



**ИНДЕКС НА РЕФОРМАТА
В ПРОКУРАТУРАТА
В
БЪЛГАРИЯ
ЧАСТ II**

юни 2010 г.

© Американска асоциация на юристите

Твърденията и анализите, съдържащи се в настоящия документ, са плод на работата на Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите, която единствено отговаря за неговото съдържание. Управителният съвет на Американската асоциация на юристите не е преглеждал или одобрявал неговото съдържание. По тази причина възгледите, застъпени в него, не трябва да се разглеждат като представителни за политиката на Американската асоциация на юристите. Освен това никоя част от съдържанието на този доклад не представлява правен съвет по конкретен казус, като читателите отговарят за получаването на такива съвети от своите адвокати. Настоящата публикация стана възможна благодарение на подкрепата, оказана от Министерството на правосъдието на САЩ/Служба за професионално развитие и обучение на прокурори, съгласно Споразумение № 2006-AB-CX-0011. Възгледите, изложени тук, са на автора (авторите) и не отразяват непременно позицията на Министерството на правосъдието на САЩ.

Авторско право © 2006 на Американска асоциация на юристите (ABA ROLI)
ISBN 978-1-61632-049-2 (на хартиен носител)
ISBN 978-1-61632-050-8 (в електронен формат)

Издание е подготвено за печат и отпечатано от издателство „СИБИ“
www.sibi.bg

Съдържание

Въведение	i
Обобщени констатации	1
Предварителна информация за България	5
Правна рамка	5
История на прокуратурата	6
Условия, свързани със заеманата длъжност	8
Квалификация	8
Назначаване и несменяемост	8
Обучение	9
I. Квалификация, подбор и обучение	13
Фактор 1: Юридическо образование	13
Фактор 2: Продължаващо юридическо обучение	16
Фактор 3: Подбор – назначаване, повишаване и преместване на прокурори	20
Фактор 4: Подбор без дискриминация	23
II. Професионални свободи и гаранции	25
Фактор 5: Свобода на изразяване	25
Фактор 6: Свобода на професионално сдружаване	26
Фактор 7: Свобода от неправомерно влияние	29
Фактор 8: Защита от тормоз и заплашване	33
Фактор 9: Имунитет при изпълнение на служебните задължения	35
III. Прокурорски функции	36
Фактор 10: Функции, свързани с право на преценка	36
Фактор 11: Права на обвиняемия	41
Фактор 12: Защита правата на пострадалите	45
Фактор 13: Защита правата на свидетелите	49
Фактор 14: Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот	53
IV. Отговорност и прозрачност	62
Фактор 15: Отчетност пред обществото	62
Фактор 16: Вътрешноведомствена отчетност	65
Фактор 17: Конфликт на интереси	68
Фактор 18: Етичен кодекс	70
Фактор 19: Дисциплинарна отговорност	72

V. Взаимодействие с други органи и лица	74
Фактор 20: Взаимодействие със съдиите	74
Фактор 21: Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи	76
Фактор 22: Взаимодействие със защитата на обвиняемия	79
Фактор 23: Отношения с обществеността/медиите	81
Фактор 24: Международно сътрудничество	83
VI. Финанси и материално обезпечаване	84
Фактор 25: Участие в бюджетния процес	84
Фактор 26: Ресурси и инфраструктура	85
Фактор 27: Ефективност	88
Фактор 28: Възнаграждение и други придобивки	93
Списък на съкращенията	96

Въведение

Индексът на реформата в прокуратурата (ИРП) е инструмент, разработен от Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите (АВА). Неговото предназначение е да бъде използван за оценка на определени фактори, които имат важно значение за реформата на прокуратурата на страните в преход. През настоящия период, когато на мерките за законодателна и съдебна реформа се отделя по-голямо внимание, отколкото в миналото, ИРП е подходящ и важен механизъм за оценка. ИРП ще позволи на АВА, на финансиращите я организации и на местните правителства да придадат по-добра насоченост на програмите за реформа на прокуратурата и да следят напредъка по пътя към изграждане на отговорни, ефективни и независими прокурорски органи.

От самото начало на този проект АВА се ръководи от разбирането, че липсва единно мнение за всички елементи на реформата на прокуратурата. В правната култура на отделните страни има разлики, поради които един въпрос придобива различна значимост в зависимост от конкретния контекст. Въпреки това, след 15 години работа в тази сфера в различни части на света, АВА стига до извода, че всеки от 28-те фактора, изследвани тук, може да има значително въздействие върху процеса на реформа в прокуратурата. Ето защо изследването на тези фактори съставлява основа, която може да се използва при разработването на програми за техническо подпомагане и при оценката на важни елементи в процеса на реформи.

Техническият характер на ИРП отличава този инструмент за оценка от други независими оценки от подобен тип, например от *Доклада за правата на човека*, изготвян от Държавния департамент на САЩ, и доклада *Страни в преход*, изготвян от Фрийдъм Хаус. Настоящият доклад *не* предлага описание на цялостното състояние на системата на прокуратурата в определена страна. В доклада по-скоро се посочват конкретни условия, правни норми и механизми, които съществуват в прокуратурата на една държава, и се прави преценка на степента на тяхното съответствие с конкретни критерии за реформа към момента на извършване на оценката. Този аналитичен процес не е и научно-статистическо изследване. ИРП е преди всичко правно изследване, което се опира върху разнообразна информация за системата на прокуратурата на съответната страна.

Методология

АВА има възможността да се опира до голяма степен на Индекса на съдебната реформа (ИСР) и Индекса на реформата на адвокатската професия (ИРАП), що се отнася до структурата и процеса на изготвяне. Тенденцията е обаче оскъдните изследвания върху правната реформа да се концентрират върху съдебната власт, изключвайки други важни компоненти на правната система, каквито са адвокатите и прокурорите. Според изследователя на демократичното обществено устройство Томас Керъдърс „... застъпниците на идеята за правова държава са склонни да свеждат явлението до списък с институционални критерии, като основният акцент в него е върху съдилищата“. (Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad: the Knowledge Problem*) [*Утвърждаване на правовата държава в чужбина: проблеми на познанието*], *CEIP Rule of Law Series, No 34 (Jan. 2003)*. Освен това, също както при ИСР и ИРАП, АВА стигна до извода, че редица фактори, свързани с оценяването на прокуратурата, трудно се поддават на количествено описание, а също и че „... позоваването на субективни, вместо на обективни критерии... търпи критика“. АВА/Central European and Eurasian Law Initiative, *Индекс на съдебната реформа: Наръчник за оценителя по ИСР* (2001).

АВА се опита да компенсира липсата на изследвания, като при подготвянето на ИРП прибегна както до субективни, така и до обективни критерии, основаващи се на фундаментални международни стандарти, сред които са *Ръководните принципи на ООН за ролята на прокурорите*; *Стандартите за професионална отговорност и Декларацията за основните права и задължения на прокурорите на Международната асоциация на прокурорите*; *Препоръка R (2000) 19 на Съвета на Европа „Относно ролята на прокуратурата в наказателното правораздаване“*; и *Стандартите за наказателно преследване на Американската асоциация на юристите*.

При изготвянето на ИРП АВА имаше възможност да използва в редица насоки опита си при създаването на ИСР, ИРАП и по-новия инструмент за оценка на спазването на КПВФДОЖ¹. Така например ИРП заимства от механизма на ИСР за „присъждане на оценка“ по факторите и по този начин успя, както и при ИРАП, да избегне трудния вътрешен дебат, който протече при изготвянето на ИСР. Накратко ИСР, ИРАП, а сега и ИРП използват специфични за съответния фактор качествени оценки. На всеки от факторите или твърденията, залегнали в ИРП, се присъжда една от следните три стойности: *положителна*, *неутрална* или *отрицателна*. Посочените стойности единствено отразяват взаимовръзката на фактора и неговото формулиране, от една страна, с правната уредба и практиката в прокуратурата в дадена държава, от друга. Когато съответното положение във висока степен отразява действителността в дадена държава, на държавата се присъжда „положителен“ резултат за съответния фактор. Ако обаче факторът по никакъв начин не отразява условията в страната, му се присъжда „отрицателна“ стойност. Ако условията в страната съответстват в някои отношения, но в други не, на съответния фактор се присъжда „неутрална“ стойност. Подобно на ИСР и ИРАП, ИРП се отказва от всякакъв опит за цялостно оценяване на напредъка на дадена държава по отношение на реформите, тъй като опитите за цялостна оценка биха били непродуктивни².

В рамките на всеки национален ИРП резултатите от тези 28 отделни процеси на оценяване се събират в стандартизиран формат. Също както при ИСР и ИРАП, ИРП представя съотношението между фактора и действителността заедно с кратко обобщение, което описва основанията за съответния извод след всеки от факторите. Освен това се включва и по-задълбочен анализ, в който подробно се обсъждат различните проблеми. Това подреждане на информацията дава възможност за включването ѝ в база данни, която позволява на потребителите лесно да сравняват и открояват резултатите, постигнати от различни държави в определени области, а също – в хода на осъвременяване на ИРП – и в рамките на дадена държава с течение на времето. Две са основните причини да се заимства от ИСР и ИРАП по отношение на процедурата за оценяване, „присъждането на оценки“ и формата. Първата се свежда до някои съображения за удобство. Използването на изпробваната в рамките на ИСР и ИРАП методология позволи по-бързото изготвяне на ИРП. Втората касае уеднаквяването. Изработването на единни формати ще даде възможност на АВА да изгради взаимовръзки между информацията, генерирана в рамките на ИРП, и съществуващия информа-

¹ КПВФДОЖ означава Конвенция на ООН за премахване всички форми на дискриминация по отношение на жените. АВА/СЕЕЛI разработи инструмент за оценка на спазването на КПВФДОЖ в периода 2001–2002 г.

² За по-подробно обсъждане по този въпрос вж. *Larkin, C. M. Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. – 44 *American Journal of Comparative Law*. 605, 611 (1996) [*Ларкин, К. М. Независимост на съдебната власт и демократизация: теоретичен и концептуален анализ*. – Американско списание по сравнително право, год. 44].

ционен корпус на ИСР и ИРАП. Това ще позволи на АВА да представи много по-пълно правната реформа в обхванатите държави.

Възможно е според социолозите някои от критериите да бъдат проверявани най-добре посредством изследвания на общественото мнение или по-обширни събеседвания с прокурори, съдии и адвокати. Давайки си сметка за потенциално твърде високите разходи и времевите ограничения, АВА взе решение да структурира проблемите, за да може да се получи пълноценен отговор, чрез задаването на ограничени въпроси на извадка от адвокати, съдии и външни наблюдатели, които са подробно запознати с правната система. Като цяло ИРП е замислен така, че да може да бъде изготвен от един или двама оценители, които познават държавата и региона, събират обективните данни и провеждат събеседванията, необходими за оценяването на всеки от факторите.

Замисълът е ИРП да изпълнява няколко функции. Най-напред, местните правителства и други политически организации ще могат да използват заключенията, за да насочат и концентрират своите усилия към конкретни реформи. На второ място, АВА и други субекти, осигуряващи експертна помощ по въпросите на правната реформа, ще имат възможността да използват резултатите от ИРП за разработването на по-ефективни програми, които да обслужват усъвършенстването на прокуратурата. На трето място, ИРП ще осигури на финансиращите организации, политическите фактори, неправителствените и международните организации така трудната за намиране информация относно устройството, естеството и статуса на прокуратурата в държавите, където се изготвя ИРП. На четвърто място, в съчетание с ИСР и ИРАП, ИРП ще допринесе за цялостното разбиране на процеса на функциониране на правовата държава на практика. На пето място, резултатите от ИРП могат да послужат и като трамплин за местни застъпнически инициативи, например кампании за повишаване на обществената информираност относно ролята на прокурорите в демократичното общество, въпроси из областта на правата на човека, подготвянето на законови текстове, както и низови застъпнически инициативи за подобряване изпълнението от страна на правителството на международно признатите стандарти, засягащи прокуратурата.

Благодарности

Американската асоциация на юристите благодари на екипа, разработил концепцията за ИРП, в това число на координаторите на проекта Саймън Конте, заместник-директор на Службата за изследвания и разработване на програми на Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите, и Мери Гриър, правен съветник на Инициативата за върховенство на закона по въпросите на наказателното право, както и на прекрасния екип, отговарящ за проучванията и анализите – Ясна Добричич, Малика Леварлет, Лада Мирзалиева, Джесприйт Сайни и Джайдън Уиджинтън. В допълнение към това АВА изказва благодарности и на приноса към този доклад на редица високо ценени колеги, като Уенди Петън, Карсън Клементс, Олга Руда, Андриа Веса и Моника Джаорска.

През едногодишния период на разработване на проекта съдействие и критични коментари бяха търсени от редица експерти по въпросите на реформата в прокуратурата. По-специално, АВА държи да благодари на участниците в експертната ѝ група по ИРП, които помогнаха при преработването на първоначалната структура и фактори на Индекса: Марк Дитрих, Бари Хенкок, Кристофър Лимън, Мартин Шьотайх, Ървин Шуорц и Рая Боичева, както и на всички онези, които предоставиха писмени коментари: Уасим Харб, Уу Юнг Шим, Антония Балканска и Феридан Йениси.

Екип, изготвил доклада

Процесът по оценяване, свързан с ИРП в България за 2010 г., се осъществи на две части. Първоначално екипът бе ръководен от Саймън Конте, директор на Службата за изследвания и оценяване на Инициативата за върховенство на закона на Американската асоциация на юристите, с подкрепата на Карл Андерсън, американски юрист и експерт в областта на върховенството на закона. В резултат на значителните промени в законодателството и политиките, управляващи организацията в прокуратурата, се проведе второ проучване, ръководено от Антония Балканска, български и американски юрист, която също допринесе за усъвършенстването на методологията на ИРП. ABA ROLI изготви ИРП в България за 2010 г. в сътрудничество с Български институт за правни инициативи (БИПИ). Екипът, изготвил доклада, получи силна подкрепа от офиса на БИПИ, в това число Биляна Гяурова-Вегертседер, Христо Иванов и Тодор Дочев, както и от офиса на ABA ROLI във Вашингтон, в това число Дона Райт, Джули Гаруцио, Елън Дейвис, Мери Адел Гриър и Джеси Таненбаум. ABA ROLI изказва голяма благодарност за подкрепата, оказана от Тодор Коларов и Том Пийбълс от Министерството на правосъдието на САЩ.

Обобщени констатации

Общ преглед на резултатите

Индексът на реформата в прокуратурата в България (ИРП) за 2010 г. отразява положителните резултати от значителните реформаторски усилия, които са положени след първото публикуване на ИРП през 2006 г. Въпреки големите предизвикателства, включващи твърде йерархичната структура на прокуратурата и твърденията за широко разпространена корупция както в рамките на прокуратурата, така и в българското общество като цяло, значителни подобрения са постигнати под ръководството на главния прокурор Борис Велчев, който зае поста през 2006 г. Прокурорите са станали по-отговорни пред обществото, подобрили са взаимодействието с други органи и лица, ангажирани в наказателното производство, укрепили са професионалното сдружаване, положили са значителни усилия за насърчаване приноса към почтеността и справедливостта в обществения живот и са предприели стъпки за намаляване на неправомодно влияние при осъществяване на функциите си.

Както се вижда от Таблицата на съотношенията между отделните фактори през 2010 г., шест фактора са с положителна стойност, за разлика от 2006 г., когато България има само два с положителна стойност. Освен това, 11 от факторите показват покачваща се тенденция, достатъчна, за да обоснове увеличаването на съотношение от „отрицателно“ към „неутрално“ или от „неутрално“ към „положително“. Докато през 2006 г. факторите с отрицателно съотношение са десет, през 2010 г. са само три. Анализът на два от тях (фактор 7 – Свобода от неправомодно влияние, и фактор 14 – Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот) показва големите усилия за реформа, които, ако бъдат продължени, ще доведат до положителни промени. Вероятно най-значим е фактът, че нито един фактор няма спадаща тенденция в периода между 2006 и 2010 г., ясно показвайки напредъка в системата на българската прокуратура през последните четири години.

Позитивни аспекти в ИРП в България от 2010 г.

- От 2006 г. насам е постигнат значителен напредък във връзка с **взаимодействието на прокурорите със съдии, полиция и други разследващи органи, и със защитата на обвиняемия**. Взаимоотношенията между съдии и прокурори като цяло са почтени и професионални, а *ex parte* контакти са забранени по силата на Етичния кодекс на магистратите. Координацията между прокуратурата и полицията е подобрена, въпреки че незадоволителните ресурси и недостатъчният прокурорски надзор над разследването продължават да са проблем. Прокурорите все повече зачитат правата и независимостта на защитата, както и равнопоставеността между страните, въпреки че има сведения за прокурори, неуместно предоставящи подробности по определено дело на медиите с цел подкопаване на позицията на защитата.
- Прокуратурата също така продължава ефективно да се ангажира с **международно взаимодействие с чуждестранни правоприлагащи служби и прокуратури**. Чуждестранните правоприлагащи органи оценяват високо бързите отговори на прокуратурата на искания за правна помощ и екстрадиция, освен това са проведени голям брой обучения на прокурори за международно сътрудничество.
- Иmunитетът на прокурорите за **добросъвестни действия, предприети при изпълнение на служебните им задължения**, е утвърден и приет в практиката.
- Асоциацията на прокурорите се превърна в **ефективно работеща и независима организация**. Членската маса е почти удвоена от 2006 г., Асоциацията

увеличи броя на участващите в управителния орган, създаде различни комисии, които отразяват нуждите на прокурорите, и започна да говори от името на прокурорите по въпроси, засягащи техните интереси.

- Подборът на кандидатите за длъжност в прокуратурата се извършва **без дискриминация, основана на полъв, етнически, расов или друг признак**, а жените в частност са добре представени на ръководни позиции. В същото време **заплатите и поощренията на прокурорите са се увеличили** и изглеждат достатъчни, за да се набират и поддържат компетентни кадри.
- По отношение **защита правата на пострадалите и свидетелите** са извършени значителни подобрения. Неотдавнашни законодателни промени подобриха защитата на правата на пострадалите, а увеличеният брой обучения на прокурори за права на свидетелите доведе до засилена употреба на съществуващите мерки за тяхната защита. По инициатива на главния прокурор прокуратурата предприе и важни стъпки към **подобряване на публичната отчетност за действия на прокурори** чрез засилване прозрачността и достъпа до информация както от страна на медиите, така и от страна на обществото като цяло. Освен това съществува изискване към прокуратурата да представя годишен доклад за дейността си на президента и Народното събрание, а контролът, упражняван от ВСС върху работата на прокуратурата, е значително засилен.

Негативни аспекти в ИРП в България от 2010 г.

- **Качеството на юридическото образование**, което е необходимо на всеки бъдещ прокурор, продължава да бъде значителен проблем през 2010 г. Въпреки че съществуват строги образователни и лицензионни изисквания, българското юридическо образование се възприема като неспособно да предостави практически умения, които да подготвят студентите за прокурорската професия. Според сведенията качеството на обучение е променливо и прекалено теоретично, а упражненията не успяват да подготвят по задоволителен начин завършващите и да развият в тях умения, необходими за младши прокурори.
- Прокурорите продължават да са подложени на неправомерно **вмешателство при изпълнение на професионалните им функции**. Забелязват се известни подобрения от 2006 г., особено във връзка с по-голямото зачитане свободата им на действие, наказания за корумпирани прокурори и внимание върху етични въпроси. На много равнища съществува и политическа воля за реформа. Международни наблюдатели обаче отбелязват минимално реално намаляване нивото на корупция, а едно проучване откри „вратички“ в структурата на прокуратурата, които се използват за неправомерно влияние върху прокурори. Въпреки усилията за реформа, както и през 2006 г., неправомерното влияние от страна на политически партии, адвокати, съдии, държавни органи, организирана престъпност и семейни връзки продължава да е широко разпространено.
- **Усилията на прокурорите да допринасят към почтеността и справедливостта в обществения живот** продължава да бъде източник на безпокойство. Въпреки увеличаващия се брой съдебни преследвания за корупция и амбициозната стратегия за съдебна реформа, усилията за провеждане на политика на принос към почтеността и справедливостта в обществения живот изостават от обществените очаквания и българите продължават да възприемат корупцията като най-сериозния проблем, срещу който е изправена държавата. Настоящите положителни тенденции се приемат като неустойчиви без институционална реформа, особено във връзка с прокурорския надзор над разследвания и завеждането на дела от висок обществен интерес.
- **Лошото състояние на много съдебни сгради** е постоянна грижа на прокурорите. Въпреки че средствата и инфраструктурата като цяло са подобрени от 2006 г., по-голямата част от съдебните сгради се нуждаят от ремонт и разширяване, а много прокурори изпълняват функциите си в неподходяща и непродук-

тивна работна среда. Информационните технологии, които са на разположение на прокурорите, също имат нужда от усъвършенстване.

- Като цяло, въпреки многобройните положителни стъпки, интервюираните изразиха загриженост от факта, че **насочените към реформа усилия са обвързани с настоящия главен прокурор и че те могат да отслабнат, когато неговият мандат изтече** през 2013 г. За да бъдат продължени многобройните положителни тенденции на реформата в прокуратурата, ще е необходимо разширяване на политическата и институционална воля за реформа сред всички участници в системата на прокуратурата и назначаване на заместник, който да продължи вече предприетите положителни усилия.

Предварителна информация за България

Правна рамка

Република България е парламентарна демокрация и се управлява от парламент, наричан Народно събрание, президент, Министерски съвет, министър-председател, съдебна власт, местни органи и Конституционен съд.

В качеството си на държавен глава президентът има ограничени правомощия по отношение на вътрешната политика. Той представлява държавата в международните отношения и е върховен главнокомандващ на въоръжените сили. Президентът назначава висшия команден състав на въоръжените сили и посланиците. Когато България е изправена пред непосредствена заплаха, президентът може да обяви военно положение. Той участва и в процеса по образуване на Министерския съвет. Той може да налага вето върху законопроекти, но вето му може да бъде преодоляно от Народното събрание чрез гласуване с мнозинство повече от половината от всички народни представители. Президентът назначава председателя на Върховния касационен съд (ВКС), председателя на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор по предложение на Висшия съдебен съвет. Президентът се избира за срок от пет години и може да бъде преизбран само веднъж.

Министерският съвет изпълнява функциите на правителство. Той се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Министър-председателят носи общата отговорност за осъществяването на управлението, докато Министерският съвет осъществява вътрешната и външната политика на страната, осигурява обществения ред и националната сигурност и ръководи държавната администрация и въоръжените сили. Освен това Министерският съвет изготвя държавния бюджет и го внася в Народното събрание. Подобно на Министерския съвет, отделните министри могат да издават нормативни актове в сферите на своята компетентност.

Законодателната власт е поверена на 240 народни представители в Народното събрание, което се избира за срок от четири години. Неговите основни задължения са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол. Председателят на Народното събрание представлява Народното събрание и контролира процедурата по приемане на законите. Наред с общата си компетентност да приема закони, Народното събрание има изрично правомощие да приема държавния бюджет, да определя размера на данъците, да обявява война, да ратифицира международни договори, да насрочва избори за президент, да избира и освобождава от длъжност министър-председателя и по предложение на министър-председателя да избира членовете на Министерския съвет. В допълнение към това според измененията на Конституцията от 2007 г. главният прокурор следва да представя годишен доклад пред Народното събрание. Преди да се превърне в закон, всеки законопроект трябва да бъде гласуван на две четения в Народното събрание. При гласуване на недоверие, за което е необходимо мнозинство от народните представители, правителството е длъжно да подаде оставка. Всеки отделен народен представител, както и Министерският съвет, притежава право на законодателна инициатива.

С мнозинство две трети от общия брой на народните представители може да бъде свикано Велико народно събрание, състоящо се от 400 пряко избрани народни представители. Великото народно събрание може да приема нова Конституция, да решава въпроса за изменение на територията на страната и да приема изменения на Конституцията, с които се променя формата на държавно устройство или на държавно упра-

вление. По-незначителни поправки на Конституцията могат да се приемат от обикновено Народно събрание с мнозинство три четвърти (в някои случаи две трети).

Съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи, като всички те са магистрати. Към всички съдилища има съответни прокуратури, а от 2009 г. Националната следствена служба (по-нататък НСС) и окръжните следствени отдели са административни структури на прокуратурата и са под ръководството на главния прокурор. Прокурорите, подчинени на главния прокурор, ръководят и провеждат досъдебното производство, повдигат обвинението по наказателни дела, упражняват надзор при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки и участват в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи. По силата на ЗСВ броят на разследванията, които следователите могат да извършват, е ограничен – разследвания по дела с особена фактическа и правна сложност, по дела за престъпления, извършени в чужбина, по искания за правна помощ, както и за разследване по дела в други случаи, предвидени със закон. По-голямата част от разследванията се извършват от намиращите се под ведомството на Министерството на вътрешните работи разследващи полицаи и от полицейски органи, когато това е предвидено в НПК (обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 27 април 2010 г., в сила от 28 май 2010 г.). Полицейските разследвания се извършват под надзора и ръководството на прокурор.

Въпреки че някои бюджетни, контролни и административни функции са поделени с Министерството на правосъдието (по-нататък „МП“) или упражняването им се контролира от него, контролът върху съдебната власт до голяма степен е поверен на Висшия съдебен съвет (по-нататък „ВСС“), който се състои от избрани от самите магистрати съдии, прокурори и следователи и избрани от парламента магистрати и други представители на правната общност. Председателите на върховните съдилища и главният прокурор също са членове на ВСС. Министърът на правосъдието председателства заседанията на органа, но е без право на глас. Конституционният съд, който не е част от съдебната власт, се произнася по въпроси за конституционност.

Министерският съвет назначава областните управители, които изпълняват държавната политика. На местно равнище на всеки четири години се произвеждат избори за общински съвети и кметове.

История на прокуратурата

След края на Втората световна война в България идва на власт правителство, оглавено от комунистите. Те създават народни съдилища и ги използват за елиминиране на хиляди противници на новия режим. Много съдии, прокурори, следователи и преподаватели по право с некомунистически убеждения са подложени на гонения или са убити. Съдебният съвет – съветателен орган към Министерството на правосъдието по кадрови въпроси, е премахнат, понятието за независима съдебна власт е отхвърлено, а комунистическата партия установява контрол върху съдебните назначения. Съдилищата се възприемат като част от общия механизъм за консолидиране и укрепване на социалистическата система. За утвърждаване на комунистическия морал по-късно във всички предприятия са създадени другарски съдилища. Повечето прокурори и съдии са членове на комунистическата партия. Поначало партийните лидери са извън досега на съдебната власт и на практика стоят над закона.

След падането на комунистическия режим през 1989 г. Великото народно събрание през 1991 г. приема нова Конституция, обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм., ДВ, бр. 12 от 6 февруари 2007 г. (по-нататък Конституцията), и така поставя началото

на процес на всеобхватни промени в българското законодателство. Разпоредбите на Конституцията се прилагат пряко, без да е необходимо приемането на закон за прилагането им. Надлежно ратифицираните международни договори също са пряко приложими и имат предимство пред вътрешното законодателство. Нов Закон за съдебната власт е приет три години по-късно (вж. Закон за съдебната власт, нов, *обн.* ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 103 от 29 декември 2009 г.). ЗСВ е основният устройствен закон на съдебната власт, включително и на прокуратурата.

Прокуратурата се състои от главния прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, Националната следствена служба, 5 апелативни прокуратури, военно-апелативната прокуратура, 28 окръжни прокуратури с разследващи и административни отдели, 5 военно-окръжни прокуратури и 112 районни прокуратури. Около 2 340 прокурори работят в прокуратурата на страната. Прокуратурата е единна и централизирана структура със строга йерархия. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор. По-горестоящият по длъжност прокурор обезпечавя спазването на закона и осъществява контрол и методическо ръководство. Той може да отменя актове на подчинените му прокурори.

Конституцията поверява общото ръководство на съдебната власт, в това число и на прокурорите, на *Висшия съдебен съвет*. ВСС се състои от 25-ма членове, включително председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, които са членове по право. Половината от останалите места в съвета се заемат от кандидати, избрани от Народното събрание. Другата половина от местата са за членове, избрани от самите магистрати, като шестима от тях се избират от съдиите, четирима – от прокурорите, и един – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж, от които най-малко пет години като магистрат (т.е. съдия, прокурор или следовател) или преподавател по право. Мандатът на изборните членове е петгодишен, като те могат да бъдат преизбирани, но не и непосредствено след края на предишния мандат, докато мандатът на членовете по право е седемгодишен. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но не участва в гласуването.

С изменение в Конституцията през февруари 2007 г. към ВСС се създаде Инспекторат, състоящ се от главен инспектор и десет инспектори, които изпълняват функции, осъществявани преди това от Инспектората към МП. Мандатът на главния инспектор е пет години, а на останалите инспектори – четири, като изборът им се извършва от две трети от народните представители. Те могат да бъдат преизбрани за не повече от два последователни мандата (*Вж.* чл. 132а, ал. 4 от Конституцията). Инспекторатът има правомощия да надзирава дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции. Инспекторатът представя годишен доклад за дейността си на ВСС и осигурява достъп на обществеността до съответната информация. Условията и редът за избиране и освобождаване от длъжност на главния инспектор и на инспекторите, както и организацията и дейността на Инспектората са уредени в ЗСВ (*Вж.* по-долу фактор 15).

ВСС издига кандидатурите за председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор. Президентът, който назначава тези трима ръководители в съдебната власт, не може да отхвърли повторно издигната кандидатура. ВСС също определя броя и съдебните райони на съдилищата; определя броя на магистратите; определя възнаграждението на магистратите; назначава, повишава, понижава и освобождава магистратите при спазване на законовите условия; приема единен Кодекс за етично поведение на българските магистрати; приема решения по дисциплинарни дела срещу магистрати; сменя имунитета на магистратите; внася проектобюджета на съдебната власт в

Министерския съвет и администрира изпълнението му; организира обученията и повишаването на квалификацията на магистратите; и приема решенията за придобиване на статут на несменяемост от магистратите (чл. 30, ал. 1 ЗСВ).

Вследствие на ново конституционно изменение МП отново придоби известна роля при изпълнението на някои от тези функции, като предлага проектобюджет на съдебната система и го внася във ВСС; управлява имуществото на съдебната власт; предлага назначаването, повишаването и дисциплинарното преследване на магистратите, както и други решения, засягащи професионалното им развитие; взема участие в организирането на повишаването на квалификацията на магистратите.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Прокурорът трябва да е лице с българско гражданство, което няма друго гражданство и (i) има завършено висше юридическо образование; (ii) преминало е стажа, определен в закон, и е придобило юридическа правоспособност; (iii) притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Етичния кодекс на съдиите, прокурорите и следователите; (iv) не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; (v) не е дисциплинарно освободено от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт и (vi) не страда от психическо заболяване (чл. 162 ЗСВ). Практикуващи юристи с минимален стаж три години като прокурори, следователи, адвокати или лица с друг юридически стаж могат да бъдат назначени направо като пълноправни прокурори, без преди това да са работили като младши прокурори. Едно лице може да бъде назначено направо на по-висока длъжност в съдебната система, ако е работило за по-дълго време като юрист в съдебната власт или извън нея (чл. 164 ЗСВ).

Назначаване и несменяемост

По силата на неотдавнашните изменения на ЗСВ назначаването, преместването и повишаването на всички прокурори се решава от ВСС въз основа на централизиран конкурс, който следва да се провежда най-малко два пъти годишно за първоначално назначаване. Конкурсът за младши прокурори или за първоначално назначение на прокурори се състои от писмен и устен изпит. ВСС чрез жребий определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в прокуратурата за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване. Конкурсите за длъжности извън тези, определени за първоначално назначаване, се провеждат чрез атестиране. Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи към ВСС провежда атестиране на всеки кандидат, който отговаря на условията за заемане на обявена свободна длъжност, с изключение на кандидата, който е атестиран през последната една година преди обявяването на свободните длъжности. Атестиране се провежда и за придобиване на статут на несменяемост; за повишаване в длъжност или преместване; за повишаване в ранг; за назначаване на административен ръководител или заместник на административен ръководител, или периодично – на всеки 5 години от последното атестиране до навършване на 60-годишна възраст. Атестирането се провежда въз основа на общи и специфични критерии. Общите критерии са: брой, вид и сложност на преписките и делата; спазване на сроковете; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това; разбираемо и обосновано мотивиране на актовете; резултати от проверките на Инспектората към ВСС; поощрения и наказания през периода, за който се извършва атестирането; спазване на правилата за професионална етика на съдиите,

прокурорите и следователите. Специфичните критерии за атестиране на прокурор са: умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на по-горестоящия прокурор; способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство. Атестирането на административен ръководител или заместник-административен ръководител обхваща и оценката за заемане на ръководна длъжност. ВСС може да изслуша прокурора, чиято работа се оценява. Изслушването е задължително, когато оценката е отрицателна. ВСС класира кандидатите за всяка длъжност в зависимост от резултатите от атестирането и приема решение за повишаване или преместване на прокурор в зависимост от поредността на класирането до попълване на местата след три поредни класирания.

С навършване на петгодишен стаж като прокурор (включително прослуженото време като младши прокурор) и след положително атестиране от ВСС прокурорите придобиват статут на несменяемост до момента, в който подадат оставка, навършат 65-годишна възраст или бъдат освободени. Те могат да бъдат освободени единствено при установена сериозна престъпна дейност; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения; както и при действия, които накърняват престижа на съдебната власт, или при заемане на несъвместима длъжност (като например странична търговска или професионална дейност или изборна длъжност).

Накрая, конституционните изменения през 2003 г. предвидиха функционален имунитет за прокурорите, което позволява да им се търси отговорност за извънслужебното им поведение или за служебното, когато то представлява умишлено престъпление от общ характер.

Обучение

Националният институт на правосъдието (по-нататък „НИП“) – финансирано от държавата юридическо лице, функциониращо под надзора на ВСС и собствения си управителен съвет, предоставя шестмесечно първоначално обучение на младшите прокурори (и останалите младши магистрати).

Прокурорите, пряко назначени въз основа на минималния тригодишен юридически стаж, не преминават предоставяното от НИП първоначално обучение. Вместо това те направо заемат длъжността си в съответната прокуратура. Освен това НИП предлага и продължаващо юридическо обучение (по-нататък „ПЮО“) за прокурорите и другите магистрати, а Асоциацията на прокурорите също провежда периодични обучения и семинари.

Анализ по ИРП в България за 2010 г.

Въпреки че посочените съотношения могат да дадат представа за относителното състояние на нещата по различните фактори, АВА държи да подчертае, че тези съотношения са най-полезни, когато се разглеждат паралелно с придружаващия ги анализ. Освен това АВА счита, че относителното значение на всяко отделно съотношение заслужава допълнително изследване. Във връзка с това АВА очаква коментари и допълнителна информация, които ще ѝ позволят да направи по-добър и подробен анализ в бъдещите индекси. АВА гледа на ИРП като на част от продължаващия процес по следене и оценка на усилията в областта на реформата.

Таблица на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия

Фактор по ИРП		Съотношение 2006	Съотношение 2008	Тенденция
I. Квалификация, подбор и обучение				
Фактор 1	Юридическо образование	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 2	Продължаващо юридическо обучение	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 3	Подбор – назначаване, повишаване и преместване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 4	Подбор без дискриминация	Неутрално	Положително	↑
II. Професионални свободи и гаранции				
Фактор 5	Свобода на изразяване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 6	Свобода на професионално сдружаване	Неутрално	Положително	↑
Фактор 7	Свобода от неправомерно влияние	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 8	Защита от тормоз и заплашване	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 9	Имунитет при изпълнение на служебните задължения	Положително	Положително	↔
III. Прокурорски функции				
Фактор 10	Функции, свързани с право на преценка	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 11	Права на обвиняемия	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 12	Защита на правата на пострадалите	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 13	Защита правата на свидетелите	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 14	Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот	Отрицателно	Отрицателно	↔

IV. Отговорност и прозрачност				
Фактор 15	Отчетност пред обществото	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 16	Вътрешноведомствена отчетност	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 17	Конфликт на интереси	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 18	Етичен кодекс	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 19	Дисциплинарна отговорност	Неутрално	Неутрално	↔
V. Взаимодействие с други органи и лица				
Фактор 20	Взаимодействие със съдиите	Неутрално	Положително	↑
Фактор 21	Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 22	Взаимодействие със защитата на обвиняемия	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 23	Отношения с обществеността/ медиите	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 24	Международно сътрудничество	Положително	Положително	↔
VI. Финанси и материално обезпечаване				
Фактор 25	Участие в бюджетния процес	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 26	Ресурси и инфраструктура	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 27	Ефективност	Отрицателно	Неутрално	↑
Фактор 28	Възнаграждение и други придобивки	Неутрално	Положително	↑

I. Квалификация, подбор и обучение

Фактор 1: Юридическо образование

За прокурорите съществува съответното юридическо образование и обучение, което им е необходимо за изпълнението на техните служебни задължения, и те биват запознати с идеалите и етическите изисквания, свързани с тяхната служебна дейност, със защитата на правата на обвиняемия и на пострадалия, и с правата на човека и основните свободи, прогласени от международното право.

Заклучение	Съотношение: Отрицателно Тенденция ↔
<p>Висшето юридическо образование е задължително за прокурори и стандартите за юридическите факултети са нормативно регулирани. Предвидени са важни задължителни предмети, включително наказателно право. Студентите също така трябва да участват в практика по време на обучението, да положат писмени и устни изпити и да преминат стаж, преди да придобият правоспособност. Юридическите факултети обаче не предлагат курсове, специално предназначени за онези студенти, които възнамеряват да работят в прокуратурата. Като цяло юридическото образование се възприема като недостатъчно за развиването на практически умения, които да подготвят студентите за кариера на прокурори, а специализирани курсове в сферата на наказателното право и правни клиници се предлагат рядко. В допълнение, качеството на обучението е променливо и прекалено теоретично, не развива у студентите практическите умения, необходими за младши прокурори.</p>	

Анализ/правна уредба:

По силата на чл. 162 ЗСВ завършеното висше юридическо образование, преминатият изискуем стаж и придобитата юридическа правоспособност са сред изискванията, необходими за назначаване като прокурор.

Основният закон, уреждащ висшето образование в България, е Законът за висшето образование, *обн.*, ДВ, бр. 112 от 27 декември 1995 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 50 от 2 юли 2010 г. (по-нататък „ЗВО“), който определя правата и задълженията на висшите учебни заведения. Законът предвижда, че за висшето образование отговарят както Народното събрание, така и Министерският съвет, като последният е специално натоварен да утвърждава държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от регулираните професии. *Вж.* чл. 9 ЗВО. Законът също така предвижда, че Националната агенция за оценяване и акредитация (по-нататък „НАОА“) прави периодични оценки както на висшите учебни заведения, така и на техните програми (в това число програмите на юридическите факултети) с оглед на редица фактори, за да се увери, че установените от закона условия са спазени – чл. 11, 75–83 ЗВО (направени са няколко изменения в посочените членове, но те като цяло не засягат процедурата по акредитация).

Конкретните изисквания за юридическите факултети, в това число редът и условията за приемане, задължителните и избираемите предмети и съответният хорариум, се съдържат в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“, *приета с ПМС № 75 от 5 април 1996 г.*, *посл. изм.*, ДВ, бр. 70 от 6 октомври 2009 г. (по-

нататък „Наредба за единните изисквания“). Според тази наредба обучението в юридическите факултети трябва да е с продължителност не по-малко от 10 семестъра и минимален хорариум 3500 учебни часа, като включва 19 конкретизирани предмета, всеки със съответен минимален хорариум. Задължителните предмети, които възлизат на малко повече от половината от общия минимален хорариум, необходим за придобиване на висше образование, трябва да се преподават от хабилитирани в съответната научна специалност преподаватели (професори или доценти). Часовете за лекции не може да са по-малко от половината хорариум. Останалите предмети могат да са избираеми (наредбата посочва шест учебни дисциплини, които учебното заведение задължително включва сред избираемите) и факултативни.

По силата на чл. 7, ал. 2 от *Наредбата за единните изисквания* сред задължителните предмети от значение при работа в прокуратурата са конституционното право (135 часа), наказателното право (180 часа), наказателнопроцесуалното право (135 часа) и правото на Европейския съюз (75 часа). Освен това *Наредбата за единните изисквания* предвижда, че криминологията и предметът „изпълнение на наказанията“ трябва да бъдат включени в учебната програма на юридическите факултети като избираеми предмети – чл. 9, ал. 1 от Наредбата за единните изисквания. В юридическите факултети обаче липсват курсове, специално предназначени за онези студенти, които възнамеряват да работят в прокуратурата.

След втората учебна година студентите трябва да участват в практика, която включва поне 14 дни работа в администрацията или съдебната власт и се осъществява по програма на юридическите факултети, съгласувана с МП. През 2005 г. изменение на наредбата изрично разреши организирането на правни клиники и участващите в тях студенти, които вземат съответния изпит, могат да не участват в 14-дневния стаж.

След като завършат семестриално, студентите трябва да се явят на писмени и устни държавни изпити, след успешното полагане на които получават диплома за завършено висше образование с професионална квалификация „юрист“ на образователната и квалификационна степен „магистър“ – чл. 10–13 от Наредбата за единните изисквания. Завършилите право след това преминават шестмесечен неплатен стаж в съдебната система, след който трябва да положат друг устен изпит, организиран от МП – чл. 294 ЗСВ. По този начин се придобива юридическа правоспособност.

Въпреки съществуващите изисквания обаче юридическото образование все още се възприема в общи линии като неадекватно, що се отнася до обезпечаването на практическо обучение, което да подготви студентите за кариера на прокурори. Интервюираните смятат, че все още има прекалено много юридически факултети, и което е още по-важно, че качеството на подготовката в тях е изключително неравномерно, с изключение на няколко факултета, считани за добри. Като основна причина за лошото качество на юридическото образование се приема ниското ниво на работа както на студентите, така и на преподавателите. Фактът, че някои факултети нямат собствен преподавателски състав, а вместо това разчитат на „пътуващи“ професори, също се счита за пречка за достигане на по-високо качество на юридическото образование в страната.

Както беше отбелязано и в ИРП от 2006 г., юридическото образование продължава да бъде в по-голямата си част теоретично; в учебната програма липсва задължителен предмет, който да изгражда практически умения. Вместо това обучението преминава предимно под формата на лекции с догматично наблюдаване на чисто теоретични знания и изграждане на правно мислене с малко или никакво взаимодействие между професори и студенти. Лекциите преповтарят учебниците, а упражненията – лекциите. От студентите не се изисква предварително проучване или подготовка за обсъждане на

различни теми по време на лекциите. Някои професори със съвременни възгледи се опитват да включват по-динамични методи на преподаване в курсовете си на обучение, но според сведенията те са много малък процент. Приемното време на професорите е нередовно, особено на тези от тях, които пътуват и преподават в множество факултети, като по този начин не предлагат на студентите възможност да бъдат консултирани.

Специализирани предмети, свързани с въпроси на наказателното право, като например права на човека или права на пострадали от престъпления и свидетели, в най-добрия случай се изучават спорадично и дори в някои упражнения да се разглеждат реални или хипотетични казуси, те много рядко се съсредоточават върху наказателна материя. Някои студенти имат възможности за участие в симулирани процеси, часове по пледиране или да публикуват в правни списания, но не може да се говори за еднакъв достъп за всички. Дори факултетите, които предлагат такива възможности, уви нами имат капацитета да ги предоставят на всички или дори на по-голямата част от студентите.

Факултативните дисциплини и правни клиники, които предоставят обучение под формата на практическа работа и писмени умения, необходими на всеки бъдещ прокурор, според сведенията са малък брой. Програми, свързани с правни клиники, съществуват, но не се използват ефективно, времетраенето им е прекалено кратко, не се включват в цялостния учебен план и не се приемат от „традиционните“ кадри на юридическите факултети.

За съжаление шестмесечният стаж в съдебната система, който се предвижда след завършване на университета, не се възприема като успешен механизъм за придобиване на професионални практически умения поради слабата организация на неговото изпълнение. Стажът в прокуратурата не е добре координиран и се възприема по-скоро като бремене, а не като възможност за привличане и обучение на бъдещи прокурори. Не е изненадващ фактът, че стажантите не споделят положителни впечатления и че стажът им в прокуратурата няма обучителен характер.

Както бе описано в ИРП от 2006 г., обучението по сравнително право и право на Европейския съюз е ограничено, тъй като някои факултети не разполагат с преведени научни разработки по съответната материя, поради липса на средства за превод. Такива ключови статии или текстове просто не се използват в споменатите факултети.

Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система, изготвена от МП през 2010 г., предлага различни мерки за подобряване качеството на юридическото образование, като например: разработване на единни държавни критерии за прием, дипломиране и изпитване във всички юридически факултети; укрепване на практическата насоченост на учебните програми в юридическите факултети и еднородност на задължителните предмети; изискване за въвеждане на задължително обучение по юридическа етика и законодателство на ЕС и насърчаване на реална конкуренция между юридическите факултети. Вж. § 3.1. от Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. В случай че бъдат изпълнени по подходящ начин, тези мерки ще противодействат успешно на слабостите в настоящото юридическо образование.

Фактор 2: Продължаващо юридическо обучение

За да поддържат възможно най-висока степен на професионализъм и експертни познания в сферата на правото и за да се усъвършенстват непрестанно, прокурорите участват в продължаващо юридическо обучение (ПЮО). Държавата финансира достатъчно по обем и подходящо по съдържание продължаващо обучение, което е посветено на конкретни професионални въпроси, съответства на задълженията на прокурорите и е съобразено с новостите в правото и обществото.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Първоначалното шестмесечно обучение в НИП доведе до това, че младите прокурори са по-добре подготвени. Съществува програма за магистрати – наставници, но резултатите от прилагането ѝ варират в зависимост от ведомството. Няма задължително ПЮО за прокурори след първоначалното им назначаване. Възможностите за доброволно ПЮО продължават да бъдат добре приемани. Цялостният капацитет за ПЮО все още не успява да отговори на нуждите на търсенето. МП обаче прие Стратегия, която включва и подобряване ПЮО. В заключение, ПЮО не се взема предвид при решенията за повишаване в длъжност.</p>		

Анализ/правна уредба:

Съгласно чл. 249, ал. 1 от новия ЗСВ „поддържането и повишаването на квалификацията“ както на младшите, така и на останалите магистрати (в това число прокурорите) е поверено на НИП. НИП е финансирано от бюджета на съдебната власт юридическо лице с управителен съвет, който се състои от четирима представители на ВСС и още трима души, посочени от МП – чл. 251 и 252 ЗСВ. ВСС осигурява „средствата, необходими за провеждане на всички предвидени в закона обучения“. След първоначалното си назначаване на длъжност в съдебната власт прокурорите „преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията“ – чл. 259 ЗСВ. Всяка учебна програма се приема от управителния съвет на НИП – чл. 253, т. 2 ЗСВ. Освен това изменения на Конституцията задължават министъра на правосъдието да „участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“ – чл. 130а ЗСВ.

ЗСВ предвижда длъжността „младши съдия (прокурор)“ – лице, което отговаря на всички условия за заемане на съдийска (прокурорска) длъжност и се назначава въз основа на национален конкурс за срок от три години (който може да бъде продължен с шест месеца) – чл. 176 и 240 ЗСВ. Младшите прокурори се назначават в районна прокуратура, но преди това трябва да преминат шестмесечно първоначално обучение в НИП, наследник на неправителствената организация Център за обучение на магистрати – чл. 239 ЗСВ. Като младши прокурори те получават полагащото им се възнаграждение по време на обучението в НИП, не плащат такса за обучението, но сами покриват разходите, свързани с престоя в София. Част от обучението на младшите прокурори преминава заедно с това на младшите съдии и следователи.

Първоначалното шестмесечно обучение в НИП продължава да служи като една от основните движещи сили на реформата в прокуратурата в България. Учебната програма на НИП (чийто първи випуск завърши през 2005 г.) за младши магистрати включва следните предмети:

- Гражданско право
- Наказателно право и наказателнопроцесуално право

- Етични правила и корупция
- Съставяне на обвинителни актове
- Симулиран процес
- Връзки с медиите
- Съдебна администрация
- Процедури за изпълнение на Европейска заповед за арест и европейско право
- Права на човека и трафик на хора
- Наблюдаване на съдебни заседания

Като спомага за компенсирането на прекалено теоретичната подготовка в университета, първоначалното обучение в НИП до голяма степен набляга на развитието на практически професионални знания и реално приложимо към работата на прокурора знание. Въпреки че завършилите първоначалното обучение в НИП прокурори са малко на брой, то осигурява бавен, но стабилен поток от добре подготвени младши прокурори в редиците на прокуратурата. Голяма част от интервюираните считат, че новите младши прокурори са много по-добре подготвени за задълженията си от своите предшественици, макар някои да смятат, че е необходимо да се обърне допълнително внимание на развитието на процесуалните им умения.

След приключване на първоначалното обучение в НИП младшите прокурори обикновено заемат длъжност в някоя районна прокуратура. Съществува програма за магистрати – наставници, чиято цел е да улесни преминаването на младшите прокурори от НИП към прокуратурата. Програмата се регулира от правила, приети от управителният съвет на Института, и изпълнението ѝ се осъществява чрез заповед на главния прокурор – чл. 242 ЗСВ. По силата на тези правила прокурорите – наставници се назначават, за да подпомагат и напътстват младшите прокурори във всеки окръг, а когато е необходимо – в някои районни прокуратури. Тези прокурори могат да наставляват не повече от трима техни младши колеги едновременно. На апелативно ниво прокурори – кореспонденти контролират и подпомагат наставниците. Изпълнението на програмата се следи и координира от прокурор – координатор от Върховната касационна или Върховната административна прокуратура, и се подпомага от НИП. Прокурори, които са наставници на всички нива, преминават специализирано обучение и имат право да получават допълнителни поощрения. Те трябва да отговарят на общи и специфични изисквания, за да бъдат назначени като магистрати – наставници. След края на тригодишния период като младши прокурор (и в случай че няма шестмесечно удължаване на срока) съответното лице заема прокурорска длъжност в някоя районна прокуратура – чл. 243 ЗСВ.

За съжаление, програмата, която е единствената форма на обучение, осигурявана както за младши прокурори, така и за такива, които се преместват, изглежда е по-ефективна в малките юрисдикции, които имат капацитет и време за по-неформално и практическо ръководство. Положението е различно в София, където се отбелязва, че ползата от програмата е ограничена, тъй като по-голямата натовареност на прокурорите и високият процент младши прокурори я прави практически трудна за изпълнение. По-голяма систематизираност на програмата обаче се постига чрез обученията на НИП за наставници.

След първоначалното си обучение прокурорите не са длъжни да участват в ПЮО или да предприемат други мерки за поддържане и повишаване на квалификацията си. ВСС обаче при атестирането на прокурора „може да реши определени курсове да са задължителни“ с оглед на повишаването му в длъжност, назначаване за административен ръководител или специализация – чл. 261 ЗСВ. По силата на тази разпоредба ВСС изиска задължителен курс за прокурори и съдии след повишаване в длъжност от районна в окръжна прокуратура. Това решение на ВСС беше изпълнено от НИП

през 2009 г. Програмата за изпълнението на този курс е одобрена от ВСС. Освен това прокурорите и другите магистрати имат право да участват безплатно в квалификационните курсове, като участието им се взема предвид при повишение – чл. 35–43 от *Правилника на НИП – отменени*. Десетте критерия за атестиране, използвани от ВСС, показват, че се отдава значение на продължаващото обучение, тъй като включват евентуални „поощрения, квалификации и образователни степени“ – чл. 31–42 от *Правилника за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието* (обн., ДВ, бр. 76 от 21 септември 2007 г.). През 2009 г. обаче ВСС прие Наредба, установяваща стандартите и процедурите за оценяване на магистрати, административни ръководители и заместниците им чрез общи и специфични критерии, които не включват признаването на участие в различни следдипломни форми на обучение, освен ако това участие не е задължително (Наредба № 1 от 5 ноември 2009 г. за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител).

Като цяло интервюираните изразиха положителни реакции относно нарастващата достъпност на възможностите за ПЮО за прокурори, качеството на обучението и избора на предмети. ПЮО се обезпечава от различни източници, предимно от НИП, но също така и от Асоциацията на прокурорите, както и от организации от ЕС и САЩ. Чрез помощта и подкрепата на главния прокурор се проведеха обучения не само в България, но и в чужбина.

Темите, включени в програмата за ПЮО, акцентират както върху области, които са общополезна за прокурорската професия, например етика, взаимодействие с пострадали от престъпления и свидетели, юридически английски език, така и върху по-специализирани теми, като пране на пари, компютърни престъпления и трафик на хора. Според интервюираните много от обученията изглеждат са създадени в резултат на предложенията и обратната връзка със самите прокурори. По-специално, програмният съвет на НИП използва въпросници, които да спомогнат за планирането на програмите, свързани с ПЮО. От важно значение е и фактът, че обученията се провеждат не само в София, но и в други райони на страната, като осведомяването за възможности за обучение се е подобрило чрез централизирана система за уведомяване.

Макар броят и обхватът на проведените обучения по ПЮО да са обнадеждаващи, налице са и някои проблеми. Първият се състои в това, че въпреки средствата, отпуснати за обученията, капацитетът на НИП и други да провеждат ПЮО все още е прекалено ограничен, особено като се имат предвид многобройните законодателни промени, които пряко засягат работата на прокурорите. Макар отделни възможности за ПЮО да са се увеличили, търсенето на обучение все още надвишава предлагането.

На следващо място, въпреки положителните отзиви към НИП за способността да обучава по конкретни предмети, основани на обратната връзка с прокурори, Институтът няма цялостна програма за ПЮО на прокурори и не е събрана и анализирана достатъчно информация, която да позволи разработването на такава програма. Немалко интервюираните подчертаха, че към този момент планирането на ПЮО не е основано на анализ на всеобщите нужди. Липсва установяване на потребностите от допълнителни прокурорски умения в насока анализ на научни и статистически доказани криминологични тенденции. В тази връзка възстановяването на функциониращия в миналото Институт по криминология към прокуратурата се счита за необходима крачка към подобряване качеството на ПЮО като цяло.

Наред с това, работата на НИП се усложнява от липсата на постоянно наети кадри. НИП функционира с ограничен състав обучаващи и за много от програмите си трябва да разчита на временни преподаватели, при избирането на които няма голямо влия-

ние. Това от своя страна води до забавяне на скоростта, с която се планират и въвеждат нови програми. Освен това, преди съществуваша опасения относно продължителната липса на координация с различните „доставчици“ на обучение, по-специално с Асоциацията на прокурорите. Интервюираните обаче са удовлетворени от успешното съгласуване на усилията, положени в процеса на изпълнение на децентрализираното обучение за сътрудничество между прокуратура и съд в рамките на ЕС, предложено от Департамента на правосъдието на САЩ/Служба за професионално развитие и обучение на прокурори със съдействието на прокуратурата и НИП. Между ноември 2008 г. и май 2009 г. прокуратурата, МП на САЩ и неговите партньори организираха 21 отделни обучения за 436 прокурори. НИП удостовери и одобри провеждането на обучения извън Института, по места. По този начин те имат потенциала да достигнат всеки прокурор в България само на част от цената за провеждането им в НИП. Интервюираните от прокуратурата считат тази форма на ПЮО за изключително успешна и ефективна и препоръчват използването на децентрализирания модел за провеждане на допълнителни ПЮО на прокурори.

На следващо място, все още е неясно въз основа на какви процедури и критерии се наемат обучители. Повечето интервюирани изразяват загриженост относно липсата на публичност при обявяване на процедурите и критериите за подбор на обучаващи, което възпрепятства НИП да наеме най-квалифицираните експерти и професионалисти в тази област. Това често се отразява на незадоволителното качество на ПЮО. Препоръчва се определяне на основните насоки на процедурата за подбор на обучаващи в НИП чрез законови или подзаконови нормативни актове.

„Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система“ на МП от 2010 г. показва някои слабости на сегашното ПЮО, осигурявано от НИП. В това отношение са предложени редица мерки, например: изработване на обективни критерии за оценяване качеството на обучението; създаване на гъвкав механизъм за отчитане на нуждите на обучението; утвърждаване на практическата ориентация на обученията в НИП; развитие на изследователския капацитет на НИП и др. *Вж. § 2.7. от Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система* на МП от 2010 г. По-голяма част от интервюираните се надяват в бъдеще тези мерки да подобрят ПЮО на прокурорите.

Въпреки че външноведомственият подход за ПЮО доказва ефективността си и се приема от прокурорите, това не освобождава прокуратурата от задължението да поддържа цялостен механизъм за развитие на квалификацията на състава си и да съгласува всички съществуващи дейности в тази връзка. Интервюираните подчертават, че ПЮО трябва да се провежда от външни организации, когато прокуратурата има недостиг на ресурси, тъй като най-доброто средство за обучение е всекидневната практика, а най-добрият учител – опитният прокурор. Ресурсът на прокуратурата от висококвалифицирани прокурори трябва да се мобилизира, за да осигури всекидневно обучение не само на млади и новопостъпили прокурори, но и на тези, на които им липсват достатъчно умения и квалификация. Необходим е механизъм, който да открива тези от тях, които са недостатъчно компетентни, и да насочва повече ресурси именно към тяхното обучение. Трябва да се изгради комплекс от поощрения, които да насърчават прокурорите да поддържат високи професионални стандарти. Необходимо е да се понася отговорност при некомпетентност и да се налагат наказания на тези, които отказват да бъдат обучавани и изпълняват лошо професионалните си задължения. Трябва редовно да се оценяват нуждите на прокуратурата от специфично обучение като цяло, за да се планират съответните дейности по ПЮО. Подобен подход ще спомогне и за преодоляване на проблема с припокриващи се или излишни обучения, във връзка с които изказват недоволство някои интервюирани.

Според сведенията не е разработена идея за цялостна политика на прокуратурата по отношение на ПЮО и не съществува всеотраслен механизъм за изпълнението на подобна политика. Програмата за магистрати – наставници, която се прилага след първоначалното назначаване, представлява значителен напредък на прокуратурата към поемане на отговорност за развитието на магистратите, въпреки че е ограничена само за младши прокурори и невинаги е старателно изпълнена. Необходимо е обаче да се развият подходящи форми и инструменти, за да се разпрострат дейностите по ПЮО и по отношение на останалите прокурори. Като напредък в тази насока може да се приеме Заповедта на главния прокурор от 22 май 2008 г. Тя въвежда регистър за всички съществуващи вътрешно- и външноведомствени дейности за ПЮО, проведени от администрацията на прокуратурата (вж. Заповед № 1774 от 22 май 2008 г.). Регистърът обаче явно се ограничава само до осъществяване на контрол и съгласуване на участието на прокурорите. Може да се заключи, че от прокуратурата са предприети положителни стъпки към установяване на контрол над процеса по ПЮО. Повечето от тях обаче са спорадични, откъслечни и ограничени само до определени групи прокурори.

Фактор 3. Подбор – назначаване, повишаване и преместване на прокурори

Прокурорите се назначават, повишават и преместват в други прокуратури чрез справедлива и прозрачна процедура, основана на обективни и прозрачни критерии, например професионална квалификация, способности, професионални постижения, опит и почтеност на прокурора.

Възможно е някои политически съображения също да имат значение, но като цяло системата следва да стимулира подбора на почтени квалифицирани лица с висока професионална квалификация.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
Подборът на прокурори се извършва от ВСС въз основа на централизиран конкурс, който включва писмен изпит, събеседване и проверка на оценките от семестриалните и държавни изпити на кандидатите. Повишаването и преместването се допускат след атестация, която включва както общи, така и специфични критерии. Конкурсите за назначаване и повишаване или преместване като цяло се считат за обективни, но и за отнемачи много време. Въпреки че конкурсите се разглеждат като подобрение на съществуващия преди това процес по назначаване, някои считат, че критериите за подбор са прекалено фокусирани върху количествени показатели, които не отразяват по-субективни, но също толкова важни качества.		

Анализ/правна уредба:

Член 129, ал. 1 от Конституцията предвижда, че прокурорите и другите магистрати се назначават от ВСС. По силата на чл. 130а министърът на правосъдието прави предложения за назначаване на магистрати, в това число прокурори. За да може да бъде назначено като прокурор, едно лице трябва да е само български гражданин и да отговаря на следните изисквания:

1. да има висше образование по специалността „Право“;
2. да е преминало стажа, определен в този закон, и е придобило юридическа правоспособност;

3. да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Етичния кодекс на съдиите, прокурорите и следователите (вж. Решение на ВСС по протокол № 21 от 20 май 2009 г.);
4. да не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията;
5. да не е дисциплинарно освободен от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт;
6. да не страда от психическо заболяване. (чл. 162 ЗСВ)

Както бе отбелязано във връзка с фактор 2, почти всички прокурори първо се назначават като младши прокурори въз основа на конкурс в съответствие с чл. 162, 176, 177, 179–183, 184–186 ЗСВ. Според промените в ЗСВ планирането на длъжности за младши прокурори се извършва от ВСС по предложение на административните ръководители на органите на съдебната власт за всяка следваща календарна година, като тези длъжности не могат да се трансформират в такива за прокурори след обявяване на конкурса или след като се овакантят. ВСС определя чрез жребий 20 на сто от броя на свободните длъжности в прокуратурата за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване – чл. 177–178 ЗСВ.

Конкурсът за първоначално назначаване се обявява с решение на ВСС, което се обнародва в „Държавен вестник“, като се посочват броят, видът и мястото на свободните длъжности, както и датата, мястото и часът на провеждане на конкурса. Конкурсът се провежда от петчленна конкурсна комисия (и двама резервни членове), отделно назначена от ВСС за всяка подсистема на магистратурата, като поне един от членовете трябва да е преподавател по право. Конкурсната комисия провежда конкурса с подкрепата на администрацията на ВСС. Вж. чл. 183 ЗСВ и Раздел III от Наредба № 1 от 19.12.2007 г. относно реда и организацията по провеждане на конкурси за назначаване, повишаване в длъжност и преместване на съдия, прокурор и следовател (обн., ДВ, бр. 2 от 8 януари 2008 г., изм., ДВ, бр. 19 от 22 февруари 2008 г.). Първата част от конкурса е четиричасов писмен изпит, който се състои в решаването на казус и се оценява анонимно по шестобалната система. Оценяването се извършва от двама членове на конкурсната комисия независимо един от друг и ако оценките им се разминават с повече от една единица, крайната оценка се определя от арбитър (трети член на конкурсната комисия). Кандидатите, получили оценка не по-ниска от 4.50, се допускат до устния изпит.

Устният изпит се провежда под формата на събеседване, при което се обсъждат три теми. На кандидатите се предоставя възможност да покажат професионалните и личните си качества по време на събеседването. Устният изпит се оценява по шестобалната система от всички членове на комисията. След това се прави класиране за всяка длъжност въз основа на сбора от оценките от писмения и устния изпит на кандидатите за съответната длъжност. При равен бал се взема предвид средната оценка от семестриалните и държавните изпити в университета. Назначенията се извършват от ВСС по реда на класирането. Недоволните кандидати могат да обжалват резултатите пред ВСС, като решението на ВСС по жалбата подлежи на обжалване пред ВАС. Вж. чл. 187 ЗСВ. Както бе отбелязано във връзка с фактор 2, новоназначените младши прокурори след това преминават шестмесечното първоначално обучение в НИП.

По силата на измененията в ЗСВ за разлика от конкурса за първоначално назначение, този за повишаване и преместване се основава на атестиране. Вж. чл. 189–209а ЗСВ. Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи, чиято дейност се подпомага от помощни атестационни комисии към съответната прокуратура, оценява всеки кандидат. По този начин тя отговаря на изискванията за обя-

вената свободна длъжност с изключение на кандидатите, които са атестирани една година преди обявяване на длъжността. При осъществяване на атестациите комисията към ВСС може да извърши проверки за събиране на допълнителна информация.

При атестирането всички комисии използват общи и специфични критерии в съответствие с изискванията на Наредба № 1 на ВСС от 2009 г. за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител. Общите критерии при атестиране са: брой, вид и сложност на преписките и делата; спазване на сроковете; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това; разбираемо и обосновано мотивиране на актовете; резултати от проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет; поощрения и наказания в периода, за който се извършва атестирането; спазване правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите. Специфичните критерии са: умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на по-горестоящия прокурор; способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство. При атестирането на административен ръководител и заместник на административен ръководител са предвидени допълнителни критерии за оценка на тяхната пригодност да заемат ръководна длъжност. ВСС може да покани за изслушване прокурора, чиято работа се оценява. Когато оценката е отрицателна, изслушването е задължително. ВСС класира кандидатите за всяка длъжност в зависимост от резултатите от атестирането и приема решение за повишаване или преместване на прокурор според поредността на класирането до попълване на местата след три поредни класирания.

ИРП в България от 2006 г. отрази както надеждите, така и опасенията относно приетата тогава в страната нова конкурсна процедура. Докато част от интервюираните изрази задоволството си от замяната на предишните практики за подбор (известни с широко разпространения непотизъм и пристрастие) с по-обективни критерии; други се опасяваха, че процедурите са прекалено тромави и отнемат време. Посещението през 2008 г. на екипа, изготвил доклада, установи, че въвеждането на новия режим за назначаване потвърждава и двете гледни точки. От една страна, уеднаквените критерии за подбор в голяма степен повишиха обективността при назначаването на прокурори, като почти липсват критики към съществуващите преди това лични симпатии и пристрастие. Тази обективност обаче сякаш се постига за сметка както на ефективността, така и на една по-разумна степен на субективност при отчитането на досегашната работа, мненията на предишни ръководители и конкретните нужди на наемащите ръководители.

Свързаните с режима на назначаване изменения в ЗСВ от 2009 г. като че ли доведоха до неговото подобряване и балансират успешно между обективни и субективни критерии. Запазвайки като цяло обективността на процеса по назначаване, измененията улесниха процедурата за повишаване/преместване чрез замяна на изпитната процедура с атестиране. Процесът по оценяване включва една разумна степен на субективизъм в процедурата по назначаване, тъй като подпомагащите атестационни комисии в съответните горестоящи прокуратури проверяват професионалните постижения на кандидатите от по-долна инстанция, когато са изрично оправомощени за това от Комисията към ВСС. Задължението на подпомагащите комисии да извършват проверки въз основа на предвидените в закона общи и специфични критерии се обективира в обобщен доклад за резултатите от съответната проверка, който се предоставя за изготвяне на окончателно предложение за комплексна оценка на органа, имащ водещата роля в този процес – Комисията към ВСС. Въпреки че съотношението между обективни и субективни критерии изглежда подобро след измененията в ЗСВ от 2009 г.,

за да се избегнат ненужният формализъм и продължителните процедури, има още какво да се подобри.

Като се има предвид горепосоченото, изглежда, че централизираните конкурси, бележат съществен напредък в сравнение с предишни практики, нещо, което дори и най-критичните интервюирани като че ли са склонни да признаят. Освен това интервюираните изразиха положителните си отзиви за направеното в Стратегията на МП (2010) предложение за публичност на всички процедури за назначаване и преместване на магистрати, както и на изслушването на кандидатите за членове на ВСС и желаещите да заемат ръководни позиции на отделни звена в съдебната власт. Вж. § 3.2. от Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. Докладът на Европейската комисия относно напредъка на България от месец юли 2010 г. разглежда като обещаващи предложените от Стратегията мерки за развитието на човешкия ресурс в съдебната система. Вж. Доклада на Европейската комисия относно напредъка на България по механизма за проверка и сътрудничество от месец юли 2010 г. на http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2010_400_en.pdf, с. 4.

Фактор 4: Подбор без дискриминация

Назначаването, повишаването и преместването на прокурори в други прокуратури на всички равнища в йерархията не се влияе или отказва несправедливо поради съображения, свързани с расова принадлежност, пол, сексуална ориентация, цвят на кожата, религия, политическо или друго мнение, национален, социален или етнически произход, физическо увреждания или имотно състояние; единственото изключение се състои в това, че не е дискриминационно изискването кандидатът за прокурорска длъжност да е гражданин само на съответната държава.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция ↑
<p>Правната уредба забранява етническа и полова дискриминация, но в България не се води статистика относно състава на прокуратурата по етнически признак, раса или пол. Проведените интервюта показват, че макар етническите малцинства да са слабо представени, мнозинството от състава на прокуратурата са жени и то на всички ръководни равнища. Критериите за подбор при назначаване в прокуратурата се основават на качествата на кандидатите и не са дискриминационни, като интервюираните не съобщават за случаи на дискриминация по полов, расов или етнически признак.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 6 от Конституцията гласи: „[в]сички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“. По силата на чл. 8 от новия ЗСВ законите се прилагат „точно и еднакво спрямо всички лица“ и „не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“. Законът за защита от дискриминация, *обн.*, ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г., *посл. изм.*, ДВ, бр. 103 от 29 декември 2009 г., забранява, *inter alia*,

пряка или непряка дискриминация, основана на пол и етническа принадлежност (вж. чл. 4), изисква еднакви критерии за оценка и равни възможности за професионално израстване и достъп до професионално обучение (вж. чл. 14–15) и насърчава наемането на представители на по-слабо представения пол или етнически групи (вж. чл. 24). За всички представители на магистратурата атестирането трябва да „гарантира еднакви възможности за кариерно израстване в съответствие с принципите на законност, равенство, обективност и прозрачност“. Вж. чл. 6 от Наредба № 1 на ВСС относно показателите и процедурата по оценяване на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител.

Както бе отбелязано в ИРП в България от 2006 г., според преброяването от 2001 г. 9.4% от българското население се самоопределя като етнически турци, докато други 4.7% се определят като роми. Вж. Национален статистически институт, Население към 1 март 2001 г. по области и етнически групи, достъпно на <http://www.nsi.bg/Census/Ethnos.htm>. Въпреки твърденията на интервюирани, че има представители на няколко етнически групи от малцинствата като роми, турци, евреи, арменци, главната прокуратура не води официална статистика за броя им, тъй като подобна статистика може да се счете за дискриминационна. Критериите за подбор при назначаване в прокуратурата са основани изцяло на качествата на кандидатите. Въпреки че предоставя равни възможности за работа, прокуратурата като че ли няма конкретни програми, които да насърчават назначаването на представители от етническите малцинства, и повечето интервюирани реагират негативно на „позитивната дискриминация“, или на действия, компенсиращи дискриминацията. Наличието на сигурни гаранции срещу дискриминация на малцинствени групи се доказва от безпристрастните критерии за подбор при назначаване в прокуратурата, съчетани с дългата история на положителни действия към малцинствата в българската образователна система като цяло. Трябва да се отбележи обаче, че прокурори (както и други магистрати) от малцинствени групи заемат ръководни позиции.

Освен това интервюираните и от двата пола отчетоха репутацията на България като страна с толерантна култура, отбелязвайки почти равното представителство на мъже и жени в прокуратурата. Жените присъстват на всички нива, а някои интервюирани посочиха, че все повече жени получават достъп до по-високи ръководни длъжности. Към настоящия момент жените заемат позиции на всички равнища в прокуратурата, като например заместник-главен прокурор, главен инспектор в Инспектората към прокуратурата, ръководители в апелативна, окръжна и районна прокуратура, говорител на главния прокурор и др. Интервюираните отбелязаха, че дискриминацията не се толерира, като посочиха пример, при който техен колега е наказан от главния прокурор за тормоз, основан на полов признак. Интервюираните не съобщават за жалби или съдебни процеси, включващи полова, расова или етническа дискриминация.

II. Професионални свободи и гаранции

Фактор 5: Свобода на изразяване

Както всички граждани, и прокурорите имат право на свобода на изразяване, религиозни убеждения, сдружаване и събрания. Поведението на прокурорите при упражняването на тези права следва винаги да бъде съобразено със закона и с установените стандарти и етични изисквания за тяхната професия.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
На прокурорите е забранено да правят публични изявления относно висящи дела, те трябва да са политически независими. Въпреки че прокуратурата разви по-открити и активни връзки с медиите и прокурорите имат по-голяма свобода на изразяване, за съжаление някои от тях постъпват неуместно при изразяване на становището си по висящи дела.		

Анализ/правна уредба:

Макар чл. 39 от Конституцията да предвижда, че всички граждани имат право да изразяват мнение, в него се сочи също и че това право не може да се използва за накарняване на правата на друго. Раздел V ЗСВ предвижда няколко ограничения по отношение на свободата на прокурорите да изразяват становище. Член 211, ал. 2 гласи, че прокурорите „са длъжни да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата“. Освен това чл. 212 ги ограничава да изразяват „предварително становище“ не само по възложените им дела, но и по делата, които не са им възложени. С други думи, на прокурорите им е почти напълно забранено да правят публични изявления по всякакви висящи дела. Освен горните ограничения, чл. 213 ЗСВ им забранява да дават правни консултации.

За прокурорите в България съществуват и ограничения да участват в политическа дейност; те трябва да бъдат „политически неутрални“ – чл. 6 ЗСВ. В качеството си на магистрати прокурорите нямат право да членуват в политически партии, организации, движения и коалиции, които преследват политически цели, нито да се занимават с каквато и да е политическа дейност, вж. Закон за политическите партии, *обн.*, ДВ, бр. 28 от 1 април 2005 г., *посл. изм.*, бр. 6 от 23 януари 2009 г. Възможно е обаче да присъстват на политически събрания и мероприятия, стига да не вземат активно участие.

Въпреки че международните правни норми предвиждат свобода на прокурорите да изразяват мнение¹, тяхното задължение да се въздържат обикновено налага съществени ограничения върху публичните им изявления по отношение на висящи дела. Ето защо водещи са законовите разпоредби, които ограничават тяхната свобода на изра-

¹ Вж. Насоки относно ролята на прокурорите, VIII Конгрес на ООН по предотвратяване на престъпността и третиране на правонарушителите, Хавана, Куба, 27 август – 7 септември 1990 г., Насока 8, както и ПРЕПОРЪКА Rec (2000) 19 на Комитета на министрите на ЕС относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, Принцип 6.

звяване. Отношенията с медиите са разгледани по-подробно във фактор 24. Законовите ограничения обаче трудно могат да се съчетаят с особено засилените връзки на прокуратурата с медиите и много от интервюираните се позовават на този факт. Концепцията, на която се основава това развитие, се съдържа в Стратегията на Главната прокуратура за работа с медиите, установяваща подробен план за засилване на връзките между прокуратурата и медиите. Въпреки че тези връзки са разгледани по-детайлно във връзка с фактор 23, следва да се отбележи, че главният прокурор сякаш наистина е решен да използва медиите като средство за подобряване на прозрачността и отчетността.

Макар че достъпът на медиите до дейността на прокуратурата може да бъде изключително полезен от гледна точка засилване на прозрачността, в някои случаи се отчита, че подадената от говорителите на прокуратурата информация цели да представи обвиняемите в изключително отрицателна светлина и публично ги очерня. Неотдавна след подобен случай на неуместно изявление на прокурор главният прокурор бързо го порица публично и последва дисциплинарно производство пред ВСС и наказание. Подобни прояви биха нарушили задължението на прокурорите по ЗСВ да не разпространяват конфиденциална информация за висящи дела. Съобщава се, че са предприети мерки публичните изявления на прокурорите във връзка с висящи дела да бъдат уместни, и да се надяваме, че прокуратурата ще успее да приложи точна мяра между по-голямата прозрачност и неразпространяването на информация, която би попречила на обвиняемия да получи справедлив съдебен процес.

Фактор 6: Свобода на професионално сдружаване

Прокурорите имат ефективно право на свобода на професионално сдружаване и събрания.

Те могат свободно да членуват или да създават местни, национални или международни организации, които представляват техните интереси, стимулират тяхното професионално обучение и защитават техния статус, без да бъдат изложени на неблагоприятни последици в професионално отношение поради тяхното участие или членство в дадена организация.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция ↑
<p>Асоциацията на прокурорите е допринесла значително за развитието на прокурорската професия, макар в миналото независимостта ѝ да е поставяна под съмнение поради постоянните опити за вмешателство в работата ѝ от страна на предишния главен прокурор. През последните няколко години асоциацията успя да се превърне в независима и ефективно работеща организация, в резултат най-вече на вътрешноведомствена критика и принос от страна на прокурорите. Членската маса е почти удвоена от 2006 г., асоциацията увеличи броя на участващите в управителния орган, създаде различни комисии, които отразяват нуждите на прокурорите и започна да говори от името на прокурорите по въпроси, засягащи техните интереси. Въпреки че прокурорите могат да участват в професионални асоциации, единствената друга организация на прокурори е Националното сдружение на българските прокурори, което съществува само символично.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 44 от Конституцията гарантира на гражданите правото „свободно да се сдружават“. По-конкретно „[с]ъдиите, прокурорите и следователите могат да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси“, вж. чл. 217, ал. 1 ЗСВ. Тези организации обаче „не могат да членуват във федерации и конфедерации на синдикални организации на работници и служители“, вж. чл. 217, ал. 2 ЗСВ. Освен това чл. 195, ал. 4 ЗСВ забранява на магистратите да получават възнаграждение от „държавна, общинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец...“. Макар и да не се преследва такава цел, това би могло да попречи на прокурорите да членуват в управителните органи на неправителствени организации, които не са строго професионални сдружения.

Асоциацията на прокурорите в България (по-нататък „Асоциацията“) е основана през 1997 г. и се е утвърдила като национална организация, представляваща прокурорите, като е постигнала забележителен напредък под новото ръководство на прокуратурата. Преди за Асоциацията имаше мнение, че се намира под влиянието на предишния главен прокурор, за когото се твърди, че се е намесвал в работата ѝ, за да прокара политически и лични интереси. След промяната в ръководството на прокуратурата обаче и освобождаването ѝ от натиска, тя бързо възстанови ролята си на независим защитник на прокурорите.

Поради пълната липса на доверие в нея сред редовите прокурори, Асоциацията реорганизира своя управителен съвет, като включи в него представители от повече райони от цялата страна и се стреми да създава сдружения по райони, за да може по-добре да обслужва интересите на прокурорите. Част от стратегията на Асоциацията е да оцени нуждите на членовете си и да отчете техния принос, очаквания и предложения за нови дейности чрез разпространението на въпросник, с който да бъдат събрани въпросните данни. Освен това Асоциацията създаде четири комисии с цел по-добро организиране на дейността си и стимулиране на ангажираността на прокурорите.

По решение на управителния съвет бяха създадени различни комисии. Първата е редакционната колегия, която всяко тримесечие публикува бюлетин, съдържащ информация и статии по въпроси, засягащи българските прокурори. Създадена е също така и интернет страница на самостоятелен сървър, където се архивират и могат да бъдат свалени копия от бюлетина и други документи, както и допълнителна информация за Асоциацията и нейните членове. Създаден е и чат-форум.

Комисията за обучение и квалификация е създадена в края на 2007 г. Тя оцени необходимостта от обучение на прокурорите от различните нива и райони. Съобщава се, че е провела два семинара заедно с НИП и е основала Академия за обучение. Академията има пролетна и есенна сесия с продължителност от една седмица. Първата сесия се състоя през есента на 2008 г. и беше посветена на данъчните престъпления. Запланирани са още семинари по теми, по които в момента НИП не предлага обучение.

Продължавайки предишните си усилия за подпомагане създаването на Правила за професионалната етика на прокурорите (по-нататък „Етичните правила“), Комисията по етика се включва активно в прегледа и оценката на проекта за единни етични правила за всички магистрати, включително и прокурорите, които правила се изработват от ВСС.

На последно място, Комисията по социални дейности е създадена с цел да съдейства да се отдели специално внимание на социални проблеми като жилищно настаняване, достъп до медицинска помощ и условия за пенсиониране на прокурорите. Освен това Асоциацията подобри своята репутация, като осигури финансова помощ на няколко прокурори, включително на една жена, която роди близнаци, и на друг прокурор, който се нуждаеше от лечение. Обмисля се също и учредяването на награда „Прокурор на годината“ с цел да се отдаде признание на заслужили членове и да се оповестяват пред обществото техните заслуги.

Усилията на Асоциацията да ангажира членовете си и да организира дейности, отговарящи на техните нужди, съществено подобриха репутацията ѝ. Голям брой от интервюираните лица я похвалиха като по-активна, независима и отзивчива. Много от интервюираните, които сочат, че са членове на Асоциацията, са се присъединили към нея през последните две години; членската ѝ маса се е увеличила почти двойно от 2006 г. насам, от 400 на 750 души. Съобщава се за външно финансиран пилотен проект за помощник-прокурори, който е допринесъл съществено за тези положителни промени, макар че не е ясно дали ще бъде осигурено финансиране от национални източници, за да се продължи работата в тази насока. Някои от анкетираните препоръчват по-добра координация на дейността, свързана с обучението.

Асоциацията не получава финансиране от правителството и разчита единствено на членски внос. Въпреки че, когато е необходимо, тя съгласува действията си с главния прокурор и офисите ѝ се намират в Съдебната палата, както изглежда, сега тя е независима организация без външни вмешателства от страна на ръководството на прокуратурата. Асоциацията многократно предприема действия в защита на интересите и независимостта на прокурорите при конфликтни ситуации. Неотдавна например тя зае публично позиция относно неосигуряването на финансови средства за премии на магистратите в края на 2009 г. и относно реакцията на ВСС по повод твърденията за корупция при назначаването на административни ръководители в съдебната система.

Като цяло изглежда, че Асоциацията успешно е променила своята репутация на организация, за която се смяташе, че е под влиянието на бившия главен прокурор, и се възприема като организация, откликваща на нуждите на българските прокурори. Усилията ѝ са впечатляващи, но пред нея стои предизвикателството да продължи за напред да надгражда върху първоначалния успех и да стане стабилен защитник на интересите на прокурорите. Въпреки че е нужно да се полагат още усилия за подобряване на ефективността на Асоциацията, нейната независимост вече не се поставя под съмнение. Не се обсъжда и свободата на прокурорите самостоятелно да си изберат професионална организация, въпреки че Националното сдружение на прокурорите в България като алтернативна организация вече съществува само символично. Фактът, че Сдружението не предприема отделни действия, се смята за доказателство за независимостта на Асоциацията и за подкрепата, която прокурорите ѝ дават.

Фактор 7: Свобода от неправомерно влияние

Прокурорите имат възможност да изпълняват своите професионални функции без неправомерна намеса от страна на прокурорски и други органи.

Заклучение	Съотношение: Отрицателно Тенденция ↔
<p>Независимостта на прокурорите е защитена на законово ниво, а корупцията и подкупът са наказуеми престъпления. Главният прокурор е предприел положителни стъпки, за да предпази прокурорите от неправомерно влияние, включително и за по-голямо зачитане на тяхната свобода на действие; повдигнати са обвинения за извършено престъпление или са наложени дисциплинарни наказания на прокурори, уличени в корупция, и се отдава по-голямо значение на стандартите, свързани с етиката и конфликтите на интереси. Някои от анкетиранията отбелязват, че в резултат на това значително са намалели практиките на предлагане на подкуп от страните в наказателното производство, но според наблюдатели корупцията продължава да е широко разпространена. Макар усилията на главния прокурор да са насърчаващи и да са предприети конкретни мерки за борба с корупцията, общото впечатление е, че при изпълнение на работата си прокурорите все още са подложени на неправомерно влияние на страни в производството, адвокати, съдии, държавни органи, организирана престъпност и семейни връзки.</p>	

Анализ/правна уредба:

Множество правни разпоредби закрепват изпълнението на прокурорските функции без неправомерно вмешателство на власти във и извън прокуратурата. Първостепенна гаранция за приложението на принципа се открива в Конституцията, която предвижда, че „[с]ъдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“. Вж. чл. 117, ал. 2. Независимостта на прокурорите се осигурява също и от разпоредбата, предвиждаща, че решенията на ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, включително прокурори, се приемат с тайно гласуване. Вж. чл. 131 от Конституцията. На теория това би следвало да даде възможност на членовете на ВСС да гласуват по съвест, а не да бъдат притискани да гласуват по определен начин, за да услужат на една или друга партия, макар че някои от интервюираните лица предполагат, че по този начин се дава и възможност да бъдат избегнати отчетността и прозрачността в работата на ВСС. Следва обаче да се отбележи, че Конституцията дава на министъра на правосъдието значителни правомощия по отношение на магистратите, включително правото да прави предложения „за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи“. Вж. чл. 130а, ал. 3 от Конституцията.

Разпоредби, осигуряващи независимостта на прокурорите, се съдържат в различни нормативни актове, включително в Закона за съдебната власт, който предвижда, че прокурорите трябва да основават актовете си на Конституцията, „... на закона и на събраните по делото доказателства“. Вж. чл. 2 и чл. 3 ЗСВ. Освен това чл. 4 ЗСВ предвижда, че прокурорите трябва да изпълняват функциите си безпристрастно. Подобни разпоредби се съдържат и в НПК, който задължава прокурорите да разкриват обективната истина (вж. чл. 13) и да вземат решенията си по вътрешно убеждение (вж. чл. 14). Вж. също и чл. 10 и 18 НПК.

Други нормативни актове осигуряват основата за противодействие срещу корупцията сред прокурорите. Така например НК предвижда, че „който склонява длъжностно лице от... съдебните органи да наруши свое служебно задължение във връзка с правораздаването, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години“. Вж. чл. 289 НК. От друга страна, „длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години“. Вж. чл. 301 НПК. Освен това за подкуп, извършен „от лице, което заема отговорно служебно положение, включително прокурор,... наказанието е... лишаване от свобода от три до десет години, глоба до двадесет хиляди лева“ (12 315 щ.д.)¹, като се предвиждат и други наказания. Вж. чл. 302, т. 1 НПК; вж. също чл. 304а НК.

Първоначалната оценка на Американската асоциация на юристите (АВА) по отношение на прокурорите в България установява, че според широко разпространеното мнение прокуратурата е податлива на корупция и външно влияние, дължащи се на политически и икономически интереси, на организираната престъпност, както и на социални връзки с приятели и роднини. Вж. Доклад за 2006 г., ИРП – част I, 19–21. Обстоятелствата, обосноваващи този извод, са най-добре описани от последните количествени оценки, които показват, че представите за съществуването на корупция в България и при изпълнение на функциите на съдиите и прокурорите в частност остават доста разпространени като цяло. Например Индекс за възприятието на корупцията (понататък ИВК), изготвен от Асоциация „Прозрачност без граници“, е комплексен индекс, който извлича от многобройни източници оценъчни мнения на експерти относно корупцията за период от две години. Вж. Transparency International and University of Passau. The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2007 (Sep. 2007). [Асоциация „Прозрачност без граници“ и Университетът в Пасау – Методология на Индекса на възприятието на корупцията, 2007 г. (септември 2007 г.)]. За 2007 г. индексът на възприятието на корупцията за България е 4.1 от 10, което означава предпоследно място за региона на ЕС и Западна Европа или 64-то място измежду 180 държави. През 2008 г. обаче индексът за възприятието на корупцията за България пада на 3.6, което я нарежда на последно място в ЕС и Западна Европа, и на 72-ро място сред 180 държави. Резултатът за 2009 г. е 3.8, което означава изкачване до 71-во място измежду 180 държави и показва незначителен напредък. Резултатът обаче е окуражаващ и отразява положителна тенденция в начина, по който се възприема цялостното ниво на корупцията в България, а това според Асоциация „Прозрачност без граници“ се дължи на големия брой повдигнати обвинения за корупция през първите няколко месеца от управлението на новото българско правителство и на последвалата отмяна на забраната за отпускане на европейските фондове. Въпреки че признава положителното развитие, Асоциация „Прозрачност без граници“ подчертава, че реформата, предвиждаща борба срещу корупцията и организираната престъпност, все още предстои. Вж. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2009 2–3 [Асоциация „Прозрачност без граници“, Индекс на възприятието на корупцията за 2009 г., 2–3].

Още по-големи притеснения поражда изготвеният от Асоциация „Прозрачност без граници“ Световен барометър на корупцията, който включва статистически анализ на публичните представи, свързани с корупцията, в различните сектори и институции. В доклада за 2007 г. (Вж. Global Corruption Barometer. Transparency International 2007 [Световен Барометър на Корупцията, Асоциация „Прозрачност без граници“, 2007 г.]

¹ В този доклад българският лев (BGN) е преизчислен в щатски долари (USD) по обменния курс към момента на провеждането на интервютата за целите на настоящата оценка (1 щ. д. = 1,62 лв.).

правната система и съдебната власт получават резултат 4.2 от 5, като 1 означава пълна липса на корупция, а 5 означава изключително висока корупция. *Пак там*, с. 22. От 14 проучени сектора само политическите партии са получили такъв висок показател, което сочи, че според общественото мнение тези са двата най-корумпирани сектора в цяла България. Освен това 72% от анкетиранияте определят усилията на правителството за борба с корупцията като неефективни. *Пак там*, с. 24. В доклада за 2009 г. правната система и съдебната власт са класирани като най-засегнатите от корупцията в България. (Вж. Transparency International. Global Corruption Barometer 2009 at 2 [Асоциация „Прозрачност без граници“, Глобален Барометър на Корупцията, 2009 г., с. 2]). Резултатите на правната система и на съдебната власт са влошени и те са получили оценка 4.5. *Пак там*. Макар че увеличеният корупционен натиск в този сектор предизвиква големи притеснения, важно е да се подчертае, че когато анкетиранияте за барометъра лица биват запитани относно техния личен опит, свързан с корупция, те сочат полицията два пъти по-често от служителите в правната система и съдебната власт. Деветнадесет процента от анкетиранияте съобщават, че са подкупвали полицаи, а 10% съобщават, че са подкупвали представители на правната система и съдебната власт.

Интервюираните дават смесени отговори във връзка с промените от 2006 г. насам. Докато много от тях смятат, че главният прокурор има искрено желание да изкорени корупцията в прокуратурата и да запази независимостта на прокурорите от неправомерно вмешателство, други намират, че не са настъпили достатъчно промени и че културата на корупция и неправомерно влияние все още не е забравена. Анкетиранияте във и извън прокуратурата вярват, че усилията на главния прокурор са довели до съществено намаляване на корупцията сред прокурорите и на неправомерните вмешателства. По-конкретно, тези по-позитивно настроени респонденти заявяват, че подкупът вече не е ефикасно средство за получаване на благоприятно решение било то в полза, или срещу обвиняемия. За разлика от преди, когато лесно можеше да се намерят адвокати, действащи като посредници между прокурорите и защитниците, външното вмешателство с характер на чиста сделка значително е намалало.

Същевременно обаче проучване от 2010 г., изготвено от Центъра за изследване на демокрацията и възложено от Европейската комисия с цел да се проучат връзките между организираната престъпност и корупцията, прави извода, че практиката на директния подкуп чрез сделки с пари в брой или други материални блага, е намалала единствено поради промяната в модела на взаимната зависимост между прокурорите и организираната престъпност. Вж. Център за изследване на демокрацията. Проучване на връзките между организираната престъпност и корупцията (2010 г.), достъпно на <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20216> (по-нататък „Доклад на ЦИД“). Изследването на положението в България разкрива, че при новия модел прокурорите, за които се смята, че са корумпирани, „са станали част от бизнес мрежите и инвестират на местно или национално равнище, а след това получават съдействие за извличане на максимален приход от капитала си. Предпазвайки се от открито опериране с натрупания капитал, те управляват печалбата чрез роднини или други тесни връзки“. *Пак там*, 215–216. Както изглежда, последните разследвани случаи, свързани с висши магистрати (включително прокурори), които са придобили скъпи недвижими имоти, притежавани официално от близки роднини, потвърждават изводите на въпросното проучване. Друг важен извод на същото проучване е свързан със строго йерархичната структура на българската прокуратура, съчетана с широки правомощия, концентрирани в ръцете на главния прокурор. Ако организираната престъпност съумее да получи контрол само върху главния прокурор, това ще ѝ даде възможност да действа в рамките на цялата прокуратура и да нанесе сериозни поражения върху съдебната система. В тази насока проучването цитира практики, свързани с двама бивши главни прокурори. Смята се, че за разлика от тях, настоящото ръководство на прокуратурата полага усилия да

промени тези практики. От друга страна, „въпреки промените по върховете на институцията и рязкото увеличение на заплатите на прокурорите през последните 3–4 години, старите връзки с организираната престъпност, особено на местно равнище, все още са съхранени“ – заключава изследването. *Пак там.*

В светлината на тези наблюдения е необходимо мерките на прокуратурата срещу корупцията да бъдат насочени към предпазване на системата от неправомерно вмешателство, независимо от личностните характеристики на главния прокурор. В противен случай при смяна на главния прокурор прокуратурата ще остане податлива на вмешателства от страна на организираната престъпност. Във връзка с предпазните мерки, някои от анкетиранията лица предполагат, че ограничаването на правомощията на прокурорите би могло да предпази интересите на обществото от злоупотреби от страна на корумпирани прокурори. Други напомнят, че няколкото промени в нормативната уредба, насочени към ограничаване на правомощията на прокурорите, са довели само до отслабване на способността на прокуратурата да се бори с престъпността. Смята се, че всъщност най-ефикасното средство за предотвратяване на корупцията и податливостта на прокурорите към неправомерно вмешателство, се крие в усъвършенстването на механизмите за отчетност в прокуратурата.

Главният прокурор е изправен пред неблагоприятната задача да се справи с продължавалото години наред неправомерно вмешателство в работата на прокуратурата. Като явен поддръжник на независимостта на прокурорите и застъпник за по-голяма отчетност и прозрачност, той е повишил очакванията за промяна в една институция, считана от мнозина за корумпирана. Макар че демонстрира воля за повдигане на обвинения срещу корумпирани прокурори и за предаването им на ВСС за търсене на дисциплинарна отговорност, проведените интервюта сочат, че обществеността очаква и по-нататъшни мерки.

Определени структурни промени дават окуражителни сигнали, че ще бъде търсена отговорност на корумпираните прокурори. ВСС се превърна в постоянно действащ орган с независим Инспекторат, който има задачата да проучва сигнали срещу магистрати и да препоръчва действия, насочени към търсене на дисциплинарна отговорност. *Вж. за обща информация* разпоредбите на глава трета от ЗСВ. Почти едновременно с това и главният прокурор реформира Инспектората към прокуратурата, като го насочи да се занимава главно с корупцията сред магистратите и увеличи персонала му от 3 на 11 прокурори. Да се надяваме, че допълнителният капацитет на Инспектората към ВСС и на Инспектората към прокуратурата ще допринесе за по-добра отчетност на прокурорите и съответно за намаляване на корупцията и външните вмешателства. По-голямото зачитане и мерките за закрила на правото на преценка на прокурорите (*вж. по-долу* фактор 10 относно функциите, свързани с правото на преценка), предприетите мерки за по-обстойно обучение относно етичните норми и тяхното прилагане, както и относно правилата, свързани с конфликтите на интереси (*вж. по-общо* раздел IV по-долу, относно отчетността и прозрачността), дават надежда, че външните вмешателства в работата на прокурорите ще започнат да намаляват.

Нещо повече, през юни 2010 г. българското правителство прие нова Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система, която Европейската комисия намира за съществена и обещаваща крачка към отстраняване на „съществуващите недостатъци“ в съдебната практика, включително неправомерното влияние и особено корупцията в системата на съдебната власт. В доклада на Европейската комисия от м. юли 2010 г. относно напредъка на България се преценява, че тази стратегия заедно с последните подготвени изменения на Закона за съдебната власт демонстрират „политическа воля за постигане на дълбока реформа в системата на съдебната власт“.

Националната стратегия за противодействие на корупцията от 2009 г. също се цитира като обещаваща в тази насока. Както отбелязва Комисията обаче, нейното прилагане все още не е започнало; вж. Доклад на Европейската комисия от 2010 г., с. 3, 6 и 7.

Силната политическа воля, съчетана с твърдото намерение на прокуратурата да се бори против корупционните практики на прокурорите, дават големи надежди и обещават да доведат до успешна реформа за изкореняване на корупцията. Както се отбелязва в доклада за 2006 г. ИРП обаче, тази борба изглежда ще продължи дълго и изисква не само мерки от страна на институциите, но и цялостна промяна в отношението и очакванията на прокурорите и на обществото.

Накрая се изразяват притеснения относно поредица от неотдавнашни полицейски операции срещу организираната престъпност и нейната потенциална възможност да влияе по политическа линия на прокурорите. Макар че непосредственият контрол от страна на прокуратурата върху полицейските акции се смята за положителна промяна, някои предубедени коментари и поведение от страна на прокурори по време на тези акции се приемат като знак, че върху прокуратурата е оказвано политическо въздействие, накърняващо правата на обвиняемия. След една такава акция е започнало дисциплинарно производство, приключило с налагане на санкции, което може да е индикация, че ВСС и настоящото ръководство на прокуратурата не толерират подобни действия.

Фактор 8: Защита от тормоз и заплашване

Прокурорите имат възможност да изпълняват своите професионални функции в безопасна среда и те, както и техните семейства, се ползват със закрилата на държавата.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Охраната в повечето съдебни сгради и кабинети на прокурорите като цяло изглежда задоволителна, макар че в по-малките сгради се нуждае от усъвършенстване. Съдебната полиция е поставена на входовете на съдебните сгради; повечето разполагат с метални детектори и скенери и установяват самоличността на влизащите, докато прокурорите и останалият съдебен персонал влизат през отделен, охраняван вход. В някои сгради обаче няма допълнителна охрана, която да попречи на своеволен достъп до кабинетите на прокурорите. Случаите на тормоз и заплашване изглеждат сравнително изолирани. Някои прокурори обаче смятат, че не са защитени достатъчно и че професията им става все по-опасна.</p>		

Анализ/правна уредба:

Наказателният кодекс съдържа няколко разпоредби, предназначени да защитават прокурорите от тормоз и заплашване. За убийство на прокурор се предвижда наказание от 20 до 30 години лишаване от свобода или доживотен затвор; причиняването на телесна повреда на прокурор се наказва с лишаване от свобода за срок от 1 до 15 години според случая; ако някой употреби сила, заплашване или злоупотреби с властта си, за да упражни принуда по отношение на прокурор, се наказва с лишаване от свобода от 2 до 8 години. Вж. чл. 116, ал. 2, чл. 131, ал. 2, чл. 143, ал. 3 от Наказателния кодекс).

ЗСВ възлага на МП охраната в съдебната система. Вж. чл. 391 ЗСВ. Това предполага охрана на всички сгради на съдебната система; физическа охрана на магистратите и свидетелите, когато е необходимо; поддържане на ред в съдебните сгради; съдействие на съдебните органи при призоваването на лица и при съдебното изпълнение; принудително довеждане на лица, когато това е постановено от съдебен орган; и конвоиране на подсъдимите до съответния орган на съдебната власт. Вж. също *Наредба № 1 на МП за структурата, организацията и дейността на охраната на органите на съдебната власт (посл. изм. 2006 г.)* и чл. 36 от *Наредба № 4 от 10.01.2008 г. за правилата и нормите за безопасност и охрана при проектиране, строителство, реконструкция, модернизация и експлоатация на обектите на съдебната власт*, и Приложение (30.01.2003 г.) (предвиждащо 1155 лица за това звено за охрана). Според МП бюджетът на това звено за 2005 г. е 16 227 911 лв. (9 991 940 щ. д.), а за 2008 г. е 20 026 863 лв. (12 331 100 щ. д.). МП съобщава, че отговаря за 98 съдебни сгради и определя средно по четирима охранители за всяка сграда. Останалите служители на звеното изпълняват другите изброени функции. 14 съдебни сгради разполагат с общо 19 метални детектора. Не е ясно дали охранителите в останалите 84 сгради имат ръчни детектори или прибегват до други форми на претърсване, за да проверяват лицата, които влизат в сградата, и техните чанти.

Като цяло охраната на българските съдебни сгради и на прокуратурите изглежда е на достатъчно добро ниво с малки изключения. На входа на всички съдебни сгради, които изготвляват изследването екип посети, има охрана и влизащите трябва да минат през метален детектор и да покажат документ за самоличност. В една по-малка съдебна сграда нямаше подобен детектор и извършващият оценката екип беше пропуснат, без да бъде претърсен и без да му бъдат поискани документи за самоличност. Екипът беше уведомен, че охранителите от съдебната полиция преценяват по свое усмотрение кого да претърсят. В повечето съдебни сгради куфарчетата, чантите и пр. предмети се пропускат през скенери с конвейерни ленти. Повечето сгради имат отделни охраняеми служебни входове, през които влизат съдии, адвокати и други съдебни служители, както и техни посетители, които могат да преминат без проверка, след надлежно легитимиране. В самите сгради, във фойетата или пред/в съдебните зали, обикновено не се вижда много охрана. В Съдебната палата има охранител на всяка врата, водеща към частите на сградата, в които се намират кабинети на съдии, прокурори и високопоставени представители на съдебната администрация. В другите посетени от екипа сгради понякога има подобен пост, който контролира достъпа до кабинетите, но има и сгради, в които всеки влязъл в сградата може да стигне до кабинетите на прокурорите без допълнителни проверки. За една сграда е поискано да бъде изградена стена, която да отделя кабинетите на съдиите и съдебния персонал от публично достъпните места, но това се е оказало невъзможно поради силно ограничена бюджет за инфраструктура на съдебните сгради.

Доста редки и малозначителни са заплахите и опитите за заплашване на прокурори, напр. подават се фалшиви оплаквания от обвиняеми, режат се автомобилни гуми; за един прокурор обаче се съобщава, че е бил мишена на неуспешен заговор за убийство чрез наемен убиец, организиран от осъдено лице с цел отмъщение. Повечето интервюирани изразяват увереност в осигурената от МП охрана на прокурорите. Поради засилената дейност срещу организираната престъпност обаче изглежда се поражда все по-силно безпокойство и несигурност сред прокурорите, доколкото някои от тях съобщават, че се чувстват все по-уязвими. Те твърдят, че се проявява все по-голяма неохота да се работи по чувствителни дела, което в голяма степен се дължи на опасения, че делата, свързани с организираната престъпност и случаите на корупция, застрашават тяхната сигурност.

Общо взето, сигурността изглежда е на задоволително равнище, но следва да се положат усилия за подобряване на охраната на прокурорите. Охраната на съдебните сгради като цяло е добра, но не е ясно дали прокурорите биват охранявани и извън кабинетите им. Ако от тях се изискват по-ефективни действия срещу организираната престъпност и корупцията, би следвало да се отделят повече внимание и средства за повишаване на тяхната безопасност при изпълнение на служебните им задължения и в личния им живот.

Фактор 9: Иmunитет при изпълнение на служебните задължения

Прокурорите се ползват с имунитет за действията, които са извършили добросъвестно в служебно качество.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция ↔
Прокурорите се ползват с имунитет за служебните си действия, освен ако последните съставляват умишлено престъпление от общ характер.		

Анализ/правна уредба:

През последните години имунитетът на прокурорите при изпълнение на служебните им задължения продължава да еволюира. Преди 2003 г. имаше критики, че е прекалено широк. Както е отразено в ИРП от 2006 г., измененията в Конституцията от 2003 г. ограничиха имунитета на прокурорите до „функционален“, отнасящ се до техните служебни действия, освен ако извършеното е умишлено престъпление. В сегашната си редакция чл. 132 от Конституцията гласи: „[п]ри осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер“.

Понастоящем за имунитета на прокурорите при изпълнение на техните служебни задължения изглежда е намерено подходящото съответствие между защитата им при добросъвестни действия, извършени в служебното им качество, и допускането да се търси наказателна и гражданска отговорност при извършване на умишлено престъпление и за действия извън служебните им задължения. Изготвилият изследването екип не разполага с информация за случаи, при които прокурори да са се позовали, успешно или не, на своя служебен имунитет.

III. Прокурорски функции

Фактор 10: Функции, свързани с право на преценка

Свободата на преценка на прокурорите, когато е разрешена в определена правна система, се упражнява етично, независимо и без политическа намеса, а критериите за вземане на тези решения са известни на обществото. Правомощието на прокурора да откаже образуването или да прекрати наказателното производство по своя преценка е закрепено в закона и, ако се упражнява, се обосновава в достатъчна степен в писмена форма, като мотивите за него се прилагат към прокурорската преписка.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Прокурори съобщават за намаляване на натиска или намесата от горестоящи прокурори при упражняване на правото им на преценка. Същевременно, макар и да е налице напредък във връзка с оправомощаването на прокурорите да упражняват своето право на преценка без намесата на по-горестоящите прокурори, все пак този напредък не е съвсем устойчив. Процесуалните правила в институцията и в цялата система трябва да бъдат направени по-конкретни, така че точно, ясно и прозрачно да бъдат определени обхватът на правото на преценка и отговорността, както и независимостта на прокуратурата и на всеки един прокурор. Освен това прокурори изразяват безпокойството си относно средствата за надзор, предвидени за проверка на правото на преценка, и отбелязват, че прекалено централизираната структура на прокуратурата усложнява упражняването на това право от всеки отделен прокурор.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 127 от Конституцията и чл. 46 НПК предвиждат, че прокурорът ръководи и упражнява надзор върху разследването на престъпленията от общ характер. Прокурорът може също така сам да извършва разследване или отделни действия по разследването, след като се запознае с извършеното от следователя. Прокурорът е държавен обвинител в съдебното производство. Член 242 НПК посочва действията, които може да предприеме прокурорът, когато получи делото след приключването на разследването. Тези действия включват прекратяването на производството, спиране на производството, указване да бъдат отстранени съществени процесуални нарушения или повдигане на обвинение. Когато вземат решения във връзка със следствието или наказателното преследване по делата, прокурорите трябва да правят това по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона. Вж. чл. 14 НПК.

Ако прокурорът откаже да образува досъдебно производство или поиска от съда да спре или прекрати наказателното производство, той трябва да уведоми за тези свои действия пострадалия и обвиняемия. Вж. чл. 213, 243 и 244 НПК. Пострадалите имат правото да обжалват решението на прокурора пред по-горестоящия прокурор или пред наказателния съд. Вж. чл. 243–244 НПК.

По-горестоящите прокурори могат да отменят постановленията на подчинените им прокурори. Според чл. 46, ал. 3 НПК „[п]о-горестоящият по длъжност прокурор и прокурорът от по-горестоящата прокуратура може писмено да отмени или измени постановле-

нията на непосредствено подчинените му прокурори. Неговите писмени указания са задължителни за тях. В тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването и други процесуални действия“. Главният прокурор на Република България осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 46, ал. 4 НПК, *вж. още* чл. 126, ал. 2 от Конституцията. По-горестоящ по длъжност прокурор или прокурор от по-горестояща прокуратура може да отмени постановлението, с което негов подчинен прокурор отказва да образува досъдебно производство. Нещо повече, по-горестоящият прокурор може и сам да постанови образуването на досъдебно производство и започването на разследване. *Вж.* чл. 213 НПК.

И ЗСВ урежда по същия начин отношенията в прокуратурата. Прокурорът ръководи разследването и отговаря за внасянето и поддържането на обвинението пред съда. Прокурорът взема решенията си по вътрешно убеждение, основаващо се на обективно, всестранно и пълно разследване на всички обстоятелства от значение за делото, като се ръководи от закона. *Вж.* чл. 14 НПК. При изпълнението на своите задължения прокурорите са независими от съда. *Вж.* чл. 10 НПК.

„Прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор“. *Вж.* чл. 136, ал. 3 ЗСВ. „Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност“ – чл. 136, ал. 4 ЗСВ. Ръководителите на подчинените на главния прокурор прокуратури „организират и ръководят дейността [им]“ – чл. 140 ЗСВ. Според чл. 142 главният прокурор и прокурорите от апелативните и окръжните прокуратури трябва да извършват ревизии и имат конкретното задължение да контролират работата на прокурорите в непосредствено по-ниските по степен прокуратури. Според чл. 142, ал. 3 на Инспектората към ВСС и на министъра на правосъдието се предоставя обобщена информация относно образуването и движението на преписките. Член 143 предвижда, че по-горестоящият по длъжност прокурор може да спира и да отменя разпорежданията на подчинените прокурори, при условие че това става в писмена форма. Писмените разпореждания на по-горестоящия по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му прокурори.

Както се отбелязва в ИРП за 2006 г., продължава процесът на либерализация на институционалните условия, при които отделните прокурори изпълняват служебните си задължения, и това се оценява от външни и вътрешни наблюдатели. Много от интервюираните прокурори с готовност подчертаха чувството си на еманципираност спрямо диктата на горестоящите в йерархията, което често достига до истинска автономност; този процес би бил благоприятен от въвеждането на по-детайлизирана институционална мисия¹ и на формално институционализирани процедури за вземане на решения.

Прокурорите се чувстват по-свободни да участват в дискусии със своите колеги и по-горестоящите прокурори, утвърждавайки правото си да вземат свои собствени решения по поверените им дела. Съобщава се, че „указанието отгоре“ гласи, че „трябва да бъде правило“ отделните прокурори да действат напълно самостоятелно по своя преценка в рамките на законовите си правомощия. Този преход от предишните отношения на доминация „отгоре-надолу“ се подкрепя и от изискването намесата на по-го-

¹ Прокуратурата е критикувана, че няма ясен и подробен политически мандат и вследствие на това няма достатъчна подкрепа от страна на обществото и на местно ниво. Сред обсъжданите фактори, като причина за това се изтъква прекалено буквалното придържане към „принципа за законност“ (т.е. всички видове престъпна дейност са с еднакъв приоритет за прокуратурата). *Вж.* Грозев, Йонко. „Задача № 1 – съдебната власт само от съдии“. - Правен свят (7.12.2009 г.), достъпно на www.legalworld.bg/print.php?storyid=18316 (на български език).

рестоящите прокурори да става само в писмена форма. Вследствие на това редовите прокурори се чувстват по-свободни, когато вземат решение дали да повдигнат обвинения по дадено дело, и според един от интервюираните случаи на отмяната на такива решения от горестоящите прокурори са намалели. В тази насока са и случаите на образуване на дисциплинарни производства за оказван натиск от горестоящите прокурори. Но все пак има примери и за обратното: макар че законът дава на редовите прокурори правото да решават дали да сключат споразумение, има сведения, че в някои прокуратури се изисква потвърждение от горестоящия прокурор.

НАТОВАРЕНОСТ НА ПРОКУРАТУРАТА, 2007–2009 г.

	2007 г.	2008 г.	Първа половина на 2009 г.
Общ брой на преписките	343,286	332,734	179,214
Новообразувани преписки	287,982	270,843	143, 082
Решени преписки	311,915 (91%)	307,546 (92.4%)	151,075 (84.3%)
Образувани досъдебни производства	75,844 (24%)	68,706 (20.6%)	33,033 (22%)
Откази да бъде образувано досъдебно производство	126,226 (40%)	126,094 (40.6%)	62,673 (41.5%)
Прокурорски актове, потвърдени от прокурори от втора инстанция	12,493 (77%)	9,818 (73%)	4,318 (73%)

Източник: Доклади за дейността на прокуратурата за 2007 г., 2008 г. и за първото шестмесечие на 2009 г., *достъпни на* <http://prb.bg/php/statdanni.php>

При посещението на екипа, изготвил ИРП за 2008 г., бяха изразени отделни притеснения във връзка с евентуални странични ефекти от няколко иначе полезни методи за надзор върху упражняването на правото на преценка от прокурорите: става въпрос за растящия брой периодични и *ad hoc* доклади, искани от различни йерархични нива, прозрачността в работата на Инспектората при ВКП и практиката да се подлагат на различни форми на засилено наблюдение делата „от висок обществен интерес“. В отговор на тези притеснения поредица от разпореждания на главния прокурор определят сега организацията и приоритетите при предоставяне на исканата информация. Предприето е осъвременяване на това нормативно определено изискване, като са отменени неясни заповеди и указания, които вече нямат действие поради припокриване на предмета, липса на основание или поради второстепенния им характер. Дава се приоритет на представянето на информация по електронната поща и други форми на електронно публикуване. Вж. Заповеди на главния прокурор № 301 (от 27 декември 2007 г.), № 283 (от 10 октомври 2008 г.) и № 780 (от 30 март 2010 г.). Освен това главният прокурор е одобрил процедури и протоколи за вътрешните проверки, извършвани от Инспектората, които са публикувани на официалната интернет страница на прокуратурата с цел по-голяма прозрачност в работата на Инспектората в тази насока. Вж. Заповед № 1692 на главния прокурор (от 26 май 2010 г.).

Вътрешни и външни наблюдатели изказват мнение, че е отслабнал неправомерният натиск от стоящи по-горе в йерархията за наказателно преследване срещу определени лица или за въздържане от такова. Смята се, че освен на положителното влияние на новото ръководство на прокуратурата, това отслабване на натиска се дължи и на

промените в системата, като например въвеждането на принципа¹ за случайно разпределение на делата и на конкурсното начало при назначаването и повишаването в длъжност.

Трудно може да се прецени до каква степен външният натиск изкривява упражняването на прокурорското право на самостоятелна преценка. Въпреки че отделните прокурори обикновено заявяваха, че се чувстват защитени, ни бяха посочени примери на боязън при преследването на знакови престъпни фигури, поради заявен страх от отмъщение. Общото мнение е, че равнището на корупция е намалало² и че ако има политически натиск в работата, той се извършва по канали на местно ниво, а не в посока отгоре-надолу през централната йерархия на прокуратурата. Неотдавна образуваните дисциплинарни и наказателни производства срещу прокурори обаче сочат, че икономическият натиск продължава да оказва влияние и че прилагането на новия етичен кодекс и на правилата за избягване на конфликт на интереси тепърва ще доведат до установяване на здравословна дистанция между прокурорите и тяхната социална среда, което от своя страна ще доведе до правилното упражняване на правото на преценка. Всички тези поводи за притеснение се наблюдават преди всичко в малките райони, където има по-голяма вероятност от заплашване, икономически и политически натиск и нерегламентирани контакти.

Много прокурори искат да се намали формализмът, който се изисква съгласно действащия НПК с цел увеличаване на ефективността на работата им и упражняване на правото им на преценка. Други обаче предупреждават, че ширещите се призови за „опростяване на процедурата“ могат да доведат до изгубването на важни процесуални гаранции, което не е в интерес на правосъдието.

Анкетираните отбелязват, че правото на преценка не може да бъде добре дефинирано и правилно очертано, ако не се въведе ясна отговорност. Изглежда има съгласие, че общата тенденция е към засилване на индивидуализацията на прокурорската отговорност. В тази връзка интервюираните подчертават колко е важно въвеждането на наказателно преследване по вертикала, на специализация и на съвместни екипи на правоприлагащите органи. Смята се, че това би довело до успешно обединяване на средствата и съсредоточаване върху конкретен важен случай, като същевременно се запази ясното отграничаване на отговорностите и мотивацията.

Интервюираните критикуват реда за оценка на делата, тъй като не се преценяват според тяхната сложност и тежест, не се отчита инициативата и постоянството на отделния прокурор³ и пр. Тези оплаквания са взети под внимание от ВСС, който издаде

¹ Нормативната уредба относно принципа за случайно разпределение на делата беше критикувана, че не отчита спецификата в работата на прокуратурата и че пречи на необходимата специализация. В тази връзка прокуратурите въвеждат вътрешни подразделения и прилагат разпределението на случаен принцип в рамките на тези подразделения съобразно тяхната специфика. Обаче в случай че отделите са твърде малки, този механизъм би загубил ефекта си. За разглеждане на проблемите, свързани с процедурите по случайно разпределение на делата и софтуерните системи, вж. Доклад относно прилагането на принципа за случайно разпределение на делата в изпълнение на проект „Консултативен форум на районните съдилища“; достъпен на <http://www.vss.justice.bg/bg/register/rezume/report.doc> (на български).

² Това обаче е абсолютно противоположно на всеобщото обществено мнение: както е посочено по-горе по фактор 7, Асоциация „Прозрачност без граници“ съобщава в своя Барометър на корупцията по света за 2009 г., че представителите на българската съдебна власт са считани за най-корумпирани от всички социални сектори и институции.

³ Оттогава насам ВСС е предприел мерки да подмени нормативната уредба на атестирането.

Наредба № 1 от 2009 г. за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител. Както бе обсъдено по повод на реда за назначаване, сега оценката на изпълнението на служебните задължения се основава на общи и специфични критерии. Използваните при атестирането показатели и критерии са регламентирани в Наредбата на ВСС, като включват сложността на делата и тяхната тежест, както и степента на личния принос на прокурора. Вж. фактор 3 по-горе. Други критики бяха отправени по повод на недоброто планиране и разпределение на ресурсите, довело до значителни несъответствия в географско отношение в броя на разпределените на един прокурор дела, предоставеното оборудване и добрите условия на работа. Мерки във връзка с тези критики се предвиждат в приетата от МП през юни 2010 г. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система, в глава 3, която поставя като стратегическа цел активното управление на натовареността на магистратите и на условията на труд, от една страна, а от друга – на техния брой и разпределение по работни места. За постигането на тази стратегическа цел правителството планира следното: да се разработят критерии и методика за оценка на натовареността на прокуратурите и на отделните прокурори; оптимизиране на броя на прокуратурите и на разпределението на човешките ресурси в тях; разработване на стандарти за условията на труд на прокурорите; диференциация на заплащането на прокурорите в съответствие с тяхната натовареност. Тези мерки се сочат с одобрение от Европейската комисия в доклада ѝ относно напредъка на България. Вж. Доклад за 2010 г. на Европейската комисия. Работещи в съдебната система анкетирани лица също дадоха положителна оценка на тази част от Стратегията.

Някои интервюирани се изказаха критично по отношение на прекалено централизираната структура на прокуратурата, където окончателните решения зависят от главния прокурор¹. Други подчертаха необходимостта да се систематизират в последователна и стабилна кодификация огромният брой указания, писма и други документи, чрез които понастоящем се ръководи прокуратурата. Вероятно подобен наръчник би могъл достатъчно подробно да опише всички правила на вътрешния ред и статута на отделните прокурори, като конкретизира обхвата на техните правомощия за самостоятелна преценка, предпазвайки ги от произволни вмешателства. Неотдавнашна заповед на главния прокурор представлява първа крачка в тази насока, в опит да бъде организирана обширната нормативна база, регламентираща работата на прокурорите, като отменя известен брой заповеди и указания заради временния им характер или припокриването на техния предмет с този на по-нова уредба. Въпросната заповед свежда до разумни размери обема на информацията, която следва да бъде предоставяна на погорестоящите нива в прокуратурата, и я канализира. Макар и високо оценен, според анкетирани служители на прокуратурата този първи опит да се улесни упражняването на свързаните с правото на преценка функции трябва да прерасне в по-цялостни усилия за изработване на изчерпателна кодификация на всички регулаторни и методологически инструменти. Да се надяваме, че подобно усилие ще доведе до стабилно упражняване на функциите на прокурорите, свързани с правото им на преценка, ще засили доверието на прокурорите при упражняването на тези функции и ще повиши ефикасността им. Някои от интервюираните предложиха също така в тази връзка

¹ През последните месеци г-н Велчев няколко пъти говори за необходимостта главната прокуратура да бъде преобразувана така, че да действа като звено, което дава методически указания и определя политиката, вместо да бъде сегашният всемогъщ и носещ цялата отговорност връх на тромавата пирамида на прокурорската йерархия. Вж. напр. интервю на главния прокурор Велчев – „Главният прокурор не трябва да е недосегаем“, достъпно на www.vesti.bg/?tid=40&oid=2581291 (на български).

да се въведат задачи и показатели за изпълнение, което ще позволи по-добро планиране и отчитане на ресурсите¹.

След изготвянето на първия ИРП през 2006 г. са направени значителни стъпки в посока предоставяне на възможност на прокурорите да упражняват самостоятелно своето право на преценка. Докато през 2008 г. положителните тенденции масово бяха описвани като „промяна в атмосферата“ и се отдаваха на усилията и лидерските способности на настоящия главен прокурор, при посещението на екипа през 2010 г. е очевидно, че са изготвени конкретни мерки и нормативни актове, насочени към стабилно упражняване на прокурорските функции, свързани с правото на преценка. Ако тези процедури и протоколи бъдат вписани в структурата на прокуратурата, това ще осигури тяхното устойчиво прилагане.

Фактор 11: Права на обвиняемия

Прокурорите са безпристрастни при изпълнението на своите функции и трябва да утвърждават равенството пред закона и спазването на правата на обвиняемия.

Прокурорите отказват да ползват доказателства, събрани в нарушение на човешките права на обвиняемия.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Българското законодателство предоставя процесуални права на обвиняемия във всички фази на наказателния процес. Направените наскоро изменения на НПК са широко критикувани за това, че ограничават незаконно правата на обвиняемия, но редица прокурори поддържат мнението, че предишната процедура е била в полза на подсъдимите. Макар че по принцип прокурорите изпълняват своите задължения съобразно закона, те не съумяват достатъчно добре да се разграничат от модел на поведение, който нарушава някои от правата на обвиняемия. Често те не упражняват достатъчен надзор върху разследването в досъдебното производство и невинаги се стремят да разкрият обективната истина по делото.</p>		

Анализ/правна уредба:

Всички граждани, които участват в наказателното производство, са равни пред закона. Съдът и всички органи на досъдебното производство прилагат законите точно и еднакво спрямо всички граждани. Вж. чл. 11 НПК. Освен това целта на всяко наказателно производство е да се разкрие обективната истина при спазване на състезателността между страните. Съдът, прокурорът и разследващите органи в пределите на своята компетентност са длъжни да вземат всички мерки, за да осигурят постигането на тази цел (чл. 12 и 13 НПК).

¹ За по-подробен анализ вж. Институт Отворено общество, „Цената на правосъдието в България, Оценка на динамиката и ефективността на обществените разходи за правосъдие и ред 1998–2008 г.“; вж. също Проект „Използване на мотивирани магистрати и съдебни служители“, достъпен на www.vss.justice.bg/bg/register/rezume/Workload%20Assessment%20System%20FINAL.pdf (на български).

Обвиняемият разполага с процесуални права във всички фази на наказателното производство. Съдът, прокурорът и разследващите органи разясняват на обвиняемия тези права и му осигуряват възможност да ги упражнява. Сред тях са правото на защита, презумпцията за невиновност, правото да не дава обяснения (и съответстваща недопустимост да се правят изводи във вреда на обвиняемия, ако откаже да дава обяснения) и защитата срещу противозаконно задържане. Вж. чл. 15–17 и 103 НПК. Член 55, ал. 1 НПК изброява и следните допълнителни права на обвиняемия: „да научи за какво престъпление е привлечен в това качество и въз основа на какви доказателства; да дава или да откаже да дава обяснения по обвинението; да се запознава с делото, включително и с информацията, получена чрез използване на специални разузнавателни средства, и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в наказателното производство; да прави искания, бележки и възражения; да се изказва последен; да обжалва актовете, които накърняват неговите права и законни интереси, и да има защитник. Обвиняемият има право защитникът му да участва при извършване на действия по разследването и други процесуални действия с негово участие, освен когато изрично се откаже от това право“.

В повечето случаи обвиняемият може да се откаже от правото на защитник, но съществуват обстоятелства, при които обвиняемият е длъжен да има защитник. Такъв е случаят, когато обвиняемият е непълнолетен; страда от физически или психически недостатъци, които му пречат да се защитава сам; не владее български език; страна е по дело с повече обвиняеми и един от тях има защитник; производството е пред Върховния касационен съд; обвиняемият не е в състояние да заплати адвокатско възнаграждение, желае да има защитник и интересите на правосъдието изискват това; делото е за престъпление, за което се предвижда лишаване от свобода не по-малко от десет години или друго по-тежко наказание; или делото се разглежда в отсъствието на обвиняемия (чл. 94 НПК). Когато делото се разрешава чрез споразумение, обвиняемият трябва да има защитник, който да подпише споразумението. Вж. чл. 381, 382 и 384 НПК.

Президентът, опозицията в Народното събрание и адвокатската колегия намират, че последните промени в НПК ограничават правата на обвиняемите, което противоречи на Конституцията и нарушава Европейската конвенция за правата на човека. Вж. промените в НПК от 28 май 2010 г. Една от промените дава право на прокурора и на съда да назначават „резервен“ защитник, за да се намали възможността за неоснователни забавяния в наказателното производство. Това назначаване става дори и ако обвиняемият не е упълномощил назначения защитник. Противниците на промените твърдят, че те са противоконституционни, тъй като противоречат на принципа на предимство на упълномощаването на защитник пред назначаването на такъв от орган на съдебната власт, както и на принципа на равнопоставеност на гражданите пред закона. Твърдят се също нарушения на чл. 6, ал. 3, б. „в“ от Европейската конвенция за правата на човека (по-нататък „ЕКПЧ“) и на чл. 14, ал. 3, б. „г“ от Международния пакт за граждански и политически права на основание, че тези международноправни актове обявяват правото на обвиняемия да избира своя защитник. В момента оспорените като противоконституционни промени са висящи пред Конституционния съд. Правителството и парламентарното мнозинство защитават промените на основание, че те ще намалят съществено продължителността на наказателните производства, тъй като ще попречат на подсъдимия и на защитника му да ги забавят извън дефинирания в ЕКПЧ разумен срок.

Пред Конституционния съд в момента се оспорва и изменението, с което се отменя глава XXVI от НПК, която даваше възможност на обвиняемия да иска делото му да бъде внесено в съда при неразумно забавяне на образуваното срещу него предварително наказателно производство (повече от две години за тежко престъпление и пове-

че от една година за други престъпления). Противниците на това изменение изтъкват като довод и противоречието му с чл. 5, ал. 3 ЕКПЧ. Аргументите на правителството в полза на отмяната са, че тя ще предотврати прекратяването на наказателното производство поради небрежно/недобросъвестно неизпълнение на задълженията на магистрата.

Освен това е прието изменение, с което се отстранява забраната съдът да основава присъдата си само на информация, получена чрез специални разузнавателни средства, и на показанията на свидетел със запазена в тайна самоличност. Това изменение също се оспорва пред КС в момента като противоконституционно на основание, че е в противоречие с принципите на създателното производство, което цели да доведе до разкриване на обективната истина.

Относно други разпоредби от измененията на НПК, влезли в сила през май 2010 г. и отнасящи се главно до използването на свидетелски показания, дадени извън съда, също се твърди, че ограничават правата на обвиняемия. Като цяло обаче прокурорите намират, че въпросните промени представляват опит да се възстанови разумният баланс между правата на обществото и тези на обвиняемия. Тяхното мнение е, че преди тази реформа процесуалните правила са били силно в полза на обвиняемия.

Анкетирани извън прокуратурата обаче изразяват тревога във връзка с големите ограничения на правата на обвиняемия, както и с премахването от НПК на разпоредбите, целящи дисциплиниране на органите на прокуратурата и следствието, когато те не изпълняват задълженията си да спазват правата на обвиняемия. Прокуратурата има няколко такива задължения в рамките на наказателното производство: първо, при дела от общ характер тежестта да се докаже престъплението и вината на обвиняемия лежи върху прокурора и разследващите органи (чл. 103 НПК). Второ, прокурорите трябва да направят необходимото в съдебното или съдебното производство да не се използват доказателствени средства, които не са събрани или изготвени при условията и по реда, предвидени в НПК (чл. 105 НПК). Трето, според чл. 196 и 226 НПК прокурорът е длъжен да ръководи, наблюдава и участва в разследването, като упражнява непрекъснат контрол върху хода му, неговата законосъобразност и своевременно приключване, както и да отстранява разследващия орган, ако е некомпетентен или предубеден; да отстранява незаконно събрани доказателства; да възлага на съответните органи на Министерството на вътрешните работи (по-нататък „МВР“) или на ДАНС отделни конкретни разследвания. Той трябва да проверява дали събирането на доказателствата е законосъобразно, обективно, всестранно и пълно, и ако установи, че някое от доказателствата е незаконно, да го отстрани и сам да извърши свое собствено разследване, за да разкрие истината. И накрая, чл. 107, ал. 3 НПК указва на всички разследващи органи да събират и проверяват както доказателства, които обвиняват, така и такива, които оправдават обвиняемия, с цел да бъде разкрита обективната истина.

Срещу прокурори може да бъде образувано дисциплинарно производство за неизпълнение на служебните задължения, посочени в НПК. Вж. чл. 307 ЗСВ. В такива случаи дисциплинарните наказания могат да бъдат забележка, порицание, намаляване на основното трудово възнаграждение с 10 до 25 на сто за срок от 6 месеца до две години, понижаване в ранг или в длъжност в същия орган на съдебната власт за срок от една до три години, освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител, дисциплинарно освобождаване от длъжност (чл. 308 ЗСВ). Обвиняемият има право да съди главната прокуратура за имуществени и неимуществени вреди, претърпени от него вследствие нарушаване на правата му (обикновено във връзка с незаконно или неправилно задържане под

стража), след официалното прекратяване на досъдебното производство или след оправдателна присъда.

Анкетираните, които не са служители на прокуратурата, са на едно мнение, че прокурорите не се стремят толкова да разкрият обективната истина, колкото се фокусират върху обосновката на твърдяното престъпление в обвинителния акт. Говори се, че те пропускат или нарочно не отстраняват незаконосъобразните доказателства от досъдебното производство, като оставят това на съда. Някои от интервюираните изразиха сериозна тревога във връзка със съществуваща тенденция в работата на прокурорите да не събират оправдаващи обвиняемия доказателства.

Съобщава се, че все още преобладават инерцията и бездействието, въпреки че прокурорите следва по-активно да работят върху законосъобразността на разследването¹. Мнозинството от анкетираните адвокати твърдят, че разследващите полицаи не са компетентни и поради това нарушават процесуалните правила на предварителното производство в около 50% от всички дела. Съобщава се, че нередовностите се състоят в неказване на съдействие за назначаване на защитник, в непредставяне на материалите по разследването на обвиняемия, в извършване на незаконно претърсване и изземване. Събирането на доказателствата не се извършва правилно, което води до изготвянето на недопустими доказателства. Вследствие на това все повече дела се връщат от съда за ново разследване. Като правило разследващите полицаи нямат подходящо образование и не са обучени да водят правилно разследванията. След ограничаването на правата на разследващите органи задълженията на прокурорите за надзор върху производството бяха значително увеличени. На практика обаче, според мнението на анкетираните извън прокуратурата, прокурорите обикновено не изпълняват достатъчно добре своите нови задължения. Говори се, че те често не упражняват надзор върху разследването и че когато се упражнява такъв надзор, той не е качествен. Твърди се, че след внасянето на обвинителния акт прокурорите отказват да предоставят информация и достъп на подсъдимия до преписката. Те обаче често дават интервюта в медиите във връзка с обвинението по делото, като по този начин злепоставят публично подсъдимия, без да е постановена присъда. Отрицателната реакция на главния прокурор при неотдавнашни подобни случаи и последвалите дисциплинарни производства във ВСС засега не се оказват достатъчни, за да предотвратят подобно поведение. Трябва да бъдат запланивани и приложени комплексни мерки с цел да се избегнат подобни действия за в бъдеще.

¹ Съвсем наскоро Европейският съд за правата на човека в решение по делото *Колєви срещу България* [*Kolevi v. Bulgaria*, No. 1108/02 Eur. Ct. H. R. (2009)] критикува органите на наказателното правосъдие за тяхната неспособност да водят независимо, обективно и ефикасно разследване за това, че не са провели разследването по едно знаково наказателно дело в очевидната насока. Поради тази причина е компрометиран необходимият всестранен, обективен и безпристрастен анализ на всички относими елементи по делото.

Фактор 12: Защита правата на пострадалите

При изпълнението на своите задължения прокурорите се запознават с мнението и тежненията на пострадалите, като зачитат надлежно достойнството, личния живот и сигурността на пострадалите и техните семейства.

Прокурорите са длъжни да осигурят на пострадалите да се предоставя информация относно наказателното производство и техните права, и че ще бъдат уведомявани за основните моменти в производството.

Заклучение	Съотношение: <i>Неутрално</i>	Тенденция ↑
<p>Последните промени в нормативната уредба предоставят повече права на пострадалите, особено в досъдебната фаза на производството. Отзивчивостта на прокурорите спрямо нуждите на пострадалите се е повишила вследствие на обученията, провеждани от НИП и неправителствени организации. Предвидените в Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления правни възможности се използват по-добре. На определени категории пострадали, напр. от трафик на хора и от организираната престъпност, се предоставя по-интензивна защита. Все още обаче продължава процесът на създаването на специализирани звена в рамките на прокуратурата, които да осигуряват подкрепа и закрила на пострадалите.</p>		

Анализ/правна уредба:

НПК предоставя процесуалното качество на пострадал на всяко лице, което е претърпяло имуществени или неимуществени вреди от престъпление. Вж. чл. 74 НПК. Съобразно чл. 75 пострадалият се ползва от следните права в досъдебното производство: „да бъде уведомен за правата си в наказателното производство; да получи защита за своята сигурност и тази на близките си; да бъде информиран за хода на наказателното производство; да участва в производството съгласно установеното в този кодекс; да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на наказателното производство; да има повереник“. Правата на пострадалия възникват само ако той изрично поиска да участва в досъдебното производство и посочи адрес за призоваване в страната.

Органите на досъдебното производство и съдът са длъжни да разяснят на пострадалия пълните права, с които той разполага, и да му дадат възможност да ги упражнява съобразно закона. Вж. чл. 15, 73, 227, 274 НПК. Най-често разследващият полицай или следователят осведомява пострадалия относно правата му и хода на досъдебното производство. Съдът осведомява пострадалите относно процесуалните правила и правата им по време на съдебната фаза. В най-добрия случай прокурорът възприема като ограничена своята роля по отношение на пострадалия. Тази представа се променя с последните изменения в НПК и на пострадалия се дават равни права с обвиняемия.

Законът осигурява правото на пострадалия да участва в съдебното производство в качеството на *частен обвинител*. Частният обвинител може да обжалва актовете на прокурора, с които отказва да образува досъдебно производство. Пострадалият може също да обжалва актовете на прокурора, с които се прекратява или спира наказателното производство. Вж. чл. 213, 243–244 НПК. Пострадалият може да встъпи в произ-

водството в качеството на частен обвинител с устна или писмена молба до съда най-късно до започване на съдебното следствие пред първоинстанционния съд. След като бъде конституиран като частен обвинител, пострадалият има право да поддържа обвинението заедно с прокурора или самостоятелно, ако последният заяви, че не го поддържа. Вж. чл. 77–78 НПК. Частният обвинител има още и следните права: „да се запознае с делото и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в съдебното производство; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда, когато са накърнени неговите права и законни интереси“ (чл. 79 НПК). Съобразно чл. 100 НПК и чл. 23, ал. 2 от Закона за правната помощ на частния обвинител може да бъде назначен повереник, при условие че не е в състояние да заплати адвокатско възнаграждение и интересите на правосъдието изискват това. Закон за правната помощ, *обн.*, ДВ, бр. 79 от 1 януари 2006 г., *посл. изм.*, 27 април 2010 г. В противен случай пострадалият трябва да упълномощи адвокат на свои собствени разходи.

По дела от частен характер пострадалият може да повдигне обвинения срещу извършителя на престъпление в качеството си на частен тъжител. Пострадалият трябва да подаде тѣжба в писмена форма до първоинстанционния съд. Вж. чл. 80 НПК. Производство по тѣжба на пострадалия може да бъде образувано само по отношение на по-леки престъпления, изброени изрично в Наказателния кодекс. Вж. чл. 161, 175, 193а, 218в, 348б НК¹. Тѣжбата трябва да бъде подадена в шестмесечен срок от деня, когато пострадалият е узнал за извършване на престъплението, или от деня, в който пострадалият е получил съобщение за прекратяване на досъдебното производство. Вж. чл. 81 НПК. Член 82 предвижда следните права за частния тъжител: „да се запознае с делото и да направи необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в съдебното производство; да прави искания, бележки и възражения; да обжалва актовете на съда, които накърняват неговите права и законни интереси, и да оттегля тѣжбата си“. Пострадалият и подсъдимият имат право да искат съдействие от органите на Министерството на вътрешните работи за събиране на сведения, които сами не могат да съберат (чл. 83 НПК).

Пострадалият може да участва в наказателното производство и в качеството на граждански ищец. В съдебното производство може да бъде предявен граждански иск за обезщетение за вреди. Искът може да бъде предявен най-късно до започването на съдебното следствие пред първоинстанционния съд въз основа на писмена или устна молба. В молбата трябва да се посочат характерът и размерът на вредите, за които се иска обезщетение и които са причинени от подсъдимия или от други лица, които носят гражданска отговорност. В качеството си на граждански ищец при участието си в съдебното производство и поддържането на своя иск пострадалият има права, сходни с правата на частния обвинител или частния тъжител, и може да иска обезпечаване на иска. Пострадалият може да обжалва актовете на съда, освен в случаите, когато производството е прекратено. Той няма право да предявява същия иск по реда на ГПК, докато не приключи наказателното производство. Вж. чл. 84–88 НПК.

Когато делото се разрешава със споразумение по глава XXIX на НПК, пострадалият има някои ограничени права. Ако споразумението бъде постигнато в хода на досъдебното производство, съдът уведомява пострадалия за него „с указание, че мо[же]

¹ Според чл. 48, 49 и 50 НПК прокурорът може да се присъедини или служебно да образува наказателно производство за престъпления, които се преследват по тѣжба на пострадалия, ако пострадалият „не може да защити своите права и законни интереси поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя на престъплението“. Делото трябва да бъде заведено в срок и съобразно приложимите разпоредби на НПК.

да предяв[и] граждански иск за неимуществени вреди пред гражданския съд“ (чл. 382, ал. 10 НПК). Писменото съгласие на пострадалия обаче е необходимо, когато споразумението се подписва в хода на съдебното производство, в което той участва като страна (частен обвинител или граждански ищец) – чл. 384 НПК. Когато с престъплението са причинени имуществени вреди, споразумението се допуска след тяхното възстановяване или обезпечаване (чл. 381 НПК).

Съобразно режима в НПК за обезщетяване на пострадалите Законът за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления предвижда система за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите, осигурявана от държавата – Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, в сила от 1.01.2007 г., обн., ДВ, бр. 105, *изм. в сила от 28.05.2010 г.* (по-нататък „Закон за компенсация на пострадали“). Законът се прилага само по отношение на пострадали от престъпление (или ако са починали – спрямо техните наследници), които са претърпели вреди от следните престъпления: тероризъм; умишлено убийство; умишлена тежка телесна повреда; блудство и изнасилване, от които са настъпили тежки увреждания на здравето; трафик на хора; престъпления, извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, както и други тежки умишлени престъпления, от които като съставомерни последици са настъпили смърт или тежка телесна повреда. Вж. чл. 3 от Закона за компенсация на пострадали¹. Пострадалите могат също така да получат подпомагане под формата на: медицинска помощ при спешни състояния; психологическа консултация и помощ; безплатна правна помощ и практическа помощ (чл. 8 от Закона за компенсация на пострадали). Финансова компенсация се предоставя след влизане в сила на: осъдителна присъда, включително в случаите, когато делото е било разгледано в отсъствие на подсъдимия; прокурорски или съдебен акт, с който наказателното производство е било прекратено, с някои изключения, и прокурорски или съдебен акт, с който наказателното производство е било спряно поради неразкриване на извършителя на престъплението. Компенсация по този ред може да бъде предоставена от държавата, ако пострадалият не е получил обезщетение по друг начин (чл. 12 и 15 от Закона за компенсация на пострадали). Освен това, компенсация не може да бъде получена при споразумение между прокуратурата и обвиняемия. Органите на Министерството на вътрешните работи уведомяват устно или писмено пострадалите за законните им права (чл. 6 от Закона за компенсация на пострадали).

Що се отнася до физическата безопасност на пострадалия, НПК предвижда съдебно постановена забрана за доближаване до него; лична физическа охрана от органите на МВР или запазване в тайна на неговата самоличност. Така например първоинстанционният съд може да забрани на обвиняемия да доближава непосредствено пострадалия. Това обаче става посредством молба от пострадалия до съда с искане за защита или по предложение на прокурора със съгласието на пострадалия. След това съдът разглежда молбата в заседание, на което се изслушва и обвиняемият. Забраната за доближаване остава в сила до приключване на наказателното производство, освен ако не бъде отменена по-рано, но само по искане на пострадалия. Мерките на защита под формата на физическа охрана от МВР или запазване в тайна на самоличността могат да бъдат взети от прокурора или съда, когато в хода на наказателното производство пострадалият придобие също и качеството на свидетел (член 67, 123

¹ Член 13 от Закона за компенсация на пострадали предвижда, че финансовата компенсация се изразява в предоставяне от държавата на парична сума в размер от 250 до 5000 лв. (154 до 3 079 щ. д.). Когато финансовата компенсация се предоставя на близък роднина или лицето, с което починалият се е намирал във фактическо съжителство, общият ѝ размер не може да надвишава 10 000 лв. (6 157 щ. д.).

НПК). Както ще бъде обяснено по-подробно във връзка с фактор 13, уредбата на реда за защита на пострадалия по НПК се допълва от Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, *обн.*, ДВ, бр. 103 от 23 ноември 2004 г., *посл. изм.*, 16 октомври 2009 г. (по-нататък „Закона за защита на лица“). Мерките по програмата за защита варират от охрана на имуществото до пълна промяна на самоличността и се прилагат временно или постоянно.

Макар че имат повече права благодарение на неотдавнашните изменения в нормативната уредба, в някои случаи пострадалите все още не получават адекватна защита. Пострадалият не се уведомява за освобождаването на осъдения дори и когато става въпрос за лица, които са сексуални насилници или педофили. Мнението на пострадалия не се взема, когато се обсъжда предсрочното освобождаване на осъдения, независимо от факта, че прокурорът участва при вземането на такива решения. *Вж.* чл. 437 НПК.

Постигнат е забележителен напредък във връзка с ангажираността на прокурора с проблемите и нуждите на пострадалите, когато става въпрос за малолетни/непълнолетни, трафик на хора и домашно насилие. Представители на неправителствени организации смятат обаче, че прокурорите биха могли да усъвършенстват уменията си във връзка с работата по проблемите на пострадалите. Сериозен проблем продължава да бъде недостигът на подходящи помещения за провеждане на разговори, а липсата на стандартизирани указания за разпит на пострадали, предназначени за прокурори и разследващи полицаи, още повече спъва усилията на институциите.

За прокурорите не се осигурява почти никакво обучение по въпросите на правата и проблемите на пострадалите. Неправителствени организации организират курсове за обучение на лектори, вместо държавните институции да се ангажират с това, а усилията на прокуратурата за осигуряване на обучение по въпросите, свързани с пострадалите лица, в най-добрия случай са спорадични. Началното обучение за прокурори в НИП не включва въпроси, свързани с пострадалите.

Няма прокурори, които да са специализирани или да се занимават основно с подкрепа и помощ за пострадалите, няма и такива специализирани звена в прокуратурата. Окръжните и районните прокуратури нямат отдели, които да работят с пострадалите по висящи дела и да им помагат. Обикновено, ако изобщо нещо се прави, работата с пострадалия се възлага на прокурора, който наблюдава и ръководи разследването или участва в съдебното производство. Интервюираните предлагат прокуратурата да ползва най-добрите практики в други страни, за да подобри възможностите на българските прокурори да работят във връзка с подкрепата и помощта за пострадали лица въобще, а също и за определени категории пострадали. Необходима е по-добра защита на поверителната информация за пострадалия.

Фактор 13: Защита на правата на свидетелите

Прокурорите изпълняват своите функции, като надлежно зачитат достойнството, личния живот и сигурността на свидетелите и техните семейства.

Прокурорите осигуряват уведомяването на свидетелите за техните права и при всяко взаимодействие със свидетелите подхождат справедливо и обективно.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↑
<p>Прокурорът има ключова роля в процеса на вземане на решение за защита на свидетелите. Благодарение на обучението по психология за прокурори в НИП тяхното разбиране по отношение на нуждите на свидетелите съществено се е подобрило. Все по-често и по-добре се използва съществуващата програма за защита на свидетелите, финансирана от държавата. Свидетелите, които не подлежат на включване в тази програма, могат да бъдат защитени по общия ред на НПК, като се приложат мерки за лична защита или за запазване в тайна на самоличността. Все още обаче се налага допълнително обучение на прокурорите относно взаимодействието им със свидетелите, техните права и защитата им.</p>		

Анализ/правна уредба:

Законодателството предвижда два режима за защита на свидетелите. Вж. Инstrukция № 1 за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване, изготвена от прокуратурата, МВР и НСС, обн., ДВ, бр. 30 от 13 април 2004 г., посл. изм., 4 август 2006 г. (по-нататък „Инstrukцията“); вж. също Закона за защита на лица, както и правилника за неговото прилагане, обн., ДВ, бр. 75 от 16 септември 2005 г., посл. изм., 31 октомври 2008 г. (по-нататък „Правилник за Закона за защита на лица“).

НПК урежда правата и задълженията на свидетелите по време на предварителното и на съдебното производство. Членове 121 и 122 позволяват на свидетеля да не дава показания по въпроси, отговорите на които биха уличили в извършването на престъпление него, негови възходящи или низходящи, братя, сестри, съпруг или лице, с което той се намира във фактическо съжителство. В тези случаи свидетелят има право да се консултира с адвокат. Органът на досъдебното производство и/или съдът нямат право да отхвърлят искането за адвокат и то трябва да бъде отразено в протокола от разпита.

Свидателят не може да бъде разпитван и относно обстоятелствата, които са му били поверени като защитник или повереник (чл. 121, ал. 2 НПК). Разследващият орган е длъжен да разясни на свидетеля правата му и отговорността, която носи, съобразно чл. 139 НПК. Свидателят има право да получи възнаграждение за загубения работен ден и да му бъдат заплатени разноските, които е направил. Свидетел, който не се яви пред съда или пред разследващ орган, за да даде информация или показания, може да бъде заведен принудително или да бъде глобен (чл. 120 НПК).

Разпитът на свидетеля в предварителното производство обикновено се извършва от следователя в неговия кабинет – вж. чл. 112 от Инstrukцията. Преди определеното

на Върховния административен съд от юли 2006 г., в което се заявява, че при разпита свидетелят може да бъде представяван от адвокат, свидетелите можеха да бъдат разпитвани в отсъствието на адвоката им. Вж. Решение № 8201 от 20 юли 2006 г. на Върховния административен съд на Република България.

Член 118 от Инструкцията и чл. 140 НПК предвиждат специални правила за разпит на малолетни/непълнолетни свидетели. Малолетният свидетел се разпитва в присъствието на педагог или психолог, а когато е необходимо, и в присъствието на родителя или настойника. Следователят може да прецени, че същите лица могат да присъстват и при разпита на непълнолетен свидетел и могат да му задават въпроси с разрешението на следователя. Преди началото на разпита следователят разяснява на малолетния свидетел необходимостта да даде правдиви показания, без да му отправя предупреждения за отговорност (вж. чл. 118 от Инструкцията).

Свидетелят има право на защита по реда на НПК, когато 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 (чл. 123, ал. 1 НПК). Мерките за защита на свидетел могат да бъдат постановени от прокурора, съдията-докладчик или съда по искане на свидетеля или с негово съгласие. НПК предвижда два вида мерки: 1) осигуряване на лична физическа охрана от органите на МВР; и 2) запазване в тайна на неговата самоличност. На свидетеля се дава идентификационен номер и разпитът му се извършва от органите на досъдебното производство или съда при запазване в тайна на свидетелската самоличност. Протоколите не се подписват от свидетеля, но на обвиняемия/подсъдимия и на неговия защитник се предявяват копия от тях и те могат да поставят въпроси в писмена форма. Свидетели могат да бъдат разпитвани и извън територията на страната чрез видеоконферентна или телефонна връзка. НПК, чл. 141, ал. 1.

Съобщава се, че когато е необходимо и е поискано, съдът и прокуратурата предоставят защита на свидетелите по реда на НПК. Източници от прокуратурата и от МП отбелязват, че този ред се прилага предимно на окръжно ниво поради ограниченията в подсъдността на районните съдилища. Делата, които представляват заплаха за свидетелите, обикновено се гледат на ниво окръжен съд/прокуратура. Анкетираният намира, че прилаганите по този ред мерки не са ефикасни, тъй като не се налагат ефикасни наказания, когато извършителят на престъплението наруши тези условия. Често критикуват прокурорите, че не предлагат защита на свидетели, които не сътрудничат на разследването, но обикновено тя се дава, ако бъде поискана. Въпреки критиките, от изготвянето на доклада ИРП от 2006 г. насам се наблюдава стабилна тенденция на нарастване на броя на мерките за защита по реда на НПК. Тази тенденция е изразена в следната таблица:

ЗАЩИТА НА СВИДЕТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ, 2006–2010 г.

Година	Брой дела с предоставена защита на свидетели по силата на чл. 123	Брой защитни мерки, предприети от прокурори по силата на чл. 123	Защита чрез специални разузнавателни средства по силата на чл. 123, ал. 7	Видове мерки за защита	
				Лична физическа охрана	Запазване в тайна на самоличността на свидетеля
2007	72	101	2	7	94
2008	86	136	0	15	121
2009	84	158	1	19	139
Първото шестмесечие на 2010	55	111	0	3	108

Брой свидетели (на година), на които е предоставена защита по силата на НПК.

Въпреки че на прокурорите не е възложено изрично да разясняват на свидетелите правото им на защита, те са длъжни да осъществяват ръководство и надзор върху разследването. Аналогично, те са длъжни да направят необходимото, за да бъдат разяснени на свидетелите правата им в наказателното производство. Интервюираните отправят критики към прокурорите за лошото изпълнение на това им задължение по дела, свързани с обичайната престъпност. Този недостатък се отдава на огромната им натовареност с дела, а не толкова на липсата на разбиране към положението на свидетелите.

За разлика от случая с правата на свидетелите, се смята, че прокурорите се ангажират повече да прилагат защита на свидетелите по реда на Закона за защита на лица, който има ограничено и субсидиарно по отношение на НПК приложение. Законът за защита на лица се прилага само когато не е приложим НПК и обхватът му е ограничен до защитата на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (чл. 1 от Закона за защита на лица, чл. 2 от Правилника за Закона за защита на лица). Както е посочено в чл. 3 от Закона за защита на лица, застрашените лица са определени като участници в наказателно производство – свидетел, частен обвинител, граждански ищец, обвиняем, подсъдим, вещо лице, поемно лице; осъден и лица, пряко свързани с първите две категории – техни възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намират в особено близки отношения. Когато са застрашени във връзка с висящо наказателно производство, тези лица се включват в програма за защита, която се състои от мерки, които се прилагат в зависимост от спецификата на конкретната нужда от защита. Мерките могат да включват: „1. лична физическа охрана; 2. охрана на имуществото; 3. временно настаняване на безопасно място; 4. промяна на мястото на живеене, мястото на работа или учебното заведение, или настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието; [и] 5. пълна промяна на самоличността“ (чл. 6, ал. 1 от Закона за защита на лица). Програмата за защита може също така да осигурява социална, медицинска, психологическа, правна или финансова помощ (чл. 6, ал. 6 от Закона за защита на лица). Член 6, ал. 5 предвижда, че обработването по този закон на лични данни на защитените лица е държавна тайна. На практика обаче често изтича информация за лични данни, включително и към медиите, което принуждава свидетелите да искат мярката физическа охрана.

По предложение на съответния прокурор или съдия свидетелите могат да бъдат включени в програмата за защита с решение на Съвета по защита на застрашени лица. Той е междудеомствен орган, на който е възложено да прилага цялостната дейност по Закона за защита на лица и се ръководи от заместник-министър на правосъдието. Членове на съвета са представители на Върховния касационен съд, Главната прокуратура, Националната следствена служба, МВР и на Държавната агенция „Национална сигурност“ (по-нататък „ДАНС“) (чл. 13 и 13а от Закона за защита на лица). Съветът по защита се произнася също и по прекратяването на програмата за защита. Индивидуалните програми за защита, включващи предписанията от Съвета мерки, се осъществяват от Бюро за защита. То изгражда и поддържа база данни за лицата, включени в индивидуалните програми за защита (чл. 14, ал. 3 от Закона за защита на лица).

През 2008 г. редът по Закона за защита е приложен по 86 дела. Сто двадесет и един свидетели са защитени, като е запазена в тайна тяхната самоличност, а лична физическа охрана е осигурена само на петнадесет свидетеля. Вж. Годишен доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата през 2008 г., *достъпен на* <http://www.prb.bg/php/statdanni.php>. Прокурорите все по-често използват реда по Закона за защита на лица, за да защитят важни свидетели и да осигурят показанията им в съдебното производство. Обаче и тук изтичането на информация е винаги в ущърб на свидетеля, подобно на прилагането на реда за защита по НПК.

Съобщава се, че се е увеличило общото използване на възможните механизми за защита на свидетели от страна на прокурорите. Анкетиранията обаче сочат известни проблеми в тази насока, отнасящи се най-вече до разследванията на полицията. Първо, прокурорите обикновено не упражняват ефикасен надзор върху разследването в процеса на неговото извършване. В повечето случаи те преглеждат преписката преди и след разследването. Този метод на надзор и ръководство на разследването е силно критикуван от разследващите органи и от защитниците и не дава възможност на наблюдаващите прокурори да се ангажират със защитата на свидетелите, а прехвърля това бреме върху разследващите органи, които трябва да преценяват кои свидетели се нуждаят от защита и колко спешна трябва да е тя. Недобрата комуникация между разследващия орган и наблюдаващия прокурор не дава възможност на последния да упражни в пълна степен надзора и правото си на преценка, що се отнася до защитата на свидетеля. Това обаче не стои като проблем при разследванията, свързани с организираната престъпност, извършвани от съвместни екипи, включващи представители от прокуратурата, МВР и ДАНС. Участващите в тези екипи прокурори ежедневно наблюдават и ръководят разследващите органи и полицията, като разрешават и проблемите, свързани със заплахи за свидетелите. Тези екипи прилагат програмите за защита на свидетели често и успешно. В това отношение съвместните екипи дават пример на другите разследвания как да се работи, включително и що се отнася до въпросите, свързани със защитата на свидетели. Интервюираните служители на прокуратурата оценяват положително работата на Бюрото за защита по програмите за защита на свидетели, но се страхуват, че някои от мерките не са достатъчни за ефикасното отстраняване на заплахата. Освен това фактът, че програмата за защита се прилага само за срока на наказателното производство, създава проблеми за ефикасната защита и за мотивирането на свидетелите да дават показания. Липсата на унифицирани указания за прокурорите и полицията относно разпита на пострадали и свидетели създава допълнителни затруднения в работата на институциите. Повечето от прокурорите, които дадоха мнението си във връзка с този фактор, обясниха, че защитата на свидетели е затруднена, тъй като страната е много малка, а няма достатъчно финансови средства да се осигурява защита на свидетели на територията на друга държава.

Някои от анкетиранията служители на прокуратурата коментират също и предишното задължение на прокурорите да предприемат мерки за превенция на престъпността, което

отпадна при едно от многобройните изменения на нормативната уредба, насочени към ограничаване на правомощията на прокуратурата. Те смятат, че с отпадането на това задължение прокурорите са загубили правото да проявяват инициатива за предпазване на гражданите от евентуални очаквани престъпления, дори и когато тези престъпления могат да бъдат насочени към свидетели. Някои от анкетираните предлагат това задължение да бъде възстановено, като се даде възможност предприетите от прокурора мерки за предотвратяване на престъпление да подлежат на съдебен контрол.

От изготвянето на доклада ИРП за 2006 г. насам правата на свидетелите и тяхната защита се зачитат повече и законовите механизми за защита се прилагат по-добре. Анкетираните обаче смятат, че прокурорите трябва да бъдат по-активни в прилагането на тази защита и изтичането на информация да бъде предотвратявано чрез подходящи предпазни мерки. Направени са следните предложения за промени в политиката и за ефикасно прилагане на програмата за защита на свидетелите: 1) свидетелите да разполагат с телефонния номер на прокурора; 2) на полицията да се дадат указания за наблюдение на свидетелите; 3) да се осигури еднакво прилагане на закона в цялата страна; 4) да се разработят обща политика и модули за съвместно обучение (за прокурори, разследващи и редови полицаи) относно поведението им по отношение на свидетелите.

Фактор 14: Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот

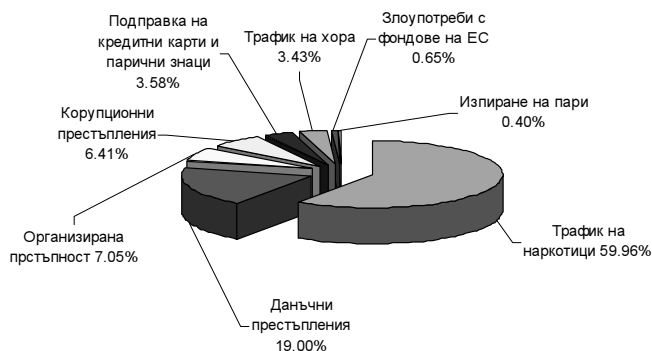
Прокурорите допринасят за почтеността и справедливостта в обществения живот, като отдават необходимото внимание на наказателното преследване на престъпленията, извършени от държавни служители, особено свързаните с корупция, злоупотреба с власт, на тежките нарушения на правата на човека и на други престъпления, предвидени в международното право.

Заклучение	Съотношение: Отрицателно Тенденция ↔
<p>Налице е увеличаване броя на съдебните преследвания и осъждания за корупция, като усилията за по-добра отчетност, повече работа в екип, активност и изграждане на по-добри умения започват да дават окуражаващи резултати. Тези опити обаче все още не отговарят на очакванията на обществото и положителната насока на развитие може да се окаже неустойчива. Интервюираните посочиха, че не само прокуратурата е отговорна за откриването на случаи на корупция. Затова интервюираните смятат, че е необходимо да има една цялостна, последователна и обхващаща различни сектори визия за реформата, в която да бъдат интегрирани важни технически постижения и която да бъде подплатена със силна воля от страна на всички свързани с нея институции и с усъвършенстване на професионалната етика на магистратите. В това отношение българското общество, европейските институции и други международни фактори намират, че амбициозната стратегия на МП от 2010 г. за цялостна реформа в съдебната система създава обещаваща основа за необходимите промени.</p>	

Анализ/правна уредба:

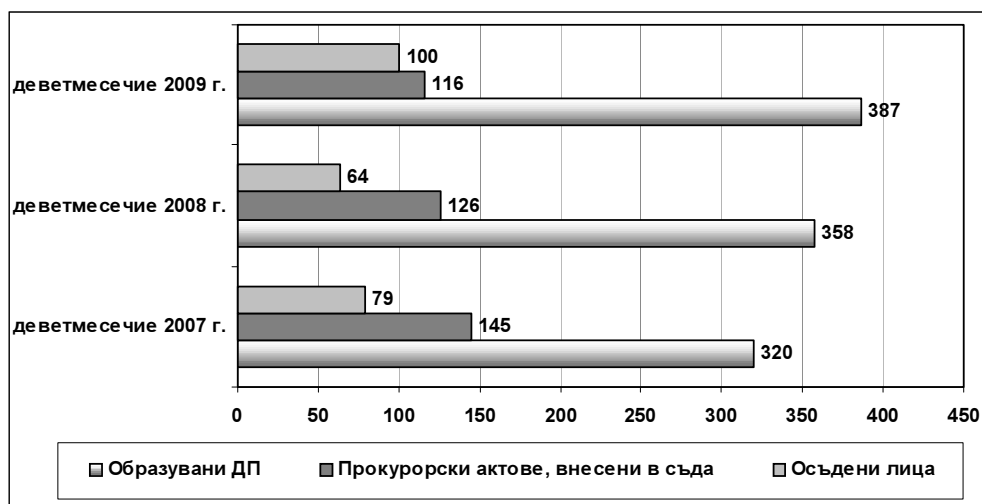
От изготвянето на доклада ИРП от 2006 г. насам се наблюдава нарастваща тенденция за наказателно преследване и постановяване на осъдителни присъди за престъ-

пления, свързани с корупция, и престъпления, към които се проявява „особен обществен интерес“ (според определението на съдебните и полицейските доклади). Така например за първите 9 месеца от 2009 г. „престъпленията от особен обществен интерес“ представляват 5.4% от новообразуваните производства. Освен това наказателното преследване във връзка с присвоявания на европейски фондове, които са сравнително нова, но изключително проблемна област в България, се е увеличило 7 пъти. За същия период делата, свързани с организираната престъпност, финансови престъпления и корупция, представляват 15% от всички дела от „особен обществен интерес“ и 6% от всички производства. Броят на осъдените за тези престъпления лица се е увеличил с 29%, което изразява положителна тенденция през последните години. Приключените преписки са 5535, като са изготвени 2218 обвинителни акта (40%) и 2662 лица са предадени на съд. Броят на осъдените лица е 1767, като 81 от тях са оправдани. Средните стойности в процентно отношение, отразяващо броя на осъдените и наказаните лица по видове „престъпления от особен обществен интерес“, са, както следва:



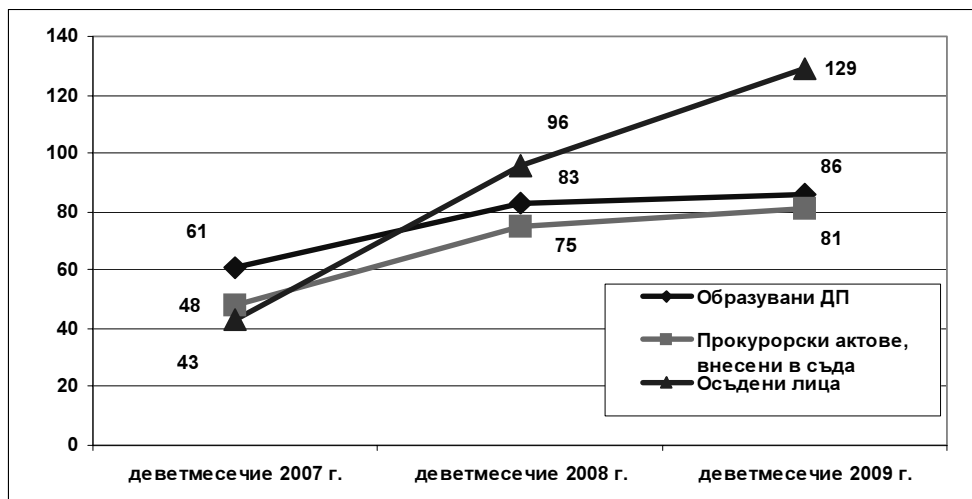
Източник: Анализ на дейността на прокуратурата по дела, образувани за престъпления от особен обществен интерес за периода м. януари – м. септември 2009 г., достъпен на: <http://prb.bg/php/statdanni.php>.

ТЕНДЕНЦИИ В ОБРАЗУВАНИТЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА, ИЗДАДЕНИТЕ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОСЪДЕНИТЕ ЗА КОРУПЦИЯ



Източник: Пак там.

**ТЕНДЕНЦИИ В ОБРАЗУВАНИТЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА,
ИЗДАДЕНИТЕ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОСЪДЕНИТЕ
ЗА ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ**



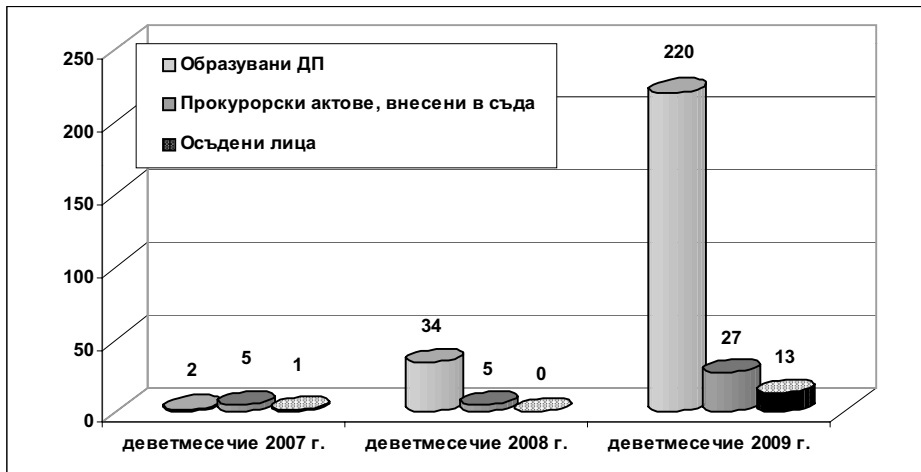
Източник: Пак там.

**ТЕНДЕНЦИИ В ОБРАЗУВАНИТЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА,
ИЗДАДЕНИТЕ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОСЪДЕНИТЕ ЗА ТРАФИК НА ХОРА**



Източник: Пак там.

ТЕНДЕНЦИИ В ОБРАЗУВАНИТЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА, ИЗДАДЕНИТЕ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОСЪДЕНИ ЗА ПРИСВОЯВАНЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИ ФОНДОВЕ



Източник: Пак там.

Сравнителният анализ на делата от особен обществен интерес за периода 2007–2009 г. показва устойчива тенденция на нарастване на броя на обвинените и на осъдените лица.

ТЕНДЕНЦИИ, СВЪРЗАНИ С БРОЯ НА ОБВИНЕНИТЕ И ОСЪДЕНИТЕ ЛИЦА

Категории престъпления	Лица, на които е повдигнато обвинение			Осъдени лица, без право на обжалване		
	2009	2008	2007	2009	2008	2007
Организирана престъпност	355	345	316	185	155	77
Корупция	231	242	296	152	111	109
Пране на пари	33	36	11	35	22	7
Злоупотреба с фондове на ЕС	109	14	4	39	4	0
Данъчни престъпления	879	690	580	538	410	289
Подправка на кредитни карти и валута	152	124	136	111	75	112
Трафик на наркотици	2,227	1,926	2,142	1,605	1,403	1,393
Трафик на хора	91	104	110	99	54	73
Общо:	4,077	3,481	3,595	2,764	2,234	2,060

Източник: Годишен доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата – 2009, намира се на: <http://prb.bg/php/statdanni.php>.

Сравнителният анализ на общия брой на регистрираните/разкритите престъпления и обвинените, осъдените и наказаните лица за периода 2007–2009 г. също показва положителна тенденция.

ТЕНДЕНЦИИ В ОБЩИЯ БРОЙ НА РЕГИСТРИРАНИТЕ/РАЗКРИТИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И НА ОБВИНЕНИТЕ, ОСЪДЕНИТЕ И НАКАЗАНИТЕ ЛИЦА

Година	Регистрирано престъпление	Разкрито престъпление	Разкрито икономическо престъпление	Общ брой лица, на които е повдигнато обвинение	Общ брой осъдени лица и наказани лица без право на обжалване
2009	121,140	58,082	10,790	52,883	45,839
2008	113,340	54,209	9,353	52,149	47,604
2007	119,967	57,209	9,467	55,677	45,162

Отпадането на имунитета на магистратите за разследване на извършено престъпление доведе до увеличение в наказателното преследване на съдии и прокурори, включително и за корупция¹.

От началото на 2006 г. до края на ноември 2008 г. са образувани шестдесет и седем предварителни производства срещу магистрати за всякакви престъпления, от които осем – срещу административни ръководители или техни заместници, шестнадесет – срещу съдии, петнадесет – срещу прокурори, осемнадесет – срещу следователи, и десет срещу длъжностни лица от органи на съдебната власт. От тези производства тридесет (44.7%) са приключили с обвинителен акт, петнадесет (22.3%) са прекратени, а останалите двадесет и две (32.8%) не са приключени. От внесените в съда производства шест са приключили с осъдителна присъда и четири – с оправдателна (всички оправдателни присъди са протестирани от прокуратурата пред горестоящия съд); 19.4% от тези дела са за подкуп и обещано съдействие срещу подкуп² – Център за изследване на демокрацията, „Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България“, 13–14, *достъпен на*: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=9591> (по-нататък „Докладът на ЦИД“). Редица институционални и организационни мерки са допринесли за тези положителни тенденции. През 2007 г. главният прокурор въведе нова, по-стегната и ефикасна система за „специален надзор“ върху делата от особен обществен интерес. ВСС е създал своя собствена система за наблюдение на „делата от висок обществен интерес“ чрез специална Комисия по изпълнение на мерките за организация на работата по дела от висок обществен интерес в органите на съдебната власт. Комисията публикува периодични

¹ През лятото на 2009 г. имаше голям публичен скандал (аферата „Красьо“) поради съмнения за корупция при назначаването на председатели на съдилища и ръководители на прокуратури, както и за съмнителни контакти на около 20 магистрати, включително членове на ВСС, с твърдения организатор на корупционната схема. За съжаление, поради преждевременно изтичане на информация относно разследването по вина на член на ВСС, делото е компрометирано и едва ли ще се стигне до наказателно преследване.

² Докладът на ЦИД нарича тези резултати „малки“ и „тревожни“ и ги сравнява с броя на сигналите, като посочва, че „... за периода от януари до юли 2008 г. в Комисията за професионална етика и превенция на корупцията на ВСС са постъпили 674 жалби и сигнали от граждани“ – Доклад на ЦИД, 13–14.

доклади за своите констатации и препоръки. Новосъздаденият Инспекторат към ВСС е приветстван от всички за активната си работа.

Повечето от анкетиранията обаче подчертават, че за да се поддържат положителните тенденции, е нужно съществено да се подобри качеството на разследванията, особено на полицейските разследвания, така че прокуратурата да може да поддържа обвиненията и да се постановяват повече осъдителни присъди по сложни и знакови дела. Анкетиранията наблягат, че осигуряването на добро качество на разследванията е преди всичко задача и отговорност на прокуратурата, тъй като в наказателното производство прокурорът е този, който има задължението да наблюдава и ръководи разследването. Отправна точка за стратегическа промяна в изпълнението на тази прокурорска функция е продължителната работа, за да се наложи разбирането, че всяко неуспешно разследване е преди всичко провал на наблюдаващия прокурор. Прокурорите трябва да бъдат по-активни в осигуряването на ръководство и съвети в хода на следствените действия. Служители на полицията предложиха указанията до тях да са насочени повече към хода на производството и към действителните проблеми в следователската работа. Добре би било също така да се събират надеждни доказателства и да се подобри работата с пострадалите и свидетелите. Това се отнася особено за по-големите прокуратури и най-вече за тези в София.

Интервюираните единодушно сочат като образец работата на съвместните екипи, които сега разследват организираната престъпност и присвояванията на европейските фондове. Този успешен пример за прокурорски надзор и ръководство трябва да се възпроизведе и при други знакови дела, както и при разследването на обичайната престъпност, тъй като последното оформя в най-голяма степен общественото мнение за почтеността и справедливостта в работата на прокуратурата. Що се отнася до ръководството, някои от анкетиранията предложиха съвместно с МВР да се разработи адекватна методология за надзор и ръководство на разследването и механизъм за отчетност, така че да могат да се установяват и, ако е необходимо, да се наказват виновните за неуспешните разследвания. Нужно е също и съответно съвместно обучение. Други общи приоритети са необходимостта от специални следствени техники, усъвършенстването на системата за защита на свидетелите и предотвратяването на изтичането на информация. На следващо място, много от анкетиранията в прокуратурата и извън нея препоръчват по-нататъшна специализация на прокурорите, съвместните екипи и отделите по модела на съществуващите успешни практики. Обратно, предложението за създаване на специализирано звено в прокуратурата не среща такава подкрепа извън нея.

По-нататък следва да се подчертае, че разследването на корупцията е една от областите, където е необходимо да се въведе по-голяма специализация, предвид незадоволителните резултати към настоящия момент. Успешното наказателно преследване на знаковата корупция остава сериозен проблем за България, въпреки че е налице известен напредък в тази насока. Системните провали на прокуратурата в това отношение се разглеждат като една от основните причини за запазване на равнището на корупцията и до голяма степен са в основата на общественото недоверие и разочарованието от предприетите от държавата антикорупционни мерки. Нещо повече, Асоциация „Прозрачност без граници“ е отчела трайно отрицателно мнение на българското общество относно напредъка на страната в борбата с корупцията.

ИНДЕКС НА ВЪЗПРИЯТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ, 2006–2009 г.

Година	Индекс
2006	4.0
2007	4.1
2008	3.6
2009	3.8
Среден индекс за ЕС	6.36

0 – изключително високо ниво на корупцията

10 – отсъствие на корупция¹

Източник: Асоциация „Прозрачност без граници“, намира се на <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.3.5.2>.

Според Центъра за изследване на демокрацията [по-нататък „ЦИД“]² българите възприемат корупцията като най-тежкия проблем на страната: резултатите, получени от ЦИД, сочат, че почти две трети от българските граждани (64.7%) споделят това мнение, и те са се увеличили повече от два пъти през последните четири години (31% през март 2004 г.). ЦИД е установил наличието на трайна тенденция към нарастване на честотата на корупционните сделки, които са достигнали равнищата от преди осем години. През 2008 г. броят на корупционните сделки, в които участват български граждани, е достигнал почти 2 100 000 за годината. Според ЦИД наказателните дела за корупция и организирана престъпност се намират в порочен кръг, а броят на влезлите в сила присъди по дела за корупция е твърде незначителен, като се имат предвид оценките за ширещата се в страната корупция. Така, по преценка на ЦИД, политическата корупция и организираната престъпност остават до голяма степен престъпления без наказание и България все още демонстрира два основни дефицита в противодействието на корупцията и организираната престъпност: на политическа воля и на административен капацитет³. Вж. Доклада на ЦИД.

Приемането от страна на правителството на стратегия и план за действие за борба с корупцията се възприема като мярка спрямо първия дефицит. В доклад на Европейската комисия от 2010 г. обаче се изразява загриженост, че липсва съществен напредък в антикорупционните действия на държавата. Вж. Доклад на Европейската комисия от 2010 г. От една страна, Комисията признава, че от юли 2009 г. „България е увеличила усилията си в борбата срещу корупцията сред високите нива на управление“. Повдигнатите обвинения срещу народни представители, действащи и бивши министри, заместник-министри и други високопоставени държавни и общински длъжностни лица показват положителна тенденция. Усилията да се подсилят съвместните екипи, работещи по свързаните с ЕС измами, се оценяват като особено окуражаващи; същото се

¹ „Прозрачност без граници“, Доклад за възприятие на корупцията (2006, 2007, 2008, 2009 г.); намира се на: <http://www.transparency-bg.org/?magic=0.3.5.2>.

² Български интердисциплинарен институт по публични политики, действащ като секретариат на „Коалиция 2000“ – инициатива на български неправителствени организации, работещи срещу корупцията; през последните няколко години е публикувал многобройни доклади относно тенденциите в корупцията и реакцията на правителствените институции.

³ Вж. Доклад на ЦИД, намира се на <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=20216>.

отнася и за неотдаващите осъдителни присъди на трима високопоставени длъжностни лица за корупция, свързана с европейските фондове. От друга страна, Комисията забелязва, че амбициозните Национална стратегия за противодействие на корупцията и План за действие против корупцията не се осъществяват от момента на тяхното приемане от правителството през ноември 2009 г. Комисията изтъква редица слабости, които допринасят за незадоволителното състояние на борбата с корупцията. Измежду тези недостатъци два са релевантни за доклада за ИПП: липсата на „цялостна и проактивна стратегия в разследването“ по дела за измами, свързани с европейските фондове, и недоброто състояние на защитата на свидетели – Годишен доклад за прилагането на закона и дейността на прокуратурата през 2009 г., достъпен на <http://www.prb.bg/php/statdanni.php> (по-нататък „Доклад на прокуратурата за 2009 г.“).

Посочените от Комисията слабости водят до по-широко обсъждане на недостатъците в наказателната репресия срещу корупцията. Както бе посочено по-горе, някои от тях се отдават на недоброто качество на общия надзор и ръководство на разследванията. По отношение на други, като например липсата на цялостна и проактивна следствена стратегия, недобра аналитична работа, недостатъчна специализация на прокурорите в събирането на специфични доказателства, трябва да бъдат взети конкретни мерки в контекста на антикорупционните усилия чрез разработване на адекватни обучителни модули, както и на образователни и методически средства от съответните отдели във ВКП и НИП. Разрешаването на една трета група проблеми, свързани със специализацията на прокурорите, екипите и звената и с взаимодействието с други ведомства и агенции, изисква административните ръководители на всички нива да се възползват от правото си на преценка и да съставят правила за това как ще се организира наказателното преследване на корупцията.

Освен проблемите, които могат да бъдат разрешени само от ръководството на прокуратурата, има недостатъци, които се дължат на фактори извън нейната система и трябва да бъдат разрешени от други институции и от обществото като цяло. Първо, някои от интервюираните наблягат, че макар да разполага с ограничени ресурси да реагира на статистическата и друга информация, съдържаща се в публикации и други материали, които документират извършването на престъпления, прокуратурата по принцип не е натоварена с разкриването на престъпления. Правителството и неговата специализирана администрация имат правомощията и разполагат с достатъчно административни и оперативни средства за разкриване на престъпления, за събиране на съответните данни и за предоставянето им на прокуратурата. Второ, източници от прокуратурата сочат, че броят на разкритите престъпления не надхвърля чувствително броя на наказателните производства за корупция, образувани от различните прокуратури. Например броят на образуваните от прокуратурата през 2009 г. досъдебни производства за подкуп (235) е почти два пъти по-голям от броя на разкритите и отчетени от МВР подкупи за същата година (134). Общият брой на образуваните досъдебни производства за корупционни практики (538) е почти равен на броя на разкритите и отчетени от МВР такива практики (542). Освен това през 2009 г. е регистриран драматичен спад в отчетената от проверяващите органи на правителството престъпност, докато образуваните от прокуратурата досъдебни производства по информация от медиите са се увеличили четворно¹.

Анкетираните смятат, че като се вземат предвид тези пояснения, върху прокуратурата не трябва да се хвърля цялата вина за несъответствието между съществуващата и

¹ Доклад на прокуратурата за 2009 г.: <http://www.prb.bg/php/statdanni.php>.

разкритата корупция, което до голяма степен поражда общественото негодувание срещу начина, по който държавата се справя с корупцията. Прокуратурата не трябва да бъде обвинявана и че не образува наказателни производства, когато бъде уведомена за корупция от компетентните полицейски и проверяващи държавни органи. Да се надяваме, че с помощта на Стратегията и Плана за действие против корупцията от 2009 г. правителството ще предприеме необходимите мерки за създаване на достатъчно възможности за разкриване на корупцията по-често и на по-ранен етап. Както е видно и от Доклада на ЕК от 2010 г., това означава не само да се подобри работата на полицията по разкриване на престъпността, но също така и да се изгради ефикасна система от независими проверяващи звена, които на ранен етап да откриват и да предотвратяват корупцията. Същевременно прокуратурата би трябвало да поеме изцяло разследването на корупцията и отговорността за провалите в тази насока.

Накрая, анкетираните подчертават, че повечето прокурори от съдебните отдели на двете върховни прокуратури участват в съдебните производства с изключителен професионализъм и усърдие, но това невинаги се отнася и за останалите прокурори. Освен това има случаи, при които прокурори публично обсъждат и се противопоставят на определения на съда по време на съдебни заседания. Изразяват се също така и критики срещу публични изявления на прокурори по висящи дела, с които обвиняемите/подсъдимите се zlepоставят в медиите. Както беше пояснено във връзка с фактор 5, подобно неуместно поведение по едно силно нашумяло дело беше разкритикувано от ръководството на прокуратурата и своевременно беше образувано дисциплинарно производство.

В заключение може да се каже, че отделни личности, появилите се добри практики и техническото усъвършенстване дават окуражаващи резултати, но са необходими повече усилия, за да се отговори напълно на обществената необходимост от решителен удар в самото сърце на корупцията.

Трябва да се отбележи също и примерът с появилите се дела, във връзка с които има подозрения за корупция и неетично поведение на магистрати. Макар че вече не е възможно да се отрича съществуването на корупция и неправомерно влияние в рамките на съдебната система, тези дела често не успяват да доведат до ефективен и безспорен резултат (дисциплинарна или наказателноправна санкция)¹. Тези случаи водят по-нататъшно подкопаване на доверието в органите на съдебната власт в България. Успехът на всички усилия да се реформира системата и да се провежда антикорупционна политика зависи от способността на съдебната власт да демонстрира почтеност и справедливост в своите собствени редици.

¹ Вж. Доклад на ЦИД и Доклад на ЕК от юни 2008.

IV. Отговорност и прозрачност

Фактор 15: Отчетност пред обществото

При изпълнението на своите професионални задължения и отговорности прокурорите периодично и публично се отчитат за своята дейност като цяло.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↑
<p>Прокуратурата е предприела сериозни стъпки към подобряване на своята отчетност, които включват активни мерки за повишаване на прозрачността и достъпа до информация както от обществото като цяло, така и от медиите в частност. Освен това прокуратурата е длъжна да дава отчет за дейността си пред Народното събрание. Въпреки това много от интервюираните отбелязаха, че бъдещият главен прокурор може да обърне постигнатото в обратна посока, ако не бъдат създадени допълнителни институционални гаранции, защото голяма част от реформите са направени по инициатива на настоящия главен прокурор. Повиши се отчетността на прокуратурата към ВСС и съществено се увеличиха и възможностите на ВСС да действа като механизъм за контрол, като проучва оплаквания от обществеността. Интервюираните смятат, че ако бъде реализирана адекватно, ролята на ВСС при разследването и налагането на дисциплинарни наказания на прокурорите може да се превърне в основен механизъм за отчитане пред обществеността.</p>		

Анализ/правна уредба:

Въпреки че е част от съдебната власт, прокуратурата е структурирана повече като независима институция, с минимална отчетност пред обществото. Тази независимост е предвидена в Конституцията и различни други закони. Например чл. 117, ал. 2 от Конституцията предвижда: „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона“. Вж. чл. 10 и 14 НПК и чл. 13 и 14 ЗСВ. На теория прокурорите отговарят само пред закона, който им дава възможност да вземат безпристрастни решения без външна намеса.

На практика обаче независимостта на прокуратурата не доведе до обективност, а до почти пълна липса на отчетност. Този порок беше подсилен от една прекалено стриктна, почти феодална йерархия, в която цялата власт е съсредоточена у главния прокурор, който се назначава за срок от 7 години и всъщност е несменяем. За съжаление това съчетание от минимална външна отчетност и строг вътрешен контрол направи прокуратурата податлива на политически и лични влияния. Както е отбелязано в доклада ИРП от 2006 г., начинът, по който бяха използвани прокурорските функции, накара мнозина да смятат, че прокуратурата е прекалено независима и не отговаря пред никого.

Опитите от 2006 г. да се обуздае неограничената независимост на прокуратурата чрез промени в Конституцията имаха само частичен успех. Член 129, ал. 4 от Конституцията предвиждаше възможност Народното събрание да отстранява главния прокурор с мнозинство от две трети, но Конституционният съд отмени тази разпоредба като противоречаща на принципа за разделение на властите, заложен в Конституцията. Вж. Решение № 7 на КС, София, от 13 септември 2006 г., по конституционно дело № 6 от

2006 г. Макар че главният прокурор продължава да има силна подкрепа и спечели доверие, като направи прокуратурата по-прозрачна и отчитаща се, някои наблюдатели все пак намират, че трябва да се направи така, че заеманият длъжността главен прокурор да се отчита пряко пред обществото. Много интервюирани посочиха, че ако това не стане, ако няма институционални гаранции, следващият главен прокурор би могъл да премахне много от постиженията от последните години. Ако парламентарен контрол е конституционно недопустим, би могло да се предвиди по-прозрачна и състезателна процедура за избор, например чрез публични изслушвания. Други, по-индиректни механизми включват по-ясно кодифицирани и обнародвани вътрешни правила за вземане на решение и субординация или за по-добър достъп до статистическа информация, отразяваща работата на прокуратурата.

Промяна в Конституцията, която се запази, е изискването главният прокурор да представя годишен доклад за дейността на прокуратурата пред президента, Народното събрание, Министерския съвет и Висшия съдебен съвет. Вж. чл. 84, т. 16 от Конституцията; чл. 141, ал. 1 ЗСВ. По силата на изменение на чл. 141, ал. 1 ЗСВ от 2009 г. министърът на вътрешните работи и директорът на Националната следствена служба предоставят на главния прокурор информация за разследванията по досъдебните производства по ред и показатели, определени от главния прокурор. Предоставянето на информация от министъра на вътрешните работи се урежда от инструкция, изготвена съвместно с главния прокурор. Макар че тази промяна се приветства, отбелязва се, че практическата полза от задължаването на главния прокурор да представя годишен доклад пред Народното събрание намалява поради сравнително безразличното отношение, проявено от народните представители, болшинството от тях не присъстваха на представянето на доклада и не задаваха въпроси на главния прокурор по констатациите в него. Това следва да ни напомни, че истинската отчетност зависи не само от съдействието на прокуратурата, но и от представителите на обществото, които имат правомощия да упражняват контрол. За щастие прокуратурата направи нещо повече, като публикува доклада на своята официална интернет страница, и по този начин го направи достъпен. Една възможност за подобряване на отчетността в годишния доклад би била да се използват ясно очертани показатели за оценка на изпълнението, вместо да се оставя на преценката на главния прокурор по какви статистически показатели да се отчита. След това резултатите от тези показатели за оценка на изпълнението биха могли да бъдат взети под внимание от Народното събрание при приемането на бюджета.

Други изменения на Конституцията от 2007 г. целят по-голяма отчетност на прокуратурата чрез ВСС, който, както изглежда, се развива в институция, разполагаща с достатъчно възможности и правомощия да играе важна роля в това отношение. Въпреки че в доклада ИРП от 2006 г. се поставя под въпрос способността на ВСС да действа като ефективно средство за контрол, неговите възможности и администрация съществено са се подобрили. Сега ВСС има администрация, чиято численост не може да надвишава 62-ма души – член 30, ал. 3 ЗСВ. Заседанията на ВСС се свикват най-малко един път в седмицата. Те са публични, освен когато определени обстоятелства изискват обратното – чл. 33, ал. 1 ЗСВ. ВСС има право да избира постоянни и временни комисии, които да го подпомагат в работата му – чл. 37 ВСС. Като полунезависим орган, в който има представители, избрани от съдебната власт и от Народното събрание, ВСС има значителни правомощия по много въпроси, засягащи пряко прокуратурата. Тези правомощия включват назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност, налагане на дисциплинарни наказания, извършване на атестирането за назначаване, повишаване и преместване на прокурори, приемане на проектобюджета на цялата съдебна власт и приемане на годишния доклад на главния прокурор – чл. 130 от Конституцията; вж. също чл. 30 и 31 ЗСВ. Повишеният статут и правомощия на ВСС подчертават колко важно е той също да бъде напълно прозра-

чен. Изборът на членовете на ВСС остава до голяма степен скрит от обществото и дори и да се провежда правилно, само увеличава социалното напрежение поради опасения за приятелски връзки и неправомерно влияние.

Ако се изпълняват правилно, правомощията на ВСС за разследване и налагане на дисциплинарни наказания на прокурорите биха служили като ключови механизми за реализиране на отчетността на прокуратурата пред обществото и за контрол върху нея. В това отношение особено важна е ролята на Инспектората към ВСС. Инспекторатът към ВСС е създаден по силата на чл. 132а от Конституцията и има широки правомощия да извършва периодично планови проверки на цялата дейност на съдилищата, прокуратурата и следствените органи. Той има правомощия да проверява сигнали и жалби за дисциплинарни нарушения от страна на магистрати и да предлага на ВСС какви наказания да бъдат налагани. Вж. чл. 54, ал. 1 ЗСВ. За да изпълнява тази задача, Инспекторатът към ВСС разполага с работещи на пълно работно време главен инспектор, 10-ма инспектори, 22-ма експерти и 22-ма души административен персонал – чл. 42 и 55 ЗСВ. Макар да се съобщава, че Инспекторатът е свръхнатоварен, впечатляващо е 55-ма души да работят за осигуряване на почтеност и справедливост, ефикасност и отчетност в системата на съдебната власт, включително и на прокуратурата. Важно е да се отбележи, че главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство от две трети – чл. 46 ЗСВ. За тези длъжности се избират юристи с високи професионални и нравствени качества. Поставени са високи изисквания за юридически стаж, за да бъде осигурен техният професионализъм. Освен това за петима от инспекторите се изисква 8 години специален стаж в системата на съдебната власт.

Инспекторатът към ВСС започна работа през януари 2008 г. и извършва планирани и внезапни проверки, разглежда жалби във връзка с работата на магистратите. На Народното събрание се предават окончателните доклади за извършените от Инспектората проверки заедно с годишен доклад. Освен това Инспекторатът играе важна роля в дисциплинарните производства на ВСС. Вж. фактор 19 – „Дисциплинарни производства“. Работата на Инспектората по подадени срещу магистрати жалби е друга важна част от контрола, който ВСС упражнява върху съдебната власт. Макар че повечето сигнали не водят до официални проверки, всички сигнали преминават през предварителен преглед, за да се реши дали следва да бъдат предприети действия по тях. Когато при прочита на жалба може да се предположи, че е извършено престъпление, или по време на инспекция се установят такива индикации, Инспекторатът предоставя преписката на прокуратурата за по-нататъшно разследване. През първите две години от функционирането на Инспектората тази институция се установи като независим и ефикасен механизъм за проучване на жалби срещу изпълнението на професионалните задължения на прокурорите. Това е важна стъпка в развитието на отчетността на прокуратурата пред обществото.

Отчетността на прокуратурата пред обществото беше засилена по инициатива на самия главен прокурор, който усилено работи в насока прокуратурата да стане по-отговорна, прозрачна и етична. Въпреки че връзките ѝ с медиите са обсъдени по-подробно по фактор 23 – „Отношения с обществеността/медиите“, е важно да се отбележи, че главният прокурор е предприел важни стъпки за осигуряване на по-широк достъп на медиите и обществото до нейната дейност. В изпълнение на Плана за действие по индекса ИРП от 2006 г. бяха обучени и назначени говорители към всяка от прокуратурите и беше увеличен достъпът до информация на интернет страницата на прокуратурата. На интернет страницата има и информационен център, чрез който гражданите могат да проследяват онлайн състоянието на преписките. Макар някои от анкетираните да отбелязват, че обновяването на информацията често се бави, всички оценяват лесния и достъпен начин за получаване на информация за работата на прокуратурата.

Освен това прокуратурата си сътрудничи с една гражданска организация – Клуб „Журналисти срещу корупцията“ в амбициозна програма за гражданско обучение, която включва разработване на образователни брошури, дискусии около кръгла маса по измененията на НПК и във връзка с отношенията между прокурорите и медиите, както и образователен филм за Европейската служба за борба с измамите (по-нататък „ОЛАФ“).

Като цяло има окуражаващи признаци, че прокуратурата се развива в посока към по-голяма отчетност пред обществото. От една страна, такива признаци са външните промени, например изискването прокуратурата да се отчита публично пред Народното събрание и да бъде контролирана чрез механизма на жалбите, прилаган от ВСС. От друга страна, отчетност пред обществото се осигурява чрез вътрешни промени, като например значително по-голямата прозрачност и достъпа до информация. Наред с това Стратегията на МП за продължаване на реформата в съдебната система от 2010 г. предлага мерки, които, ако бъдат приложени правилно, ще увеличат допълнително публичността на процедурите по определяне на бюджета и назначаване в системата на съдебната власт, включително и в прокуратурата – Стратегия на МП за реформата в съдебната система, параграфи 1.1 и 1.2. Предложеното унифициране на статистиката в съдебната система също ще доведе до по-голяма прозрачност по отношение на успехите и неуспехите на прокуратурата. *Пак там*, параграф 1.7.

Фактор 16: Вътрешноведомствена отчетност

Прокуратурите разполагат с механизъм за приемане и разследване на твърдения за неправомерни деяния или непристойно поведение на основата на процедури и инструкции, уредени в писмена форма. Съществуват вътрешни процедури и механизми за оценка или контрол за спазването на вътрешноведомствените инструкции.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Въпреки опитите на главния прокурор да създаде професионална култура, зачитаща независимостта на прокурорите, те не разполагат с ефективен вътрешноведомствен механизъм за подаване на оплаквания поради строгата йерархична структура, която все още е заложена в Конституцията и съответните нормативни актове. Съществуват малко гаранции за защита на независимостта и личната преценка на подчинените прокурори, въпреки че прекомерният контрол от страна на по-висшестоящия прокурор изглежда е намалял в резултат на усилията на главния прокурор. Благодарение на значителното увеличение на ресурсите Инспекторатът към прокуратурата продължава да разширява своите вътрешноведомствени разследвания на магистрати, макар че броят на успешно приключилите наказателни преследвания е ограничен и обхватът на мандата на Инспектората остава неясен. Интервюираните са на мнение, че трябва да се създаде механизъм не само за проследяване на дела в ЕСПЧ, по които има установено нарушение на човешките права от страна на български прокурори, но и механизъм за санкциониране на такива прокурори.</p>		

Анализ/правна уредба:

Прокуратурата има строго йерархична структура, която при определени обстоятелства съсредоточава цялата власт в ръцете на главния прокурор. Член 136, ал. 3 ЗСВ гласи: „Прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор“. Главният прокурор има изключително широки право-

мощия. Освен че ръководи прокуратурата, той носи цялата отговорност за разпределението на и контрола върху работата на всеки един прокурор (чл. 138 и чл. 142 ЗСВ) и има право да отменя или изменя неговите актове – чл. 139, ал. 2 ЗСВ; *вж. също* чл. 126, ал. 2 от Конституцията, чл. 46, ал. 4 НПК. Строгата йерархия се подсилва и от правомощията на по-горестоящите по длъжност прокурори по отношение на подчинените им. По-горестоящите прокурори все още могат да отменят разпорежданията на подчинените им и писмените разпореждания на по-горестоящия по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му прокурори – чл. 143, ал. 2 и 3 ЗСВ. Тези правомощия са заложени и в чл. 46 НПК.

Докладът ИРП от 2006 г. установява, че строгата йерархия в прокуратурата и културата на подчинение, която е насадена у субординираните прокурори, са охладили желанието им да упражняват правото си на преценка, в резултат на което е спаднала отчетността на по-горните равнища. При положение, че не са налице ефективни и публично достъпни средства за взаимен контрол по отношение правото на преценка на участващите в съдебни заседания прокурори и техните по-горестоящи по длъжност, тази структура на управление „отгоре – надолу“ е довела дотам, че участващите в съдебните производства прокурори просто приемат указания безпрекословно. От своя страна тези обстоятелства създават възможности за злоупотреби и неправомерна намеса на по-горестоящите прокурори в работата на подчинените им. До идването на настоящия главен прокурор по-горестоящите прокурори най-редовно са давали устни разпореждания на подчинените си, което твърде много е увеличавало възможностите им за вмешателство, а както се съобщава, те по-често са били мотивирани от лични съображения, а не от фактите или закона. Дори когато подчинените прокурори не са били съгласни с решенията на по-горестоящите или са поставяли под съмнение мотивите им, те рядко са оспорвали техните разпореждания и не са се противопоставяли на системата. Поради тези причини практически не е имало механизми за вътрешноведомствена отчетност.

Както бе обсъдено по-подробно във връзка с фактор 10, главният прокурор е предприел мерки да се разчупи културата на подчинение, като е увеличил независимостта на участващите в съдебните производства прокурори и е наложил наказания на по-горестоящите по длъжност прокурори, които са злоупотребявали с правомощията си. Той се гордее, че подчинените прокурори все по-често си позволяват да не се съгласяват с него и с други свои горестоящи прокурори. Много от анкетираният потвърждават, че по принцип по-горестоящите по длъжност прокурори уважават правото на преценка на подчинените си и не се намесват в техните решения. Така например участващите в съдебни производства прокурори обикновено имат свободата да прекратяват производството по недоказани дела, без да бъдат принуждавани от по-горестоящите да продължават разследването. При все това съществуват подозрения, че някои от горестоящите прокурори продължават да се противопоставят на каквото и да било ограничаване на техните правомощия.

Главният прокурор е задал верния тон на прокуратурата и, както изглежда, прекаленият контрол от страна на горестоящите по длъжност вече намалява, но закрепването на свободата на отделните прокурори при изпълнение на служебните им задължения като ценност в професията ще отнеме време. В момента възможностите за взаимен контрол, заложени в институционални гаранции с цел да бъде защитено правото на преценка и независимост на подчинените прокурори, са малко, макар че са предприети стъпки в тази насока. Например в изпълнение на Плана за действие по индекса ИРП прокуратурата беше координатор на срещи на комисиите по етика на Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура с тази на ВСС, за да се обсъдят механизмите за защита на самостоятелността на прокурорите. Но докато не бъдат предприети действия за институционализиране на тези за-

щитни мерки, продължава да съществува опасност следващият главен прокурор бързо да преобърне положителната тенденция, установена от настоящия, за зачитане на самостоятелната прокурорска преценка.

Член 143, ал. 1 ЗСВ предвижда, че всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено по-горестоящата прокуратура. Не е ясно обаче дали този механизъм за обжалване се отнася до подчинените прокурори, които желаят да оспорят намесата на по-горестоящия по длъжност прокурор. Ако това е така, изготвеният доклад екип не разполага с информация как на практика се прави това обжалване и дали е използвано като ефективен механизъм от подчинените прокурори, за да се възпротивят на намесата или други неправомерни действия на горестоящите. Прокурорите имат полза от ясни процедури и указания, които не само да дават възможност, но и да окуражават използването на един действителен механизъм за търсене на помощ нагоре по йерархията, така че да могат да подават оплаквания срещу неправомерна намеса в работата им.

И накрая, не е ясно дали вътрешноведомственият инспекторат на прокуратурата ще има успех като вътрешен механизъм за проверка, макар че щатът на участващите в него прокурори се е увеличил от 3-ма на 11 души. Сега това звено е насочило проверките си към извършени от магистрати престъпления и към дисциплинарни нарушения на прокурорите. То наблюдава също така всички наказателни производства срещу магистрати. Според подадена от прокуратурата информация все по-активно се атакува престъпното поведение на магистрати. Вж. Годишен доклад на прокуратурата за 2009 г., 164–165. През 2009 г. Инспекторатът е наблюдавал 62 наказателни производства срещу магистрати (за сравнение – 21 през 2006 г.), от които 20 са срещу прокурори, 18 – срещу съдии и 19 – срещу следователи. По пет преписки още не е потвърдена самоличността на дееца. *Пак там*. От общо 64 преписки 6 са за корупция на магистрати. През 2009 г. прокурорите от Инспектората са разгледали всичко 1 110 преписки, образувани по жалби и други материали, с които се подава сигнал за твърдени дисциплинарни нарушения или престъпления. *Пак там*. По 76 от преписките е установено, че магистратите са извършили дисциплинарни нарушения, от тях 51 са прокурори. По 10 от преписките е установено, че магистратите са извършили престъпления и е започнато наказателно производство. *Пак там*. През 2009 г. Инспекторатът е повдигнал обвинения срещу 10 магистрати, от тях 3-ма са прокурори, 3-ма – следователи, и 4-ма – съдии. Прекратени са пет наказателни преписки. *Пак там*. В края на 2009 г. наказателните производства срещу петима магистрати са приключили с осъдителна присъда, като четирима от подсъдимите са били следователи, а един – съдия. Осем наказателни производства са приключили с оправдателна присъда. *Пак там*. Въпреки увеличената си дейност Инспекторатът среща отпор при наказателното преследване на магистрати. Особено големи са трудностите при събиране на достатъчно доказателства, което се потвърждава също и от големия брой на оправдателните присъди. Някои от анкетиранията изразиха тревога, че броят на прекратените преписки и на оправдателните присъди говори зле за работата на Инспектората при образуване на производства.

Съобщава се, че вътрешноведомственият Инспекторат не е събрал информация за решенията на Европейския съд по правата на човека срещу България, отнасящи се до наказателното преследване, нито е проучил тези дела, за да провери действията на прокурорите по тях и да прецени дали са налице основания за търсене на наказателна или дисциплинарна отговорност. Също така изготвеният ИРП екип не установи никакви признаци, че Инспекторатът поддържа и анализира база данни за решенията на български съдилища срещу прокуратурата за извършени от прокурори нарушения. От друга страна, интервюираните лица подчертаха колко важни са решенията на българските съдилища и тези на Европейския съд, не само за да могат прокурорите от

цялата страна да се учат от тях, но също и в качеството им на основания за търсене на дисциплинарна отговорност на прокурорите, които не зачитат правата на човека и по-конкретно – на участващите в наказателното производство лица. Анкетираният намират за необходимо прокуратурата системно да работи по този важен аспект на вътрешната отчетност. Трябва да се създаде механизъм да се търси дисциплинарна отговорност на основание на съдебни решения и да се наказват прокурори, чиито нарушения са довели до ангажиране на отговорността на държавата и на прокуратурата. Анализът на съдебните решения по такива дела трябва да се извършва и да се предоставя на прокурорите, за да служи като учебно помагало в ежедневната им работа по подобни случаи. Необходимо е също и съответно продължаващо юридическо обучение.

Фактор 17: Конфликт на интереси

Прокурорите не се влияят от лични интереси и избягват конфликта на интереси или създаването на впечатление за такъв конфликт.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
Както изглежда, на свързаните с конфликти на интереси въпроси се обръща все по-голямо внимание. НПК и Кодексът за етично поведение на българските магистрати съдържат достатъчно разпоредби, уреждащи конфликтите на интереси, а новият Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси бе приет неотдавна. Както изглежда, обучението по въпросите, свързани с конфликта на интереси, се подобрява и интервюираните са по-добре запознати с тях. Въпреки това степента, в която изискванията, свързани с конфликт на интереси, се спазват и налагат, остава неясна и недостатъчна. Интервюираните смятат, че следва да се отделят повече внимание и ресурси, за да се поощряват както спазването на правилата относно конфликта на интереси, така и мерките за налагане на спазването им.		

Анализ/правна уредба:

НПК и Кодексът за етично поведение на българските магистрати съдържат особени разпоредби за предотвратяване конфликт на интереси, при наличието на който прокурор или друг магистрат трябва да се оттегли или да му бъде поискан отвод, като например наличието на обстоятелства, които правят прокурора предубеден или пряко или непряко заинтересован от изхода на делото. Вж. чл. 11, ал. 2, чл. 29, 47 и 274 НПК; Раздел IV на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (по-нататък „Етичен кодекс на магистратите“); Протокол за решение на ВСС № 21 (от 20 май 2009 г.). Етичният кодекс съдържа по-обстойна уредба и касае не само безпристрастността на прокурора по конкретно дело, но също и обстоятелства или поведение, които биха могли да представляват злоупотреба със служебното положение на прокурора – чл. 9.4 от Етичния кодекс на магистратите.

Съществено постижение е приемането неотдавна на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, *обн.*, ДВ, бр. 94 от 31 октомври 2008 г., *посл. изм.*, 18 декември 2009 г. (по-нататък „Закон за конфликт на интереси“). Ако Законът за конфликт на интереси се прилага правилно, той би могъл да осигури стабилни механизми за предотвратяване на конфликт на интереси при държавните служители. Законът обхваща широк кръг от държавни служители, като се започне от президента и министър-председателя и се стигне до членовете на ВСС и всички магистрати – чл. 3 от Закона за конфликт на интереси. Важното е, че законът урежда не само конфликт на интереси

между лице, заемащо публична длъжност, и друго лице, но също и конфликт на интереси между роднини на лице, заемащо публична длъжност, и други лица – чл. 2, ал. 2 и § 1 от допълнителните разпоредби на Закона за конфликт на интереси. Законът е доста изчерпателен и изисква разкриване не само на възможен конфликт на интереси, но също и на всякакви частни интереси (чл. 12), като от лицето, заемащо публична длъжност, се изисква да отстрани всяка декларирана несъвместимост с неговото положение в рамките на един месец (чл. 13). Налице е ред за проверка на твърдения за конфликт на интереси (чл. 23–31), предвиждат се наказания и глоби за нарушаване на закона, включително е възможно и освобождаване от длъжност (чл. 33–43а); законът предвижда също защита и права за подалите сигнали лица (чл. 32).

Ако Законът за конфликт на интереси се прилага ефективно и се налага спазването му, той би бил изключително полезен за предотвратяване, разкриване и наказване на корупцията и злоупотребата със служебно положение от страна на държавните служители, включително прокурорите. В Доклада на Европейската комисия от 2010 г. обаче се изразява загриженост, че година след влизането в сила на тази уредба „са установени и санкционирани все още малко случаи на конфликт на интереси и до прокуратурата са изпратени малко сигнали за корупция“. Макар че отчита постигнатия напредък в областта на проверките на централната администрация и че известен брой разследвания са довели до налагане на дисциплинарни наказания или до официално сезиране на прокуратурата, Комисията препоръчва да се засили правната уредба, насочена към предотвратяване на конфликт на интереси, „като се създаде активно действащ орган, на който да се възложи да установява конфликтите и да налага наказания за тях“. В отговор на тези критики в момента се обмисля изменение на Закона за конфликт на интереси. В Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. също се предлагат вътрешни механизми за по-ефективно разкриване на конфликти на интереси. Вж. МП, Стратегия за реформата в съдебната система, параграф 3.4.

В изпълнение на плановете за реформа след изготвянето на Доклада ИРП от 2006 г. бяха организирани дискусии с ВСС и комисиите по етика към ВКП и ВАП, за да се заостри вниманието към въпросите, свързани с конфликт на интереси. Тези въпроси са включени също и в обучението по етика в НИП.

Анкетираните показаха по-добра осведоменост по въпросите, свързани с конфликт на интереси, отколкото при изготвянето на доклада ИРП през 2006 г. Някои от тях признават, че прокурорите невини се оттеглят от дела, по които има конфликт на интереси, но други интервюирани от прокуратурата и извън нея съобщават, че прокурорите строго съблюдават тези правила. В случаите, когато прокурорите се оттеглят, делото се прехвърля не само на друг прокурор, но даже на друга прокуратура.

Като цяло правната рамка, уреждаща конфликтите на интереси, съществено се е подобрила, макар че предстои да се разбере дали ще бъде осигурено прилагането на новия Закон за конфликт на интереси. Ако бъде осъществено предложението на Европейската комисия да се създаде централна комисия по въпросите, свързани с предотвратяване на конфликтите на интереси, правителството може да постигне по-добри резултати и по-често разкриване на случаи на корупция.

Както изглежда, предотвратяването на конфликтите на интереси придобива все по-голямо значение, но вероятно този проблем ще продължава да бъде предизвикателство в една малка държава, в която практикуващите юристи са здраво свързани помежду си и където системата на услуги и връзки продължава да съществува повече като правило, отколкото като изключение. Би трябвало свързаните с конфликт на интереси въпроси да бъдат включени в задължителното обучение по етика за младши прокуро-

ри при началното им обучение в НИП, а също и за опитните прокурори като изискване за продължаващо юридическо обучение. Също така от данните за дисциплинарни производства не е ясно до каква степен са приложени действащите разпоредби за предотвратяване на конфликт на интереси в съдебни или дисциплинарни производства.

Фактор 18: Етичен кодекс

Прокурорите са длъжни да спазват етичните стандарти на професията, които ясно разграничават приемливото от неприемливото в тяхното професионално поведение.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Кодексът за етично поведение на българските магистрати, който беше изготвен и одобрен от ВСС, дава ясни и изчерпателни етични правила за всички магистрати, включително и за прокурорите. Провеждат се все повече обучения по етика за прокурори и провежданите от главния прокурор реформи все повече наблягат на това колко е важно да се спазва професионалната етика. Прилагането на кодекса обаче може да бъде компрометирано от липсата на добра организация по докладване за неговото нарушаване. Етичният кодекс не предвижда задължение на магистратите да докладват за неетично поведение. Така че, за разлика от други правни системи, самото несъобщаване за такова поведение не се третира като етично нарушение, а то би имало силно превантивно въздействие върху магистратите.</p>		

Анализ/правна уредба:

Правната уредба на етичните изисквания към прокурорите непрекъснато се променя. На основание чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ през май 2009 г. ВСС одобри Кодекса за етично поведение на българските магистрати, който е задължителен за всички магистрати, включително и за прокурорите. Кодексът е приет съобразно препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно статута на съдиите, прокурорите и следователите, както и съобразно други относими национални и международни нормативни актове. Нарушенията на изискванията на кодекса могат да бъдат основание за налагане на наказание за дисциплинарно нарушение от ВСС съобразно чл. 307, ал. 3, т. 3 ЗСВ.

Етичният кодекс на магистратите въвежда седем принципа за тяхното поведение, които задават рамката на уредбата. Тези принципи са: независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, компетентност и квалифицираност, и конфиденциалност – Раздел 1 от Етичния кодекс на магистратите. Всеки от принципите е дефиниран подробно в кодекса и е дадено обяснение за неговото предназначение. След това кодексът предоставя подробни правила за прилагането на всеки един от принципите – Раздел 2 от Етичния кодекс на магистратите. В Раздел 3 на кодекса са изложени специални правила за поведение на административните ръководители. Раздел 4 предписва правила за предотвратяване на конфликт на интереси. Гаранциите за спазването на правилата за поведение са заложили в Раздел 5 и предвиждат волята на самите магистрати и доброволното прилагане на правилата, както и контрол от страна на ВСС, неговата Комисия по професионална етика и от професионалните организации на магистратите. Последният раздел на кодекса излага процедурата за формиране на комисиите по професионална етика, които се създават към районните, окръжните, апелативните и върховните органи на съдебната власт, включително и прокуратурите. Те са помощни органи на

Постоянната комисия за борба с корупцията и професионалната етика при ВСС. Тя има основна задача е да се консултират със съответната комисия при ВСС и да изразяват становища във връзка с прилагането на правилата за етично поведение – Раздел 6 от Етичния кодекс на магистратите.

Правилата, които Етичният кодекс на магистратите предписва, са подробно и ясно формулирани. Те се състоят както от правила за поведение при изпълнение на служебните им задължения, така и от правила за поведение извън работното им място. В Раздел 2, т. 2.3. се съдържа забрана за *ex parte* обсъждане на висящи дела със съдии или други участници в съдебното производство. Много от интервюираните съобщават, че в настоящия момент подобни обсъждания са нещо съвсем обичайно. Такива прояви биха могли да повлияят неправомерно на изхода на делото или да създадат впечатление за конфликт между съдията и прокурора, като по този начин може да се подкопае доверието в системата на наказателното правораздаване.

Към професионалните етични правила за прокурорите се прибавят и няколко законови нормативни акта, които налагат на прокурорите задължения с етичен елемент. Например ЗСВ изисква от прокурорите да „пазят като служебна тайна сведенията“, които са им станали известни. Вж. чл. 211 ЗСВ. Законът предвижда също така, че прокурорите нямат право да изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени – чл. 212 ЗСВ. Освен това прокурорът няма право да дава правни консултации – чл. 213 ЗСВ.

НПК също съдържа отделни разпоредби, свързани с конфликт на интереси, които са задължителни за прокурорите – чл. 11, ал. 2, чл. 29, 47 и 274 НПК. Както бе посочено по-горе във връзка с фактор 17, ако прокурорът не се оттегли при наличие на конфликт на интереси, страна по производството може да поиска отвод.

Въпреки че цялостната правна уредба на професионалната етика изглежда достатъчно ясна и изчерпателна, все пак съществуват проблеми при нейното прилагане. Много от анкетирания се оплакват, че са наблюдавали различни нарушения на правилата за поведение от прокурори, и изразяват възмущението си, че по принцип повечето от нарушенията остават ненаказани. Интервюирани от прокуратурата са особено притеснени, тъй като доброто име на прокуратурата и на всеки отделен прокурор пред обществото страда от действията на отделни лица. Много от анкетирания обаче признават, че пречка за ефикасното прилагане на уредбата е всеобщата неохота да се докладват подобни действия на институциите, които имат задължението да контролират съблюдаването на етичните правила. За разлика от други правни системи, самото несъобщаване за подобно поведение не се смята за нарушение на етичните правила. Ако се предвиди задължение за съобщаване за такива нарушения, включително и за поведението на самите магистрати, това ще улесни прилагането на кодекса и ще има силно превантивно действие върху магистратите.

Макар че е необходима подробна и ясна уредба, сама по себе си тя не е достатъчна, за да се осигури етично поведение на прокурорите. Би могло занапред да се предвидят мерки, гарантиращи прилагането на правилата за етично поведение, и стимули за прокурорите и други действащи в тази област лица да подават информация за поведение в нарушение на Етичния кодекс и на други етични правила. Ако бъдат приложени мерките, които се предлагат в Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система от 2010 г. на МП, те ще допринесат за усъвършенстване на целия процес на прилагане на правилата за поведение. Анкетирания приемат особено добре предложението да се преразгледат давностните срокове за нарушения на етичните правила. Вж. МП, Стратегия за реформата в съдебната система, т. 1.2; 3.3.

Фактор 19: Дисциплинарна отговорност

По отношение на прокурорите могат да бъдат предприети дисциплинарни мерки в случай на нарушение на закона, подзаконовите актове или етичните стандарти. Дисциплинарното производство се осъществява бързо и справедливо, а решението подлежи на независим и безпристрастен контрол.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
Прокурорите подлежат на дисциплинарна отговорност, която се осъществява в рамките на добре развито и справедливо дисциплинарно производство, което е в правомощията на ВСС. Променената структура на ВСС и създаването на Инспектората към него предоставят възможност за по-ефикасен контрол и механизъм за налагане на дисциплинарни наказания. Въпреки това, според интервюираните прокурорите ръководители разполагат с малко власт за налагане на дисциплинарни наказания на подчинените си за лошо качество на работата; дисциплинарното производство пред ВСС продължава изключително дълго и решенията на ВСС често се отменят.		

Анализ/правна уредба:

ВСС има правомощието да понижава, премества и освобождава от длъжност магистрати (чл. 129, ал. 1 и 130, ал. 6 Конституция; чл. 160 ЗСВ), но министърът на правосъдието също има право да прави такива предложения (чл. 130а, т. 3 ЗСВ). Макар че прокурорите стават „несменяеми“ след пет години стаж по решение на ВСС, те могат да бъдат освобождавани от длъжност на различни основания: пенсиониране при навършване на 65-годишна възраст; подаване на оставка; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; трайна невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година или „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“. Вж. чл. 129, ал. 3 от Конституцията.

Правилата за налагане на дисциплинарно наказание срещу прокурори се съдържа в глава шестнадесета на ЗСВ. Основанията за търсене на дисциплинарна отговорност от прокурорите са изброени в ЗСВ – чл. 307, ал. 4, и включват: системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони; неоправдано забавяне на производството; нарушаване на етичните правила; действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт; неизпълнение на други служебни задължения. Тези норми изглеждат разумни и са достатъчно широко формулирани, така че дават възможност за гъвкавост, макар че има опасност да не бъдат прилагани еднакво.

Макар че ВСС има всички общи правомощия, свързани с дисциплинарните производства, административният ръководител на прокурора има право да налага по-леки наказания – чл. 311, т. 1 ЗСВ. Административните ръководители могат да налагат наказанията забележка или порицание, но те трябва да бъдат докладвани на ВСС, който си запазва правото да измени или отмени наказанието – чл. 314, ал. 3 ЗСВ. Само ВСС има право да намалява основното трудово възнаграждение, да понижава или освобождава от длъжност прокурори – чл. 311, т. 2 ЗСВ. Предложенията до ВСС за налагане на наказания могат да имат различен източник – административният ръководител, Инспекторатът към ВСС, 1/5 от членовете на ВСС или министърът на правосъдието – чл. 312, ал. 1 ЗСВ.

Дисциплинарното производство е нормативно добре уредено и е доста справедливо, особено що се отнася до по-тежките наказания, налагани от ВСС, тъй като прокурорът има право да бъде уведомен за предложението (чл. 316, ал. 5 ЗСВ), да присъства лично на заседанието и да даде устни или писмени обяснения (чл. 313, ал. 1 ЗСВ), както и да ползва адвокатска защита (чл. 318, ал. 1 ЗСВ). Дисциплинарният състав е тричленен и се избира чрез жребий от членовете на ВСС (чл. 316 ЗСВ). Той събира и преглежда доказателства, изслушва участници в производството и след това предлага на пълния състав на ВСС да бъде отхвърлено предложението за налагане на наказание или да бъде наложено наказание, като това решение на дисциплинарния състав се взема с мнозинство (чл. 318 и 319 ЗСВ). ВСС в пълен състав приема, отхвърля или изменя предложението с мнозинство от гласовете и издава писмено мотивирано решение – чл. 320 ЗСВ. След това прокурорът може да обжалва решението на ВСС пред Върховния административен съд – чл. 323 ЗСВ.

Важна промяна след изготвянето на доклада ИРП от 2006 г. е създаването на Инспектората към ВСС, който работи едва от януари 2008 г. Инспекторатът извършва разследванията за ВСС, макар че инспекторите се избират от Народното събрание и той работи като независим орган – чл. 132а от Конституцията. Инспекторатът се състои от главен инспектор, 10-ма инспектори, 22-ма експерти с юридически стаж и администрация от 22-ма души – чл. 42 и 55 ЗСВ. Инспекторатът извършва планови и внезапни проверки и освен това проверява сигнали или жалби срещу магистрати, които могат да бъдат от всякакъв източник, включително и анонимни. Всеки сигнал се преглежда, за да се прецени дали е необходимо официално разследване, и ако е така, се възлага на инспектор, който се подпомага от двама експерти юристи. След като приключи проверката, инспекторът представя предложение до пълния състав на Инспектората, който гласува дали да изпрати предложението на ВСС.

В доклада ИРП от 2006 г. се съобщава, че макар на ВСС да са възложени основните правомощия за търсене на дисциплинарна отговорност от прокурорите, той не е достатъчно подготвен да изпълнява тази задача и го прави рядко. С новата структура на ВСС и особено със създаването на Инспектората механизмът става далеч по-ефикасен. Все пак някои от интервюираните отбелязват, че административните ръководители имат твърде малко правомощия да наказват подчинените си за недобра работа, че дисциплинарните производства на ВСС са твърде дълги, и вероятно най-големият проблем е, че често решенията на ВСС биват отменени от ВАС.

V. Взаимодействие с други органи и лица

Фактор 20: Взаимодействие със съдиите

Прокурорите гарантират независимостта на съдебната и на прокурорската функция. В отношението си към съдиите прокурорите проявяват почтеност и уважение към тяхната длъжност и сътрудничат с тях за осъществяването на справедливо и своевременно правораздаване.

Заключение	Съотношение: Положително	Тенденция ↑
Като цяло съдиите и прокурорите имат отношения, основани на професионализъм и уважение, макар че има случаи на неуместни контакти между съдия и прокурор, а също и на контакти в отсъствието на другите участници в процеса, особено в по-малките съдилища.		

Анализ/правна уредба:

Според чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната система е независима власт, която осъществява правосъдие. В съдебната власт са включени съдии, прокурори и следователи. Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет – чл. 30 ЗСВ; чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Вж. още Фактор 3 по-горе. Няма конкретна забрана прокурор да стане съдия и обратно, при условие че премине през конкурса, описан във връзка с фактор 3. Обаче в състава на съда не може да участва съдия, който е бил прокурор по делото – чл. 29, ал. 1, т. 3 НПК.

Глави IV, XIX и XX от НПК посочват повечето от функциите на първоинстанционния наказателен съд в досъдебното и съдебното производство. Съдът изпълнява няколко функции, сред които са: разглеждането и произнасянето по исканията за налагане на мярка за неотклонение задържане под стража, разглеждането на тълбите и оплакванията на пострадалия, насрочването на заседания, разпита на свидетелите и подсъдимия по време на съдебната фаза, допускането на доказателствата, произнасянето по исканията за отмяна на наложена мярка за неотклонение, постановяването на присъдите и др. В началото на съдебното производство (след внасянето на обвинителния акт в съда) се назначава съдия-докладчик, който подготвя делото за съдебно заседание – чл. 248 НПК. Съдията-докладчик може да прекрати съдебното производство поради липса на подсъдност или допуснати нарушения в досъдебното производство и да върне делото на прокурора, като посочи допуснатите нарушения – чл. 249 ЗСВ. Съдията-докладчик може също така да прекрати наказателното производство, ако например установи, че не са налице доказателства, или че деянието, описано в обвинителния акт, не съставлява престъпление – чл. 250 НПК; вж. също чл. 24 НПК. В този случай съдията-докладчик връчва препис от постановлението за прекратяване на прокурора, обвиняемия и пострадалия – чл. 249 и 250 НПК. В съдебната фаза наказателният съд може също да прекрати производството и да върне делото на прокурора на няколко основания, сред които са: липса на подсъдност, процесуални нарушения, липса на доказателства, несъставомерност на деянието и др. – чл. 288 и 289 НПК.

Последните изменения на НПК възстановиха разпоредбите, които дават възможност на прокурора да протестира разпореждането на съда за прекратяване и това за връ-

щане на делото. Прокурорите са доволни от тази промяна, но анкетираните извън прокуратурата изразяват тревога, че тя ще доведе до неоснователно забавяне на наказателните производства. Анкетираните припомнят, че именно необоснованите забавяния в производствата, причинени от протеста на прокурора в ущърб на обвиняемия, са довели до отпадането на тези разпоредби от НПК. Някои от тях смятат, че тази промяна в нормативната уредба ще се отрази зле на взаимодействието между съдии и прокурори. Наистина е възможно да се породи някакво напрежение от прилагането на измененията от 2010 г., но като цяло отношенията между съдии и прокурори са се подобрили през последните четири години. Както е отбелязано в доклада ИРП от 2006 г., повечето от интервюираните са били на мнение, че отношенията между съдии и прокурори по принцип са професионални и сърдечни. Освен това не са регистрирани случаи на неприязън, проявявана от прокурори към съдии, които редовно са прекратявали дела или са оправдавали подсъдимите. Има регистрирани отделни случаи на необосновани възражения на прокурори срещу актове на съдии в районните съдилища. Макар да не са достатъчни, за да се приеме, че е налице отрицателна тенденция, все пак разкриват недостатъци в предишната процедура за назначаване на магистрати. Тъй като сега има много по-ефикасни процедури за търсене на отговорност при нарушения на дисциплината и на етичните правила за поведение, прокуратурата е по-добре подготвена да се справи с такива случаи и да ги изкорени за в бъдеще.

Все пак обаче благоприличното поведение в съдебната зала и неправомерните контакти *ex parte* между съдии и прокурори извън нея още поражда притеснения. Някои от интервюираните твърдят, че подобни контакти не съществуват, но голяма част от тях смятат, че провеждането на разговори *ex parte* както във, така и извън съдебната зала все още представлява сериозен проблем. Особено в по-малките населени места, отношенията между съдии и прокурори все още се възприемат като прекалено близки и фамилиарни. Освен проблема с обсъждането на делата *ex parte*, като че ли в по-малките съдилища се наблюдава склонност да се отстъпва на желанията на прокурорите и на полицията, тъй като в отношенията между лицата в тези райони има по-голяма близост. Новият Кодекс за етично поведение на българските магистрати обаче съдържа предпоставки за разрешаването на този проблем, като изрично забранява обсъждания на делата *ex parte*.

Фактор 21: Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи

За да осигурят справедливо и ефикасно наказателно преследване, прокурорите сътрудничат с полицията и с другите разследващи органи при разследването на престъпленията и подготовката на делата за съдебната фаза и следят за спазването на правата на човека от страна на разследващите органи.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↑
<p>Координацията между прокуратура и полиция се подобрява, но прехвърлянето на правомощията за разследване от НСлС на разследващи полицаи, подчинени на МВР, съчетано с недоброто обучение, ресурси и технология, продължава да представлява пречка пред възможностите на полицията и прокурорите да провеждат разследванията. Преобладаващото мнение е, че разследването е най-слабата част от обвинението, като 70% от разследванията се прекратяват. Интервюираните отбелязаха наличието на прекомерно натоварване, като посочиха, че прокурорският надзор и ръководство при разследванията трябва да бъдат засилени и неизпълнението на тези задължения трябва да бъде санкционирано. Интервюираните бяха убедени, че успешните практики на специализираните отдели на Върховната касационна прокуратура в това отношение трябва да се прилагат по-широко.</p>		

Анализ/правна уредба:

Както бе отбелязано и по-рано, според чл. 127 от Конституцията и чл. 46 НПК функцията на прокурора в наказателното производство е да ръководи разследването на престъпните деяния и да упражнява надзор върху него, както и сам да извършва разследване. Разследващите органи са Националната следствена служба (по-нататък „НСлС“) (следователите, които са към съдебната власт) и служители на МВР, назначени на длъжност „разследващ полицай“. По закон разследващите органи работят под ръководството и надзора на прокурор – чл. 52 НПК.

Досъдебното производство включва самото разследване и всички действия на прокурора при и след приключването на разследването и преди началото на съдебното производство – чл. 192 и 193 ЗСВ. Досъдебното производство се образува с постановление на прокурора. То се счита за образувано със съставянето на акта за първото действие по разследването, когато се извършва оглед на местопроезшествието и свързаните с него претърсване, изземване и разпит на свидетели, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства – чл. 212 ЗСВ.

Според чл. 196 НПК прокурорът разполага с широки правомощия по отношение на ръководството и надзора на предварителното разследване, и особено по отношение на разследващите полицаи и следователите. Така например на прокурора е възложено да ръководи разследването и да:

- контролира непрекъснато хода на разследването, като проучва и проверява всички материали по делото;
- дава указания по разследването;
- участва при извършването или извършва действия по разследването;
- отстранява разследващия орган, ако е допуснал нарушение на закона или не може да осигури правилното провеждане на разследването;

- изземва делото от един разследващ орган и го предава на друг;
- възлага на съответните органи на Министерството на вътрешните работи или на Държавна агенция „Национална сигурност“ извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението;
- отменя по свой почин или по жалба на заинтересованите лица постановленията на разследващия орган.

Освен това прокурорът непосредствено следи за законосъобразното провеждане на разследването, а писмените му указания до разследващия орган са задължителни и не подлежат на възражение – чл. 196, ал. 2 и чл. 197 НПК.

За разследването по време на досъдебното производство са предвидени строги срокове (с някои редки изключения). Принципното положение според закона обаче се състои в това, че разследващият орган (т.е. разследващите полици при МВР и следователите от НСлС) трябва да свърши работата си във възможно най-кратките срокове, но съобразявайки се със закона и без да пренебрегва необходимите доказателства. През това време разследващият орган трябва системно да докладва на прокурора за хода на разследването – чл. 203 НПК.

Член 234 НПК предвижда конкретен срок за приключване на разследването. В повечето случаи разследването трябва да бъде извършено и делото да бъде изпратено на прокурора в двумесечен срок от образуването му, а прокурорът може да определи и по-кратък срок. След писмено мотивирано искане на прокурора, когато делото представлява фактическа и правна сложност, прокурор от по-горестоящата прокуратура може да удължи срока с не повече от четири месеца. Само в изключителни случаи и след подробно писмено искане на прокурора от по-горестоящата прокуратура този срок може да бъде допълнително удължаван от административния ръководител на по-горестоящата прокуратура или от оправомощен от него прокурор. Доказателствата, събрани извън тези срокове, са недопустими – чл. 64, ал. 1 и 2 и чл. 65, ал. 1 от Инструкцията. Когато обаче преписката се връща на разследващия орган, започват да текат нови срокове, както е описано по-горе. Правото на обвиняемия да възрази срещу необоснованото забавяне на предварителното производство и да поиска делото да бъде разгледано от съда вече не съществува след отмяната на глава XXVI от НПК с измененията от 2010 г. За повече подробности по това изменение вж. фактор 11 по-горе.

Накратко, според българския закон прокурорите ръководят цялото разследване. Както бе вече посочено в раздел II, при необходимост те могат и сами да извършват действия по разследването. Разследващите органи са длъжни да докладват на прокурора за констатациите си и за хода на разследването. На практика обаче така описаното взаимодействие невинаги се осъществява по предвидения начин.

Докладът ИРП от 2006 г. сочи многобройни проблеми в отношенията между полицията и прокурорите, които засягат съществено възможността на последните да осъществяват ефективно разследване и наказателно преследване. Въпреки че са предприети известни положителни мерки в тази насока, особено що се отнася до подобряване на обучението, координацията, комуникацията и взаимното уважение, останалите проблеми продължават да ограничават ефективността на системата на наказателното правосъдие.

Много от предизвикателствата в отношенията между полици и прокурори могат да бъдат отдадени на прехвърлянето на повечето от правомощията за разследване от НСлС към МВР. Голяма част от интервюираните описват това прехвърляне на правомощия като зле осъществено, без едновременния трансфер на знания от НСлС към

МВР. Разследващите полицаи от МВР просто не са били подготвени да поемат тези нови задължения и са претрупани. Обстоятелствата в София, където на един разследващ полицай се падат средно по 150–400 висящи производства във всеки един момент, са особено лоши. Съчетаването на огромната свръхнатовареност, незадоволителното обучение, ниските възнаграждения и лошото техническо и друго оборудване са се отразили пагубно върху мотивацията на хората и длъжността разследващ полицай е станала твърде непривлекателна. Поради тази причина има голямо текучество и много свободни места, което от своя страна още повече утежнява бремето, което носят работещите на тази длъжност. Разбираемо е защо при тези обстоятелства разследващите полицаи изобщо не са в състояние ефективно да работят по делата и да осигуряват на прокурорите информацията и доказателствата, които са им нужни. Всички тези проблеми още повече се изострят от склонността на много разследващи полицаи да разчитат за указания на прокурорите, които пък от своя страна също са много натоварени. Междувременно, след прехвърлянето на правомощията за разследване, над 500 следователи останаха да заемат тази длъжност, но имат твърде малко работа, тъй като в тяхната компетентност влизат само дела за особено тежки, сложни, международни или други престъпления с участието на определени държавни длъжностни лица. Според един от интервюираните следователите обикновено работят върху едно дело в годината. Последните изменения на НПК обаче дават на прокурорите по-голямо право на преценка на кого да възложат разследване. Надеждата е, че това ще даде възможност на НСлС и на нейните окръжни отдели, които сега са включени в структурата на прокуратурата, да освободят полицейските разследващи органи от по-сложните и отнемащи много време дела и това ще спомогне за по-пълноценно използване на човешките ресурси на полицията в досъдебното производство и при провеждането на разследване.

Сочените от различни интервюирани данни разкриват противоречива картина. От една страна, някои твърдят, че само между 3 и 10 процента от делата се връщат от съдиите поради недостатъчно доказателства, докато около 96% от наказателните производства приключват с осъдителни присъди, което изглежда сочи, че работата както на полицията, така и на прокуратурата е доста ефективна. В противовес на тези данни обаче се съобщава, че около 70% от полицейските разследвания се прекратяват поради липса на доказателства. Може би още по-неприятен е фактът, че вероятно данните отразяват само една малка част от действителната престъпност. Установено е, че се докладват само 30% от извършените престъпления, а този брой спада до 10% при свързаните с корупция престъпления. Има съмнения, че през последните години престъпността се е увеличила и че официалната статистика не отразява този факт отчасти поради факта, че не всичко се докладва от полицията. Някои от анкетираните твърдят, че особено дребната престъпност масово не се докладва, тъй като полицаите карат пострадалите да не съобщават за престъпленията.

Както бе отбелязано по-горе, почти всички анкетираните подчертават лошото качество на разследването като най-слабото звено от наказателното производство. Обвиненията за това се хвърлят главно върху прокуратурата заради широките ѝ правомощия и заради задължението на прокурора да ръководи и наблюдава разследването. Големият обхват на гореописаните проблеми възпрепятства усилията на прокуратурата да увеличи своята ръководна роля в разследването и не позволява да се прилагат по-критични мерки за засилване на отчетността на прокурорите. Огромният брой дела, възложени на един наблюдаващ прокурор, и липсата на опит и практически познания у полицейските разследващи органи предопределят лошото качество на работата. Същевременно чрез преразпределение на ресурсите и увеличаване на ефикасността в работата на прокурорите настоящата ситуация може значително да се подобри. Вж. фактор 27. Друг начин да се подобри качеството на надзора е да се прилага повече специализацията на прокурорите и на отделите, каквато е настоящата практика на

Върховната касационна прокуратура. Използването на съвместни екипи при специалните и сложните разследвания ще подобри качеството на надзора и ще даде възможност на прокурорите да поемат повече дела, като същевременно запазят същото качество при упражняването на надзор и ръководство. Както вече бе споменато, анкетиранието единодушно сочат организацията в работата на разследващите организирани престъпност съвместни екипи за пример, който трябва да се ползва в районните и окръжните прокуратури. В доклада на Европейската комисия от юли 2010 г. относно напредъка на България също се подчертава, че тези екипи предлагат най-добрите практики. Вж. Доклад на Европейската комисия от 2010 г. Друг начин да се подобри качеството на надзора би бил да се използват по-добре процесуалните правила, уредени в глава XXXI, чл. 396–411 НПК. Предвидени са процедури за завеждане на дела срещу служители на МВР и за нарушение на човешките права и на националното законодателство. Тези дела са подсъдни на военните съдилища, към които има специализирани прокуратури и следователи. Военните съдилища са критикувани заради липсата на прозрачност и за това, че са извън контрола на обществото, но анкетирани сочат, че искове за прояви на полицейско насилие са съвсем малко. Не става ясно дали този факт се дължи на ефективната работа на военните прокурори при разследване и възпиране на полицейското насилие или просто на несъобщаването на такива случаи.

Полициите и прокурорите полагат все повече усилия да работят заедно и повечето от интервюираните изглежда вярват, че и двете страни трупат така необходимият опит при изпълнението на възложените им задължения без предварителна подготовка. Прокурорите като че ли поемат повече отговорност за ръководенето на разследванията, а разследващите полициите на подчинение на МВР постепенно подобряват своята ефективност, въпреки значителните проблеми, които стоят пред тях. Необходимо е обаче съществено да се подобряват обучението, ресурсите, както и практическата и техническата координация.

Фактор 22: Взаимодействие със защитата на обвиняемия

Прокурорите зачитат независимостта на защитата. За да осигурят справедливо и ефикасно наказателно преследване, прокурорите изпълняват своите юридически и етични задължения спрямо представителите на обвиняемия или подсъдимия.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↑
<p>Прокурорите принципно уважават независимата функция на защитата и правата на адвокатите са защитени от закона. Прокурорът носи главната отговорност за гарантиране правата на защитата по време на разследването, но има случаи, в които прокурорите не изпълняват задълженията си към защитниците и обвиняемите/подсъдимите, особено в рамките на досъдебното производство. Адвокатите са окуражени от повишената прозрачност и достъп на медиите, но същевременно отбелязват, че в някои случаи прокурорите злоупотребяват с тези механизми, за да предоставят на медиите детайли по дадено дело.</p>		

Анализ/правна уредба:

НПК и Законът за адвокатурата посочват неприкосновените права на защитата. Вж. Закон за адвокатурата, обн., ДВ, бр. 55 от 25 юни 2004 г., посл. изм. от 13 юли 2010 г.

(по-нататък „3А“). И двата акта утвърждават принципа на процесуалната равнопоставеност на страните. Член 99 НПК предвижда следните права за защитата: „да се среща насаме с обвиняемия; да се запознава с делото и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в наказателното производство; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда и на органите на досъдебното производство, които накърняват правата и законните интереси на обвиняемия. Защитникът има право да участва във всички действия по разследването с участие на обвиняемия, като невявяването му не възпрепятства тяхното извършване“.

Член 29, ал. 1 3А предвижда, че адвокатите са равнопоставени във всички производства и че „адвокатът е приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и му се дължи съдействие като на съдия“. Подобно на чл. 99 НПК, чл. 31 3А гарантира, че адвокатът има свободен достъп и може да прави справки по дела, да получава копия от книжа и сведения в съда и органите на досъдебното производство – чл. 31 3А.

Както вече бе отбелязано във връзка с фактори 11–13, адвокатите могат да защитават всички права, признати на обвиняемия/подсъдимия, пострадалия и свидетеля. Според чл. 99 НПК посочените права на защитника могат да бъдат упражнявани още в хода на досъдебното производство. Органът на досъдебното производство може да позволи на защитника да присъства при извършването на действията по разследването, ако не е налице законова забрана за това и ако няма да затрудни разследването – чл. 224 НПК. При приключването на разследването прокурорът проверява дали са извършени всички действия по разследването и позволява предявяването на цялото разследване на обвиняемия, защитника и пострадалите (и техните адвокати) – чл. 226 и 227 НПК. На следващо място, разследващият орган дава възможност на защитата и обвиняемия да проучат материалите по делото – чл. 228 НПК. Онези, които проучват материалите, в това число и защитата, могат да правят писмени и устни искания, бележки и възражения, по които се произнася прокурорът. Постановлението на прокурора не подлежи на обжалване – чл. 229 НПК. При извършване на допълнителни действия по разследването могат да присъстват и лицата, по искане на които те са предприети – чл. 230 НПК. След приключване на разследването защитникът (или прокурорът) може да предложи делото да бъде решено със споразумение, в случай че става въпрос за престъпление, за което се допуска споразумение – чл. 381 НПК.

Ако правата на защитата са нарушени, 3А предвижда защитен механизъм. Според чл. 29, ал. 2 и 3 адвокатът може да поиска от съответния адвокатски съвет да извърши проверка по обстоятелствата, които са предмет на твърдяното нарушение. След това адвокатският съвет образува проверка по докладваното нарушение. Адвокатският съвет оправомощава член на колегията да извърши проверката заедно с представител на съда или органа, за който се твърди, че е допуснал нарушението. В седмиден срок съдът или органът трябва да определи свой представител, който да участва в проверката. Ако прецени, че е налице виновно поведение, „адвокатският съвет [...] прави предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу съдията, прокурора, следователя, разследващия полицаи или за налагане на дисциплинарно наказание на длъжностното лице от ръководителя на административния орган или служба“ – чл. 30, ал. 1 3А. Предполага се, че вследствие на действията на адвокатския съвет ВСС след това ще може да образува дисциплинарно производство срещу съответния прокурор по реда, предвиден в чл. 307 ЗСВ и както е описано в общи линии във връзка с фактор 10 и раздел IV по-горе¹.

¹ Изготвеният доклад екип не получи информация относно броя на висящите или приключили производства срещу прокурори, образувани на основание чл. 30 3А.

Въпреки че взаимодействието между прокурори и защитници изглежда се е подобрило, защитниците изразяват тревога във връзка с някои практики, които им създават затруднения. Като „господар на разследването“ прокурорът отговаря най-вече за спазването на правата на защитата през цялата досъдебна фаза. Въпреки че има известни подобрения в надзора, който прокурорите упражняват върху разследването, и в сътрудничеството им с полицията, някои защитници съобщават, че прокурорите не наблюдават надлежно разследването. Има съмнения за наличие на умишлено препятстване на разследването чрез проява на небрежност или некомпетентност по някои дела, но няма преки оплаквания, че прокурори са скрили доказателства от защитници. Често пъти обаче достъпът до следственото дело се оказва затруднен и въпреки разпоредбите на НПК често се отлага чак до съдебната фаза.

Като цяло на защитниците им е по-лесно благодарение на по-голямата прозрачност и подобрения достъп на медиите под ръководството на главния прокурор, но с тези механизми понякога се злоупотребява. Някои от интервюираните съобщават, че прокурорите разгласяват подробности около разследванията в медиите. Също както при Доклада ИРП от 2006 г., почти всички анкетирани са на мнение, че в съдебната зала се спазва принципът на процесуалната равнопоставеност на страните.

Фактор 23: Отношения с обществеността/медиите

Доколкото е възможно и зависи от тях, прокурорите предоставят подходяща и точна информация при контактите си с медиите и други формирания на гражданското общество.

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция ↔
<p>Прокуратурата предприе важни стъпки към ангажиране на медиите, включително създаването на говорители на всички прокуратури и тяхното обучение. Наред с това прокуратурата си сътрудничи с неправителствени организации и медии по важни инициативи за гражданско обучение. Въпреки това се твърди, че прокурорите продължават да злоупотребяват със своите връзки с медиите и да разкриват детайли по неприключили дела. Очернянето на обвиняемите/подсъдимите в пресата създава излишна враждебност на обществото не само към тях, но и към прокуратурата, когато съответните дела нямат успех.</p>		

Анализ/правна уредба:

ЗСВ е един от няколко нормативните актове, които уреждат публичното разгласяване на информация. Член 156 задължава прокурорите да пазят служебна тайна под страх от наказателна отговорност по чл. 284 НК. Член 211 ЗСВ задължава прокурорите да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и да пазят тайната на съвещанието дори и след решаването на делата. Прокурорите нямат право публично да изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени – чл. 212 ЗСВ. Член 198 НПК забранява под страх от наказателна отговорност да се разгласяват материалите по разследването без изрично разрешение на прокурора или на съда.

През май 2009 г. ВСС прие Кодекс за етично поведение на българските магистрати – вж. Протокол за решение на ВСС № 21 (от 20 май 2009 г.) (по-нататък „Етичен кодекс“). Кодексът предвижда, че по висящи пред него производства магистратът не

може да прави публични изявления или коментари, чрез които да се ангажира с крайния изход на случая или да създаде впечатление за пристрастност и предубеденост. Извън съдебните заседания той не може да обсъжда подобни производства пред други участници в тях, адвокати или трети лица, освен в предвидените от закона случаи (раздел 2, Правила, произтичащи от принципа за безпристрастност, т. 2.3).

Всеки от тези актове обаче допуска публично взаимодействие с прокуратурата, особено при разследване на престъпления или при събиране на доказателства. Член 215 ЗСВ задължава организациите и гражданите да оказват съдействие на прокурорите и следователите. Вж. също чл. 145, ал. 2 и 3 ЗСВ. Член 204 НПК изглежда отива дори по-нататък: „Органите на досъдебното производство използват широко съдействието на обществеността за разкриване на престъплението и изясняване на обстоятелствата по делото“. Нещо повече, Кодексът за етично поведение установява възможност в съответствие с изискванията на закона да се предоставя на обществеността полезна, своевременна, разбираема и подходяща информация. Магистратът може да излага пред обществеността лично или чрез медиите мотивите за своите решения по дела, представляващи обществен интерес, като същевременно избягва поведение и действия, които могат да бъдат възприети като самоизтъкване или прекомерно търсене на обществено признание.

Отношенията с медиите продължават да се развиват, като през последните години се забелязва рязък напредък в определени отношения, но също така има и нови основания за тревога. От една страна, главният прокурор рязко промени отношенията на прокурорите с медиите. Съобразно Плана за изпълнение на ИРП след доклада от 2006 г. бяха назначени и обучени говорители за медиите към всяка прокуратура; подобрен е достъпът до интернет страницата на прокуратурата и е въведен Информационен център. Медиите имат редовен достъп не само до говорителите на прокуратурата, но и до самите прокурори, на които са възложени делата.

Освен това прокуратурата си сътрудничи с една гражданска организация – Клуб „Журналисти срещу корупцията“, за осъществяването на амбициозна програма за гражданско образование, включваща продуцирането на телевизионни поредици относно дейността на прокуратурата, за които се присъжда награда; организирани от медиите дискусии около кръглата маса върху измененията на НПК и относно връзките на прокурорите с медиите, както и образователен филм за ОЛАФ. Накратко, главният прокурор съществено измени насоката на предишните отношения с медиите, която се характеризираше с антагонизъм и неотзивчивост.

За съжаление, от увеличената прозрачност и подобрения достъп на медиите произтичат и някои проблеми. Първо, понякога прокурорите злоупотребяват с новонастъпилата откритост към медиите, за да zlepоставят обвиняемите/подсъдимите в пресата. Освен че неоправдано уронват престижа на обвиняемите/подсъдимите, за които още не е доказано, че са виновни, публичното им очерняне създава нереалистични представи в медиите и сред широката общественост. Когато такива дела завършат без успех, се появяват силни критики, насочени срещу прокуратурата, за това, че не е успяла да осъди някого, описан от нея като заплаха за обществото и очевидно виновен.

Някои от интервюираните съобщават, че вероятно в резултат на увеличения интерес на обществеността и заради отрицателните последици от разглеждането на делата в пресата главният прокурор и прокурорите като цяло са станали по-затворени. Интервюираните се надяват, че прокуратурата ще съумее да осигурява своевременна и относима информация, като същевременно няма да се поддава на изкушението да провокира враждебността на обществеността срещу обвиняемите/подсъдимите.

Фактор 24: Международно сътрудничество

Прокурорите оказват международна помощ на прокуратурите в други страни съобразно закона и в дух на сътрудничество.

Заклучение	Съотношение: Положително Тенденция ↔
<p>Прокуратурата продължава да полага големи усилия да откликва своевременно на исканията за международно сътрудничество и обученията по тези въпроси се приемат много добре, но двустранните договори биха могли да станат по-ефективни. В рамките на ЕС прокурорите са лицата за контакт по дела, свързани с екстрадиция, заповеди за арест и взаимна правна помощ. Осъществяват се и обучения по международно сътрудничество.</p>	

Анализ/правна уредба:

Според българското право международната правна помощ по повечето наказателни дела се урежда като цяло от НПК (чл. 471–480). Екстрадицията е уредена в Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест, *обн.*, ДВ, бр. 46 от 3 юни 2005 г., *посл. изм.* от 29 юни 2010 г. (по-нататък „Закон за екстрадицията“). И по двата акта МП координира исканията за оказване на помощ. Върховната касационна прокуратура изпълнява от името на Главната прокуратура някои от предвидените в двата акта функции. В повечето случаи, освен ако не е предвидено друго в договор за международна правна помощ или в друго международно споразумение, координацията на работата по исканията за правна помощ или екстрадиция се извършва от МП по реда на изпълнението на международните поръчки.

По силата на НПК Върховната касационна прокуратура има следните задължения във връзка с международната правна помощ по наказателни дела:

- създава с други държави съвместни екипи за разследване, като сключва споразумение с компетентните органи на участващите държави за дейността, срока и състава на съвместния екип за разследване;
- подава молби до други държави за разследване чрез служител под прикритие, чрез контролирана доставка и трансгранично наблюдение и се произнася по такива молби на други държави;
- произнася се относно продължаването или прекратяването на трансграничното наблюдение при условията, предвидени в Закона за специалните разузнавателни средства;
- разглежда и се произнася по молбите на други държави за трансфер на наказателното производство, но само на досъдебната фаза; и
- ако лицето, срещу което е образувано наказателно производство в Република България, е гражданин на друга държава или постоянно пребивава в друга държава, изпраща молба за трансфер на наказателното производство в тази държава. *Вж.* чл. 476, 478 и 479 НПК. Член 77 и 78 от Инструкцията за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване определят реда, по който подчинените прокуратури могат да изпращат молби за международна правна помощ или екстрадиция чрез Върховната касационна прокуратура. Тези молби трябва да са съобразени с НПК и изискванията на съответните многостранни или двустранни международни договори.

Молбите на чужди държави за екстрадиция или временно задържане се препращат от МП на Върховната касационна прокуратура за извършване на арест и задържане.

Когато вече има готовност за предаване на лицето, подлежащо на екстрадиция, международноправният отдел на Върховната касационна прокуратура уведомява молещата държава. Главният прокурор прави искания за екстрадиция в България на лица, срещу които са повдигнати обвинения или са осъдени в други държави. Вж. глава III, раздел I и чл. 26, ал. 1 и 2 от Закона за екстрадицията. Съдът постановява решение, с което допуска или отказва екстрадиция – чл. 17, ал. 7 от Закона за екстрадицията. Във всички случаи, когато постановява решение, с което допуска екстрадицията, съдът взема мярка за неотклонение задържане под стража по отношение на исканото лице до фактическото му предаване на молещата държава.

Въпреки че договорите за международна правна помощ имат нужда от обновяване, от няколко чуждестранни източника бяха дадени високи оценки на прокуратурата за непрекъснато полагащите от нея усилия да отговаря бързо на исканията за международна правна помощ и екстрадиция. На регионално ниво 43-ма прокурори са определени като лица за контакт в рамките на ЕС по въпросите, свързани с екстрадиция, заповедите за арест и международната правна помощ. Друга окуражителна промяна е в насока по-добро разбиране колко е важно международното сътрудничество, което се потвърждава от все по-нарастващото търсене на обучение. В отговор на това търсене се проведени обучения по международно сътрудничество, които наблюдават на сътрудничеството в рамките на ЕС, например във връзка със заповедите за арест.

VI. Финанси и материално обезпечаване

Фактор 25: Участие в бюджетния процес

Държавата осигурява на прокуратурата достатъчен бюджет, който се определя с участието на представители на прокуратурата.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↔
Въпреки че МП е институцията, която изготвя първоначалния проект за бюджет на съдебната власт, прокуратурата също взема участие в процеса чрез даване на предложения пред МП и чрез своите представители във ВСС. Въпреки това прокуратурата няма достатъчно голямо участие в процеса по изготвяне на собствения си бюджет, който трябва да отговора на всички бюджетни нужди на гилдията.		

Анализ/правна уредба:

Съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията „[с]ъдебната власт има самостоятелен бюджет“, въпреки че МП вече има правото да „предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във ВСС“ (чл. 130а, ал. 1). Според получената информация тази промяна отразява недоволството от усилията на ВСС по отношение изготвянето на бюджета, а може би и по отношение на размера на бюджетните му искания. Въпреки това изглежда, че приемането на окончателния проект на бюджета остава в правомощията на ВСС, тъй като съгласно чл. 130, ал. 6, т. 4 от Конституцията ВСС приема проекта на бюджет на съдебната власт. В допълнение Законът за съдебната власт дава право на ВСС да определя заплатите на съдиите, прокурорите и следователите (чл. 30, ал. 1, т. 8).

Законът за съдебната власт урежда също така и общата процедура за изготвяне на бюджета, включително и изискването бюджетът на съдебната власт да бъде са-

мостоятелно перо от държавния бюджет, като ВСС е първостепенен разпределител на бюджетни средства, а прокуратурата, съдилищата и останалите органи в рамките на съдебната система се явяват второстепенни разпределители на бюджетни средства. Вж. чл. 361. Единственият принос на прокуратурата изглежда се осъществява по време на формирането на първоначалния проектобюджет от МП, тъй като то е задължено да приеме мненията и предложенията за бюджета на съдебната власт от главния прокурор и другите съдебни ръководители. Вж. чл. 362. След приемане на бюджета от ВСС, Министерският съвет изготвя пълния проект на държавния бюджет и го внася като законопроект в Народното събрание (чл. 87, ал. 2 Конституция на РБ). Въпреки това, бюджетът на съдебната власт, както и всички останали части на държавния бюджет се преглеждат от Министерството на финансите, което обикновено редуцира бюджета на съдебната власт с 1/3.

Като цяло прокуратурата играе някаква роля при изготвянето на собствения си бюджет както чрез формалното си участие в МП, така и чрез своите представители във ВСС. Въпреки това някои от запитаните отбелязаха, че бюджетът на прокуратурата отразява само част от нейните бюджетни нужди, тъй като МП носи едноличната отговорност за управление на имуществото на съдебната власт – чл. 130а, т. 2 от Конституцията. На практика прокуратурата като такава няма никаква роля по отношение придобиването и поддръжката на инфраструктурните си нужди. Като цяло, би било за предпочитане главният прокурор да разполага с повече възможности при съставянето на комплексен бюджет на прокуратурата, който точно да отразява нейните нужди.

Фактор 26: Ресурси и инфраструктура

Държавата осигурява достатъчно финансиране, подходящи условия и средства, за да гарантира доброто функциониране на прокуратурата

Заклучение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
<p>Бюджетните средства на съдебната власт, включително и на прокуратурата, продължават да търпят сериозни орязвания, въпреки увеличението на бюджета на прокуратурата през последните години. Съдебната власт няма пълен контрол върху своя бюджет и ресурси, а МП е отговорно за управлението на сградния фонд и движимите вещи. Лошото състояние на съдебните сгради продължава да бъде сериозен проблем, спъвайки работата на прокуратурата, а информационните технологии са неадекватни. Изглежда, че в области като човешките ресурси има достатъчно финансиране, защото както броят на персонала, така и заплащането са се увеличили през последните години, въпреки че някои от прокурорите изтъкнаха изключителната си натовареност, която би могла да се облекчи чрез допълнителен персонал.</p>		

Анализ/правна уредба

Наличието на адекватни ресурси и инфраструктура, включително и достатъчно персонал, офис оборудване, консумативи и информационно-технологични ресурси, е от ключово значение за правилното администриране на наказателноправната система.

Съгласно Конституцията, чл. 117, ал. 3, съдебната власт има самостоятелен бюджет. Въпреки това съдебната система не разполага с пълен контрол върху своя бюджет и

ресурси. Съгласно чл. 365 ЗСВ Висшият съдебен съвет организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез главния прокурор и ръководителите на останалите съдебни звена. Въпреки това МП носи основната отговорност за управлението на сградния фонд на съдебната система, включващ и движими вещи. Вж. чл. 387 ЗСВ. Министърът на правосъдието разпределя ползването на недвижимите имоти между отделните органи (вж. чл. 388, ал. 1 ЗСВ) и осигурява средствата за строителство и основен ремонт (вж. чл. 388, ал. 2 ЗСВ). Недостатъчните ресурси за съдебните сгради продължават да бъдат сериозен проблем и пречка за работата на прокуратурата.

Таблицата по-долу показва, че от една страна, бюджетът на прокуратурата се е увеличил значително през последните години. Крайният бюджет на прокуратурата за 2008 г. е бил 104,346,000 лв., което отговаря на (70,234,700 щ. д.), т.е. увеличение от около 78.8% в сравнение с одобрения за 2006 г. бюджет от 58,388,000 лв. (39,284,200 щ. д.). Дори и това увеличение обаче представлява значително редуциране на бюджета, представен от ВСС. През 2006 г. заявеният бюджет е бил съкратен с 26.6%, през 2007 г. – с 35%, а през 2008 г. – с 21.2%.

БЮДЖЕТ НА ПРОКУРАТУРАТА (в хиляди)

	Искане на ВСС за бюджет на прокуратурата		Одобрен бюджет на прокуратурата		% на съкращението
	лв.	US\$	лв.	US\$	
2006	79,537.7	53,519.5	58,388.0	39,284.2	26.6
2007	128,598.1	86,524.7	83,622.0	56,263.4	35
2008	132,448.3	89,139.1	104,346.0	70,234.7	21.2

Източник: Отдел „Бюджет и финанси“, прокуратура на Република България

Изглежда, че в някои области прокуратурата разполага с адекватни ресурси. Например прехвърлянето на около 500 следователи към прокуратурата увеличи броя на служителите в прокуратурата от 1200 на 1700, което представлява увеличение с близо 41%. Някои от интервюираните, дори от прокуратурата, смятат, че има нужда от повече прокурори. Наред с това, както се коментира и във връзка с фактор 28, за възнагражденията и другите придобивки, в последните години възнагражденията са се увеличили значително. Увеличили са се и ресурсите за преводи – от 551,492 лв. (371,309 щ. д.) през 2006 г. на 1,300,100 лв. през 2008 г. (875,240 щ. д.). В други сфери обаче нивото на ресурсите остава неадекватно, което се отнася до недостатъчните средства за стари сгради, пренаселените офиси, във връзка с програмите за правна помощ, вещите лица и дори обикновените офис консумативи.

Може би най-честото оплакване от страна на интервюираните както в прокуратурата, така и извън нея, е във връзка с изключително лошото състояние на съдебните сгради, в които се намират и офисите на прокурорите. Оценяващият екип нямаше възможност да посети всички или дори голяма част от съдебните сгради и офиси на прокурорите, но работните условия често изглеждаха неадекватни. Макар че Съдебната палата и други сгради са в процес на ремонт, а някои нови съдебни сгради са в процес на строеж, лошото състояние на много съдебни сгради, които обикновено са доста стари и зле поддържани, създава пречки за ефективното администриране на правосъдието. Често оценяващият екип ставаше свидетел как четирима и повече прокурори работят в малък офис, без климатик, в некомфортна и непродуктивна работна среда. В някои интервюта бе отбелязано, че липсата на адекватно пространство пред-

ставява пречка прехвърлените следователи да бъдат интегрирани в прокуратурата, а липсата на съдебни зали води до забавяния в графика на съдебните заседания. Световна банка, България: „Изследване на работата и отчетността в съдебната система (2008) (по-нататък ”Доклад на Световната банка). Това от своя страна допринася и за появата на други проблеми, като невъзможност за провеждане на политиката само един прокурор да наблюдава цялата досъдебна фаза на наказателното производство. Останалите инфраструктурни проблеми, отбелязани в доклада на Световната банка, включват:

- липса на публични места, където да се подават и разглеждат съдебни книжа;
- липса на подходящи места за архиви;
- липса на капацитет на електропреносната мрежа, който да поддържа текущите операции, технологията е остаряла и повредена, окабеляването и електрическите табла не са безопасни;
- структурни повреди като покривни течове;
- неосигурен достъп за граждани с увреждания;
- неадекватно разделяне на входовете и изходите за движение на граждани, затворници, свидетели и съдии; и
- липса на безопасени места в съдебните сгради за затворниците преди влизането им в съдебната зала. *Пак там*, с. 48.

Заклучението на доклада на Световната банка е, че от 145 проверени съдебни сгради 43 нямат нужда от подобрение, 44 могат да бъдат използвани, но имат нужда от подобрения, и за 58 се изисква или разширяване, или построяване наново. *Пак там*, с. 81. Софийският районен съд и, изненадващо, самата Съдебна палата бяха посочени на оценяващия екип като примери за необходимостта от допълнителни съдебни зали.

Друг ключов дефицит е технологическата инфраструктура, въпреки че е налице известно подобрение. Изглежда че всички прокурори разполагат с компютри и повечето използват електронна система за управление на делата. От повечето компютри обаче няма достъп до интернет, а Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) все още не е завършена. ЕИСПП се разработва още от 1998 г. и очакванията са да заработи през 2011. Вж. фактор 27 – „Ефективност“.

Информацията относно адекватността на равнищата на заетост продължава да е противоречива. Както бе отбелязано по-горе, по-голямата част от интервюираните не виждат необходимост от повече прокурори, въпреки факта, че много прокурори продължават да са прекалено натоварени, особено в софийските съдилища. Някои респонденти смятат, че е необходим допълнителен помощен персонал, по-специално прокурорски помощници, които да спомогнат за облекчаването на административния товар на прокурорите. По информация от доклада на Световната банка заетостта в прокуратурата се е увеличила от 2 250 през 2004 г. на 3 622.5 през 2007 г., т.е. увеличение с 61% – Доклад на Световната банка, с. 67. Според годишния доклад на ВСС за 2005 г. заетите прокурорски позиции са 1281, а тези на служителите – 1506 към 31 декември 2005 г. Към месец март по данни¹, предоставени от ВСС, броят на прокурорите е вече 2340, а този на служителите в прокуратурата – 2998.

Въпреки че е налице подобрение на ресурсите в няколко области, включително и по отношение на бюджета, възнагражденията и информационните технологии, лошото състояние на съдебните сгради продължава да бъде сериозен проблем. От друга страна, информационните технологии трябва да бъдат напълно оптимизирани, за да може техният потенциал да се използва в максимална степен.

¹ „Справка за броя на съдиите и прокурорите в Република България към м. март 2010 г.“ – изготвил отдел „СКМ“ при АВСС.

Фактор 27: Ефективност

Прокурорите изпълняват функциите си експедитивно, за да постигнат максимално оползотворяване на наличните средства.

Службите на прокуратурата разполагат с писмен организационен план, който улеснява постигането на ефективност. Прокуратурата разполага с писмени инструкции, принципи и критерии за осъществяването на наказателното правосъдие.

Заключение	Съотношение: Неутрално	Тенденция: ↑
Чрез заповеди и инструкции на главния прокурор бяха предприети редица сериозни стъпки в посока увеличаване ефективността на прокуратурата. Прогресът е забележим особено по отношение на намаления брой върнати от съда обвинителни актове и оправдателни присъди. Макар прокуратурата да е постигнала значителен напредък в някои области, тя продължава да е изправена пред предизвикателството за постигане на функционална ефективност. Все повече обаче тази неефективност произтича от външни източници и промени като прекален процесуален формализъм, неефективно структуриран Наказателен кодекс, ненужна отговорност по административни дела и неадекватно обучение и ресурси на полицията, които спъват разследването.		

Анализ/правна уредба:

Редица конституционни и законови изисквания предвиждат в структурата на прокуратурата да протича централизиран информационен поток от най-ниските нива до ръководството, който улеснява ефективното правораздаване. Както бе посочено и във връзка с други фактори, включително фактор 10 – „Функции, свързани с право на преценка“, и фактор 16 – „Вътрешноеведомствена отчетност“, цялостният надзор за законност в прокуратурата е възложен на главния прокурор, който осъществява методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията; вж. и чл. 138 ЗСВ. Една централизирана структура на управление, осъществявано отгоре-надолу, в голяма степен зависи от подаването на постоянна и точна информация към ръководството на прокуратурата и това се осигурява чрез редовни ревизии и доклади за дейността на прокуратурата – чл. 142 ЗСВ. Наред с това ЗСВ урежда и изискването за изграждане на ЕИСПП, която трябва да осигурява единен и централизиран механизъм за събиране и обмен на информация между различните институции в рамките на наказателноправната система – чл. 378 ЗСВ. На последно място, създаването на Инспектората към ВСС, в чиито правомощия се включват осъществяването на проверки и изготвянето на доклади за различните дейности в рамките на съдебната система, представлява значителен напредък, който може да помогне за идентифицирането на неефективни и/или неправомерни практики. Вж. чл. 132а от Конституцията; чл. 54 ЗСВ.

В прокуратурата е осъществен напредък в посока увеличаване на ефективността, въпреки че съществуват сериозни проблеми, много от които са извън контрола на прокуратурата. Положителните промени включват по-широко използване на електронната система за управление и проследяване на делата в рамките на прокуратурата, по-голямо доверие към съвместните екипи от представители на различни агенции за разследване на сложни дела, разширяване на специализацията там, където службите са

достатъчно големи, и засилен надзор, осъществяван само от един прокурор върху всички фази на делото, вместо прехвърлянето му от прокурор на прокурор при всяка отделна фаза. Както бе отбелязано във връзка с фактор 26, забавата по отношение по-широкото използване на единствения наблюдаващ прокурор произтича от недостига на съдебни зали в по-големите юрисдикции, което от своя страна ограничава гъвкавостта на съдилищата при изготвяне на графика на съдебните заседания.

Главният прокурор е предприел значителни стъпки за увеличаване на ефективността чрез по-добра координация на дейностите и по-широка информираност. Много от тези стъпки са уредени в Указание за организация на информационните дейности на прокуратурата на Република България от 27 декември 2007, *посл. изм.* от 30 октомври 2008 г. (по-нататък „Указание за информационни дейности на прокуратурата“). Целта на Указанието за информационните дейности на прокуратурата е да обезпечи по-голяма ефективност, прозрачност и отчетност на прокуратурата чрез „[р]егламентирано и унифицирано събиране, обработване и ползване“ на данни и информация. *Пак там*, раздел I, чл. 1. Трябва да се отбележи, че макар събирането на подобна информация да е ключово за анализирането и подобряването на ефективността, някои респонденти отбелязват през 2008 г., че увеличените административни изисквания и тези за отчетност отклоняват прокурорите от работата им по делата.

За да се избегне такова прекомерно натоварване, главният прокурор е предприел допълнителни мерки чрез издаването на заповед, която е опит за допълнително укрепване на ефективността при събиране, обработване и използване на информация. *Вж.* Заповед № ЛС-780 на главния прокурор от 30 март 2010 г. Съгласно тази заповед предоставянето на информация за нуждите на контрола и надзора от по-горестоящия прокурор е сравнително ограничено, централизирано и организирано по единни критерии. Всяка такава информация се събира в електронен формат от специален отдел към Върховната касационна прокуратура чрез стандартизирани формуляри, които са публикувани на официалния уебсайт на прокуратурата. След събирането ѝ информацията е достъпна за съответните наблюдаващи прокурори и отдели. *Пак там*, 1–3. Както бе обяснено във връзка с фактор 10, тази заповед отменя и допълва редица други заповеди и инструкции поради техния временен характер или наличието на по-нова уредба по същия въпрос. Съществува още една заповед на главния прокурор, която е насочена към увеличаване ефективността на работата на прокурорите чрез приоритетно използване на електронна поща за всякакъв вид кореспонденция в рамките на прокуратурата. *Вж.* Заповед № ЛС-1849 на главния прокурор от 10 юни 2010 г. Съгласно тази заповед за целия състав на прокуратурата са създадени адреси на електронна поща със задължение те да се проверяват редовно. Задължително е използването на електронна поща за всякаква работна кореспонденция, освен когато използването на хартиен носител не се изисква изрично. *Пак там*, 1–5. Наред с това, чрез заповед на главния прокурор от 2010 г. на прокурорите се дава оторизиран достъп до националната база данни с информация за предишни осъждания на лица. Заповедта определя конкретни правила за работа с тази база данни. На следващо място, специална инструкция, одобрена от главния прокурор, урежда начина, по който прокурорите могат да използват база данни за висящи наказателни дела. И двете бази данни са достъпни по електронен път.

Повишената ефективност в цялостната дейност на прокуратурата може да бъде представена чрез сравнение на следните статистически данни:

БРОЙ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ НА ГОДИНА

Година	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой на обвинителните актове	Споразумения	Предложения за освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административно наказание (чл. 78а НК)
2007	45255	29998	7927	7330
2008	43418	27785	10398	5235
2009	45147	28275	11356	5534
Първите 6 месеца на 2010	21834	13820	5192	2822

Източник: Отдел за информация, анализ и методическо ръководство, Върховна касационна прокуратура

БРОЙ ВЛЕЗЛИ В СИЛА ПРИСЪДИ НА ГОДИНА

Година	Влезли в сила присъди и други санкции	Влезли в сила присъди	Влезли в сила оправдателни присъди	Брой оправдани граждани
2007	37 250	45 162	940	1293
2008	40 702	47 604	782	1021
2009	39 960	45 839	872	1212
Първите 6 месеца на 2010	18 862	22 740	454	557

Източник: Отдел за информация, анализ и методическо ръководство, Върховна касационна прокуратура

БРОЙ ВЪРНАТИ ОТ СЪДА ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ НА ГОДИНА

Година	Обвинителни актове, върнати на прокуратурата от съда	%
2007	4706	10.4%
2008	3503	8.1%
2009	2899	6.4%
Първите 6 месеца на 2010	1432	6.6%

Източник: Отдел за информация, анализ и методическо ръководство, Върховна касационна прокуратура

Сравнителният анализ на таблица 1, 2 и 3 показва, че броят на обвинителните актове, върнати от съда поради процесуални нарушения, е намалял значително и от 10.4% от общия брой върнати обвинителни актове през 2007 г. е спаднал до 6.4% през 2009 г. и 6.6% през 2010 г. Броят на оправдателните присъди също е намалял от 940 през 2007 г. на 782 през 2008 г. и 872 през 2009 г.

Ефективността се признава явно като важен въпрос и в последно време се наблюдава увеличаване на усилията в тази посока, но някои проблеми продължават да съществуват, като към тях се прибавя неудовлетвореността от липсата на решителен успех по делата от висок обществен интерес. Цялата наказателноправна система, включително съдии, прокурори, следователи и полицаи, премина през значителни реформи, много от които само затрудняват работата на прокуратурата. Например, макар че съставът на прокуратурата се увеличи значително с преминаването към нея на близо 500 следователи, остава неясно, поне засега, дали това наистина е довело до ефективно увеличаване на капацитета на прокуратурата. Въпреки че прехвърлените следователи имаха ментори и бяха улеснени в новите си задължения чрез постепенно увеличаване на сложността на разследваните дела, очевидно полученото обучение не е достатъчно и според много от интервюираните те не са много ефективни. Докато уменията им за провеждане на разследване естествено са високи, те не са получили достатъчна подкрепа, за да развият процесуални умения. Тъй като към момента те съставляват 1/3 от действащите прокурори в страната, твърди се, че ефектът от повишаването на капацитета, за който допринасят, до голяма степен се неутрализира от по-големите административни и управленски тежести в рамките на разрастващата се и все по-тромава структура на прокуратурата. Към това трябва да се добави и липсата на процесуални умения. С времето, след получаване на обучение и натрупване на опит, прехвърлените магистрати биха могли да докажат, че въпреки първоначалното намаляване на ефективността, в дългосрочен аспект целта може да бъде постигната. В началото обаче не е реалистично да се очакват моментални и количествено измерими резултати.

На практика повечето от респондентите бяха на мнение, че макар броят на прокурорите да е адекватен, тъкмо обременяването им с много задължения води до тяхната неефективност. Натоварването в по-малки, отдалечени прокуратури като цяло е равномерно, но в големите градове и в частност в София прокурорите са претоварени не само с тежки дела, но и с по-широки отговорности. Въпреки че вливането на следователите в редиците на прокуратурата доведе до известно облекчение, наличната информация показва, че натоварването остава относително високо. По данни на Върховната касационна прокуратура средната натовареност на прокурор от районна прокуратура за 2007 г. е била 564 дела.

Отчасти голямото натоварване произтича от системата, която е прекалено тромава и формалистична, изискваща всяко дело да се третира еднакво, независимо от неговото естество и значимост. Много от интервюираните смятат, че Наказателният и Наказателно-процесуалният кодекс все още се нуждаят от сериозни промени, като включване на леките престъпления към режима на бързото производство, което ще позволи на прокурорите да съсредоточат усилията си върху по-сериозните случаи. Наказателно-процесуалният кодекс продължава да бъде считан за прекалено формалистичен и неефикасен, тъй като изисква голяма част от доказателствата да се събират по два пъти, доколкото доказателствата, събрани преди официалното започване на разследването, не са допустими. Вж. чл. 237, ал. 7 НПК. Натовареността на прокурорите става още по-голяма и поради това, че на тях се разчита прекалено за разследване и наблюдение на дейности извън наказателната сфера, като административните дела например. Така излишно се дублират функции и правомощия на други държавни институции, отговорни за съответните административни дейности, и прокуратура-

рата се отклонява ненужно от изпълнението на основната ѝ задача – разследването и повдигането на обвинение за извършена престъпна дейност.

Както бе дискутирано във връзка с фактор 21 – „Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи“, прокурорите имат ръководна роля в разследването – чл. 127 от Конституцията, чл. 46, ал. 2 НПК. Изданието на Индекса от 2006 г. отбелязва, че прокурорите изглеждат неподготвени за усвояването на тази нова отговорност и проблемите остават, въпреки че сега прокурорите разполагат с по-добри ресурси и са по-активни при водене на разследвания. Способността им да ръководят по-активно разследването и да напътстват разследващите полицианти се затруднява от няколко фактора, включително обременяването им с прекалено много отговорности. В комбинация с прекомерната натовареност с дела, изисквания за докладване и други административни задачи, прокурорите просто изглеждат прекалено ангажирани, за да бъдат максимално ефективни при ръководене на разследването. Друг усложняващ фактор, който подрива качеството на разследването, е липсата на ресурси от страна на разследващите полицианти, които към момента осъществяват по-голямата част от разследванията вместо НСС и нейните окръжни подразделения. Тъй като за полицията тази роля е сравнително нова, тя разчита в още по-голяма степен за ръководството на разследването на прекалено натоварените прокурори. Наред с това в полицията има и голямо текучество поради ниските възнаграждения и лошите работни условия. Според много от интервюираните комбинацията от прекалено натоварени прокурори и слабо обучени и оборудвани полицианти, и двете категории – влизащи в нови роли, свързани с разследването, е довела до намаляване на ефективността и качеството на разследванията. Допълнително обучение и ресурси за полицията ще бъдат от полза за прокурорите, а последните биха били по-способни да ръководят разследванията и процеса, ако разполагаха с набор от кодифицирани и консолидирани вътрешни правила и указания.

Според някои интервюирани проблемът се изостря допълнително от прекомерния формализъм на процеса по НПК, което допълнително усложнява координацията между полиция и прокуратура, водейки до забава в разследването. Резултатът от това е, че дела, които са върнати поради непълнота на доказателствата, отнемат още повече от времето и ресурсите на прокуратурата и полицията. Междувременно следователите от НСС бяха законово ограничени в разследването на голяма част от престъпленията и към настоящия момент могат да работят само по един много малък процент престъпления, което представлява огромно разпиляване на ресурси. Други приемат, че „формализмът“ в кодекса не е толкова голям и че прокуратурата и полицията просто се нуждаят от по-добро обучение, по-добра стандартизация на процедурите и техниките и по-добро планиране и координация. Докато българската наказателноправна система се приема за ефективна по отношение на по-леките дела като цяло, тя е далеч по-неспособна да се справя със сложни разследвания.

Приема се, че Стратегията на МП за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. правилно се фокусира върху законодателните пречки пред повишаването на ефективността на прокуратурата, определяйки като приоритет разработването на актуализирана концепция за наказателна политика. Вж. пар. 2.6. от Стратегията на МП за продължаване на реформата на съдебната система от 2010 г. Качеството и успехът на подобна реформа, ако бъде предприета, ще зависят от конкретните законодателни промени и сравнителноправния анализ.

Друг пример за обстоятелство извън контрола на прокуратурата е голямата забава при въвеждането на ЕИСПП. Прокуратурата постигна значителен прогрес в разработването и въвеждането на своята част от ЕИСПП. Въпреки това, поради забавяне от страна на МВР цялостната система, която се изгражда от 1998 г., все още не е въведена в експлоатация. Ако и когато ЕИСПП започне да действа в своята пълнота, способност-

та на прокурори, полиция, други институции и съдилища да търсят, обменят и проследяват информация помежду си, ще увеличи значително ефективността не само на прокуратурата, но и на всички звена на наказателно-правната система.

В първото издание на Индекса от 2006 г. беше отбелязано, че централизацията и стриктната йерархия в прокуратурата потискат инициативата на прокурорите. Главният прокурор беше директен в усилията си да замени една култура на пасивност с култура на отговорност и много от респондентите забелязват напредък в тази област. Въпреки че голяма част от прокурорите приветстват тази политика, други демонстрират прекалено ниска инициативност както при ръководенето на разследване, така и по време на съдебната фаза. Някои от интервюираните изразиха вярата си, че промяната ще дойде с новото поколение прокурори, които влизат в системата. Липсата на опит у тези млади прокурори се компенсира с техния голям ентузиазъм и чувство за отговорност. Въпреки това трябва да се очаква, че цялостна промяна в културата на голяма институция като прокуратурата, ще отнеме значителен период от време.

Последствията от възможната децентрализация на прокуратурата са неясни. Изготвянето на сравнителноправен анализ на релевантното законодателство в други държави-членки на ЕС би могло да бъде добра отправна точка за дискусия по тази тема.

Фактор 28: Възнаграждение и други придобивки

Прокурорите получават достатъчно възнаграждение и други придобивки, предвидени в закона, например работна заплата и пенсия, съизмерими с тяхната роля в процеса на правораздаване.

Заклучение	Съотношение: Положително	Тенденция: ↑
През последните години възнаграждението и другите придобивки на прокурорите се увеличили значително и изглеждат достатъчни, за да могат да се назначават компетентни кадри с високи професионални и етични качества.		

Анализ/правна уредба:

Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 8 от Закона за съдебната власт ВСС определя възнагражденията на магистратите. Месечните възнаграждения на председателите на ВКС, ВАС, Главния прокурор и Директора на Националната следствена служба се равняват на 90% от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Вж. чл. 218, ал. 1 ЗСВ. Неговата заплата се изчислява като равна на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание; останалите конституционни съдии получават 90% от възнаграждението на председателя на съда. Вж. чл. 10 от Закона за конституционен съд, обн., ДВ, бр. 67 от 1991 г., *посл. изм. и доп.*, ДВ, бр. 23 от 17.03.2006 г.

Основното месечно възнаграждение на най-ниската магистратска позиция се равнява на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. Вж. чл. 218, ал. 2 ЗСВ. Възнагражденията на всички останали длъжности в съдебната власт се определят от ВСС. Вж. чл. 218, ал. 3 ЗСВ. ВАС е постановил, че ВСС има право да определя тези възнаграждения по свое усмотрение и преценката не подлежи на съдебно преразглеждане.

ОСНОВНО МЕСЕЧНО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ НА ПРОКУРОРСКИТЕ ДЛЪЖНОСТИ

Длъжност	2006 месечна заплата		2009 месечна заплата		% уве- личение
	лв.	US\$	лв.	US\$	
Заместник-главен прокурор	1960	1289	2603	1733	32.8
Прокурор – ръководител на отдел	1940	1276	2588	1723	33.4
Прокурор във ВКП/ВАП	1880	1237	2525	1681	34.3
Апелативен прокурор	1810	1191	2397	1596	32.4
Заместник-апелативен прокурор	1680	1105	2242	1493	33.4
Прокурор в апелативна прокуратура	1560	1026	2121	1413	36.0
Окръжен прокурор	1475	970	1952	1300	32.3
Заместник-окръжен прокурор	1375	905	1820	1212	32.4
Прокурор в окръжна прокуратура	1275	839	1743	1161	36.7
Районен прокурор	1190	783	1631	1086	37.0
Заместник-районен прокурор	1080	711	1488	991	37.8
Прокурор в районна прокуратура	960	632	1323	881	37.8
Младши прокурор	732	482	1178	785	60.9

Източник: ВСС

Магистратите получават и допълнително възнаграждение за прослужен стаж в размер на 2% за всяка година трудов стаж, но не повече от 40%. Вж. чл. 219 ЗСВ. Наред с това прокурорите получават годишно и сума за закупуване на тога или друго облекло, която се равнява на две средни месечни заплати на служител, зает в бюджетната сфера (към настоящия момент тази сума е 732 лв. или 458 щ. д.), както и допълнително възнаграждение за работа в празнични и почивни дни. Прокурорите имат право също така да ползват жилища от ведомствения фонд на съдебната власт, задължително здравно и обществено осигуряване, което се плаща от бюджета на съдебната власт, както и еднократно парично обезщетение при освобождаване от длъжност (освен поради осъдителна присъда и при дисциплинарно уволнение заради неизпълнение на възложена работа или друго подобно нарушение). Незаконно освободен от длъжност прокурор има право на обезщетение; покриват се пътни и други разходи, свързани с преместването на прокурор в случаите на командироване. Всички магистрати имат право на годишен отпуск от 30 работни дни и допълнителен отпуск по един работен ден за всеки две години юридически стаж, но не повече от 60 календарни дни. Вж. чл. 221, 220, 223, 224, 225, 330, ал. 1 ЗСВ.

През последните години възнагражденията на магистратите се увеличиха значително. От 2001 до 2006 г. средното месечно възнаграждение на магистрат се е увеличило

със 169% – Доклад на Световна банка, т. 3. Видно от таблицата по-горе, възнагражденията на всички прокурорски длъжности, с изключение на тези за младши прокурор, са се увеличили значително дори само през последните години. Докато през 90-те години прокурорите масово напускаха системата, в последните години прокурорската професия става все по-атрактивна, като много от респондентите споделиха, че броят на кандидатите за свободните места се увеличава и кандидатстващите са по-високо квалифицирани. До голяма степен това се дължи и на по-доброто възнаграждение, като общото мнение е, че възнагражденията за прокурорските длъжности са или адекватни, или добри. Въпреки че възнаграждението продължава да бъде по-ниско от това на най-добрите представители на адвокатската професия, какъвто е случаят в много държави, стабилността, сигурността и престижът на прокурорската професия предлагат това, което много хора считат за водещо предимство.

Подобренията във връзка с възнаграждението и допълнителните придобивки на прокурорите са изключително окуражителни и същевременно са определящи за назначаването и поддържането на кадри с високи професионални и морални качества. Интервюираните считат, че ВСС, Асоциацията на прокурорите и други заинтересовани организации следва да гарантират, че при възнагражденията няма да има стагнация, а напротив, че те ще продължат да бъдат достатъчни, за да привличат най-добрите кандидати за професията.

Списък на съкращенията

ПЮО	– продължаващо юридическо обучение
ЦИД	– Център за изследване на демокрацията
ЕСПЧ	– Европейски съд по правата на човека
ЕС	– Европейски съюз
ЗСВ	– Закон за съдебната власт
МВР	– Министерство на вътрешните работи
МП	– Министерство (или министър) на правосъдието
НАОА	– Национална агенция за оценка и акредитация
НИП	– Национален институт на правосъдието
НСС	– Национална следствена служба
OLAF	– Европейска служба за борба с измамите
OPDAT	– Служба за професионално развитие и обучение на прокурори (към Министерството на правосъдието, САЩ)
ОТА	– Служба за техническо подпомагане
ИРП	– Индекс на реформата в прокуратурата
ВАС	– Върховен административен съд
ДАНС	– Държавна агенция за национална сигурност
ВКС	– Върховен касационен съд
ВКП	– Върховна касационна прокуратура
ДВ	– Държавен вестник
ВСС	– Висш съдебен съвет
ВКП	– Върховна касационна прокуратура
ЕИСПП	– Единна информационна система за противодействие на престъпността
AAMP	– Американска агенция за международно развитие
USG	– Правителство на САЩ