

## **НАГЛАСИ НА ПРОКУРОРИТЕ ЗА РЕФОРМИ В ПРОКУРАТУРАТА И НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО**

Резултати от национално представително изследване сред прокурори от районни, окръжни и апелативни прокуратури.

*Изследването е проведено от социологическа агенция Глобал Метрикс по поръчка на Фондация „Български институт за правни инициативи“. В рамките на проекта са проведени 450 анкети с прокурори в цялата страна и дълбочинни интервюта със съдии, прокурори, следователи и разследващи полицаи. Целта на проекта беше да открие гледните точки на всички заинтересовани страни към работата на прокуратурата и да изследва нагласите за реформи най-вече сред редовите прокурори.*

**Акценти на изследването, изводи за работата на прокуратурата и предизвикателства, пред които тя ще бъде изправена в следващите няколко години.**

В годините на преход отделни части от съдебната система бяха подлагани на различни видове изследвания и анализи, генериращи обществен интерес и предлагащи мерки за реформа. Съдийското съсловие е може би най-детайлно проверявано, измервано и анализирано. Същевременно, работата на прокуратурата и ежедневието на редовия прокурор, останаха някак встрани от тази дейност, въпреки непрестанните дискусии за процесуални и системни промени.

Настоящото изследване си постави за цел, може би за първи път в най-новата история на страната, да проследи в какви условия работят държавните обвинители, какво ги мотивира, къде виждат проблемите както от фактическа, така и от правна страна, как те биха могли да бъдат разрешени и какво е необходимо да се промени в прокурорската работа, за да се каже, че е налице устойчива реформа.

Индиректно, изследването преследва и още една много важна цел, а именно да установи как прокурорите виждат своята независимост и дали има заплахи към нея. Особено в една усложнена социална и политическа ситуация, е важно да се види докъде се простират границите на възпиране на властите. Независимостта на прокуратурата не трябва да се измерва само с относителната независимост на съответния административен ръководител и абсолютната независимост на главния прокурор. Тя трябва да бъде измервана с възможността на редовия прокурор да прави самостоятелни преценки и да

взема решения без притеснението, че това ще се отрази негативно на кариерното му израстване. Независимостта на отделния прокурор трябва да зависи само от закона и желанието да бъде въздадено правосъдие.

Овладеяването на системата може да бъде предотвратено чрез изграждане на вътрешни механизми за пречистване и създаване на вътрешна нетърпимост към зависимостите.

В тази връзка, изследването прави опит да покаже кои са слабите места, къде трябва да бъдат насочени усилията и как промяната може да се осъществи чрез ангажирането на редовите прокурори.

## **I. Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата**

*Налице е ясен консенсус сред обвинителите за необходимостта от по-мащабни и осезателни реформи в работата на прокуратурата.*

82% от прокурорите са на мнение, че прокуратурата не работи добре и се нуждае от реформи. В същото време, оценките на прокурорите за промените през последната година и половина, са поляризирани - около една трета от интервюираните (31%) смятат, че от началото на мандата на новия главен прокурор са налице **значими** промени към по-добре, а 40% приемат, че промените, които се случват са **с малък обхват** и все още липсват значими реформи. Около 23% от интервюираните са на мнение, че дори е налице **влошаване**. По-критични са прокурорите от районните прокуратури, докато сред прокуратурите в по-горна инстанция преобладават положителните оценки. Тази картина, освен разнородни оценки за случващото се през последната година и половина и поляризация на мненията за значимостта на промените, ни показва все пак **категоричното съгласие за нуждата от всеобхватни и осезателни реформи в работата на прокуратурата.**

Показателни за нагласите към промяна са и идентифицираните проблеми и трудности в прокуратурата. На първо място трябва да отбележим, че от 23 посочени проблема, средният брой проблеми, които прокурорите посочват е 6.67, което показва доста висока интензивност на отговорите, респективно на идентифицираните проблеми. Второ, около 83% от прокурорите посочват над 3 проблема, а всеки втори прокурор над 5. **Сред ключовите проблеми в прокуратурата са натоварването на прокурорите с**

несвойствени дейности (писане на справки за хода и статуса на преписките по ключови дела, обобщения на статистическа и друга аналитична информация и пр.), твърде формализиран процес, формално атестиране, некачествено събрани доказателства от разследващите полицаи, липса на ясни и прозрачни механизми за израстване в йерархията, некачествен законодателен процес и чести промени в законодателството.

## **II. Атестиране, кариерно израстване и дисциплинарни процедури**

### ***1. Атестацията не успява да даде реална и справедлива оценка за работата на прокурорите.***

Според 83% от прокурорите атестирането не успява да даде реална и справедлива оценка за тяхната работа - една четвърт от прокурорите са категорично на това мнение (25%), а други 57% се концентрират в позицията „по-скоро не“. Трябва да отбележим, че формалното атестиране попада сред водещите проблеми в работата на прокуратурата (посочено от 50% от интервюираните, което го нарежда на трето място в йерархията на проблемите в прокуратурата – след натовареността с неспецифични дейности и формализирания процес). Според прокурорите формалното атестиране влияе негативно на мотивацията за качествена работа на отделния прокурор, а в същото време е предпоставка да се пропуска възможността за надеждна обратна връзка и открояване на слабости и пропуски в работата на всеки обвинител. Дори и когато става въпрос за собствената им оценка, преобладаващата част от прокурорите смятат, че тя не дава коректна и адекватна представа за тяхната работа. Общо 40% смятат, че не са коректно оценени (11% „категорично не“ и 29% „по-скоро не“), докато 37% отговарят „по-скоро да“ и едва 14% - „категорично да“).

### ***2. В системата на прокуратурата не са създадени безспорни и справедливи механизми за кариерно израстване и назначаване на административни ръководители***

Усещането на прокурорите е, че в системата на прокуратурата не са създадени надеждни условия в йерархията да израстват хора **само** на база на личните им и професионални качества.

Още по-критични са мненията относно конкурсите за повишаване на магистрати в рамките на съдебната система. Тъй като основа за повишаването е атестацията, а както видяхме оценките за начина, по който протича атестирането не са високи, мненията за конкурсите за повишаване на магистрати **са с много ниско ниво доверие**. Едва една трета от прокурорите подкрепят някакво положително становище за провежданите конкурси за повишаване на магистрати. Всъщност критиката тук е основно към това, че процедурата не създава условия за равни стандарти при оценяване на кандидатите и в резултат на това израстващите в йерархията не винаги са най-добре подготвените.

Подобно на конкурсите за повишаване, конкурсите за избор на административни ръководители също се ползват със слабо доверие – съотношението на положителни към отрицателни мнения е 47:53%. Цялостните оценки за процеса на назначаване на административни ръководители показват, че процесът на кариерно израстване не се оценява положително, а е по-скоро натоварен с негативи и недоверие. Над две трети от прокурорите смятат, че в йерархията на прокуратурата не израстват хората с най-добри морални и професионални качества. Едва една четвърт (24%) са на обратното мнение.

### ***3. Липсва единен и последователен подход при прилагането на дисциплинарни наказания***

Изследването ясно показва, че в оценките на прокурорите доминира мнението, че дисциплинарните наказания не се прилагат еднакво и създават условия за **пропускливост** в системата – при едни и същи казуси, за едно и също деяние, в някои случаи има наложено наказание, а в други не. На това мнение са над две трети от прокурорите, като в по-висока степен от средното отчитане отново се наблюдава в районните прокуратури. 16% от интервюираните прокурори смятат, че дисциплинарните наказания се използват като метод за тенденциозно наказване на определени прокурори, а не за подобряване на процеса на правораздаване. Тази, заедно с останалите характеристики на средата, създава едно устойчиво мнение за **липса на справедливост, обективност и равно третиране** на самите прокурори и се отразяват на усещането за независимост на отделния прокурор.

### **III. Случайно разпределение на преписките/делата**

*Въпреки опитите за изграждане на строга система за разпределяне на делата, все още в част от случаите преписките биват разпределяни без да бъде спазен принципът за случайно разпределение на делата, а понякога прокурорите получават устни указания от висшестоящи прокурори по конкретни дела.*

Според 41% прокурорите в тяхната прокуратура има случаи при разпределение на преписките, при които не е бил спазен принципът за случайното разпределение – според 24% причините за това са свързани със специализацията на отделните прокурори, а според други 17% - няма никакво убедително обяснение за тези практики. Според 12% от прокурорите има и случаи по решение на висшестоящ прокурор, едно дело да бъде „взето“ от наблюдаващия прокурор и да бъде разпределено на друг прокурор. Макар това мнение да се споделя от един от десет прокурора, все пак наличието на такива практики поражда съмнения в мотивите и причините за такива преразпределения.

#### **IV. Натиск и неправомерно влияние към прокуратурата**

*Натискът към прокурорите идва както от горе по йерархията, така и отвън – от влиятелни политически и икономически кръгове*

Сред най-честите форми на неетично и корупционно поведение, прокурорите посочват йерархичен натиск и злоупотреба с власт от страна на административни ръководители, избирателно използване на възможностите за самосезиране, поддаване на натиск от влиятелни политически и икономически фактори и др. Делът на посочилите всяка от тези форми на неетично или корупционно поведение варира, но трябва да отбележим, че посочилите ги, макар и с различна честота, достигат над две трети от интервюираните.

#### **V. Фактори, които оказват влияние върху мотивацията за работа на прокурорите**

*Социалният и организационен контекст на прокуратурата не влияе положително върху мотивацията на прокурорите*

Отделните характеристики на работната среда в прокуратурата бяха оценявани едновременно по два критерия: степен на важност за отделния прокурор и степен на удовлетвореност/наличие в прокуратурата. Резултатите ясно показват, че всички предложени за тестване в изследването характеристики са с висока важност – средните

оценки по критерия важност при използвана 10-степенна скала са над 7.5. В същото време, степента на удовлетвореност от отделните характеристики на средата са сравнително ниски (средните оценки за удовлетвореността отново по 10-степенна скала варират между 3.2 и 5.6).

На тази база можем да разделим оценките на три групи.

### **1. Фактори с висока степен на важност и много ниска степен на удовлетвореност**

В тази категория попадат всички онези фактори, които са определящи за създаването на усещане за справедливост у отделния прокурор по отношение на механизмите за кариерно израстване и избор на административни ръководители, механизмите за поощрения и заплащане, както и вътрешните регулативи и възможности на системата да се самопочисти от неетични и неморални прокурори.

### **2. Фактори с висока степен на важност и средно ниво на удовлетвореност**

В тази група попадат професионалната независимост на прокурорите, усещането за екипност, равномерната натовареност, професионално поведение и професионалната етика и възможностите за професионално развитие. Тук трябва да отбележим, че средните оценки от отговорите на прокурорите поставят тези критерии в средната степен на удовлетвореност. От изследването ясно се вижда, че те не са достигнали задоволително ниво и има още какво да се желае – отдалечеността от крайните стойности на скалата са доста високи – около пет единици.

### **3. Фактори с малко по-ниска важност, които са под средното ниво на удовлетвореност**

Тези фактори на средата също са важни за прокурорите, но остават на втори план (средни оценки по степен на важност между 7.4 и 8.5). Удовлетвореността при тях също е под средното – средни оценки между 3 и 4.5. В тази категория попадат механизмите за налагане на дисциплинарни наказания, търсенето на лична отговорност от прокурорите и отчитане на личния им принос, усещането за наличие на обща мисия и ценности, отсъствието на стрес и напрежение и публичния имидж на прокуратурата.

## **VI. Нагласи към Механизъмът за сътрудничество и проверка на Европейската комисия**

***Механизмът за сътрудничество и проверка на Европейската комисия – основен фактор за постигане на реформи в прокуратурата и съдебната система***

Според 48% от прокурорите Механизмът за сътрудничество и проверка на Европейската комисия трябва да продължи. Това мнение е продиктувано от факта, че до голяма степен прокурорите виждат в докладите на ЕК по-реално отражение на проблемите на съдебната система и в частност на прокуратурата. Според 27% от прокурорите Механизмът е важен инструмент за постигане на промяна, но ефектът му може да бъде подобрен ако се правят по-точни констатации и препоръки, а 26% са на мнение, че само чрез натиск от страна на ЕК съдебната система и в частност прокуратурата могат да постигнат някакви позитивни промени. Има и критици на докладите по линия на Механизма за сътрудничество и проверка и техните аргументи са в прекалено общите и политически послания, които според тях не показват познаване на реалностите в българската съдебна система и прокуратура. На това мнение са общо 47% от интервюираните.

Ако трябва да обобщим, подкрепящите констатациите на Механизма за сътрудничество и проверка доминират леко над критиците като съотношението е 53% към 47%.