

АНАЛИЗ НА ИЗБОРА НА АДМИНИСТРАТИВНИ РЪКОВОДИТЕЛИ В ПРОКУРАТУРАТА ЗА ПЕРИОДА

01.01.2020 –
28.07.2021 г.

АНАЛИЗ НА ИЗБОРА НА АДМИНИСТРАТИВНИ РЪКОВОДИТЕЛИ В ПРОКУРАТУРАТА ЗА ПЕРИОДА 01.01.2020 – 28.07.2021 г.

Екип на БИПИ

По анализа са работили Петя Петрова и Стефан Каралеев - стажанти в БИПИ

Български институт за правни инициативи

България, София

Ул. „Г. С. Раковски“ № 132А, ет. 3

www.bili-bg.org

2022 г.

Анализът е резултат от изпълнението на проект „Гражданско образование и магистратска независимост – пътят напред“ (Civic education and judicial independence – the way forward), подкрепен от „Инициатива за Европа на Отворено общество“ (Open Society Initiative for Europe). Изразените в него мнения, оценки, констатации и предложения представляват само и единствено гледната точка на авторите и по никакъв начин не може да се приеме, че те съставляват мнение на партньори по проекта и/или финансиращата организация.

ВЪВЕДЕНИЕ

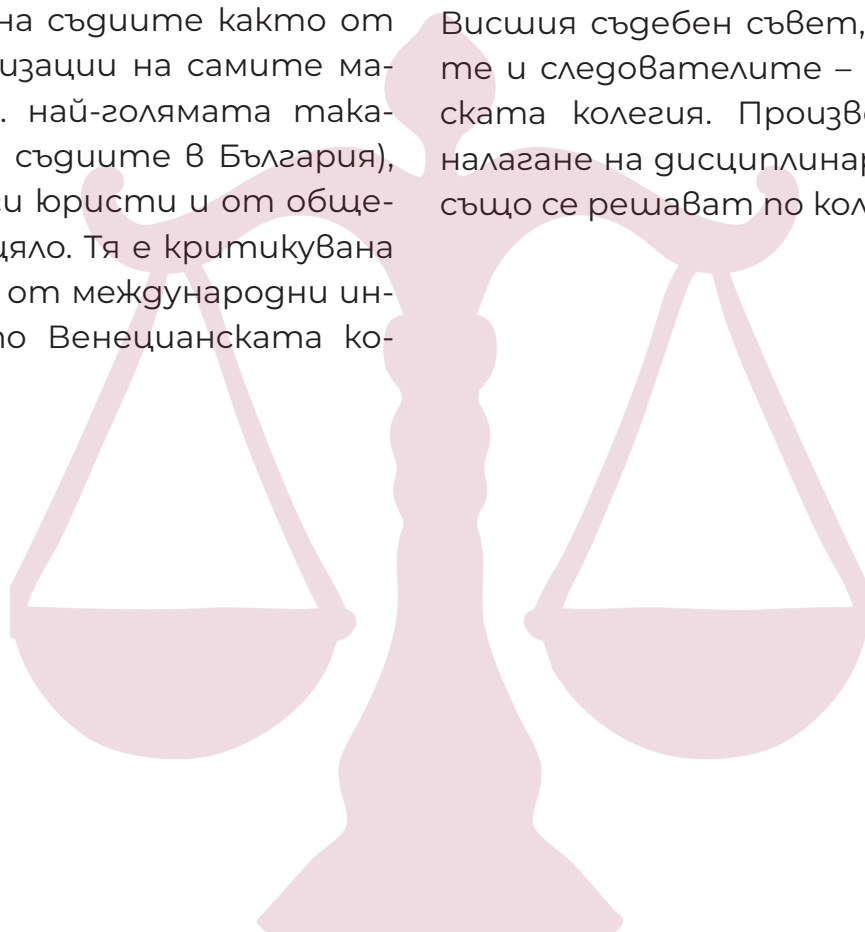
До 2015 г. в България Висшият съдебен съвет функционира като единен орган, в който на пленум съставен от съдии, прокурори и следователи се вземат решения по кадровите въпроси за всички магистрати. Решенията по дисциплинарни въпроси се вземат от дисциплинарни състави във Висшия съдебен съвет, които се съставят на случаен принцип от трима измежду членовете му. При тази уредба, хипотетично бе възможно състав от трима прокурори да реши дисциплинарно производство на съдия или обратното.

Тази структура на Висшия съдебен съвет постепенно започва да се оценява като проблемна и неотговаряща на европейските стандарти за независимост на съдиите както от съсловни организации на самите магистрати (вкл. най-голямата такава – Съюзът на съдиите в България), така и от други юристи и от обществото като цяло. Тя е критикувана многократно и от международни институции като Венецианската ко-

мисия, а също и в докладите по механизма за сътрудничество и проверка на ЕК.

Това довежда до приемането на промени в Конституцията (ДВ, бр. 100 от 2015 г.), предвиждащи разделяне на Висшия съдебен съвет по отношение на решаването на кадровите въпроси в магистратурата на две колегии – съдийска и прокурорска. На практика тези промени започват да се прилагат през 2016 г., когато влизат в сила релевантните изменения на Закона за съдебната власт (ДВ, бр.28 от 8 Април 2016г.).

Понастоящем съдиите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, а прокурорите и следователите – от прокурорската колегия. Производствата за налагане на дисциплинарни наказания също се решават по колегии.



ПРЕДМЕТ И МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящото изследване разглежда един от аспектите на кадровата политика на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет – избора на административни ръководители в прокуратурата. Анализът стъпва на проведените от прокурорската колегия публични изслушвания на кандидатите за административни ръководители, както и на активността на последните по отношение на зададените от БИПИ въпроси. Наблюдавана е активността на членовете на прокурорската колегия, включително на главния прокурор, в хода на изслушването.

ВРЕМЕНЕВИ ОБХВАТ

Периодът, за който е изготвено изследването, е 01.01. 2020 г. – 28.07.2021 г. Той е разделен на два подпериода. Първият от тях обхваща проведените изслушвания за избор на административни ръководители от 01.01. до 31.12.2020 г. Вторият – тези от 01.01. до 28.07.2021 г.

Първи подпериод (01.01. – 31.12.2020 г.)

От общо 34 насрочени процедури за административни ръководители в прокуратурата за 2020 г. формално 25 стартират със само един кандидат за позицията, т.е. 74 %.

Броят на действително проведените процедури е по-нисък. Освен това, има и случаи, в които някой от кандидатите

не се явява на изслушването пред прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Поради това реалният процент на процедурите с единствен кандидат е по-висок.

Така от 34 насрочени процедури, 3 не се провеждат поради: 1) отлагане по молба на кандидата или 2) постъпил отказ от участие на кандидата – и в трите процедури участва единствен кандидат и след като той се отказва да участва, те на практика не се провеждат. В 4 от процедурите реално участва един кандидат по-малко от предвидените в дневния ред поради: 1) отлагане по молба от кандидата, 2) постъпил отказ от участие на кандидата или 3) неявяване на кандидата на изслушването. От тях една поначало е с 2 кандидати, което означава, че тя де факто се трансформира в процедура с единствен кандидат.

С оглед горните уточнения, истинският процент на проведените процедури за административни ръководители в прокуратурата за 2020 г. с единствен кандидат е 84 %. Това означава, че повече от 3/4 от фактически проведените процедури са били де факто с единствен кандидат.

В 16 от на практика проведените процедури един от участниците или единственият участник се кандидатира за втори мандат, т.е. в 52 % от процедурите има кандидатура за втори мандат, след като участникът вече 5 години е заемал длъжността. В 10 от тях кандидатът за втори мандат е избран, т.е. в 63 % прокурорската колегия на Висшия

съдебен съвет е гласувала доверие на досегашните ръководители за нов мандат.

За сравнение, от проведените 33 (от насрочени 34) процедури за избор на административни ръководители в съдийската колегия, 5 от тях са с повече от един кандидат (15 %), т.е. 85% от процедурите са проведени с единствен кандидат. В 11 от всички 33 един от кандидатите или единственият кандидат се явява, за да получи втори мандат – 33 %, като при всички 11 процедури досегашният административен ръководител е получил втори мандат, т.е. в 100 % от случаите.

Сравнителният анализ показва, че хипотезата на провеждане на процедура с единствен кандидат за заемане на ръководна длъжност и в двете колегии на ВСС доминира над процедурите с двама и повече участници, в които има съревнование между кандидатите. Това доизвестна степен бимогло да се обясни обстоятелството, че към момента все още съществуват малки по размер структури на съдебната власт (прокуратури и съдилища), в които на щат работят малък брой магистрати, които на практика се

ротират на позицията административен ръководител, вследствие на което по отношение на тях избирането им за ръководители е по-скоро назначение, отколкото конкурс със състезателен елемент. По отношение на кандидатите за втори мандат се наблюдава значителна разлика в поведението на двете колегии. Съдийската колегия категорично гласува доверие на всички административни ръководители, които същият състав на колегията е избрал и преди пет години. Прокурорската колегия, от друга страна, се държи много различно и в около 1/3 от случаите не избира досегашния ръководител за втори мандат на длъжността, т.е. подменя немалка част от ръководните кадри в прокуратурите в страната.

Отговори на въпросите на БИПИ

През 2020 г. БИПИ е отправил въпроси към 36 кандидати за ръководители в прокуратурата, на които 30 от кандидатите са отговорили – повечето са дали писмени отговори и един е отговорил по време на изслушването.



ИНТЕРЕСНИ СЛУЧАИ

В тази част на анализа са подбрани някои от по-впечатляващите процедури за избор на административни ръководители в прокуратурата. Те се отличават или с необичаен кандидат (идващ от друга прокуратура или лице, което не е прокурор), или с нестандартно поведение на членове на прокурорската колегия (на главния прокурор или на други членове). В тази си част анализът е разделен на две съобразно разглежданите подпериоди. Второто подразделение е на видове – с оглед особеност на процедурата спрямо останалите. Обособени са три вида процедури – с оглед на броя на кандидатите, участието на досегашен административен ръководител и дали в последния случай кандидатът получава втори мандат:

- Процедура с единствен кандидат;
- Процедура, в която има кандидат за втори мандат, който не получава одобрение;
- Процедура, в която има кандидат за втори мандат, който печели доверието на колегията за още 5 години.

Първи подпериод 01.01. до 31.12.2020 г.

- Процедура с единствен кандидат
Процедура за избор на административен ръководител – градски прокурор на Софийска градска прокуратура (20.05.2020 г.)

Кандидатът е Илиана Павлова Кирилова (тогаваследовател в Следствен отдел в Софийска градска прокуратура). Тя е работила по делото КТБ заедно с Иван Гешев, което той споменава по време на процедурата. Има медийни публикации, които я причисляват към близкия кръг на Петьо Петров-Еврото¹,

с когото са бивши колеги. След като кандидатът приключва представянето си, главният прокурор пита членовете на колегията дали имат въпроси към нея, като казва, че той самият има, но иска да се изкаже последен. С въпроси се включват трима от членовете. След това Гешев ѝ задава 3 въпроса, сред които въпросът, който задава предимно на кандидати, на които симпатизира² – какви ще бъдат трите ѝ основни приоритета, ако бъде избрана. При обсъждането Иван Гешев и Йордан Стоев преди него се изказват изключително положително за нея – Софийска градска прокуратура имала нужда от реформи и Илиана Кирилова е в състояние да я осъществи, защото според членовете на прокурорската колегия тя е външен кадър по отношение на Софийска градска прокуратура, тъй като макар да работи там, не е прокурор и това би ѝ позволило по-безкомпромисно да проведе дълбока реформа.

- Процедура, в която има кандидат за втори мандат, който не получава одобрение

Процедура за избор на административен ръководител – окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – Добрич (20.05.2020 г.)

Кандидатите са трима:

- Пламен Николов Николов - прокурор в Окръжна прокуратура – Добрич;
- Радослав Георгиев Бухчев - прокурор в Окръжна прокуратура – Добрич;
- Станислав Стефанов Георгиев - следовател в Окръжен следствен отдел в Окръжна прокуратура – Добрич.

Пламен Николов е имал един мандат на позицията. Описва практическия си опит, какво е постигнал

през изминалия мандат и какво би предприел, ако бъде избран за втори. По време на отправянето на въпроси от членовете на прокурорската колегия към кандидата, главният прокурор си позволява да е изключително остър и го пита за отрицателен за ОП-Добрич доклад на Инспектората към ВСС отпреди година и половина, а също и за предполагаеми от главния прокурор бизнес групировки в Добричко, които според Иван Гешев си служат с прокуратурата в противоборството си една срещу друга. Отбелязва, че срещу Николов е имало подадени сигнали. При представянето си Николов е говорил за необходимостта от борба с корупцията и когато отговаря на Гешев, казва, че е очаквано, когато е „настъпвал“ интересите на определени бизнес групи, те да се опитат да го дискредитират, но че е имало проверки и всички са завършили със заключение, че няма данни за нарушения от негова страна. Другият кандидат, прокурор Бухчев, има подробно и видимо старателно подготвено представяне. Концепцията му по отношение на престъпността е изключително съвременна – говори за киберпрестъпления и очаквано повишаване на битовата престъпност поради покачилата се безработицата вследствие на пандемията; но не казва нито дума за корупция. Задават му 2 въпроса, единия от Иван Гешев – отново пита какви биха били трите му основни приоритета, ако бъде избран. При обсъждането говори само главният прокурор – казва, че няма да подкрепи Николов – повтаря за доклада от Инспектората и за бизнес групировките в Добрич и заявява, че ще подкрепи Бухчев – аргументът му за това е, че смята, че в ОП-Добрич има нужда от промяна и концепцията на прокурор Бухчев му харесва. Бухчев е избран с 10 „За“, 0 „Против“.

- Процедура, в която има кандидат за втори мандат, който печели доверието на колегията за още 5 години

Процедура за избор на административен ръководител-окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – Кърджали (19.02.2020 г. и 02.12.2020 г.)

Желязко Димитров Стефанов кандидатства за административен ръководител-окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – Кърджали. Явява се на 2 процедури. Първата е на 19.02.2020 г., като тогава той е единствен кандидат и с резултат: 6 „против“, 4 „за“ не е избран. По време на обсъждането през февруари е сериозно критикуван от някои от членовете на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, включително от главния прокурор. Втората процедура се провежда на 02.12.2020 г. Стефанов вече не е единствен кандидат, негов съперник е прокурор от Софийска районна прокуратура (по-долустояща прокуратура от окръжна и при това в друга област на страната). По време на второто обсъждане Иван Гешев се изказва втори и заявява, че ще подкрепи прокурор Стефанов. Вследствие, с резултат от 6 гласа „за“, 3 гласа „против“, прокурор Стефанов този път е избран за позицията. Интересното в този случай е, че членовете, които са подкрепили кандидата и в двете гласувания (четирима са гласували за него и първия път), се изказват за него положително едва по време на обсъжданията при втората процедура, докато при първата процедура при обсъждането думата взимат само негативно настроените към него членове и той получава единствено критики.

ИЗВАДКИ

ОТ ОТГОВОРИТЕ НА КАНДИДАТИТЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ РЪКОВОДИТЕЛИ НА ВЪПРОСИТЕ НА БИПИ

От всички дадени отговори на въпросите на БИПИ за 2020 г., тук ще цитираме извадка от отговора, който ни е направил най-силно впечатление – този на Невена Илиева в качеството ѝ на кандидат за заемане на длъжността административен ръководител – районен прокурор на Районна прокуратура – Варна. Г-жа Илиева казва за лидерството:

„Що се касае до самото лидерство, това е способността да се изведе ефективността на човешката дейност на равнището на по-високи стандарти, а също и способността да се формира личност, излизайки зад обикновените ограничаващи рамки. Лидерството се свързва с постигането на цели така, че последователите да ги възприемат като свои собствени. Ефективното управление е невъзможно без лидерство, като лидерът трябва да има ясна представа за желаните бъдещи резултати, за начините за тяхното постигане и най-важното – знание и умения да организира и да мотивира хората така, че те да следват изборите от него път като свой. При лидерството е силно изразена активната позиция за достигане на дадена цел, като лидерът използва различни методи, техники и средства, за да постигне определена цел. В този смисъл лидерството означава действие.

Едва ли има административен ръководител на прокуратура, който не желае ръководеният от него екип да

постига високи резултати в работата си, съмнявам се да съществува и прокурор, който не желае работата му да бъде качествена, да му носи удовлетворение и да бъде оценявана като много добра. Ако това е така значи целите, които административният ръководител си и поставил и целите, които всеки един магистрат поставя за себе си, са едни и същи, т.е. крайният изход от общата работа би бил положителен.“

Втори подпериод 01.01. – 28.07.2021 г.

Огромна част от конкурсите са с един кандидат, обикновено е заместник-председатели или досегашен председател на съответната прокуратура.

При конкурсите с двама или повече кандидати почти винаги избират този, който досега е бил изпълняващ функциите.

В повечето процедури прокурорската колегия гласува единно. Само в отделни случаи има членове на обратното мнение, обикновено се аргументират преди гласуването.

За 2021 година до края на септември има два внесени отговора на въпроси на БИПИ.

За сравнение, в рамките на същия период, от 9 проведени процедури за избор на административни ръководители в съдийската колегия, 2 са били с повече от 1 кандидат.

ИНТЕРЕСНИ СЛУЧАИ

- Процедура с единствен кандидат

Процедура за избор на административен ръководител на Специализираната прокуратура (23.06.2021 г.)

Иван Гешев отсъства от заседанието. Конкурсът започва с изказване от кандидата Валентина Маджарова. Към момента на процедурата в страната специализираното правосъдие е отново в дневния ред на обществото и се водят дебати относно неговата ефективност и необходимост. Налице са много критики към специализирания съд и прокуратура по отношение на тяхната работа и не липсват призови за тяхното закриване. В изказването си Валентина Маджарова защитава Специализираните прокуратура и съд и призовава другите разследващи органи (ДАНС, МВР, КПКОНПИ) да разследват качествено, за да може да има резултати. Обяснява, че Специализираната прокуратурата била похвалена от Евроджъст и си сътрудничела с европейските, американските и британските служби. След това извежда статистика за броя разглеждани дела по различните видове престъпления и изтъква сложността на материята и първоначалната липса на опит на магистратите. Не споменава съществени данни за броя на осъдителните присъди. След изслушването има въпроси от "БОЕЦ". Отговаря на някои от въпросите, след което присъстващите членове на прокурорската колегия изказват положителни коментари по повод работата ѝ. Гласуват кандидатурата с

единодушие.

- Процедура, в която има кандидат за втори мандат, който не получава одобрение

Процедура за избор на административен – окръжен прокурор на Окръжна прокуратура-Пазарджик (24.02.2021 г.)

Кандидатите са двама - Васил Малинов Малинов, тогава изпълняващ функциите на административен ръководител - окръжен прокурор на Окръжна прокуратура - Пазарджик и Радослав Георгиев Бакърджиев - административен ръководител - районен прокурор на Районна прокуратура, гр. Пазарджик. Васил Малинов кандидатства за втори мандат, а Радослав Бакърджиев е бил назначен преди година и половина за ръководител на РП-Пазарджик.

Представянията и на двамата кандидати не могат да бъдат определени като успешни. Членовете на Прокурорската колегия коментират, че и двете изложения са били неясни, имат критики по отношение на недобре свършената работа през последния мандат. На 16.06.2021 г. се провежда нов конкурс, на който е избрана Албена Кузманова – единственият кандидат, досегашен заместник на административния ръководител в ОП - Пазарджик. Нейното представяне звучи по-убедително и членовете на прокурорската колегия се изказват много положително за нея, въпреки че повечето аргументи са свързани предимно с добри лични впечатления.

ИЗВАДКИ

ОТ ОТГОВОРИТЕ НА КАНДИДАТИТЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНИ РЪКОВОДИТЕЛИ НА ВЪПРОСИТЕ НА БИПИ

От всички дадени отговори на въпросите на БИПИ за 2021 г., тук ще цитираме извадка от отговора, който ни е направил най-силно впечатление – този на Веселин Гангалов относно разгласяването на информация от досъдебни производства:

„Разгласяването на материали по разследването следва да се осъществява при стриктно спазване на разпоредбата на чл.198 НПК, като във всички случаи това следва да става чрез изрично разрешениена наблюдаващия досъдебното производство прокурор. Преценката каква информация следва да бъде изнесена пред обществото и в какъв обем е изцяло в правомощията на наблюдаващия прокурор, като при изнасянето на информация следва да се съблюдава баланса между интересите на обществото и тези на разследването. Изнасянето на информация пред

медиите следва да се осъществява при спазване на утвърдените от Главния прокурор на Република България правила за медийна комуникация в системата на ПРБ и комуникационната стратегия на съдебната власт, приета от Висшия съдебен съвет. Предоставянето на информацията на медиите следва да бъде осъществявано при спазването на принципите за законност и безпристрастност, за зачитане на правата на гражданите, за защита на тайната на разследването и на личните данни и за спазване на презумпцията за невиновност. Информацията по конкретни преписки и досъдебни производства следва да бъде предоставяна във вид, който не представя обвиняемия като виновен, докато вината му не бъде доказана с влязла в сила присъда.“

ИЗВОДИ

В хода на проучването се откриха няколко проблема. На първо място, забелязва се висок процент на процедури за назначаване на административни ръководители с единствен кандидат както за съдилищата, така и за прокуратурите. До известна степен това е оправдано от съществуването на малки по размер съдилища и прокуратури и би могло да се преодолее след приключването на окрупняването на прокуратурите в страната и съответно провеждането на адекватна реформа на съдебната карта за съдилищата, като при изготвянето ѝ, този недостатък следва да бъде отчетен. Вторият проблематичен момент е свързан с процедурите, на които поне един или единственият кандидат се явява за втори мандат. Както е отбелязано и по-

горе, прокурорската колегия, за разлика от съдийската, в около 1/3 от случаите не избира досегашния ръководител за втори мандат на длъжността. Би могло да се разсъждава в посока дали подмяната на ръководния състав на прокуратурите в страната е свързана със смяната на главния прокурор, който предпочита да има „свои хора“ на ръководните позиции в прокуратурите в страната. На трето място, прави впечатление, че както представянията на кандидатите, така и обсъжданията на кандидатурите впоследствие, в прокурорската колегия, за разлика от съдийската, траят значително по-кратко. Последица от това е липсата на съществена и изчерпателна публична аргументация на назначенията.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложеният тук анализ на назначенията на ръководни длъжности в прокуратурата на Република България за последната година и половина си поставя за цел да информира гражданското общество за начина, по който протичат процедурите за тези назначения и до някъде за типа прокурори, които биват избирани за ръководители. Ролята на ръководителя на една изключително овластена и силно централизирана и йерархизирана институция като българската прокуратура е от ключово значение за качеството и посоката на нейната работа. Ръководителят е този, който в условията на ярко изразени субординационни отношения (на власт и подчинение) ще зададе тона на работа – например кои видове престъпления са приоритетни (битови, корупционни или др.), дали

прокурорите ще третират гражданите еднакво или ще стоят с широко затворени очи пред правонарушенията на привилегированите и т.н. Работата на прокуратурата като цяло и на отделните прокуратури по отделно влияе пряко на живота на всеки един гражданин, независимо дали той го разбира. Липсата на активност на прокурорите в борбата срещу т.нар. от гражданите „олигарси“ е сред основните причини за съществуването на корупцията и за усещането у хората, че „мафията“ е привилегирована и е над закона. Поради това гражданите имат интерес да се информират кои са прокурорите, които отговарят за повдигането на обвинения на правонарушителите, какви хора са те, какви ценности изповядват и особено злободневния въпрос – кой и как ги е избрал за позицията?



БЕЛЕЖКИ

1. <https://frognews.bg/novini/samo-vav-frog-advokat-osemte-djudjeta--bivsha-sek-retarka-pepi-evroto-dashteria-magistrat-vkp.html>;

https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2020/05/20/4069188_iliana_kirilova_e_noviat_shef_na_sofiiskata_gradska/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D0%B%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%B%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82/#.

2. Това наблюдение е извлечено вследствие на цялостен анализ на пълните стенографски протоколи от заседанията на прокурорската колегия на ВСС, на които са се провеждали процедури за избор на административни ръководители в прокуратурата за периода на изследването. Примери за кандидати, които са назначени за ръководители и на които Иван Гешев е задал същия въпрос са: избора на административен ръководител – градски прокурор на Софийска градска прокуратура (20.05.2020 г.); избора на административен ръководител – окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – Добрич (20.05.2020 г.); избора на административен ръководител – апелативен прокурор на Апелативна прокуратура – Пловдив (29.07.2020 г.) и др. По анализа работиха Петя Петрова и Стефан Каралеев – стажанти в БИПИ.