



ИНДЕКС НА РЕФОРМАТА В ПРОКУРАТУРАТА В

БЪЛГАРИЯ

ЧАСТ III
ЮНИ 2013



Bulgarian Institute for Legal Initiatives



ИНДЕКС НА РЕФОРМАТА В ПРОКУРАТУРАТА

В

БЪЛГАРИЯ

Юни 2013 г.

© Български институт за правни инициативи

ЧАСТ III



Доколкото методологията на Индекса на реформата в прокуратурата се използва с изричното съгласие на Американската асоциация на юристите инициатива за върховенство на правото, твърденията и анализите, съдържащи се в настоящия документ, са плод на работата на Български институт за правни инициативи (БИПИ). Изразените твърдения и анализи са единствено на авторите и не са били прегледани или одобрявани от Американската асоциация на юристите инициатива за върховенство на правото.

© 2013 Български институт за правни инициативи

ISBN: 978-954-730-936-4

Изданието е подготвено за печат и отпечатано от издателство „СИБИ“

www.sibi.bg

Съдържание

Въведение	i
Общ преглед на резултатите	1
Предварителна информация за България	4
Правна рамка	4
Механизъм за сътрудничество и проверка	5
История на прокуратурата	7
Условия, свързани със заеманата длъжност	10
Квалификация	10
Назначаване и несменяемост	10
Обучение	11
Анализ по ИРП в България за 2013 г.	12
Таблица на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия	12
I. Квалификация, подбор и обучение	14
Фактор 1: Юридическо образование	14
Фактор 2: Продължаващо юридическо обучение	16
Фактор 3: Подбор – назначаване, повишаване и преместване на прокурори	21
Фактор 4: Подбор без дискриминация	24
II. Професионални свободи и гаранции	26
Фактор 5: Свобода на изразяване	26
Фактор 6: Свобода на професионално сдружаване	27
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	37
Фактор 10: Функции, свързани с право на преценка	37
Фактор 11: Права на обвиняемия	40
Фактор 12: Защита правата на пострадалите	43
Фактор 13: Защита правата на свидетелите	46
Фактор 14: Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот	50

IV. Отговорност и прозрачност	59
Фактор 15: Отчетност пред обществото	59
Фактор 16: Вътрешноеведомствена отчетност	63
Фактор 17: Конфликт на интереси	65
Фактор 18: Етичен кодекс	67
Фактор 19: Дисциплинарна отговорност	70
V. Взаимодействие с други органи и лица	75
Фактор 20: Взаимодействие със съдиите	75
Фактор 21: Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи	77
Фактор 22: Взаимодействие със защитата на обвиняемия	80
Фактор 23: Отношения с обществеността/медиите	82
Фактор 24: Международно сътрудничество	84
VI. Финанси и материално обезпечаване	87
Фактор 25: Участие в бюджетния процес	87
Фактор 26: Ресурси и инфраструктура	89
Фактор 27: Ефективност	90
Фактор 28: Възнаграждение и други придобивки	95
Списък на съкращенията	98

Въведение

Индексът на реформата в прокуратурата (ИРП) е инструмент, разработен от Американската асоциация на юристите инициатива за върховенство на правото (ABA CEELI, а понастоящем ABA ROLI). Чрез него се прави 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 в прокуратурата. В правната култура на отделните страни има разлики, поради които един въпрос придобива различна значимост в зависимост от конкретния контекст. Въпреки това, след 18 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 реформиране.

Техническият характер на ИРП отличава този инструмент за оценка от други независими оценки от подобен тип, например *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 прокурорската система 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 в страната.

Методология

Макар АВА да има възможността до голяма степен да се уповава на структурата и процеса на изготвянето на Индекса на съдебната реформа (ИСР) и Индекса на реформата на адвокатската професия (ИРАП), изследванията в областта на правната реформа са оскъдни. Наличните ограничени изследвания по-скоро са насочени към съдиите и изключват други важни компоненти на правната система, например адвокатите и прокурорите. Според изучаващия демократичното обществено устройство учен 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“. ABA/ 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, като както и при ИРАП успя по този начин 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 се оказали непродуктивни².

В рамките на всеки национален ИРП резултатите от тези 28 отделни процеса 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 инфор-

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.]

мационен 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, като се задават ограничени въпроси на извадка от адвокати, съдии и външни наблюдатели, които са подробно запознати с правната система. Като цяло ИРП е замислен да се изготви 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 Добричик, Малика Леварлет, Лада Мирзалиева, Джесприйт Сайни и Джайдиън Уиджинтън. В допълнение към това АВА изказва благодарности и за приноса към този доклад на редица високо ценени колеги като Уенди Петън, Карсън Клементс, Олга Руда, Андрия 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 Бончева, 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 2013 г., се осъществи на две части – първоначално проучване и събиране на информация и изготвяне на доклада. Ръководител на екипа и водещ автор на доклада е Тодор Коларов. В цялостната работа се включи и екипът на БИПИ, в това число Биляна Гяурова-Вегертседер, Недялка Грозева, Боряна Христова и Цветомир Тодоров. От офиса на ABA ROLI във Вашингтон участваха Мери Адел Гриър и Джеси Таненбаум. Общият преглед е изготвен изцяло от екипа на БИПИ.

Общ преглед на резултатите

Индексът на реформата в прокуратурата в България (ИРП) за 2013 г. отразява развитието на институцията след публикуването на втория доклад на ИРП през 2010 г. до 2013 г. (Първият такъв доклад беше публикуван през 2006 г.). Правната рамка е актуална към юни 2013 г. В анализът са използвани и резултатите от първото национално представително за прокуратурата социологическо изследване „Нагласи на прокурорите за реформа в прокуратурата и наказателното производство“³.

Докладът констатира, че през разглеждания период прокуратурата удържа завоюваните положителни позиции от ИРП 2010 г., което е съществен позитив с оглед на общото състояние и тенденции в страната. Успех е запазването на тенденцията от ИРП 2010 г. да няма отстъпление, което да налага негативна промяна в корелациите на нито един фактор. Същевременно обаче не може да не се отбележи, че след 2010 г. прогресът, който безспорно е налице в някои от факторите, е или недостатъчен за промяна в корелациите, или е „балансиран“ от нововъзникнали предизвикателства в същите. ИРП 2013 г. отбелязва съществен напредък по фактора „Продължаващо юридическо обучение“ (ПЮО), който води до промяна в оценката по фактора от „неутрална“ в „положителна“. Следва категорично да се отбележи, че част от факторите, макар и да имат съществено значение за прокуратурата, не зависят от нея било частично, било изцяло.

Както се вижда от Таблицата на съотношенията между отделните фактори през 2013 г., седем фактора са с положителна стойност; осемнадесет с неутрална и само три фактора остават с отрицателна корелация. Именно по отношение на тези 3 фактора прокуратурата би следвало да предприеме целенасочени усилия за промяна на запазващата се от 2006 г. негативна тенденция.

Позитивни аспекти в ИРП в България от 2013 г.

- Безспорно положителни са тенденциите в сферата на **ПЮО**. Има развитие в законодателната рамка, която завишава критериите при ПЮО. Нараства достъпността на възможностите за ПЮО за прокурори, качеството на обучението и избора на предмети. ПЮО се обезпечават от различни източници, предимно от НИП, но също и от Асоциацията на прокурорите и други организации, като обученията се провеждат не само в България, но и в чужбина. В сравнение с констатациите от ИРП 2010 г. има напредък в развитието както на капацитета на НИП, така и на темите, включени в програмата за 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 възможностите за обучение се е подобрило.
- Прокуратурата поема ангажимент за **международно взаимодействие с чуждестранни правоприлагащи служби и прокуратури**. Отношенията между съдиите и прокурорите са основани на професионализъм и взаимно уважение.
- Имуניתетът на прокурорите за **добросъвестни действия, предприети при изпълнение на служебните им задължения**, е утвърден и приет в практиката.

³ 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 полици. 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. Резултатите от изследването са достъпни на интернет страницата на Български институт за правни инициативи www.bili-bg.org, в раздел „Публикации“.

- Асоциацията на прокурорите е допринесла значително за развитието на прокурорската професия и е израз на **свободата на сдружаване**. Членският състав на Асоциацията наброява 492 прокурори⁴. Тя продължава да има различни комисии, които да отразяват нуждите на прокурорите, и продължава да говори от името на прокурорите по въпроси, засягащи техните интереси.
- **Критериите за подбор при назначение в прокуратурата се основават на качествата на кандидатите и не са дискриминационни**. Не се съобщава за случаи на дискриминация по полова, расова, етническа принадлежност и сексуална ориентация. Възнаграждението и другите придобивки на прокурорите са достатъчни, за да могат да се назначават и развиват компетентни хора с високи професионални и етични качества.
- **Функционалният анализ на прокуратурата**. За първи път прокуратурата изготвя и публично представя пространен доклад за своята организация, работа и структура в периода 2007–2012 г.⁵ За първи път също така проблемите, свързани с човешкия ресурс, квалификацията, бюджета, условията на труд и други, които бяха посочвани от неправителствени организации и в докладите на ЕК, са описани от самата прокуратура. Положителен елемент е и изработеният към анализа План за действие на ПРБ за периода 1.09.2013–1.03.2015 г.

Негативни аспекти в ИРП в България от 2013 г.

- **Качеството на юридическото образование**, което е необходимо на всеки бъдещ прокурор, продължава да бъде значителен проблем през 2013 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 кариера на прокурори. Според сведенията сред проблемите са: прекалено теоретичното обучение⁶; липсата на модернизация, включително в методите на преподаване; опитите за изкуствено поддържане на стереотипи за стратификация сред юридическите факултети, които не отразяват качеството на преподаването.
- Въпреки развитието на ПЮО, неговата **програма** все още **не е обвързана с конкретни нововъзникнали потребности**, нито ефективността на образователните мерки се проверява в резултатите от работата. Резултатите от наказателните производства, включително оправдателните присъди, все още не са обвързани с механизъм, по който да се идентифицират недостатъците в работата на органите на досъдебното производство и на тази основа своевременно да се разработват форми на обучения, за да се преодолее системността на допусканите грешки.
- Прокурорите продължават да са подложени на неправомерно **вмешателство при изпълнение на професионалните им функции**. Прокуратурата е предприела институционални мерки, за да се предпазят прокурорите от неправомерно влияние, както и за по-голямо зачитане на тяхната свобода на действие. Според анкетиранията обаче търговията с влияние е съществен проблем. Според тях са налице случаи на професионално изстраване на прокурори, станали известни в

⁴ Информацията за броя членове на Асоциацията на прокурорите в България (АПБ) е предоставена от АПБ.

⁵ Вж. План за действие и функционален анализ на ПРБ, *достъпен на*: <http://www.prb.bg/main/bg/Information/4392/>.

⁶ Прилагането на интерактивни методи на обучение, които дават възможност за начална практическа подготовка на бъдещите прокурори, е изключение, а не правило. Допълнителна причина е и фактът, че в миналото те не са били актуални в преподавателската практика, а и изискват повече усилия и по-добра подготовка от страна на преподавателите.

публичното пространство с действия по дела, които са наблюдавали, които действия не са безспорни. Усещането за високо общо ниво на корупцията в страната, съчетано с усещането за безнаказаност за такива случаи, води до мнение сред анкетираните, че при изпълнение на работата си прокурорите все още са подложени на неправомерно влияние от страна на политически фактори, държавни органи, страни в производството, адвокати, организирана престъпност и семейни връзки.

- Същевременно **липсват външните прояви за отстояване на индивидуалната независимост на отделния прокурор, както и на съсловната организация на прокурорите**. Асоциацията на прокурорите традиционно не се ангажира с позиция по структурните проблеми на кадровия орган на съдебната власт, въпреки че те се наложиха като приоритет в дневния ред на обществото през 2010–2013 г., или по големите скандали, широко отразени в медиите, свързани с прокурори, включително за недопустими контакти на ръководители по дела с висши представители на изпълнителната и законодателната власт. Нито ръководството на прокуратурата, нито съсловната организация на прокурорите изразиха позиция и по превърналите се в практика изявления на министър на вътрешните работи по неприключили наказателни производства. Бездействието на прокуратурата – индивидуалното и институционалното, остави впечатление за фундаментални проблеми с независимостта на съдебната власт.
- **Усилията на прокурорите да допринесат за почтеността и справедливостта в обществения живот** продължават да бъдат предизвикателство. Въпреки констатираното в ИРП 2010 г. увеличение на броя на съдебните преследвания за корупция, в голямата си част те не доведоха до резултати. Увеличеният брой съдебни преследвания, които през 2010 г. бяха разчетени като външни проявни форми на промяна, не отговориха на очакванията на обществото за справедливост. Усилията за повече работа в екип и изграждане на по-добри умения са налице, но задоволителни за обществото резултати липсват. Истина е, че не само прокуратурата и категорично не в най-голяма степен, е отговорна за откриването на случаи на корупция. Тя обаче е една от най-видимите за обществото и най-натоварени с очаквания институции в тази насока. За съжаление оптимизмът в обществото за начало на положителна промяна, отразен в ИРП 2010 г., е заменен с отрицание. Интегрирана, последователна и обхващаща всички институции и сектори стратегия за реформата на национално ниво, която да се изпълнява последователно в средносрочен план, е *conditio sine qua non*.
- **Функционален анализ на прокуратурата**. Въпреки официалното „признание“ на прокуратурата за проблеми, които са натрупвани с годините и критикувани от гражданския сектор и европейските институции, анализът не предлага устойчиви решения на тези проблеми и не засяга най-важния от тях – реформата в прокуратурата. Докладът може да се окачестви като поставяне началото на разговора за реформа в прокуратурата. Като слабост на документа може да се посочи и фактът, че в него не присъстват мненията и оценката на редовите прокурори, които са гръбнакът на институцията и без които няма как да се осъществят промените. Наред с това в Анализа е обърнато много малко внимание на следствието и проблемите в него, които след законодателните промени от 2009 г. в голяма степен обезсмислиха фигурата на следователя и оставиха стотици висококомпетентни магистрати на практика без работа и без алтернатива.

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 от тяхна 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. След 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 притежават 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

управление. 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 (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. С промяна в закона се даде възможност на прокурора да възлага дела с фактическа и правна сложност на следователи. По-голямата част от разследванията се извършват от намиращите се в структурата на Министерството на вътрешните работи разследващи полицаи и полицейски власти, когато това е предвидено в Наказателно-процесуалния кодекс, обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. доп., ДВ, бр. 52 от 14.06.2013 г. (по-нататък НПК). Полицейските разследвания се извършват под надзора и ръководството на прокурори.

Въпреки че някои бюджетни, контролни и административни функции са поделени с Министерството на правосъдието (МП) или упражняването им се контролира от него, администрирането на съдебната власт до голяма степен е поверено на Висшия съдебен съвет (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 са членове на ВСС по право. Министърът на правосъдието организира и ръководи 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.

Механизъм за сътрудничество и проверка

С решение на Европейската комисия от 13 декември 2006 г. за България и Румъния започва да се прилага Механизъм на сътрудничество и проверка – МСП (*CVM – Coordination and Verification Mechanism*)⁷. Целта му е да се извършва наблюдение и оценка (чрез шестмесечни доклади на Комисията до Европейския съвет и до Европейския парламент) относно напредъка по шест специфични за България и четири за Румъния показатели (*benchmarks*), отнесени към съдебната реформа, борбата с организираната престъпност и корупцията. За България тези показатели са: (1) Да се приемат конституционни промени, които да отхвърлят всякакво двусмислие относно независимостта и отчетността на съдебната система; (2) Гарантиране на по-прозрачен и ефективен съдебен процес. Докладване за въздействието на новите закони, преди

⁷ COMMISSION DECISION of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime. Brussels, 13/XII/2006 C (2006) 6570 final.

всичко върху досъдебната фаза; (3) Да продължи реформата на съдебната власт с оглед повишаване на професионализма, отчетността и ефективността. Да се оцени въздействието на тази реформа и да се публикуват ежегодно резултатите; (4) Провеждане и докладване на професионални разследвания по обвинения за корупция по високите етажи на властта. Вътрешни проверки на публичните институции, огласяване на имуществото на високопоставени длъжностни лица; (5) Предприемане на по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, особено по границите и в местното самоуправление; (6) Прилагане на стратегия за борба с организираната престъпност, която се съсредоточава върху тежките престъпления, прането на пари, както и върху системното конфискуване на имуществото на престъпниците. Докладване за нови и текущи разследвания, повдигнати обвинения и присъди в тези области.

В методологическо отношение докладите се изготвят от група експерти на ЕК чрез регулярни срещи с представители на българското правителство, държавни агенции, органи на съдебната власт. Влияние върху оценката в докладите оказват експертни неправителствени организации и медийни публикации и разследвания. Всеки месец по МСП ресорните институции отчитат дейността си съобразно напредъка, който са постигнали в изпълнение на препоръките на Комисията. Под председателството на министъра на правосъдието функционира междуведомствен съвет, включващ министъра на правосъдието, министрите на вътрешните и външните работи, министъра на финансите и председателя на ДАНС, който одобрява резюме по напредъка, което се приема с решение на Министерски съвет и се изпраща до европейските ни партньори.

Докладите по МСП се разполагат в пространството между политиката и правото, тъй като те се отнасят до съвместната работа на правителството (в областта на противодействието на организираната престъпност и борбата с корупцията, както и съдебната реформа) и дейността на съдебната власт. Механизмът за сътрудничество и проверка е междуинституционален механизъм, включващ правителството на Р България и Европейската комисия, който цели постигане синхронизиране на българската правосъдна и съдебна практика с европейските стандарти.

Действието на Механизма във времето обхваща периода от получаването на статут на пълноправен член на съюза до изпълнението на шестте показатели в цялост. До третата година от членството ни съгласно Договора за присъединяване можеха да бъдат задействани т.нар. предпазни механизми, които в областта на правосъдието можеха да се изразят в непризнаване решенията на българските съдилища и на европейските заповеди за арест, издавани от българска страна.

До юли 2012 г., когато Комисията публикува доклад, обхващащ периода 2007–2012 г., доклади за напредъка се представяха от ЕК на Европейския съвет и Европейския парламент два пъти годишно: през февруари и юли⁸. Прието е да се счита, че февруарският доклад съдържа техническа информация и данни за осъществените дейности от институциите за напредъка и тяхната оценка, а юлският доклад включва освен това и политическа оценка за цялостния напредък на реформите, както и препоръки за конкретни действия. Към месец юли 2012 г. Комисията е публикувала 11 доклада за напредъка на България. След публикуването на петгодишния доклад Комисията реши да обяви следващия си доклад през декември 2013 г., с което продължи действието на Механизма. Междувременно през февруари 2013 г. ЕК направи устни допълнения към последния доклад, които се явяват специфичен инструмент на механизма. Те

⁸ Пълните текстове на всички доклади са налични на електронната страница: <http://ec.europa.eu/cvm/> (на български и английски език, достъпна към февруари 2013 г.).

имат за цел да акцентират върху актуални събития, като например съмненията около назначенията на висши държавни служители в съдебната власт.

История на прокуратурата

Първият български основен закон – Търновската конституция от 1879 г., установява разделение на властите в страната, което макар и днес да изглежда непълно от процедурна гледна точка, е твърде напредничаво за своето време. С чл. 13 на първата българска конституция се създава съдебната власт в страната, която по-подробно е уредена в Закона за устройство на съдилищата от 1880 г. Това е и първият акт, който урежда статута на българската прокуратура. Уредбата на прокуратурата следва плътно Руския устав за съдебните учреждения от 1864 г., който от своя страна реципира френския модел на *ministère public*, при който прокурорите имат правомощия както в наказателния, така и в гражданския процес. Законът за устройството на съдилищата от 1899 г. прибавя към правомощията на прокурорите контрола над мировите съдии, съдебните следователи и полицейските органи. Същият акт въвежда и йерархичната субординация в системата. В този етап от историята на българската правосъдна система важна роля има министърът на правосъдието, който е натоварен с подбора и назначаването на магистратите, в това число и прокурорите при Върховния касационен съд и апелативните съдилища.

С малки промени тази организация на съдебната власт в България се запазва до военния преврат от 19.05.1934 г. Превратът води до забраната на политическите партии в страната и до практическото суспендиране на Търновската конституция. По тази причина законовите актове се подменят с актове на изпълнителната власт, което води до промени и в устройството на съдебната система, в това число и на прокуратурата.

Преломен момент в организацията на съдебната власт в България настъпва през 1944 г. С края на Втората световна война и идването на комунистическата власт в страната изцяло са подменени принципите, около които се изгражда държавата. Всички институции, в това число и съдебната система, се изграждат по съветски модел. В периода декември 1944 г. – април 1945 г. действа т.нар. Народен съд, който е една извънредна институция, превърнала се в оръдие на комунистическия режим в страната за разправа с неговите противници. Жертва на този извънреден орган стават и редица магистрати, в това число прокурори. Народните съдилища са създадени в противоречие с Търновската конституция, която макар и да не се прилага, все още не е отменена. Това става през 1947 г., когато е приет новият основен закон на България.

В Конституцията от 1947 г., както и в тази от 1971 г., не присъства принципът за разделение на властите. Напротив, новият комунистически режим прокламира идеята за единство и неделимост на властта. С Конституцията на Народна република България от 1947 г. се създава и фигурата на главния прокурор. Той се избира от Народното събрание за срок от 5 години и е подчинен на него. Първата комунистическа конституция на България затвърждава йерархичността и единоначалието в прокуратурата. Въвежда се правилото при изпълнението на своите задължения прокурорите да са подчинени на съответните горестоящи прокурори, а всички те – на главния прокурор на Народната република. Нещо повече – съгласно чл. 63 от Конституцията от 1947 г. главният прокурор назначава и уволнява всички останали прокурори при съдилищата от всички степени. Главният прокурор има право и на законодателна инициатива. Правомощията на прокуратурата допълнително са уредени с Указ № 479 от 22.03.1948 г., а по-късно и със Закон за прокуратурата от 1952 и 1960 г.

През 1971 г. е приета нова Конституция на Народна република България. Тя обаче не въвежда значителни изменения в устройството на прокуратурата. През 1980 г. е приет нов Закон за прокуратурата, чийто чл. 1 отново постановява, че *„Надзорът за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите се осъществява от главния прокурор на Народна република България непосредствено и чрез подчинените му прокурори.“*

Характерна черта на историята на прокуратурата за целия период 1944–1989 г. е, че основна нейна задача е *„да укрепва социалистическата законност“* в страната (чл. 2 ЗП от 1980 г.). Друга особеност на периода е, че понятието за независима съдебна власт е премахнато не само *de jure*, чрез принципите, които комунистическите конституции на страната въвеждат, а и на практика, чрез установяването на тотален контрол от комунистическата власт върху съдебните назначения. Повечето прокурори в страната през този период са членове на комунистическата партия. Допълнителна гаранция за укрепването на контрола върху прокуратурата са правилата за единоначалие и централизъм на системата.

След демократичните промени през 1989 г. Великото народно събрание през 1991 г. приема нова Конституция на Република България (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 допълнителен закон за това. Надлежно ратифицираните международни договори също са пряко приложими и имат предимство пред вътрешното законодателство. Глава шеста от Конституцията урежда съдебната власт в страната, където са посочени и правомощията на прокуратурата. Съгласно чл. 126 от Конституцията структурата на прокуратурата съответства на тази на съдилищата. Законът за съдебната власт е приет три години по-късно (вж. Закона за съдебната власт, нов, обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., посл. доп., ДВ, бр. 52 от 14.06.2013 г., в сила от 14.06.2013 г., по-нататък ЗСВ). ЗСВ е основният устройствен закон на съдебната власт, включително и по отношение 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 113 районни прокуратури. С измененията в ЗСВ, в сила от 4.01.2011 г., беше създадена и специализираната прокуратура и специализираната апелативна прокуратура, които имат юрисдикция на територията на цялата страна. Към 31.12.2012 г. щатната численост на прокуратурата е 2341 щатни бройки, от които административни ръководители – 156; заместници на административни ръководители – 156; прокурори – 1 341; младши прокурори – 77; завеждащи следствени отдели в окръжни прокуратури – 29; следователи – 538; военни следователи – 44⁹. 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.

⁹ С изменението на Закона за съдебната власт, обн., ДВ бр. 33 от 30.04.2009 г., Националната следствена служба става обособено структурно звено в Прокуратурата на Република България, като щатната численост на прокуратурата освен прокурорите включва и следователите. Източник на статистическите данни: Функционален анализ на Прокуратурата на Република България, с. 113, достъпен на: <http://www.prb.bg/main/bg/Information/download/1925/>.

Конституцията поверява общото ръководство на съдебната власт, в това число и на прокурорите, на *Висшия съдебен съвет* (ВСС). ВСС се състои от 25 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 шест от тях се избират от съдиите, четири – от прокурорите, и един – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж, от който 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 преизбрани, 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. Условието и редът за избиране и освобождаване от длъжност на главния инспектор и на инспекторите, както и организацията и дейността на Инспектората се уреждат със ЗСВ.

Съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България ВСС издига кандидатурите за председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор. Първите Процедурни правила за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор са приети с Решение на ВСС по Протокол №48 от 8.11.2012 г.; изм. и доп. с решение на ВСС по Протокол №32 от 10.07.2014 г.¹⁰ Избраният кандидат се назначава с указ на президента на РБ. Той 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, понижават 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 обучението 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 власт и го внася за обсъждане 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.

¹⁰ *Вж.* пълния текст на Правилата, достъпни на интернет страницата на Висшия съдебен съвет: http://www.vss.justice.bg/bg/aktove/pravila/2014/PRAVILA_VKS_VAS_GP.pdf.

Условия, свързани със заеманата длъжност

Квалификация

Прокурорите трябва да са лица само с българско гражданство, които: (i) имат завършено висше юридическо образование; (ii) са преминали стажа, определен в закона, и са придобили юридическа правоспособност; (iii) притежават необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, приет на основание чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ и Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г. (по-нататък Етичен кодекс на МАГИСТРАТИТЕ); (iv) не са осъждани на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; (v) не са дисциплинарно освободени от длъжност изборни членове на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт и (vi) не страдат от психическо заболяване (чл. 162 ЗСВ). За прокурор в районна прокуратура се назначава лице, което има най-малко три години стаж. За прокурор в окръжна прокуратура и следовател в окръжен следствен отдел се назначава лице, което има най-малко 8 години стаж (пак там, чл. 164).

Назначаване и несменяемост

За заемане на длъжност в органите на съдебната власт се провежда централизиран конкурс за младши магистрати и първоначално назначаване. До измененията на ЗСВ от ДВ, бр. 32 от 2011 г., в сила от 19.04.2011 г., назначаването, преместването и повишаването на всички прокурори се решава от ВСС въз основа на централизиран конкурс, който следва да се провежда два пъти годишно за първоначално назначаване. След тези изменения конкурсът се провежда най-малко веднъж годишно и не по-късно от два месеца след обявяването му (чл. 176, ал. 3). Конкурсът за младши прокурори се провежда веднъж годишно, като се обявява през месец януари и се провежда през месец април на съответната година. ВСС чрез жребий определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в прокуратурата за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване. С промяната от 2011 г. свободните длъжности в прокуратурите и следствените органи, извън тези за първоначално назначаване, се обявяват от ВСС поотделно за всеки орган на съдебната власт и се заемат след конкурс, който се провежда чрез събеседване. Конкурсът се провежда от определени от Висшия съдебен съвет конкурсни комисии.

Атестиране се провежда за придобиване на несменяемост – с навършване на петгодишен стаж като прокурор, и периодично – на всеки четири години от последното атестиране до навършване на 61-годишна възраст – на прокурор, административен ръководител и заместник на административен ръководител. Атестирането за придобиване на несменяемост има за цел да се направи обективна оценка на професионалната квалификация и деловите качества, проявени след навършване на петгодишен стаж на длъжност прокурор. При атестиране за несменяемост се вземат предвид и резултатите от периодичното атестиране на прокурора. Критериите за атестиране на прокурора са: правни познания и умения за прилагането им; умение за анализ на правнорелевантните факти; умение за оптимална организация на работата, експедитивност и дисциплинираност. При атестиране се имат предвид и спазването на сроковете; броят потвърдени и отменени актове и основанията за това; резултатите от проверките на Инспектората към ВСС; общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестирувания прокурор в сравнение с другите прокурори от същия орган на съдебната власт. 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 пенсионна възраст (65

години) или бъдат освободени. Те могат да бъдат освободени единствено 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 фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; наложено дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност; решение на Висшия съдебен съвет, с което се отказва придобиване статут на несменяемост; несъвместимост с длъжности и дейности, изчерпателно посочени в ЗСВ.

Прокурорите се ползват с функционален имунитет, което позволява да им се търси отговорност за извънслужебното им поведение или за служебното поведение, когато то представлява умишлено престъпление от общ характер.

Обучение

Националният институт на правосъдието (НИП), финансирано от държавата юридическо лице, функциониращо под надзора на ВСС и собствения си управителен съвет, предоставя деветмесечно задължително 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, като през първата година след встъпването си в длъжност преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията. НИП освен това предлага ПЮО за прокурорите и другите магистрати, а Асоциацията на прокурорите също провежда периодични обучения и семинари. ВСС може да реши определени курсове да са задължителни за съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители в случаите на повишаване в длъжност, назначаване за административен ръководител и специализация.

Анализ по ИРП в България за 2013 г.

Въпреки че посочените съотношения могат да дадат представа за относителното състояние на нещата по различните фактори, екипът, изготвил ИРП, държи да подчертае, че тези съотношения са най-полезни, когато се погледнат в съчетание с придружаващия ги анализ. Освен това относителното значение на всяко отделно съотношение заслужава допълнително изследване. В тази връзка очакванията на екипа са да получи коментари и допълнителна информация, които ще позволят да се направи подобър 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 и в частност на реформата в прокуратурата.

Таблица на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия

	Фактор по ИРП	Съотношение 2006	Съотношение 2008	Съотношение 2013	Тенденция
I. Квалификация, подбор и обучение					
Фактор 1	Юридическо образование	Отрицателно	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 2	Продължаващо юридическо обучение	Неутрално	Неутрално	Положително	↑
Фактор 3	Подбор – назначаване, повишаване и преместване	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 4	Подбор без дискриминация	Неутрално	Положително	Положително	↑
II. Професионални свободи и гаранции					
Фактор 5	Свобода на изразяване	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 6	Свобода на професионално сдружаване	Неутрално	Положително	Положително	↑
Фактор 7	Свобода от неправомерно влияние	Отрицателно	Отрицателно	Отрицателно	↔
Фактор 8	Защита от тормоз и заплашване	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 9	Имунитет при изпълнение на служебните задължения	Положително	Положително	Положително	↔
III. Прокурорски функции					
Фактор 10	Функции, свързани с право на преценка	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 11	Права на обвиняемия	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 12	Защита правата на пострадалите	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 13	Защита правата на свидетелите	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 14	Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот	Отрицателно	Отрицателно	Отрицателно	↔

IV. Отговорност и прозрачност					
Фактор 15	Отчетност пред обществото	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 16	Вътрешноеведомствена отчетност	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 17	Конфликт на интереси	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 18	Етичен кодекс	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 19	Дисциплинарна отговорност	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
V. Взаимодействие с други органи и лица					
Фактор 20	Взаимодействие със съдиите	Неутрално	Положително	Положително	↔
Фактор 21	Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 22	Взаимодействие със защитата на обвиняемия	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 23	Отношения с обществеността/медиите	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 24	Международно сътрудничество	Положително	Положително	Положително	↔
VI. Финанси и материално обезпечаване					
Фактор 25	Участие в бюджетния процес	Неутрално	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 26	Ресурси и инфраструктура	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 27	Ефективност	Отрицателно	Неутрално	Неутрално	↔
Фактор 28	Възнаграждение и други придобивки	Неутрално	Положително	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 етичните 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 прокурорите 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. Макар че се наблюдава тенденция за повече специализирани курсове в някои юридически факултети, големата част все още предлагат ограничен набор от предмети, специално предназначени за онези студенти, които възнамеряват да работят в прокуратурата. Юридическото образование се възприема като недостатъчно за развитието на практически умения, които да подготвят студентите за кариера на прокурор, 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 от ЗСВ, посл. изм., ДВ, бр. 30 от 26.03.2013 г., в сила от 26.03.2013 г., 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 27.12.1995 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 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 утвърди държавните изисквания за придобиване на висше образование по специалностите от регулираните професии. Вж. чл. 9 ЗВО. Законът също така предвижда Националната агенция за оценяване и акредитация (по-нататък НАОА) да 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. Вж. чл. 11, 75 и сл. ЗВО. Висшите училища нямат право да провеждат обучение по специалности от неакредитирани професионални направления и неакредитираните специалности от регулираните професии, в това число и по специалност „Право“, и да издават на завършилите ги лица дипломи.

Конкретните изисквания за юридическите факултети, в това число редът и условията за приемане, задължителните и избираемите предмети и съответният хорариум, се съ-

държат 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. 79 от 6.10.2009 г. (по-нататък Наредба за единните изисквания). Няма изменения в тази насока след последното издание на ИРП, поради което то няма да бъде подробно дискутирано.

След втората учебна година студентите трябва да участват в практика, която се състои от 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. В повечето случаи обаче тези стажове са формални и не водят до практическа полза за студентите и до запознаването им с практически проблеми на професията.

Няма промяна в изискванията за придобиване на юридическа правоспособност. След като завършат семестриално, студентите полагат 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“. Следва шестмесечен неплатен стаж в съдебната система, след който трябва да положат друг устен изпит, организиран от МП.

Въпреки съществуващите изисквания обаче, юридическото образование все още се възприема като акцентиращо изключително на теоретичната подготовка. Като цяло интервюираните смятат, че качеството на подготовката в юридическите факултети търпи сериозно подобрене. В някои юридически факултети се наблюдава тенденция за ориентация към пазарните изисквания и предлагане на учебни предмети, като избираеми или факултативни такива, които биха спомогнали за по-успешната реализация на кадрите им. Провеждат се анкети и се обсъждат възможности за въвеждане на интердисциплинарни курсове. От друга страна, някои факултети са по-малко активни в тази насока и разчитат по-скоро на изграден в миналото авторитет. Като основна причина за лошото качество на юридическото образование се приема отсъствието на сериозна дискусия по темата и липсата на конкретни мерки за цялостна реформа. Несъмнен проблем, който Наредбата за единните изисквания се опитва да преодолее, е, че някои факултети нямат собствен преподавателски състав, а вместо това разчитат на висок процент професори, съвместяващи ангажименти в нередки случаи към повече от два юридически факултета. Такава организация не дава възможност за непосредствена работа със студентите извън лекционните курсове, което е утвърдена добра международна практика. Нещо повече, тя препятства и развитието на академичния потенциал на съответния юридически факултет, което води до „омагьосан кръг“ в юридическото образование. Това се счита за значителна пречка за достигане на по-високо качество на юридическото образование в страната.

В този смисъл констатациите в ИРП от 2006 и от 2010 г. все още са валидни – юридическото образование продължава да бъде в по-голямата си част теоретично, неинтерактивно, в учебната програма липсва задължителен предмет, който да изгражда практически умения, базирани на получените теоретични знания. 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, като този подход невинаги е възприеман добре от колегите им.

Констатациите в ИРП 2010 г. за недостатъчен акцент върху специализирани предмети, свързани с въпроси на наказателното право и права на човека или права на пострадали от престъпления и свидетели, следва да бъдат повторени и тук. Както беше описано в ИРП от 2006 и 2010 г., има какво да се желае при обучението по сравнително

право и право на Европейския съюз, включително международното и европейско сътрудничество по наказателни дела. Факултативните дисциплини и правни клиники, които предоставят обучение под формата на практическа работа и писмени умения, необходими на всеки бъдещ прокурор, според сведенията продължават да бъдат малко на брой.

Интервюираните са единодушни, че шестмесечният стаж в съдебната система, който се предвижда след завършване на университета, е по-скоро формален.

Констатациите в СТРАТЕГИЯТА ЗА ПРОДЪЛЖАВАНЕ НА РЕФОРМАТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА, изготвена от МП от 2010 г. (приета с Решение на МС № 441 от 28.06.2010 г.), че „изпразнените от смисъл стаж и практико-теоретичен изпит не допринасят с нищо за попълването на празнините в подготовката на младите юристи и за установяването на висок национален входен стандарт за достъп до професията юрист“, според интервюираните продължават да са валидни.

Фактор 2: Продължаващо юридическо обучение

За да поддържат възможно най-висока степен на професионализъм и експертни познания в сферата на правото и 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.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция ↑
<p>Първоначалното деветмесечно обучение в НИП за младши прокурори и задължително обучение за влизашите в съдебната система кадри, въведено през 2012 г., се очаква да направи прокурорите още по-добре подготвени. Съществува програма за магистрати-наставници. Макар да няма задължително ПЮО за прокурори след първоначалното им назначаване, според ЗСВ и Правилника на НИП ПЮО е залегнало като критерий при атестирането на прокурорите. Възможностите за ПЮО продължават да бъдат добре приемани, макар и не без уговорки. Необходимо е повишаване на цялостния капацитет за ПЮО, за да се отговори напълно на нуждите на търсенето.</p>		

Анализ/правна уредба:

Съгласно чл. 249, ал. 1 от ЗСВ „поддържането и повишаването на квалификацията“ – както на кандидатите за младши магистрати, така и на действащите магистрати (в това число прокурорите) – са поверени на НИП. НИП е финансирано от бюджета на съдебната власт юридическо лице с управителен съвет. След промените в ЗСВ от 4.01.2011 г. в управителния съвет се включват петима представители на ВСС и двама представители на Министерството на правосъдието, председателите на ВКС, ВАС и главният прокурор, които са членове по право от квотата на ВСС, а министърът на правосъдието е член по право на управителния съвет от квотата на МП. Председателят на ВКС е председател на управителния съвет. Вж. чл. 251 и 252 ЗСВ. Във функциите на управителния съвет на НИП се включват приемането на учебните програми и одобряване на проекта на бюджет на НИП и представянето му пред ВСС. Учебните програми

ми на Националния институт на правосъдието се утвърждават от управителния съвет по предложение на директора след съгласуване с ВСС.

В изпълнение на чл. 259 от ЗСВ, според който след първоначалното си назначаване на длъжност в съдебната власт прокурорите „преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията“, и според чл. 40, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на НИП и на неговата администрация, приет от ВСС, Протокол № 28 от 12 септември 2007 г., обн., ДВ, бр. 76 от 21.09.2007 г., в сила от 21.09.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 65 от 24.08.2011 г. (по-нататък Правилник за организацията на дейността на НИП), при първоначално назначаване на длъжност в органите на съдебната власт през първата година след встъпването си в длъжност прокурорите преминават задължителен курс за повишаване на квалификацията. Курсът е с обща продължителност най-малко 15 дни. Той е съставен от отделни нива, всяко от които с продължителност до 5 дни. Прокурорите се командироваат за участие в обучението за сметка на НИП.

ЗСВ предвижда длъжността „младши прокурор“ – лице, което отговаря на всички условия за заемане на прокурорска длъжност и се назначава въз основа на централизиран конкурс за срок от две години, който с решение на ВСС може да бъде продължен с шест месеца. Преди да заемат тази длъжност, младшите прокурори трябва да преминат първоначално обучение в НИП, наследник на неправителствената организация Център за обучение на магистрати. Вж. чл. 258 от ЗСВ. Курсът на първоначално обучение на кандидатите за младши прокурори е девет месеца и започва през месец септември на съответната година. Датата на започване на курса се определя от директора на НИП. През време на обучението кандидатите за младши прокурори получават 70% от основното възнаграждение на младши прокурор от бюджета на НИП. Издръжката на обучаваните за периода на обучението се покрива от тяхната стипендия. Разходите за обучението са за сметка на НИП. Част от обучението на младшите прокурори преминава заедно с това на младшите съдии. Вж. чл. 258–258б от ЗСВ и чл. 35, ал. 3–5 от Правилника за организацията на дейността на НИП.

Първоначалното обучение в НИП е значително подобро в сравнение с последното изследване ИРП 2010 г., за което спомагат и трите програми по ОПАК, които НИП спечели. Обучението се провежда по 94 отделни теми, организирани в рубриците: устройство, организация и статус на прокуратурата; досъдебна фаза; съдебна фаза; други правила; материалноправни въпроси и значими практики. В учебната програма на НИП продължават да намират място теми като етични правила и корупция, съставяне на обвинителни актове, симулиран процес, процедури за изпълнение на европейска заповед за арест.

По време на обучението на обучаваните се поставя текуща оценка, която се формира от участието им в учебните занятия и резултатите от възложените им писмени работи. В края на обучението кандидатите за младши прокурори полагат писмен и устен практически изпити, които се оценяват по шестобалната система, като изпитът се провежда от комисия, определена от ВСС, в състав председател и четирима членове, която включва съдии и прокурори. В комисията не могат да участват постоянни преподаватели в НИП, както и членове на ВСС. За резултатите от изпитите се изготвя обща изпитна оценка, която представлява средноаритметично от сбора от оценката от писмени и усния изпит, и се изпраща на ВСС. Успешно завършил обучението е кандидат за младши прокурор, който е получил обща изпитна оценка не по-ниска от „много добър“ 4,50. За кандидатите за младши съдия и младши прокурор, които не са завършили успешно обучението, се насрочва повторно писмен и устен изпит не по-рано от един месец и не по-късно от два месеца от обявяване на оценките от редовния изпит. При повторно получена оценка от изпитите, по-ниска от „много добър“ 4,50, кандидатът не се назначава на длъжност младши съдия и младши прокурор. Националният

институт на правосъдието осъществява методическо ръководство на младшите съдии и младшите прокурори след завършване на курса на първоначално обучение, докато заемат съответната длъжност. Вж. чл. 37 от Правилника за организацията на дейността на НИП.

Оценката за постигнатите резултати при първоначалното обучение на младши прокурори сред интервюираните е неизменно висока. Те считат, че младшите прокурори са добре подготвени за задълженията си, което е качествен скок в сравнение със ситуацията преди 2005 г.

След приключване на първоначалното обучение в НИП, при встъпване в длъжност административният ръководител на съответната прокуратура определя със заповед прокурор-наставник на младшия прокурор, който наблюдава и подпомага професионалното му развитие. ВСС приема правила за дейността на съдиите и прокурорите-наставници. НИП организира работни срещи и обучения на прокурорите-наставници, подпомага тяхната дейност и следи за изпълнение на техните задължения като наставници. За дейността си като наставници прокурорите получават възнаграждение в размер, определен с акт на Управителния съвет на НИП. Вж. чл. 54 от Правилника за организацията на дейността на НИП. След края на двегодишния период като младши прокурор (и в случай че няма шестмесечно удължаване на срока) съответното лице заема прокурорска длъжност в някоя районна прокуратура. Вж. чл. 243 ЗСВ.

Въпреки добрите постижения в програмата, свързана с обученията на НИП за наставници, има възможност за нейното подобрене. И в този ИРП, подобно на констатациите в ИРП 2010 г., изглежда по-голяма е ефективността на програмата в по-малки прокуратури, които имат способността и времето да имат по-неформален подход в процеса на работа и да отделят повече внимание на новоназначените прокурори, в сравнение с по-големите и натоварени прокуратури.

Според чл. 41, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на НИП при повишаване в длъжност от районно на окръжно ниво съдиите и прокурорите преминават курс за задължителна текуща квалификация в НИП. Курсът е с обща продължителност от най-малко 15 дни. Той се състои от отделни нива, всяко от които с продължителност до 5 дни. Участващите прокурори се командироваат за участие в обучението за сметка на НИП.

След първоначалното си обучение и посоченото в чл. 41, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на НИП прокурорите не са изрично длъжни да участват в ПЮО или да предприемат други мерки за поддържане и повишаване на квалификацията си, те имат това право – да участват безплатно в квалификационните курсове. При атестирането на прокурора с оглед на повишаването му в длъжност, назначаване за административен ръководител или специализация ВСС обаче може да реши определени курсове да са задължителни. Вж. чл. 260–261 ЗСВ.

Като цяло интервюираните изразиха положителни реакции относно нарастващата достъпност на възможностите за ПЮО за прокурори, качеството на обучението и избора на предмети. ПЮО се обезпечават от различни източници, предимно от НИП, но също така и от Асоциацията на прокурорите и от други организации, като обученията се провеждат не само в България, но и в чужбина. В сравнение с констатациите от ИРП 2010 г. има напредък, както в развитието на капацитета на НИП, така и на темите, включени в програмата за 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 възможностите за обучение се е подобрило.

Видим проблем за НИП остава липсата на постоянно действащи кадри. НИП функционира с ограничен състав постоянни преподаватели и за много от програмите си трябва да разчита на временни преподаватели. През 2012 г. НИП проведе конкурс за двама постоянни преподаватели за прокурори при изключително нисък интерес, което наложи и удължаване срока на конкурса. Ниската популярност на тази работа води до необходимостта да се правят компромиси. Критериите, статутът и задълженията на постоянните преподаватели обаче са уредени в чл. 49–51 от Правилника за организацията на дейността на НИП. Процедурата за подбор (публична и открита от 2012 г.) е уредена в чл. 18 от Правилата за учебната дейност, налични на интернет страницата на НИП¹¹. В резултат на изпълнен проект по Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК) в НИП са разработени по-подробни правила за подбор и оценяване на постоянните преподаватели. Целта е подобряване на системата за оценка и подбор на постоянните преподаватели в НИП.

Това от своя страна води до опасения за забавяне на скоростта, с която се планират и въвеждат нови програми, както и на съществуващи и от по-преди опасения относно липса на координация между различните „доставчици“ на обучение, по-специално Асоциацията на прокурорите. Интервюираните обаче са удовлетворени от успешното съгласуване на усилията. НИП продължава и практиката, отбелязана и в ИРП 2010 г., за удостоверяване и одобряване на 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 успешна.

Проблемите, идентифицирани при ИРП 2010 г., 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, изглежда са взети под внимание и се правят усилия за преодоляването им. Например със Заповед ЛС-323 от 10.02.2012 г. на главния прокурор изрично беше възложено на Сектор „Кадри и квалификация“ в Отдел „Административен“ да извършва проучвания за необходимостта от обучения и да изпраща предложенията до Сектор „Координация на институционалното сътрудничество“ в Отдел „Координация на институционалното сътрудничество, обучение и публична комуникация“ във Върховната касационна прокуратура (ВКП). Сектор „Координация на институционалното сътрудничество“ в Отдел „Координация на институционалното сътрудничество, обучение и публична комуникация“ във ВКП пък имаше задача да координира обученията на прокурори в други институции и в координация със Сектор „Кадри и квалификация“ в Отдел „Административен“ да реализира програмите за външно обучение. Така е преодоляна и друга идентифицирана слабост в ИРП 2010 г., свързана с препоръката прокуратурата да поддържа цялостен механизъм за развитие квалификацията на състава си и да съгласува всички съществуващи дейности в тази връзка. След провеждане на Функционалния анализ на ПРБ от 2013 г. и приемането на Плана за действие на ПРБ за периода 1.9.2013 – 1.3.2015 г. със Заповед № ЛС-3414/15.11.2013 г. бе утвърдена новата структура на ВКП. При проведеното реструктуриране на ПРБ тази дейност в цялост се реализира от Отдел „Административен“.

Все още обаче може да се желае повече по отношение на идеята за цялостна политика на прокуратурата спрямо ПЮО и съществуването на всеотраслен механизъм за изпълнението на подобна политика. Програмата за магистрати-наставници, която действа след първоначалното назначаване, представлява значителен напредък на прокуратурата към поемане на отговорност за развитието на магистратите, въпреки че

¹¹ Вж. <http://www.nij.bg/Articles/Articles.aspx?lang=bg-BG&pageid=498>.

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 могат да се приемат заповеди на главния прокурор № 1774 от 2008 г. и № 323 от 2012 г., които въвеждат и развиват идеята за регистър за всички съществуващи вътре- и външноведомствени дейности за ПЮО, както и за база данни за участието и специализацията на отделните прокурори и нуждите от обучения. В този смисъл прокуратурата е предприела последващи положителни стъпки, след ИРП 2010 г., към установяване на контрол над процеса по ПЮО.

С оглед от нуждата от изчерпателност следва да се посочи, че отношението към ПЮО в НИП не се приема нееднозначно безкритично. Съществуват мнения, че НИП следва да рекалибрира обучителните си програми, които в по-голяма степен да отговарят на прокурорските нужди¹².

Не на последно място, следва да се посочи, че със Заповед № ЛС-253 от 2011 г. на главния прокурор е създадена и структурна единица във ВКП, занимаваща се с криминологичните изследвания, а с посочената по-горе Заповед № 323 от 2012 г. са дефинирани и функциите ѝ. Така е отразена още една препоръка в ИРП 2010 г., която има важно значение за формирането на по-ясна картина за обучителните нужди на прокурорите с оглед на криминологичните тенденции.

Съществен проблем е недостатъчното бюджетно финансиране на НИП, ограничено за четвърта поредна година на нивото от 2009 г. (2 578 000 лева). Институтът прави опити да компенсира финансовия недостиг с привличане на ресурс по проекти, но това крие определени рискове¹³. Вж. по-подробно Технически доклад, придружаващ Доклада на Европейската комисията относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка от м. юли 2012 г.¹⁴

¹² *Обучение на магистрати-наставници скара ВСС*, публикувано на 29.05.2014 г. в „Правен свят“: <http://legalworld.bg/36496.obuchenie-na-magistrati-nastavnici-skara-vss.html>.

¹³ За последните 3 години, въпреки увеличаването на дейностите, капацитетът по отношение на човешки ресурси и бюджета на НИП останаха замразени. Това накара Института да търси проактивно алтернативни източници на финансиране чрез международни донори и двустранни проекти за сътрудничество. Създаден бе международен отдел, който да осигури наблюдение и да подпомогне изпълнението на тези проекти. Очакванията са, че през 2012 г. тези алтернативни източници на финансиране ще превишат финансирането от държавния бюджет. В това положение има конкретни рискове, що се отнася до финансов мениджмънт, и не може в дългосрочен план да замени подходящо финансиране от държавния бюджет.

¹⁴ Техническият доклад е достъпен на: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf.

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.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>Първоначалното назначаване, както и повишаването на прокурори се извършва от ВСС чрез централизиран конкурс, включващ писмен и устен изпит. Конкурсите за повишаване или преместване се провеждат от ВСС чрез събеседване. Свободните длъжности за административни ръководители се заемат след избор. Като цяло конкурсите се считат за обективни, особено тези за първоначално назначаване. Интервюираните споделят обаче, че конкурсите отнемат твърде много време. Според някои от тях в много случаи за ключовите позиции в прокуратурата резултатите са предрешени и се диктуват от съображения извън онези, които би следвало да се вземат предвид при конкурсната процедура.</p>		

Анализ/правна уредба:

Конституцията предвижда, че прокурорите и другите магистрати се назначават от ВСС. Вж. чл. 129, ал. 1. За да може да бъде назначено като прокурор, лицето трябва да е само български гражданин и да отговаря на следните изисквания: да има висше образование по специалността „Право“; да е преминало стажа, определен в ЗСВ, и да е придобило юридическа правоспособност; да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Етичния кодекс на магистратите; да не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; да не е дисциплинарно освободен от длъжност избран член на ВСС за накарняване престижа на съдебната власт; да не страда от психическо заболяване. Вж. чл. 162 ЗСВ.

За заемане на длъжност в органите на съдебната власт се провежда централизиран конкурс. Конкурсите за младши прокурори се провеждат веднъж годишно, като се обявяват през месец януари и се провеждат през месец април на съответната година. Конкурсът за първоначално назначаване на прокурори се провежда най-малко веднъж годишно и не по-късно от два месеца след обявяването му. 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 и не могат да се трансформират след обявяване на конкурса. Чрез жребий ВСС определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда, прокуратурата и следствените органи за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване. Тези проценти се определят поотделно за всяко от нивата в прокуратурата.

Длъжностите за младши съдии и младши прокурори и свободните длъжности за първоначално назначаване се обявяват от ВСС чрез обнародване в ДВ, публикуване в един централен всекидневник и на страницата на ВСС в интернет. ВСС обявява отде-

лен конкурс за всеки орган на съдебната власт чрез обнародване на решението в ДВ и публикуването му в един централен всекидневник и на страницата на ВСС в интернет. Конкурсите се провеждат от конкурсна комисия, която се състои от председател, четирима редовни и двама резервни членове. В зависимост от броя на кандидатите ВСС може да състави и повече от една комисия. Конкурсът за младши прокурори включва писмен и устен изпит, като оценките са по шестобалната система. До устен изпит се допуска кандидат, издържал писмения изпит с оценка не по-ниска от „много добър“ 4,50. Класирането на участниците в конкурса за младши прокурори се извършва от конкурсната комисия чрез подреждането им според резултата, който се образува като сбор от оценките на писмения и устния изпит. При равен резултат конкурсната комисия класира кандидата с по-висок общ успех от държавните изпити. Аналогични са и правилата за класирането на кандидатите за първоначално назначаване. Всеки заинтересован може да обжалва решението на ВСС в 7-дневен срок от обявяването му пред ВАС, който разглежда жалбата в тричленен състав и решението му е окончателно.

Конкурс за повишаване в длъжност и за преместване на прокурор в органите на съдебната власт се провежда, след като административните ръководители уведомяват ВСС за свободните длъжности. ВСС обявява свободните длъжности поотделно за всеки орган на съдебната власт, които се заемат след конкурс, който се провежда чрез събеседване. Конкурсът се провежда от определена от ВСС комисия, която се състои от председател, четирима редовни и двама резервни членове. В конкурсните комисии не могат да участват членове на ВСС и административни ръководители. В конкурсните комисии за прокурори и следователи не могат да участват действащи съдии. Конкурсната комисия провежда конкурса чрез събеседване с кандидатите по практически въпроси, свързани с прилагането на законите. При определяне на резултата на всеки кандидат се вземат предвид оценката от събеседването и резултатите от проведените до момента периодични атестирания, въз основа на които се прави обща оценка за притежаваните от кандидата професионални качества. ВСС приема решение за повишаване или за преместване на съдия, прокурор или следовател по поредността на класирането до попълване на местата.

Подробна уредба на изпитните процедури се съдържа в Правила за провеждане на конкурси за младши съдии и младши прокурори, за първоначално назначаване и за повишаване в длъжност и преместване на съдии, прокурори и следователи, които са приети с решение на ВСС по протокол № 9/07.03.2013 г. и отмениха Правилата относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, приети с решение на ВСС по протокол № 39/28.11.2011 г., изм. и доп. с протокол № 1/12.01.2012 г., с изключение на Раздел „Избор на административни ръководители“, изм. и доп. с Протокол № 21/22.05.2014 г.; изм. и доп. с Протокол № 33/17.07.2014 г.

Свободните длъжности за административни ръководители в органите на съдебната власт се обявяват от ВСС с решение, което се обнародва в ДВ и на интернет страницата на ВСС, и се заемат след избор. С приемането на нови правила за избор на административни ръководители през март 2013 г. се въведе възможност за юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации не по-късно от 7 дни преди датата на събеседване да представят на ВСС становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставяни. Важно въведение бе направено с възможността за магистратите от органа на съдебната власт, за чието ръководство се кандидатства, по своя инициатива да поканят за изслушване съответните кандидати, като след това изразят становището си пред ВСС. До настоящия момент обаче тази възможност не е използвана широко. Процедурата по избор на административни ръководители се про-

вежда от Висшия съдебен съвет чрез събеседване. Решението на ВСС за избор на кандидат за административен ръководител може да се обжалва пред ВАС.

Следва да се посочи, че очакванията за конкурсните процедури в ИРП 2006 г., потвърдени и в ИРП 2010 г., в своята цялост бяха оправдани. Тогава интервюираните споделиха, че замяната на предишните отрицателни практики за подбор с по-обективни критерии са положителна промяна. Оправдаха се и опасенията на други, че процедурите са прекалено тромави и отнемат време. Интервюираните като че ли са еднородни, че процедурите за първоначално назначаване са несъмнен успех. В общи линии положителна е оценката и за процедурата по повишаване и преместване. Съществуват някои резерви в случаите на преместване, особено в равни по ранг прокуратури.

Следва да се отбележи, че оценката на интервюираните за назначенията на административни ръководители в най-добрия случай може да се характеризира като нееднозначна. В ИРП 2010 г. новите процедури, които междуременно бяха доразвити с промените в ЗСВ след 2010 г., се приемаха с голяма надежда и като несъмнен напредък. Днес обаче интервюираните изразяват резерви, като сочат, че процедурите за назначаване на административни ръководители на ключови позиции в прокуратурата са публични, но съществуват сериозни съмнения за прозрачността им. Според някои от тях в много случаи за ключовите позиции в прокуратурата резултатите са предрешени и се диктуват от съображения извън онези, които би следвало да се вземат предвид при конкурсната процедура.

Според резултатите от проведено национално представително изследване сред прокурори от районни, окръжни и апелативни прокуратури¹⁵ в системата на прокуратурата не са създадени безспорни и справедливи механизми за кариерно израстване и назначаване на административни ръководители. Усещането на прокурорите е, че не са създадени надеждни условия в йерархията да израстват хора само на база на личните им и професионални качества. Над две трети от прокурорите смятат, че не израстват хората с най-добри морални и професионални качества. Едва една четвърт (24%) са на обратното мнение.

Друг важен въпрос е този за атестирането. Някои от интервюираните имаха силно критичен тон в това отношение. Изразени бяха мнения, че системата е порочна и отчита брой внесени обвинителни актове и протести, като осъдителните присъди не се вземат предвид като фактор. Наред с това при атестирането се залага основно на количествените критерии, като липсва механизъм за качествена оценка на работата на прокурорите. Според някои още по-прецизно би било да се вземат предвид и статистиката за загубените дела от държавата в Страсбург и кои са прокурорите, работили по тези дела, за които са безспорно констатирани слабости от ЕСПЧ.

Според 56.88% от анкетираните в рамките на националното представително изследване атестирането по-скоро не дава реална и справедлива оценка на работата на прокурорите, а 40.37% от тях са посочили отговор „не“ и „по-скоро не“ на въпроса дали лич-

¹⁵ 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. Резултатите от изследването са достъпни на интернет страницата на Български институт за правни инициативи www.bili-bg.org, в раздел „Публикации“.

но те се чувстват адекватно оценени. За сравнение, 36.70% от анкетираните са посочили отговор „по-скоро да“ на същия въпрос.

Както и в ИРП 2010 г., интервюираните критикуват реда за оценка на делата, тъй като делата не се преценяват според тяхната сложност и тежест, което се отразява при атестирането. При ИРП 2010 г. имаше предприета инициатива на предишния ВСС за промяна при атестирането. Критиките по този повод обаче продължават да са актуални. Както и в ИРП 2010 г., натоварването продължава да бъде сериозен проблем. Не се работи достатъчно активно и по отношение подобряване планирането и разпределението 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 предвиждаха в приетата от МП през юни 2010 г. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система, в глава 3, в която като стратегическа цел се поставя активното управление на натовареността на магистратите и на условията на труд, от една страна, и от друга – на техния брой и разпределение по работни места. Въпреки това, както вече беше посочено по-горе, тези промени продължават да са само на книга. Всичко това е задача, която е поета за изпълнение от новосформирания ВСС и комисията по натовареността във ВСС. Към момента на подготовката на този анализ тази комисия работи по изготвянето на методология за оценка на натовареността и пилотното ѝ тестване в определен брой съдилища¹⁶. Изследване на проблема се предприе от самата ПРБ с изготвяне на Функционалния анализ на ПРБ и Плана за действие по него.

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, физически увреждания или имотно състояние; единственото изключение се състои в това, че не е дискриминационно изискването кандидатът за прокурорска длъжност да е гражданин на съответната държава.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция ↑
<p>Дискриминация, основана на етническа и полова принадлежност, е забранена в България. Проведените интервюта показват, че макар малцинствата да са по-слабо представени, мнозинството от състава на прокуратурата се състои от жени и то на всички ръководни равнища. Критериите за подбор при назначение в прокуратурата се основават на качествата на кандидатите и не са дискриминационни, като интервюираните не съобщават за случаи на дискриминация по полова, расова или етническа принадлежност. В България не се води статистика относно състава на прокуратурата по етническа принадлежност, раса или пол.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 6 от Конституцията гласи: „Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност,

¹⁶ Темата за натовареността беше спомената в концепциите на всички членове на ВСС при представянето им.

етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“ По силата на чл. 8 от 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 30.09.2003 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., съдържа обща забрана за пряка или непряка дискриминация, основана на (наред с други признаци) пол и етническа принадлежност, изисква еднакви критерии за оценка и равни възможности за професионално израстване и достъп до професионално обучение и насърчава наемаването на представители на по-слабо представения пол или етнически групи. Вж. чл. 4, 14–15 и 24.

Според преброяването от 2011 г. 8.8% от българското население се самоопределят като етнически турци, докато други 4.8% се определят като роми. Вж. Национален статистически институт, Население по области, общини, населени места и самоопределение по етническа принадлежност към 1.02.2011 г., достъпно на <http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>. Въпреки твърденията на интервюирани, че има представители на няколко етнически групи от малцинствата като роми, турци, евреи, арменци, прокуратурата, както беше констатирано и в ИРП 2006 г., не води официална статистика за броя им, тъй като подобна статистика може да се счете като дискриминационна. Критериите за подбор при назначаване в прокуратурата са основани изцяло на качествата на кандидатите. Прокуратурата няма конкретни програми, които да насърчават назначаването на представители от етническите малцинства, а и интервюираните реагират негативно на „позитивната дискриминация“. 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. 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, ръководители в апелативна, окръжна и районна прокуратура, говорител на главния прокурор и др. Подобно на ИРП 2006 г. интервюираните отбелязаха, че дискриминацията не се толерира. 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 ↔
<p>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 даде на прокурорите по-голяма свобода на изразяване, за съжаление някои от тях постъпват неуместно при изразяване на становището си по висящи дела.</p>		

Анализ/правна уредба:

Правната рамка по този фактор не претърпя изменения след ИРП 2010 г. и констатациите относно нея не се променят – чл. 39 от Конституцията предвижда, че всички граждани имат право да изразяват мнение; чл. 211, ал. 2 ЗСВ 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; чл. 212 ЗСВ ги ограничава да изразяват предварително становище по възложените им дела, но и по делата, които не са им възложени; за прокурорите в България съществуват и ограничения да участват в политическа дейност, като според чл. 6 ЗСВ те трябва да бъдат „политически неутрални“. Според чл. 198 НПК прокурорът може да даде разрешение за огласяване на данни по разследването.

Констатациите от ИРП 2010 г. следва да бъдат повторени и тук – международните правни норми предвиждат свобода на прокурорите да изразяват мнение¹⁷, но на практика има случаи, при които изявления пред медиите извън протокола почти довеждат до откриване на дисциплинарно производство. Ето защо водещи са законовите разпоредби, които ограничават тяхната свобода на изразяване. Интервюираните обаче смятат, че това не е от голяма полза за прокуратурата, тъй като медиите не са благосклонни към прокурорите, които не комуникират с тях.

В този смисъл добре балансираният достъп на медиите до дейността на прокуратурата може да бъде изключително полезен – както за по-голяма прозрачност, така и за изграждане на реален образ на прокуратурата в обществото. Макар в тази насока да беше налице подобрение след предприети мерки публичните изявления на прокурорите във връзка с висящи дела да бъдат уместни и балансирани¹⁸, не може да не се

¹⁷ 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.

¹⁸ *Прокуратурата ще учи 80 магистрати на диалог с гражданското общество*, публикувано на 1.10.2013 г. в „Медиапул“: <http://www.mediapool.bg/prokuratura-shte-uchi-80-magistrati-na-dialog-s-grazhdanskoto-obshtestvo-news211766.html>.

отбележат и някои изненадващи изявления, идващи от прокуратурата, включително в светлината на силно политизирани случаи¹⁹. В тези случаи прокуратурата предоставя информация, която представя лицата в отрицателна светлина при неизяснена фактическа обстановка. Неотдавна при изборите за висши държавни служители изявления от прокуратурата предизвикаха учудване. Имаше случаи, в които представители на изпълнителната власт правеха изявления по въпроси от компетентността на прокуратурата, като това според интервюираните не е повлияло благоприятно на работата както на разследващи полицаи, така и на прокурори.

Според някои от интервюираните младите прокурори са склонни да изразяват по-свободно своите позиции, докато по-възрастните от тях, особено онези, на които предстои пенсиониране, предпочитат да не споделят становища, които биха се различавали от официално изразената позиция по конкретен въпрос. Това заключение е продиктувано и от факта, че прокуратурата е централизирана по своята структура и подобно „разчупване“ на йерархията може да бъде възприето като неподчинение.

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 организация.

Заключение	Съотношение: положително	Тенденция ↑
<p>Асоциацията на прокурорите има своя положителен принос за развитието на прокурорската професия. През последните няколко години Асоциацията успя да се превърне в ефективно работеща организация, до голяма степен в резултат на вътрешно-ведомствена критика и принос от страна на прокурорите. Тя продължава да има различни комисии, които да отразяват нуждите на прокурорите и да предлага възможности за допълнително обучение и квалификация. Част от интервюираните обаче споделят, че Асоциацията избягва да взема становища по важните за прокуратурата въпроси и е непоследователна в позициите си.</p>		

Анализ/правна уредба:

Член 44 от Конституцията гарантира на гражданите правото „свободно да се сдружават“. По-конкретно „...прокурорите ... могат да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси“, като тези организации не могат да са част от синдикални организации на работници и служители²⁰. Освен това чл. 195, ал. 1, т. 4 ЗСВ забранява на магистратите да получават възнаграждение от „държавна, об-

¹⁹ *Прокуратурата мотае дело, свързано с Венета Марковска*, публикувано на 16.09.2013 г. във в. „Сера“: <http://www.segabg.com/article.php?id=665907>.

²⁰ Вж. чл. 217, ал. 2 ЗСВ.

щинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец.“

Асоциацията на прокурорите в България (по-нататък „Асоциацията“) е основана през 1997 г. и днес безспорно е единствената национална организация на прокурорите с реално влияние и авторитет. За това свидетелства и фактът, че председателят на другата професионална асоциация на прокурорите – Национално сдружение на българските прокурори, се присъедини към Асоциацията. Към настоящия момент Националното сдружение на българските прокурори съществува само номинално.

Следва да се отбележи, че в сравнение с ИРП 2010 г. броят на членовете на Асоциацията е намалял в абсолютни стойности. Това обаче се дължи на последователната политика на Асоциацията да бъде структура на реално участващи в живота на организацията прокурори. Поради това беше въведено правилото за автоматично изключване на членове, които не са платили 2 последователни годишни вноски в Асоциацията в размер на 35 лева. Така към м. септември 2014 г. Асоциацията има 492 членове.

По решение на Управителния съвет бяха създадени различни комисии. Към настоящия момент активни са комисиите по обучение, по публикуване на специализираното издание на Асоциацията – списание „Теза“, по социални въпроси. Списание „Теза“ излиза всяко тримесечие и съдържа информация и статии относно въпроси, засягащи българските прокурори. Създадена е също така и интернет страница, където се архивират и могат да бъдат свалени копия от онлайн изданията на Асоциацията (бюлетин и списание „Теза“), както и друга информация за Асоциацията и нейните членове. Създаден е и чат-форум, който е достъпен за регистрирани членове. Съществува рубрика „Новини“. Сайтът има около 500–600 уникални посещения дневно. Към 1.03.2013 г. сайтът има 245 регистрирани потребители.

Както беше отбелязано и в ИРП 2010 г., Комисията за обучение и квалификация е създадена в края на 2007 г. Тя оцени необходимостта от обучение на прокурорите от различните нива и райони и основа Академия за обучение, която има пролетна и есенна сесия с продължителност по една седмица.

Комисията по социални дейности е създадена с цел да съдейства да бъдат изтъкнати и адресирани социални проблеми като жилищно настаняване, достъп до медицинска помощ и условия за пенсиониране на прокурорите. Наградата „Прокурор на годината“, която се обмисляше при подготовката на ИРП 2010 г., вече е факт. Целта ѝ е да се отдава признание на заслужили членове и да се оповестяват пред обществото техните заслуги. Наградата се присъжда на отчетните събрания на Асоциацията всеки юни от 2009 г. насам.

Асоциацията не се подпомага финансово от правителството и разчита на членския внос и други видове финансиране. Тя е независима организация без външни вмешателства от страна на ръководството на прокуратурата. Асоциацията успешно кандидатства по проекти за външно финансиране, които ѝ позволяват да разширява дейността си. Тя многократно предприема действия в защита на интересите и независимостта на прокурорите при конфликтни ситуации. Редовно изготвя становища, засягащи въпроси, свързани както с прокуратурата, така и със законодателни промени²¹. Асоциацията е и активен член на Гражданския съвет към ВСС.

²¹ За повече информация вж. интернет страница на Асоциацията на прокурорите в България: <http://ecocrime.bg/home/2013-08-06-19-54-12>.

Същевременно обаче интервюирани изразяват мнение, че Асоциацията е непоследователна и защитава по-скоро интересите на управлението на ПРБ, а не на редовите прокурори. Неслучайно в началото на 2014 г. тя беше подложена на редица критики заради свое становище, насочено срещу друга съсловна организация – Съюза на съдиите в България²².

Според резултатите от националното представително изследване сред прокурорите 44% от анкетиранията са на мнение, че в преобладаващата част от позициите, изказани от Асоциацията на прокурорите в България, се защитават мненията и интересите на прокурорите. Според 37% много често позициите, които се изказват от Асоциацията, не отразяват мненията и интересите на прокурорите, а според 48% Асоциацията е непоследователна, понякога не взема отношение по важни въпроси²³.

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. Прокуратурата е предприела институционални мерки, за да се предпазят прокурорите от неправомерно влияние, както и за по-голямо зачитане на тяхната свобода на действие. Според анкетиранията обаче търговията с влияние е съществен проблем. Според тях са налице случаи на професионално израстване на прокурори, станали известни в публичното пространство с действията по дела, които са наблюдавали, които действия не са безспорни. Усещането за високо общо ниво на корупцията в страната, съчетано с усещането за безнаказаност в такива случаи, води до мнение сред анкетиранията, че при изпълнение на работата си прокурорите все още са подложени на неправомерно влияние от политически фактори, държавни органи, страни в производството, адвокати, организирана престъпност и семейни връзки.</p>		

Анализ/правна уредба:

Конституцията гарантира изпълнение на прокурорските функции без неправомерно вмешателство от фактори във и извън прокуратурата, като предвижда, че „съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции ... прокурорите 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. Разпоредби в този дух се съдържат и в ЗСВ, който предвижда, че прокурорите трябва да основават актовете си на Конституцията, на закона и на събраните по делото доказателства, като

²² http://www.capital.bg/blogove/pravo/2014/05/09/2295534_asociacia_na_povikvane/.

²³ За повече информация вж. Нагласи на прокурорите за реформи в прокуратурата и наказателното производство, резултати от национално представително изследване сред прокурори от районни, окръжни и апелативни прокуратури, достъпни на www.bili-bg.org в секция „Публикации“.

трябва да изпълняват функциите си безпристрастно. Вж. чл. 2, чл. 3 и чл. 4 ЗСВ, както и чл. 10 и 18 НПК. Други нормативни актове като НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС, обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г., посл. изм., ДВ, бр. 17 от 21.02.2013 г. (по-нататък НК), и ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ, обн., ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г. (по-нататък ЗПУКИ), дават основата за противодействие срещу корупцията сред прокурорите в различните им проявни форми. 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 задето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години“. *Пак там*, чл. 301. 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“ и други наказания. *Пак там*, чл. 302, т. 1. Вж. също чл. 304а НК. Според ЗПУКИ лица, заемащи публични длъжности, по отношение на които законът се прилага, са и прокурорите. Вж. чл. 3, т. 20 ЗПУКИ. Според този закон лице, заемащо публична длъжност, не може да представлява държавата или общината в случаите, когато има частен интерес от вземането на дадено решение. *Пак там*, чл. 6. Прокурор, който наруши тази разпоредба, се наказва с глоба в размер от 5000 до 7000 лв., а когато нарушението е извършено повторно, глобата е в размер от 7000 до 10 000 лв. Вж. чл. 35 ЗПУКИ.

Както беше посочено в ИРП 2010 г., на теория тези разпоредби би следвало да дадат възможност на членовете на ВСС при осъществяване процеса на кадрване в системата да гласуват по съвест, а не да бъдат притискани да гласуват по определен начин, за да услужат на една или друга партия. За съжаление интервюираните бяха на мнение, че предходният състав на ВСС, който завърши мандата си през 2012 г., не може да се даде като пример в тази насока. Не е по-различно и отношението към избрания през септември 2012 г. нов състав на ВСС²⁴. Според интервюираните се потвърждава и неблагоприятната оценка от ИРП 2010 г., че не е преодоляно широко разпространеното мнение, според което 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. Безспорно за това влияе и Индекс за възприятието на корупцията (по-нататък ИВК), изготвен от международната неправителствена организация „Прозрачност без граници“, който беше цитиран и при ИРП 2010 г. Вж. TRANSPARENCY INTERNATIONAL CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2012. (Индекс на възприятието на корупцията, Прозрачност без граници, 2012 г.) Според него България се нарежда на незавидното, предпоследно 75-то място в рамките на ЕС (с по-лош показател за 2012 г. е само Гърция). Притеснително е, че е налице запазване на относително стабилни неблагоприятни нива, с леко влошаване, в глобалното позициониране на България от 2009 г., когато тя заема 71-о място. В периода между 2009 и 2012 г. резултатите на България в абсолютни стойности също бележат устойчив спад – 3,8 (за 2009 г.), 3,6 (2010 г.), 3,3 (2011 г.), като резултатите са в скала от 1 до 10, а по-високите стойности сочат по-ниско ниво на усещане за корупция. Надеждата, изразена в ИРП 2010 г., за положителна тенденция в начина, по който се

²⁴ *Неправителствени организации: ВСС може да иска пари само срещу реформи*, публикувано на 29.07.2014 г. във в. „Дневник“: http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/07/29/2352748_npravitelstveni_organizacii_vss_moje_da_iska_pari/. *Още две организации напускат Гражданския съвет към ВСС*, публикувано на 29.07.2014 г. в „Правен свят“: <http://www.legalworld.bg/38019.oshte-dve-organizacii-napuskat-grajdanskiia-syvet-kym-vss.html>.

възприема цялостното ниво на корупцията в България, дължащо се според „Прозрачност без граници“ на големия брой повдигнати обвинения за корупция през първите няколко месеца от управлението на тогава новото българско правителство и на последвалата отмяна на забраната за отпускане на европейските фондове, не се оправда.

За съжаление се потвърждават показателите в ИРП 2010 г. и в СВЕТОВЕН БАРОМЕТЪР НА КОРУПЦИЯТА на „Прозрачност без граници“, който включва разпределение на начина, по който се възприема корупцията в различните сектори и институции. В доклада за 2009 г. правната система и съдебната власт получават резултат 4.5 от 5, като 1 изразява пълна липса на корупция, а 5 изразява изключително силна корупция. Вж. GLOBAL CORRUPTION BAROMETER, TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2009 [СВЕТОВЕН БАРОМЕТЪР НА КОРУПЦИЯТА, „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“, 2009 г.]. За 2012 г. резултатът бележи слабо подобрене и е 4.3 от 5, което е най-неблагоприятният резултат от 11 проучени сектора. За сравнение, втори са политическите партии с резултат 4.1. Част от интервюираните обаче сочат, че следва да се има предвид, че при подхода на „Прозрачност без граници“ се изследват усещания на хората. Те изразяват мнението, че през последните години изказвания и действия на представители на изпълнителната власт са допринесли за накърняване имиджа на съдебната власт като цяло.

Изводът, който се налага, е, че независимо от усилията на прокуратурата за промяна в разглежданата насока, не са настъпили достатъчно промени и точно тези, чрез които да се преодолее склонността към корупция. Анкетирани смятат, че усилията в тази насока са довели до намаляване на корупцията сред прокурорите, но според тях тя продължава да съществува. Някои интервюирани споделят, че корупцията просто е добила по-изтънчени форми. Изводите от изготвеното от Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД) проучване от 2010 г. и цитирано в ИРП 2010 г. са валидни и днес – а именно, че практиката на прякото подкупване чрез сделки с пари в брой или други материални блага е намаляла единствено поради промяната в модела на влияние върху прокурорите от страна на организираната престъпност и бизнес интереси.

Не е благоприятно мнението на интервюираните и за неправомерните вмешателства в работата на прокурорите. Част от тях посочиха примери, в които представители на изпълнителната власт публично са обявявали какви действия следва да предприеме прокуратурата по конкретни случаи, с което се накърнява най-малкото общественото възприятие за прокуратурата, която по закон е независима и господар на досъдебното производство. Поради това интервюираните извън прокуратурата посочиха, че се създава усещането, че прокуратурата е „адвокат на полицията“, а не водеща в досъдебната фаза на наказателния процес. Според други този извод не е коректен, тъй като става дума за подобряване на координацията на работата между Министерството на вътрешните работи (МВР) и прокуратурата. Дори да се приеме такава теза, будят загриженост отговорите на въпроси към представители на прокуратурата за неправомерен политически натиск, в духа, че прокурорите следва да устояват на такъв натиск или че такъв натиск върху тях лично не е упражняван, защото няма да доведе до резултат. Липсата на категоричен и еднозначен отговор, че такъв натиск не се упражнява, оценено в светлината и на горепосочените мнения, се възприема от интервюиращите като имплицитно признание за наличие на опити за такова влияние по принцип.

До подобни изводи води и националното представително изследване, според което 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 възмож-

ностите 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.

Още по-смушаващи са мотиви в решения на ВАС по казуси, касаещи освобождаване на ключови прокурори от длъжност²⁵. Твърди се, че съществува нарушаване на принципа за случайно разпределение на делата, извършено от ключови фигури в прокуратурата²⁶. Въпросът за адекватността на принципа за случайно разпределение на делата по отношение на прокурорската дейност трябва да бъде предмет на самостоятелно изследване, съотнесено към специализацията в прокуратурата. Безспорно е обаче, че по отношение на тези случаи остават съмнения, *inter alia*, за вариант за външно влияние, довело до нарушението, или за политически натиск за отстраняване на тези фигури. И в двата случая изводите няма как да бъдат благоприятни за прокуратурата. Наред с това е необходимо да се отбележи и фактът, че въпреки проблемите със случайното разпределение на преписките, изводът във Функционалния анализ на прокуратурата е, че „В прокуратурата на Република България е създадена адекватна организация за приложението на случайния принцип при разпределението на преписките и делата“²⁷, а недостатъците се отдават на програмния продукт. 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% от 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.

Горното не означава, че не са предприети усилия за справяне с идентифицираните проблеми. Например в отговор на констатациите в ИРП 2010 г. за участие на прокурори по време на полицейски акции и действия по време на същите, което беше оценено като знак, че върху прокуратурата е оказвано политическо въздействие, накарняващо правата на обвиняемия, беше приета Инструкция за координация и взаимодействие между прокуратурата и МВР при провеждане на неотложни и първоначални действия по разследването №133/20.03.2012 г. Освен това беше изготвен проект за мащабни промени в ЗСВ, внесен в Правната комисия на НС на 4.02.2013 г. от МС, който би могъл да благоприятства развитието в тази насока. По-конкретно се предвиждаха промени по отношение на конкурсите, назначенията, електронното правосъдие, натовареност и др. Последвалите политически събития обаче, довели до разпускане

²⁵ Николай Кокинов бил податлив на влияние и услужлив на властта, публикувано на 13.12.2013 г. в „Правен свят“: <http://www.legalworld.bg/33748.nikolaj-kokinov-bil-podatliv-na-vliianie-i-uslujliv-na-vlastta.html>.

²⁶ Роман Василев излъгал Сотир Цацаров, публикувано на 11.04.2013 г. в „Съдебни репортажи“: <http://judicialreports.bg/2013/04/1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD-%D0%B2%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%B2-%D0%B8%D0%B7%D0%BB%D1%8A%D0%B3%D0%B0%D0%BB-%D1%81%D0%BE%D1%82%D0%B8%D1%80-%D1%86%D0%B0%D1%86%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2/>.

Предизвестено – ВСС „избра“ Иван Калибацев за шеф на Районния съд в Пловдив, публикувано на 4.07.2013 г. в „Съдебни репортажи“: <http://judicialreports.bg/2013/07/1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D1%81%D1%81-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%B0-%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BD-%D0%BA%D0%B0%D0%BB/>.

на парламента и провеждането на предсрочни избори, възпрепятстваха приемането на тези промени. Отново от политическа гледна точка значително време беше загубено поради липсата на приемственост на екипите на министрите на правосъдието в периода 2009–2012 г.

В светлината на тези наблюдения и в по-широк политически аспект, от който ситуацията в прокуратурата няма как да бъде отделена, актуално звучи изводът, направен през септември 2012 г. на представянето на изследването на ЦИД „Корупция и антикорупция в България“ (2011–2012), че въпреки многобройните комисии и държавни структури, чийто предмет на дейност е борбата с корупцията, българското правителство не съумява да покаже реални резултати. В тази връзка през март 2013 г. Финландия, наред с Германия, заяви официално, че се противопоставя на влизането на България в Шенгенското пространство поради проблемите с корупцията и борбата с нея²⁸, извод, който няма как да не засегне и прокуратурата. В този смисъл новият главен прокурор е изправен пред основното предизвикателство и нелеката задача да овладее продължавалата с години неблагоприятна тенденция. Може би не е случаен фактът, че едно от първите му действия беше насочено към структури, на които в миналото са възлагани надежди за справяне с проблема вътре в прокуратурата. След сериозна публична критика, включително и от страна на главния прокурор, Инспекторатът във ВКП беше реорганизиран²⁹. Общественият очаквания и очакванията на болшинството от интервюираните са новият ВСС и Инспекторатът към ВСС да действат принципно и ефективно в тази насока, след като предишните надежди, отправени към тези институции, очевидно не са се оправдали в светлината на горното развитие.

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 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. Интервюираните не съобщават за случаи на тормоз и заплашване. Такива случаи изглеждат сравнително изолирани.</p>		

²⁷ Вж. Доклад за проведен функционален анализ на структурата, процедурите и организацията на прокуратурата на Република България 2007–2012 г., с. 82.

²⁸ • 120 billion lost to corruption in EU each year [120 милиарда евро загуби в резултат на корупция в ЕС всяка година], публикувано на 6.03.2013 г. в EUobserver (на английски език): <http://euobserver.com/justice/119300>.

²⁹ За повече информация вж. Инспекторатът на ВКП бе разформиран заради съмнения за поръчкова работа, публикувано на 31.01.2013 г. в „Медианул“: <http://www.mediapool.bg/inspektoratat-na-vkpb-razformirovan-zaradi-samneniya-za-porachkova-rabota-news202353.html>.

Анализ/правна уредба:

Анализът в тази насока не бележи значително развитие в сравнение с ИРП 2010 г. Както беше посочено и там, НК 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 НК.

Към министъра на правосъдието има Главна дирекция „Охрана“, която осъществява дейността по охраната на органите на съдебната власт. Главна дирекция „Охрана“ е юридическо лице със седалище София и е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към министъра на правосъдието. Главна дирекция „Охрана“ организира и осъществява охраната на съдебните сгради; осигурява реда в съдебните сгради и сигурността на органите на съдебната власт при осъществяване на техните правомощия; организира и осъществява охраната на съдии, прокурори и следователи – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на правосъдието, съгласувано с ВСС. Вж. чл. 391 ЗСВ. Вж. също чл. 3 от Правилника за устройството и дейността на Главна дирекция „Охрана“, обн., ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г.

Както е посочено и в ИРП 2010 г., 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 изготвилият изследването екип посети, има охрана и влизачите трябва да минат през метален детектор и да представят документ за самоличност. В по-малките съдебни сгради контролът е по-малко стриктен. В повечето съдебни сгради предметите и посетителите преминават през скенери. Където това е възможно, сградите имат отделни охраняеми служебни входове. В по-малките съдебни сгради пост, който контролира достъпа до кабинетите на прокурорите, обикновено няма. За да се реши този проблем, в някои сгради достъпът е ограничен с врати, които се отварят само с ключ или карта.

Доста редки и малозначителни са заплахите и опитите за заплашване на прокурори, напр. подават се фалшиви оплаквания от обвиняеми, правят се опити за дискредитиране в пресата, има информация за закани и др. Интервюираните обаче не изразиха опасения за сигурността си. С обособяване на специализираната прокуратура, която работи по дела, касаещи организираната престъпност, която е отделена в самостоятелна сграда със засилена охрана и съвременни мерки за сигурност, проблемът, идентифициран в ИРП 2010 г., относно организираната престъпност, получава по-добро разрешаване. С оглед на това че прокурорите в специализираната прокуратура доброволно са се присъединили към нея, отпада и основанието за твърдението в ИРП 2010 г. за 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 сигурността на прокурорите.

Може да се заключи, че сигурността е на задоволително равнище, но следва да се положат усилия за подобряване на охраната на прокурорите, особено в по-малките съдебни райони и сгради.

Фактор 9: Иmunитет при изпълнение на служебните задължения

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

Заключение	Съотношение: положително	Тенденция ↔
Прокурорите се ползват с функционален имунитет за служебните си действия, освен ако последните съставляват умишлено престъпление от общ характер. Много актуален в миналото, този въпрос днес е установен и не предизвиква спорове.		

Анализ/правна уредба:

През последните години имунитетът на прокурорите при изпълнение на служебните им задължения продължава да се развива. Както е отразено в ИРП от 2006 г. и 2010 г., измененията в Конституцията от 2003 г. ограничиха имунитета на всички магистрати до „функционален“, отнасящ се до техните служебни действия, освен ако извършено 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.“

Преди 2003 г. въпросът за прокурорския имунитет беше широко дискутиран, докато днес той вече не е актуален. Поради това още в ИРП 2010 г. се направи изводът, че по отношение имунитета на прокурорите при изпълнение на служебните им задължения изглежда е намерено подходящото съответствие между защитата им при добросъвестни действия, извършени в служебното им качество, и допускането на търсене на наказателна и гражданска отговорност при извършване на умишлено престъпление и за действия извън служебните им задължения. Може обаче да се твърди, че реално прокурорите нямат имунитет, защото те разполагат само с наказателен имунитет за непредпазливите престъпления и такива от частен характер, извършени при изпълнение на служебните им задължения.

Отразявайки промените в Конституцията, новият ЗСВ уреди възможностите за сваляне на имунитета в отделен раздел VI „Временно отстраняване от длъжност“ на глава девета „Статут на съдиите, прокурорите и следователите“. В първата хипотеза на чл. 230, ал. 1 ЗСВ, когато магистрат е „привлечен като обвиняем, Висшият съдебен съвет временно го отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство“. Искането се прави от главния прокурор. Възможно е имунитетът да бъде снет и при извършването на умишлено престъпление от общ характер при изпълнение на служебни действия. Тогава ВСС може да отстрани магистрата от длъжност до приключването на наказателното производство. Вж. чл. 230, ал. 2 ЗСВ. В този случай, освен от главния прокурор, искането може да бъде направено и от 1/5 от общия брой на членовете на ВСС. Механизмите за преодолимост на функционалния имунитет водят до допълнително стесняване на действието му.

Делата срещу магистрати са подсъдни на Софийския градски съд като първа инстанция. Вж. чл. 35, ал. 3 НПК. Въпреки липсата на изрично посочване на магистратите като лица с имунитет по този член, Определение № 76 от 10.10.2008 г. на ВКС обяснява, че „съдиите, прокурорите и следователите са лица с имунитет в контекста на чл. 35, ал. 3 от НПК. Без каквото и да е съмнение е, че те разполагат с имунитет в

аспекта му за наказателна неотговорност, макар това да е сведено единствено до случаите, свързани с изпълнение на служебните им действия и при постановяване на актовете им и то доколкото по този повод не са извършили престъпление от общ характер“.

През 2010 г. са водени досъдебни производства срещу 30 прокурори. От новообразуваните през 2010 г. 13 досъдебни производства 5 са водени срещу прокурори. През 2010 г. са приключени с внесен обвинителен акт досъдебни производства срещу 2 прокурори. През 2011 г. са наблюдавани 9 досъдебни производства срещу прокурори (срещу 1 прокурор се водят 2 досъдебни производства). През годината са приключени с внесен обвинителен акт досъдебни производства срещу 2 прокурори, 6 са били прекратени, а 1 прокурор е бил осъден. През 2012 г. от наблюдаваните общо 19 досъдебни производства срещу магистрати 6 са водени срещу прокурори. От приключените с внесен обвинителен акт в съда производства 2 са били срещу прокурори, като до края на отчетния период по Доклада на прокуратурата за 2012 г. нито едно от тях не е приключило в съдебна фаза.

До 2.12.2013 г. дейността по извършване на ревизии и проверки, както и надзорът по делата срещу магистрати, са били осъществявани от самостоятелен отдел „Инспекторат“ във ВКП. С новата структура на ВКП към отдел „Административен“ е обособен сектор „Инспекторат“, който вече изпълнява тези функции³⁰.

На 3.09.2013 г. е създадено Специализирано междуведомствено звено за разследване по досъдебни производства за престъпления от общ характер, извършени от съдии, прокурори и следователи. Звеното осъществява проверки по смисъла на чл. 145, ал. 1, т. 2 и 3 ЗСВ – при данни за престъпления, извършени от съдии, прокурори и следователи и разследване по досъдебни производства с предмет такива престъпления. Ръководството и контрола на звеното и създадените в него екипи за разследване се осъществява от главния прокурор и председателя на ДАНС, а непосредственото ръководство на звеното – от прокурор от ВКП³¹.

³⁰ Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2013 г., с. 143, *достъпен на*: http://www.prb.bg/uploads/documents/docs_4609.pdf.

³¹ *Пак там*, с. 142.

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.

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>При упражняването на правомощията на прокурора той има своето право на преценка без намесата на по-горестоящия прокурор, освен в регламентиранията случаи. Прокурори не съобщават за съществен натиск или намеса от горестоящи прокурори в тази посока. Очевидни са усилията процесуалните правила в институцията да са по-конкретни, така че по-точно и ясно да бъдат определени обхватът на правото на преценка и отговорността, както и независимостта на всеки един прокурор. Същевременно обаче правната уредба и по-специално средствата за надзор, предвидени за проверка на правото на преценка, а също и централизираната структура на прокуратурата имат потенциал да усложнят упражняването на това право от всеки отделен прокурор.</p>		

Анализ/правна уредба:

Следва да се отбележи, че в правната рамка има своеобразен дуализъм. От една страна, чл. 14 НПК предвижда, че 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. От друга страна, чл. 46, ал. 3 НПК гласи, че по-горестоящият по длъжност прокурор и прокурорът от по-горестоящата прокуратура може писмено да отмени или измени постановленията на непосредствено подчинените му прокурори. Неговите писмени указания са задължителни за тях. 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. Вж. чл. 213 НПК. И ЗСВ урежда по същия начин отношенията в прокуратурата. Според чл. 136, ал. 3 ЗСВ прокуратурата е единна и централизирана и всички прокурори са подчинени на главния прокурор. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност. Вж. чл. 136, ал. 4 ЗСВ.

Ръководителите на подчинените на главния прокурор прокуратури организират и ръководят дейността им. Вж. 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 всеки 6 месеца на Инспектората при 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 разпорежда-

нията на подчинените прокурори, при условие че това става в писмена форма, което ги прави задължителни.

Днес може да се твърди, че тенденциите в ИРП 2010 г. за свобода при вземането на решенията в прокуратурата са правило, като прокурорите се чувстват свободни да вземат свои собствени решения по поверените им дела и по-свободно участват в обсъждания с по-горестоящите от тях и с колегите си. Съобщава се обаче и за отклонения³². Този преход от предишните отношения се подкрепя и от изискването намесата на по-горестоящите прокурори да става само в писмена форма. Вследствие на това редовите прокурори се чувстват по-свободни, когато вземат решение. Реално не може да се отмени решение на прокурор да повдигне обвинение. Спорно е дали горен прокурор може да отмени и постановление за привличане на обвиняем с оглед на отмененото правомощие на главния прокурор в този смисъл. Стъпка в посока на по-ясната регламентация, която урежда такава намеса при преценката на прокурора, са случаите, когато дадено дело е на специален надзор. В този смисъл е и издаденото УКАЗАНИЕ ЗА ОКАЗВАНЕ НА ЗАСИЛЕНА МЕТОДИЧЕСКА ПОМОЩ И НАДЗОР ПО ОПРЕДЕЛЕНИ НАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА В СИСТЕМАТА НА ПРОКУРАТУРАТА (по-нататък УКАЗАНИЕТО).

За да бъде взето едно дело на специален надзор, е необходимо решение на главния прокурор или негов заместник, съгласувано с главния прокурор. Вж. чл. 5 от УКАЗАНИЕТО. Вземането на дело на специален надзор несъмнено влияе в някаква степен на преценката на наблюдаващия прокурор по определени дела, тъй като се назначават надзорни прокурори. Те обаче следва да подпомагат, а не да налагат мнение, като целта е концентриране на експертиза. Създадена е възможност за предоставяне на методическа помощ и така надзорният прокурор да се явява помощник на наблюдаващия прокурор. Следва да се посочи, че според интервюираните в някои случаи прокурорите сами търсят устни указания от горестоящи прокурори.

Натовареност на прокуратурата, 2009–2012 г.

Показатели	2009	2010	2011	2012
Решени преписки	264,8 (91,5%)	258,0 (91%)	217,1 (95%)	200,2 (96,2%)
Образувани досъдебни производства	58,4 (22,1%)	57,1 (22,1%)	48,5 (22,3%)	44,6 (22,2%)
Откази да бъде образувано досъдебно производство	110,3 (41,3%)	120,1 (46,6%)	73,5 (33,9%)	47,8 (23,8%)
Прокурорски актове, потвърдени от прокурори от втора инстанция	8,8 (74,2%)	9,8 (74,1%)	7,9 (75,9%)	9,1 (76,8%)

Източник: Сектор „Информация и анализ“ в отдел ИАМР на ВКП (08.03.2013 г.)

Следва да се отбележи, че са предприети последващи стъпки в посоката на облекчаване работата на прокурорите и премахването на излишния формализъм, констатиран и в ИРП 2010 г. Действията целят да дадат отговор на някои препоръки в ИРП 2010 г., свързани с натоварването на прокурорите с нетипични дейности. Например гореспомнатото УКАЗАНИЕ съдържа изрична забрана да се изискват справки от горен проку-

³² През ноември 2012 г. например командирован прокурор, направил си отвод по дело с голям обществен интерес, беше проверен с неясни мотиви дали евентуално не е извършил дисциплинарно нарушение и командировката беше прекратена.

пор. Вж. чл. 16(3) от УКАЗАНИЕТО. Макар да има случаи на несъобразяване с тази изрична разпоредба, идеята е да се ползва Унифицираната информационна система на прокуратурата (УИС), която съдържа цялата нужна информация. Следва да се отбележи, че с тези действия се предприеха мерки и за синхронизиране на заповеди и указания, които нямат действие поради припокриване на предмета, липса на основание или поради второстепенния им характер.

Вътрешни и външни наблюдатели изказват мнение, че принципно е отслабнал неправомерният натиск от стоящи по-горе в йерархията прокурори за наказателно преследване срещу определени хора или за въздържане от такова. Смята се, че освен на положителното влияние на ръководство на прокуратурата, това отслабване на натиска се дължи също и на промените в системата. Други обаче са на мнение, че особено по дела с обществена и политическа значимост отговорът не може да бъде еднозначен. Според 12% от прокурорите, анкетирани в рамките на националното представително проучване, 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 прокурори, все пак наличието на такива практики поражда съмнения в мотивите и причините за такива преразпределения.

В този дух е и констатацията в последния доклад по Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия, според който „все още е необходимо България да предприеме мерки за укрепване на вътрешната независимост на прокурорите, за да се гарантират независими, обективни и ефективни разследвания“³³.

Както беше посочено и в коментара по Фактор 7, съществуват индиции за това, че е възможно външно влияние да води до изкривяване при прилагането на прокурорското право на самостоятелна преценка. За разлика от ИРП 2010 г., прокурорите по-често заявяваха, че са били наясно с проблемите, които съпътстват работата им, и тяхно задължение е да не се поддават на влияние. Това беше особено ясно изразено в случаите, когато се дискутираше въпросът за политическо влияние в работата им. Интервюираните продължават да посочват, че съществуват поводи за притеснение и в малките райони, където продължава да има голяма вероятност за икономически и политически натиск и нерегламентирани контакти.

Интервюираните обаче посочват, че са налице индикации и за обратния процес. Някои редови прокурори търсят неформално устно мнение на висшестоящ прокурор или административен ръководител под формата на съвет, който използват като защитен механизъм при възникване на проблем с взетото от тях решение.

³³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (COM(2012) 411 final) от 18.7.2012 г., с. 10.

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>Законодателната рамка предоставя адекватни процесуални права на обвиняемия във всички фази на наказателния процес, а прокурорите изпълняват своите задължения съобразно закона. Все още обаче има прояви, които нарушават някои от правата на обвиняемия. Има място за подобрене в сферата на надзор върху разследването в досъдебното производство.</p>		

Анализ/правна уредба:

Според правната рамка всички граждани, участници в наказателното производство, са равни пред закона. Вж. чл. 11 НПК. Обвиняемият разполага с процесуални права във всички фази на наказателното производство. Съдът, прокурорът и разследващите органи разясняват на обвиняемия неговите права и му осигуряват възможност да ги упражнява. Обвиняемият има право на защита, като той 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; има правото да дава или да откаже да дава обяснения, като от отказа му да дава обяснения не може да се правят изводи в негова вреда; има право на защита срещу противозаконно задържане; неговата невинност се предполага до доказване на противното; има право 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; има право 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 накарняват неговите права и законни интереси, и да има защитник. Вж. чл. 15–17, чл. 103, ал. 2 и 3, чл. 55, ал. 1 НПК.

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. Когато делото се разрешава чрез споразумение, обвиняемият трябва да има защитник, който да подпише споразумението. Вж. чл. 94, 381, 382 и 384 НПК.

С оглед нуждата от последователност и за осигуряване на приемственост между Индексите, следва да се отбележи, че в ИРП 2010 г. беше отделено внимание на

последните тогава промени в НПК от 28.05.2010 г., една от които дава право да се назначава „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 такъв, назначен от орган на съдебната власт, както и на принципа на равнопоставеност на гражданите пред закона, както и че нарушава Европейската конвенция за правата на човека (по-нататък ЕКПЧ) и Международния пакт за граждански и политически права. Конституционният съд не намери тези разпоредби за противоконституционни и не видя спорни моменти в разпоредбите, касаещи резервния защитник.

Аналогично Конституционният съд не намери за противоконституционно 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 повече от една година за други престъпления). Следва да се има предвид, че обвиняемият може да иска да бъде прекратено производство, ако не е внесено в срок. В този смисъл правата на обвиняемия имат адекватна защита. Освен това, ако едно дело се бави, мерките за процесуална принуда следва да бъдат снети, ако изтече 1 или респективно 2 години от началото на разследването в зависимост от тежестта на деянието³⁴.

Следва да бъдат отразени и промените в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, обн., ДВ, бр. 60 от 5.08.1988 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 98 от 11.12.2012 г. (по-нататък ЗОДОВ). Според чл. 26 ЗОДОВ държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от нарушение на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок съгласно чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в сила за страната от 7.09.1992 г., обн., ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., посл. изм., ДВ, бр. 38 от 21.05.2010 г. (по-нататък ЕКПЧ). Исковете се разглеждат по реда на ГПК, като съдът взема предвид общата продължителност и предмета на производството, неговата фактическа и правна сложност, поведението на страните и на техните процесуални или законни представители, поведението на останалите участници в процеса и на компетентните органи, както и други факти, които имат значение за правилното решаване на спора. Лицата могат да предявят иск за обезщетение за вреди по всяко производство, което не е пречка за предявяване на иск и след приключване на производството.

Важна новост в полза на обвиняемия е и изменението в ЗСВ от ДВ, бр. 50 от 3.07.2012 г. – новата глава III „а“ – „Разглеждане на заявления срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок“. По реда на тази глава се разглеждат заявления на граждани срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Заявленията се подават от граждани, които са страни по приключени наказателни производства, или от обвиняеми, пострадали или ощетени юридически лица по прекратени досъдебни производства. По този ред могат да се определят и изплащат обезщетения в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в размер не повече от 10 000 лв. Заявленията се подават в 6-месечен срок от приключване на съответното производство с окончателен акт чрез Инспектората към ВСС до министъра на правосъдието. Проверката на заявле-

³⁴ Следва да се отбележи, че глава XXVI от НПК „Разглеждане на делото в съда по искане на обвиняемия“ беше наново въведена в НПК през м. август 2013 с ДВ, бр. 71 от 13.08.2013 г.

нията се извършва от Инспектората към ВСС, към който се създава специализирано звено. Главният инспектор разпределя постъпилите заявления на състав от инспектор и двама експерти на принципа на случайния подбор, като определя единия от експертите за докладчик. За резултатите от проверката се съставя констативен протокол, който се изготвя в 4-месечен срок от постъпване на заявлението. Протоколът заедно със заявлението и всички постъпили към него документи се изпраща незабавно на министъра на правосъдието. Когато правото на заявителя на разглеждане и решаване на делото в разумен срок е нарушено, министърът на правосъдието или оправомощено от него лице определя размер на обезщетението съобразно практиката на ЕСПЧ и предлага сключване на споразумение със заявителя. Проверката на обстоятелствата и произнасянето по заявлението се извършват в 6-месечен срок от постъпването му. Това разглеждане и решаване на спора прегражда пътя по ЗОДОВ и ЕКПЧ. Вж. чл. 60а–60ж ЗСВ. Преглед на шестмесечните доклади на министъра на правосъдието показва постепенно увеличаване на интереса към този механизъм и неговото използване. Докато за първите 6 месеца от действието на промените в ЗСВ (1.10.2012 – 31.03.2013 г.) са постъпили общо 102 заявления, от които са разгледани 28 и по постигнатите споразумения са изплатени суми в размер на 6 500 лв., то през следващото шестмесечие (01.04 – 30.06.2013 г.) постъпилите заявления са 113, от които са разгледани 40 и по постигнатите споразумения са изплатени суми в размер на 70 500 лв.³⁵ Без отговор остават обаче въпроси като например какво следва да се предприеме, когато се търси обезщетение над 10 000 лева и дали този механизъм не представлява пречка пред търсенето на защита в ЕСПЧ.

Следва да се отбележи, че бившият главен прокурор издаде Инструкция за действията, които могат да извършват органите на досъдебното производство по отношение на адвокати (№ 134/11.04.2011 г.). В своята цялост тя демонстрира волята да се гарантират правата на обвиняемия, включително и чрез по-подробна регламентация на действията по отношение на адвокатите им. В нея изрично е посочено, че на лицето следва да се даде възможност за адвокатска помощ не по-късно от 2 часа от задържането му, като тя следва да е налице още при първия разпит на лицето. На адвоката следва да се предостави достъп до лицето в рамките на 30 минути от явяването му на мястото, където се намира задържаното лице.

Въпреки позитивните развития, посочени по-горе, интервюираните изразиха редица притеснения основно поради факта, че според тях през последните години прокуратурата не изглежда да упражнява достатъчно ефективен контрол, с което да гарантира правата на обвиняемия в досъдебното производство. Изказаха се мнения, че висши представители на МВР в не един случай са посочвали чрез средствата за масово осведомяване, че дадено лице ще бъде обвинено в извършване на конкретно престъпление. Решението за повдигане на обвинение е функция на прокуратурата и тези случаи създават неблагоприятна представа за спазване правата на обвиняемите. Според част от интервюираните тези техни твърдения са били подкрепени и със становище, изготвено от Европейската асоциация на съдиите, консултативен орган към ООН и Съвета на Европа, според което „въпреки промените в правната система, промените в менталитета са много по-малко. Полицията е много силна и много малко зачита закона. Прокуратурата има пропуски по доста дела и понякога е поставена под голямо напрежение от страна на правителството“³⁶.

³⁵ Цитирано по доклади на министъра на правосъдието по глава трета „а“ от ЗСВ, *достъпни на:* <https://mjs.bg/48/>.

³⁶ Докладът е публикуван на 27.04.2011 г., *достъпен на:* <http://www.judgesbg.org/?m=77&id2=392>.

В тази връзка част от интервюираните твърдят, че през последните години прокуратурата е започнала да се отнася все по-безкритично към качеството на полицейското разследване. Отново беше цитиран гореспоменатият доклад на Европейската асоциация на съдиите, според който във висшите среди на МВР „не се позволява критика по отношение на качеството на полицейското разследване“. Същевременно оценката е, че качеството на тази работа е „под приемливите стандарти“. Последната констатация, касаеща работата на МВР, е между другото споделена на практика от всички интервюирани³⁷. Според тях по абсолютен начин се налага изводът, че проблемът не е в нуждата от повишаване на качеството на работата – такава нужда винаги е налице – а във факта, че тази нужда се отхвърля от ръководството на МВР.

Някои интервюирани посочиха, че законодателната рамка също не благоприятства проактивно отношение на прокурорите по некачествено полицейско разследване. Посочва се, че за прокурора е по-лесно да напише и внесе обвинителен акт, отколкото да прекрати мотивирано дадено дело. Така се стига до високи нива на дезинтересираност сред някои прокурори, за което няма контрамярка поради неефективността на инспекционните звена в съдебната система и прокуратурата.

Посочено беше, че възможността, която има прокуратурата, по чл. 64, ал. 2 НПК – задържане на обвиняемия за 72 часа с цел изправяне пред съда, се тълкува превратно, а именно – като право, въпреки изричното становище в противния смисъл на ЕСПЧ по дела, касаещи България.

Фактор 12: Защита правата на пострадалите

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

Прокурорите са длъжни да сторят необходимото на пострадалите да бъде предоставяна информация относно наказателното производство и техните права, и те да бъдат уведомен за основните моменти в производството.

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>Правната уредба предоставя на пострадалите редица права в рамките на наказателното производство. Предвидени са правни възможности за компенсация на пострадалите по Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления. На практика обаче на правата на пострадалите се гледа с формализъм, макар че именно те трябва да са от първостепенно значение.</p>		

Анализ/правна уредба:

Няма съществени изменения в правната рамка, касаеща защитата правата на пострадалите в сравнение с представената в ИРП 2010 г. НПК дава процесуалното качество

³⁷ В този смисъл мненията на интервюираните в ИРП 2013 г. съвпадат с интервюираните през 2011 г. при подготовката на доклада на Европейската асоциация на съдиите, според който „повечето от интервюираните ... заявиха, че често качеството на полицейското разследване е ниско.“

на пострадал на всяко лице, което е претърпяло имуществени или неимуществени вреди от престъпление. Вж. чл. 74 НПК. Според чл. 75, ал. 3 НПК правата на пострадалия в досъдебното производство възникват, ако той изрично поиска да участва в досъдебното производство и посочи адрес за призоваване в страната. Съгласно чл. 75, ал. 2 НПК органът, който образува досъдебното производство, уведомява незабавно пострадалия за правата му, ако той е посочил адрес за призоваване в страната. Според чл. 75, ал. 1 НПК в досъдебното производство пострадалият има следните права: 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 НПК; да прави искания, бележки и възражения; да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на наказателното производство; да има повереник. 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. 73, 227, 274 НПК.

Както беше посочено в ИРП 2010 г., законът осигурява правото на пострадалия да участва в съдебното производство в качеството на частен обвинител. Пострадалият може също да обжалва актовете на прокурора, с които се прекратява или спира наказателното производство. Пострадалият може да встъпи в производството в качеството на частен обвинител с молба до съда и след като бъде конституиран като частен обвинител, има право да поддържа обвинението заедно с прокурора или самостоятелно, ако последният заяви, че не го поддържа. Частният обвинител има право 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. Вж. чл. 77–79, 213, 243–244 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 4.10.2005 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 28 от 19.03.2013 г.

Няма новости в сравнение с ИРП 2010 г. и по отношение на дела от частен характер, по които пострадалият може да повдигне обвинения срещу извършителя на престъпление в качеството си на частен тъжител. Производство по тъжба на пострадалия може да бъде образувано само по отношение на престъпления с по-ниска обществена опасност, изрично изброени в НК. Вж. чл. 80, 161, 175, 193а, 218в, 348б НК. Член 82 НПК 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 тъжбата си.

Няма изменение и по отношение на правната възможност пострадалият да 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. В качеството си на граждански ищец при участието си в съдебното производство и поддържане на своя иск пострадалият има права, сходни на правата на частния обвинител или частния тъжител, като 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.

НПК обаче ограничава правата на встъпване на прокурор, за да защити правата на пострададал. Това може да стане само по отношение на дете или на лице с психически или физически недостатъци. Член 49, ал. 1 НПК сочи, че в изключителни случаи, когато пострадалият от престъпление, което се преследва по тъжба на пострадалия, не може да защити своите права и законни интереси поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя на престъплението, прокурорът може служебно да образува наказателно производство, ако не е изтекъл срокът и не са налице някои от законовите пречки за образуване на наказателното производство. При пострададал, който не е пълнолетен и има интереси, противоречиви с неговия настойник или попечител, може да се назначи особен представител. Вж. чл. 101 НПК.

При приключване на делото със споразумение по реда на НПК пострадалият също разполага с някои права. Ако споразумението бъде постигнато в хода на досъдебното производство, съдът уведомява пострадалия, като му указва, че може да предяви граждански иск за неимуществени вреди пред гражданския съд. Писменото съгласие на пострадалия обаче е необходимо, когато споразумението ще се подписва в хода на съдебното производство, в което той участва като страна. Когато с престъплението са причинени имуществени вреди, споразумението се допуска след тяхното възстановяване или обезпечаване. *Пак там*, чл. 381, 382, 384. С изменението на НПК от ДВ, бр. 60 от 7.08.2012 г., в сила от 8.09.2012 г., споразумение не се допуска освен за изрично посочените в чл. 381, ал. 1 НПК хипотези и за всяко друго престъпление, с което е причинена смърт. Спорно е дали тази законодателна промяна има някакъв положителен ефект, в частност върху правата на пострадалия.

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, обн., ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 27.04.2010 г. (по-нататък Закон за компенсация на пострадали). Финансовата компенсация по закона се прилага само по отношение на пострадали от престъпление, които са претърпели вреди от изчерпателно изброени в чл. 3 от закона престъпления. За да се търси такава компенсация, е нужно да има и влязла в сила присъда или нереабилитиращи дееца основания – смърт на дееца, изтичане на погасителна давност, и т.н. Пострадалите могат също така да получат подпомагане под друга изрично посочена форма. Вж. чл. 8 от Закона за компенсация на пострадали.

В практически аспект обаче няма съществена промяна в сравнение с ИРП 2010 г. Може да се говори за известен напредък само по отношение на правата на пострадалите, когато става дума за най-уязвимите измежду тях – децата. Прокуратурата изпълзва т.нар. „сини стаи“, специално оборудвани от общини и неправителствени организации (НПО) за разпит на деца. Отбелязаният напредък от ИРП 2010 г. има потенциал да бъде развит, който не е използван. При интервютата бяха посочени редица примери за формализъм по отношение на пострадалите. Беше отбелязано например, че въпреки наличието на такава правна възможност, прокуратурата на практика не предявява граждански иск за жертвите.

Въпреки наличието на модул в обучението на младшите прокурори в първоначалното им обучение „Пострадало лице, статут и права на досъдебно производство“, чрез което се отговори на една от препоръките в ИРП 2010 г., това едва ли е достатъчно за нуждите на прокурорите, а ефектът от него ще се почувства в най-добрия случай в дългосрочен план. Усилията за осигуряване на обучение по въпросите, свързани с пострадалите лица, са спорадични. Особено в по-малките районни прокуратури, които имат ежедневно досег с пострадали лица, обучения по темата не са провеждани.

Прокурорите признават, че имат много какво да научат. При разговорите с тях беше очевидна загрижеността им от липсата у тях самите на адекватни знания и умения, когато пострадалите са деца.

Фактор 13: Защита правата на свидетелите

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

Прокурорите правят необходимото с цел свидетелите да бъдат уведомявани за своите права и при всяко взаимодействие със свидетелите подхождат справедливо и обективно.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>Прокурорът има ключово място при вземането на решение за защита на свидетелите, особено в досъдебното производство. НПК предвижда реда за защита на свидетелите, а при нужда от специални мерки свидетелите биха могли да бъдат включени в програма по специалния закон, като се приложат мерки за лична защита или за запазване в тайна на самоличността им. Все още има нужда от развитие в практическото приложение на тази система, което може да се осъществи с допълнително обучение на прокурорите относно тяхното общуване със свидетелите, относно правата и защитата им.</p>		

Анализ/правна уредба:

Законодателството предвижда два режима за защита на свидетелите – по общия ред на НПК и по реда на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство. Вж. Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, обн., ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г., посл. изм., ДВ, бр. 82 от 16.10.2009 г. (понастоящем Закон за защита на лица). Според чл. 123, ал. 1 от НПК прокурорът, съдията-докладчик или съдът по искане на свидетеля или с неговото съгласие вземат мерки за неговата незабавна защита, когато са налице достатъчно основания да се предполага, че в резултат на свидетелстването е възникнала или може да възникне реална опасност за живота или здравето на свидетеля, на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения. Защитата на свидетеля е временна и се осъществява чрез осигуряване на лична физическа охрана от органите на МВР или чрез запазване в тайна на неговата самоличност. Мерките за защита се отменят по молба на лицето, по отношение на което са взети, или при отпадане на необходимостта от прилагането им. За опазване на живота, здравето или имуществото на свидетелите, които са дали писмено съгласие за това, може да се използват и специални разузнавателни средства. В срок до тридесет дни от вземането на мярка по реда на НПК прокурорът (или съдията-докладчик в съдебната фаза) може да предложи включването на свидетеля или на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения, в програмата за защита при условията и по реда на Закона за защита на лица. Законът предвижда възможността за предоставяне на специална защита, която се предоставя на застрашени лица – участници в наказателно производство, включително и свидетели. Когато са застрашени във връзка с висящо наказателно производство, те се включват в програма за защита, която се състои от мерки, които се прилагат в зависимост от спецификата на конкретната нужда от защита. По предложение на

съответния прокурор или съдия свидетелите могат да бъдат включени в програмата за защита по решение на Съвета по защита на застрашени лица. Той е междуведомствен орган, на който е възложено да извършва цялостната дейност по Закона за защита на лица и се ръководи от заместник-министър на правосъдието. Членове на съвета са представители на ВКС, Главната прокуратура, Националната следствена служба (по-нататък НСлС), МВР и на Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Вж. чл. 13 Закон за защита на лица. Съветът по защита се произнася също и по прекратяването на програмата за защита. Индивидуалните програми за защита, включващи предписаните от Съвета мерки, се осъществяват от Бюро за защита. То изгражда и поддържа база данни за лицата, включени в индивидуалните програми за защита. *Пак там*, чл. 15, ал. 1. Мерките могат да включват: лична физическа охрана; охрана на имуществото; временно настаняване на безопасно място; промяна на мястото на живеене, мястото на работа или учебното заведение, или настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието; пълна промяна на самоличността. Програмата за защита може също така да осигурява социална, медицинска, психологическа, правна или финансова помощ.

НПК урежда правата и задълженията на свидетелите по време на досъдебното и на съдебното производство. Член 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 или 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. Член 140 НПК предвижда 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.

Съгласно чл. 33 от Закона за адвокатурата свидетелят не може да бъде разпитван и относно обстоятелствата, които са му били поверени като защитник или повереник. Вж. Закона за адвокатурата, обн., ДВ, бр. 55 от 25.07.2004 г., посл. и доп., ДВ, бр. 97 от 7.12.2012 г. Вж. също 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 на отпуск 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 и да бъде глобен. Вж. чл. 120 НПК.

От изготвянето на доклада ИРП от 2006 г. до ИРП 2010 г. се наблюдаваше стабилна тенденция на нарастване на броя на мерките за защита. От тогава досега се наблюдава стабилизиране на броя на делата и защитните мерки. Тези изводи се налагат от следващата таблица:

Защита на свидетелите в България, 2006–2012 г. (Брой свидетели (на година), на които е предоставена защита)

Година	Брой дела с предоставена защита на свидетели по силата на чл. 123	Брой защитни мерки, предприети от прокурори по силата на чл. 123	Видове мерки за защита	
			Лична физическа охрана	Запазване в тайна самоличността на свидетеля
2007	72	101	7	94
2008	86	136	15	121
2009	84	158	19	139
2010	111	224	7	217
2011	91	152	6	146
2012	85	142	3	139

Източник: Годишни доклади на ПРБ.

През 2012 г. по 85 досъдебни производства е приложена защита на свидетели. Предприетите мерки от прокурори са 142. Има 3 случая на осигуряване на физическа охрана и 139 случая на запазване в тайна на самоличността на свидетел. Прокурорите използват реда на Закона за защита на лица, за да защитят важни свидетели и да осигурят показанията им за съдебното производство. Продължава да е валидна констатацията от ИРП 2010 г. обаче, че и тук изтичането на информация е винаги в ущърб на свидетеля, подобно на прилагането на реда за защита по НПК.

Съобщава се, че когато е необходимо или когато е поискано, съдът и прокуратурата предоставят защита на свидетелите по реда на НПК. Подобно на ИРП 2010 г. някои анкетирани намират, че прилаганите по този ред мерки не са ефикасни, тъй като не се налагат възпиращи наказания и мерки, когато извършителят на престъплението наруши тези условия. Посочва се, че ако защитен свидетел например бъде подложен на натиск и промени показанията си, даже това да бъде безспорно установено, тези доказателства няма как да се ценят във висящото дело, по което лицето е дало показания. Други сочат, че съществува субективното усещане, че тази система, особено по реда на специалния закон, не е добре развита, а прокуратурата не е проактивна да развива и прилага мерките за защита в нужния обем. Някои от интервюираните дори споделиха, че по дела с висок обществен интерес е имало посегателства срещу защитени свидетели.

В тази връзка в Резюме на Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2011 г. е записано: „като проблем се посочва и промяната на показанията на свидетелите, което води до изменение на фактическата обстановка, установена при разследването.“ Според него „ОП Шумен обосновава извод за промяна на свидетелските показания с обстоятелството, че не винаги може да се осигури ефективна защита на свидетелите“³⁸. Според този доклад промяна в показанията на свидетелите в съдебната фаза на процеса, вследствие на което обвинението остава недоказано при съвкупната преценка на доказателствата, е констатирана по 81 дела³⁹. В тази връзка в Доклада за прилагането на закона и за

³⁸ Вж. Резюме на Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2011 г., с. 56, достъпен на: http://www.prb.bg/uploads/documents/docs_2914.pdf.

³⁹ Пак там, с. 52.

дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2011 г. е записано следното относно случаите на трафик на хора: **„Нерешени практически проблеми със защитата на жертвите на трафик и неправомерно въздействие върху тях, с оглед промяна на показанията им в досъдебното и съдебното производство (удебеляването наше).** В много случаи на производства за международен трафик, инициирани от компетентни органи на страни – крайна дестинация в чужбина, жертвите дават подробни и логични показания, правят разпознаване на извършителите, а при завръщането си в България променят показанията си. През 2011 г. има 3 защитени свидетели по НПК (през 2009 г. има 4, през 2008 г. – 7), което показва, че защитата чрез запазване в тайна самоличността на свидетеля при трафика на хора е неефективна. Това допълнително е констатирано и в отчетните доклади на прокуратурите по региони. Причината – извършителите много добре знаят кои лица са трафикирани, кога и в кои страни. Това са основните причини и през 2011 г. да се запази тенденцията на намаление на относителния дял на досъдебните производства, образувани за трафик на хора за престъпления, извършени по поръчение и в изпълнение на решение на ОПГ – през 2011 г. няма образувани такива, както и през предходната, а през 2009 г. – 1 (0,74%), през 2008 г. – общо 4 (1,82%), за 2007 г. – 4 (1,82)⁴⁰.

Интервюираните оценяват положително работата на Бюрото за защита по програмите за защита на свидетели. Посочват се обаче и случаи, по които Съветът по защита на застрашени лица не действа достатъчно ефикасно. Споделя се мнението, че в някои случаи мерките не са достатъчни за ефикасното отстраняване на заплахата.

Анкетираните не са единодушни по отношение разясняване на правото на свидетелите на защита. Някои сочат известни проблеми в тази насока, отнасящи се най-вече до разследванията на полицията и липса на достатъчно ефикасен прокурорски контрол. Други пък са на мнение, че органите на досъдебното производство, включително на МВР, адекватно и своевременно информират свидетелите за правото им на защита. Няма разногласие между интервюираните, че защита се прилага винаги когато има нужда. Липсата на унифицирани указания за прокурорите и полицията относно разпита на пострадали и свидетели създава допълнителни затруднения в работата на институциите. Анкетираните отново повториха мнения, известни от ИРП 2010 г., а именно, 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.

От изготвянето на доклада ИРП за 2006 г. насам има трайно повишаване на защитата на правата на свидетелите, както и подобро приложение на законовите механизми за защита. Въпреки това анкетираните смятат, че прокурорите трябва да бъдат по-активни при прилагането на тази защита. В тази връзка продължават да са валидни и някои от препоръките в ИРП 2010 г. – да се осигури еднакво прилагане на закона в цялата страна и да се разработят обща политика и модули за съвместно обучение (за прокурори, разследващи полицаи и полицаи) относно поведението им по отношение на свидетелите. Изводът, който се налага от гореизложеното, е, че въпреки подобренията все още не може да бъде констатирано съществено развитие в разглежданата материя в сравнение с ИРП 2010 г.

⁴⁰ Вж. Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2011 г., с. 129, *достъпен на:* http://www.prb.bg/uploads/documents/docs_2915.pdf.

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>Въпреки констатираното увеличение на броя на съдебните преследвания за корупция в ИРП 2010 г., в голямата си част те не доведоха до резултати. Увеличеният брой съдебни преследвания, които през 2010 г. бяха разчетени като външните прояви форми на промяна, не отговори на очакванията на обществото за видима справедливост. Усилията за повече работа в екип и изграждане на по-добри умения са налице, но задоволителни за обществото резултати липсват. Истина е, че не само прокуратурата и категорично не в най-голяма степен е отговорна за разкриването на случаи на корупция. Тя обаче е една от най-видимите за обществото и най-натоварени с очаквания институции в тази насока. За съжаление оптимизмът у обществото, отразен в ИРП 2010 г., за начало на положителна промяна, е заменен с отрицание. Интегрирана, последователна и обхващаща всички институции и сектори стратегия за реформата на национално ниво, която да се изпълнява последователно в средносрочен план, е <i>conditio sine qua non</i>.</p>	

Анализ/правна уредба:

В ИРП от 2010 г. бе отбелязано, че от 2006 г. се наблюдава все по-силна тенденция за наказателно преследване и осъждане на престъпления, свързани с корупция. В тази група бяха включени и наказателните преследвания във връзка с присвоявания на европейски фондове. Според Обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата в прокуратурата на Република България за I шестмесечие на 2012 г. (Доклад на прокуратурата за I шестмесечие на 2012 г.) за първото шестмесечие на 2012 г. делата, свързани с организираната престъпност, финансови престъпления и корупция, продължават да бележат ръст. „Анализът на статистическите данни за първото полугодие през последните три години сочи трайно подобрене на постигнатите резултати по основни показатели общо за делата от особен обществен интерес (образувани за престъпления, свързани с организирана престъпност, корупция, изпиране на пари, злоупотреби с фондове на ЕС, подправяне на платежни инструменти, данъчни престъпления, трафик на наркотици и незаконен трафик на хора). Относителният им дял през отчетния период е 7,5% спрямо делата, образувани за всички видове престъпления, и постоянно нараства. Въпреки фактическата и правната им сложност, процентът на приключените и решените от общо наблюдаваните дела от особен обществен интерес се запазва около 50%. Съотношението на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт спрямо предадените на съд лица трайно нараства – 82,3% при 80,1% за шестмесечието на 2011 г. и 68,9% – за 2010 г.

Броят на делата от особен обществен интерес трайно нараства, респективно се увеличава и броят на внесените в съда прокурорски актове, предадените на съд и осъдените лица. Констатира се обаче спрямо аналогичния период на предходната година незначително намаление на съотношението на внесените в съда прокурорски актове

спрямо решените дела – от 46,1% на 45,5%. Процентът на върнатите от съда на прокуратурата дела се е увеличил (от 3,2% на 5,1%), но се запазва тенденцията той да е по-нисък спрямо общия процент на върнатите дела за всички видове престъпления⁴¹.

Тенденции в образуваните досъдебни производства, издадените обвинителни актове и осъдените лица

	2010	2011	2012
Наблюдавани ДП	16 113	16 147	16 192
Новообразувани ДП от особен обществен интерес (ООИ)	9938	9654	9408
Решени ДП	10 607	10 671	10941
Прокурорски актове, внесени в съда	4618	5019	4898
Предадени на съд лица	5734	6118	5994
Осъдени/ санкционирани лица	4114	4828	4750
Оправдани лица	113	155	208

Източник: Доклад на прокуратурата за 2012 г., с. 8.

В Доклада на прокуратурата за I шестмесечие на 2012 г. се сочи, че „по отношение на резултатността по наказателните производства, образувани за престъпления от особен обществен интерес, е запазена тенденцията на постепенно подобряване на основните показатели“, но се признава, че корупционните престъпления продължават да бъдат „предизвикателство“⁴².

Отново според Доклада на прокуратурата за I шестмесечие на 2012 г. „С нарастването на броя на осъдените лица по дела от особен обществен интерес, е нараснал и броят на наложените наказания спрямо същия период на 2011 г. – със 7,8%. Нарастването се дължи на увеличението им брой за почти всички видове престъпления от особен обществен интерес, с изключение на тези за организирана престъпност и за злоупотреби с фондове на ЕС. Условните присъди са нараснали с 14,6% спрямо същия период на 2011 г., докато ефективните са намалели с 2,1%“⁴³.

⁴¹ Обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата в прокуратурата на Република България за I шестмесечие на 2012 г., с. 1, достъпна на: http://www.prb.bg/uploads/documents/docs_2969.pdf.

⁴² Пак там, с. 7.

⁴³ Пак там, с. 22.

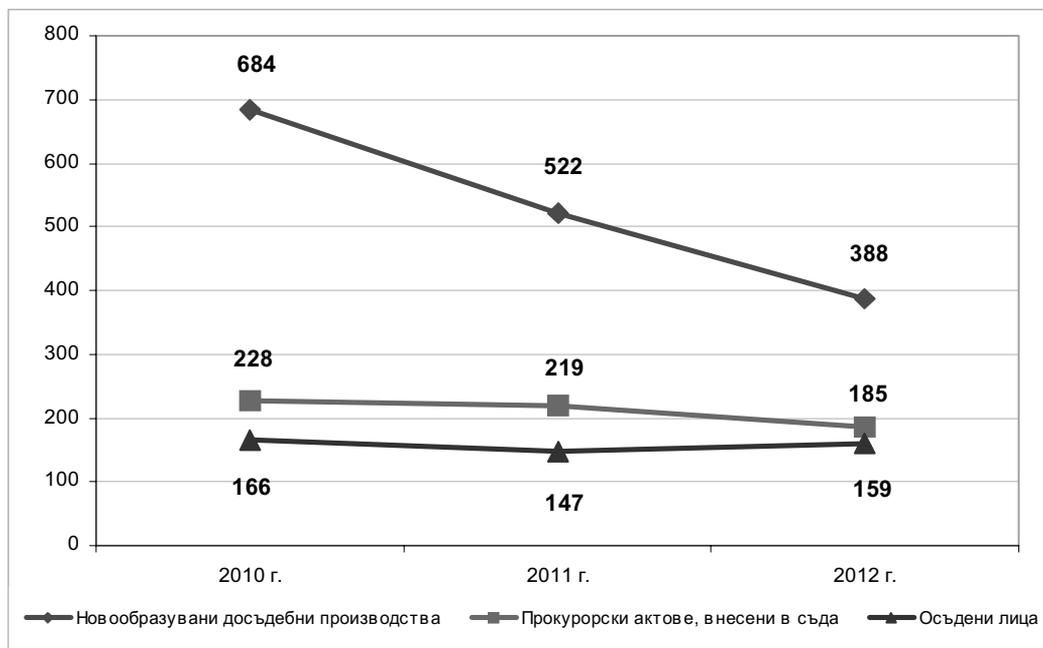
Тенденции, свързани с броя на обвинените и осъдените лица

Категории дела, образувани за:	Предадени на съд лица			Осъдени лица, с влязъл в сила /окончателен/ съдебен акт		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Организирана престъпност	547	598	432	209	290	121
Корупция	338	291	240	166	147	159
Изпиране на пари	35	45	59	18	29	27
Злоупотреба с фондове на ЕС	339	199	181	225	159	143
Данъчни престъпления	1729	2171	2111	1199	1855	1888
Подправка на парични знаци и платежни инструменти	232	326	379	195	235	283
Трафик на наркотици	2409	2373	2479	2005	1994	2022
Трафик на хора	105	115	113	97	119	107
Общо:	5734	6118	5994	4114	4828	4750

Източник: Пак там, с. 9.

Докладът на прокуратурата констатира намаление на броя на наблюдаваните и новообразуваните досъдебни производства за корупционни престъпления, както и на внесените в съда прокурорски актове. За сметка на това с 24,6% нараства броят на осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт. Налице е ръст на оправданите лица с влязла в сила присъда – 19 при 6 за 2011 г.

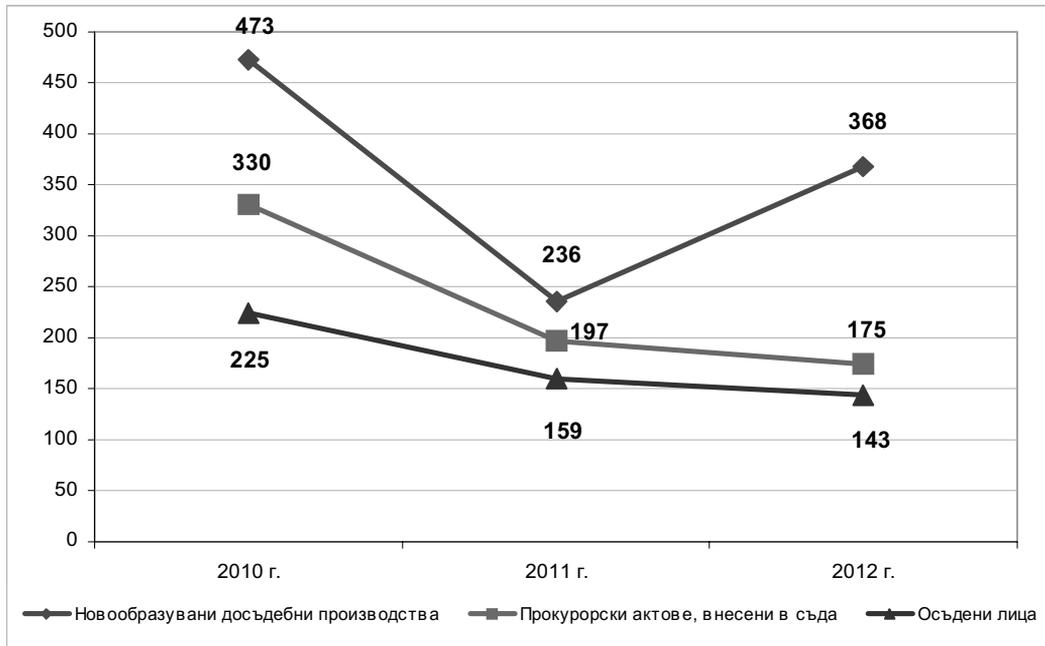
Тенденции в новообразуваните досъдебни производства, внесените в съда прокурорски актове и осъдените лица за корупционни престъпления, през последните три години



Източник: Отдел „Информация, анализ и методическо ръководство“, ВКП.

През I-ото шестмесечие на 2012 г. спрямо аналогичния период на предходната година се констатира ръст на наблюдаваните и новообразуваните досъдебни производства за престъпления с предмет засягане на финансовите интереси на ЕС – те са два пъти повече спрямо 2011 г. Налице е тенденция за намаление на броя на решените досъдебни производства, внесените в съда прокурорски актове, на предадените на съд и на осъдените лица.

Тенденции по отношение на новообразуваните досъдебни производства, внесените в съда прокурорски актове и осъдените лица за злоупотреби с финансови средства на ЕС през последните три години



Източник: Отдел „Информация, анализ и методическо ръководство“, ВКП.

Не може да не се отчете, че прокуратурата полага усилия за справяне с предизвикателствата, свързани с противодействие на корупцията. Примерите в тази насока през 2011 и 2012 г. са свързани с въвеждането на схема за контрол и подпомагане на прокурорите, работещи в сферата; както и специализацията във ВКП, изразена в ново създадените през 2012 г. два сектора за противодействие на корупцията към ВКП. Сформирани са два специализирани екипа за разследване, както и новосъздадената специализирана мрежа от прокурори за противодействие на корупционните престъпления във всички нива прокуратури⁴⁴. С последното се изпълни и една от препоръките в ИРП 2010 г. Въпреки това тези резултати не отговарят на обществените очаквания, които са по-високи. Когато се коментира тази тема обаче, следва да се отчетат и заключенията в Националното изследване на правното съзнание в България на НЦИОМ от декември 2012 г.⁴⁵ Според него „прокуратурата е институцията, за работата на която хората по принцип имат най-малко лични впечатления“⁴⁶, но същевременно „в общест-

⁴⁴ Вж. Заповед 323/2010.

⁴⁵ Изследването е налично на: http://parliament.bg/pub/NCIOM/NCIOM_Pravno_Suznanie_December_2012.pdf.

⁴⁶ Според изследването в момента 27% от интервюираните нямат мнение за прокуратурата.

веното съзнание е валиден стереотипът, че полицията залавя престъпниците, а съдът и прокуратурата не си вършат добре работата и ги пускат.“

В тази връзка анкетиранията повтарят мненията, отразени и в ИРП 2010 г., че за да се поддържат положителни тенденции, е нужно съществено да се подобри качеството на работа на разследванията, особено на полицейските, така че прокуратурата да може да поддържа обвиненията и да се постановяват повече осъдителни присъди по сложни и знакови дела. В този смисъл проблемът по фактора не може да бъде разрешен по друг начин освен с холистичен подход. От една страна е нужно прокурорите, които са господари на досъдебното производство, да осигуряват добро качество на разследванията, тъй като те имат задължението да наблюдават и ръководят разследването – прокурорите трябва по-активно да осигуряват ръководство и да дават съвети. От друга страна обаче, реализирането на тази им функция не бива да бъде препятствано от фактори извън прокуратурата, включително и от политически такива. Външно влияние, изразяващо се дори в лансиране на безкритични към работата на другите органи на досъдебното производство прокурори, не би донесло желаните резултати. Необходимо е и да се признае нуждата от повишаване качеството на полицейското разследване. Поддържането на стереотипа, посочен в цитираното изследване на НЦИОМ, може и да носи временни тясно институционални ползи за онези, които го лансират, но е вредно за правораздавателната система в частност и за обществото като цяло. Докладът на ЕК обобщава проблемите така: „разочароващите резултати при преследването на корупцията по високите етажи както от досъдебната, така и от съдебната фаза на производството, могат в голяма степен да бъдат отдадени на системните слабости, от които страда ефикасността на съдебната система в други области – например правната рамка, съдебната практика и практиката на прокуратурата и органите за административен контрол“⁴⁷.

Що се отнася до проблемите в рамките на прокуратурата, част от анкетиранията посочват, че те са в 2 два аспекта: (1) дали прокурорите съумяват да повдигнат такива обвинения и (2) доколко успяват да ги защитят. През последните години се наблюдава ръст на такива дела, но те не са успешни в съда. Някои от анкетиранията дори твърдят, че се повдигат обвинения с ясното съзнание, че те няма да издържат в съда. Обяснението е, че по този начин се търсят указанията на съда, така че при повторно внасяне обвинителният акт да издържи. Други виждат проблема в това, че по такива дела работят прокурори, които нямат необходимата специализация и опит, което води до предвидим неуспешен резултат.

В ИРП 2010 г. еднородно беше оценена работата на съвместните екипи, които сега разследват организираната престъпност и присвояванията на средства от европейските фондове. По отношение на организираната престъпност през 2012 г. беше направено съществено нововъведение със създаването на Специализираната прокуратура. В Доклада на прокуратурата за 2012 г. има и отделна статистика за дейността на ново-създадените от 1.01.2012 г. Специализирана и Апелативна специализирана прокуратури. В Специализираната прокуратура са образувани 61 досъдебни производства, от които образуванията от прокурор са 50. От тях са приключени 8, прекратени са 2, от които 1 – поради несъставомерност на деянието и 1 – поради недоказаност на обвинението. Внесените в Специализирания съд прокурорски актове от Специализираната прокуратура са 6 срещу 19 обвиняеми лица за извършени от тях 14 престъпления. Осъдените лица са 3. Все още няма лица с влезли в сила присъди. В този смисъл за

⁴⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка СОМ (2012) 411 final от 18.7.2012 г., 19–20.

резултатите от работата на тази структура е твърде рано да се дава каквото и да е мнение. Все още обаче според анкетирания има място за подобряване на съвместната работа с МВР. Това е и една от препоръките в доклада на ЕК в сферата на борба с корупцията, а именно – да се използва натрупаният от минали случаи опит, за да се подобри работата на полицията, прокуратурата и съдилищата⁴⁸.

Резултатите по друг пункт, който е във фокуса на общественото внимание – злоупотребите със средства от европейски фондове, са противоречиви. Горецитираният Доклад на прокуратурата за 2012 г. сочи, че „през I шестмесечие на 2012 г. спрямо аналогичния период на предходната година се констатира ръст на наблюдаваните и новообразуваните ДП за престъпления с предмет засягане на финансовите интереси на ЕС. Образованите ДП са два пъти повече спрямо 2011 г. Констатира се тенденция на намаление по отношение на: броя на решените ДП, внесените в съда прокурорски актове, на предадените на съд и на осъдените лица. Броят на оправданите лица е същият, както за I шестмесечие на 2011 г. (14), но е по-висок от този за 2010 г. (8)“⁴⁹. В цитирания вече доклад на ЕК от лятото на 2012 г. има препоръки за подобряване на резултатите в сферата на противодействие на престъпленията, свързани с еврофондовете. Освен това в края на 2012 и началото на 2013 г. в публичното пространство бурно беше дискутиран въпросът за оттеглен протест от прокурор срещу оправдателна първоинстанционна присъда по дело, касаещо фондове от ЕС. Последва привличане на прокурора като обвиняем поради неподдържане на протест по дело, което е било на специален отчет и по което е имало указания за протест на първоинстанционната присъда⁵⁰.

Тенденции в новообразуваните досъдебни производства, внесените в съда прокурорски актове и осъдените лица за престъпления с предмет – имущество и/или средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава

	2012	2011	2010
Наблюдавани ДП	587	549	841
Образувани ДП	368	236	473
Решени ДП	388	339	525
Прокурорски актове, внесени в съда	175	197	330
Предадени на съд лица	181	199	339
Осъдени лица			243
Осъдени лица с влязла в сила присъда	143	159	225
Оправдани лица			17
Оправдани лица с влязла в сила присъда	15	19	11

Източник: Годишни доклади на прокуратурата в частта за престъпления с предмет – имущество и/или средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава.

⁴⁸ Пак там, с. 25.

⁴⁹ Доклад на прокуратурата за 2012 г., с. 26.

⁵⁰ Вж. Обвинител по проваленото дело „САПАРД“ заподозрян в престъпление, публикувано на 21.11.2012 г. в „Медианул“: <http://www.mediapool.bg/obvinitel-po-provalenoto-delo-sapard-zapodozryan-v-prestaplenie-news199801.html>.

Всичко това, макар да има индикации за напредък, в своята цялост не очертава картина, която да обосновава заключението, че е налице съществена промяна. Напротив, запазва се трайната отрицателна оценка за равнището на корупцията, което се свързва основно с общественото недоверие и разочарование от предприетите от държавата антикорупционни мерки. Неправителствената организация „Прозрачност без граници“ също е установила трайно отрицателно мнение на българското общество относно напредъка на страната в борбата с корупцията.

Индекс на възприятието на корупцията в България, 2006–2011 г.

Година	Индекс
2006	4.0
2007	4.1
2008	3.6
2009	3.8
2010	3.6
2011	3.3

0 – изключително високо ниво на корупцията

10 – отсъствие на корупция⁵¹

Източник: Асоциация „Прозрачност без граници“

Според Прозрачност без граници „стойността на Индекса за възприятие на корупцията на България през 2012 година е 41 пункта (актуалната скала, по която се изчислява, обхваща стойности от 100 – показател за ниско ниво на корупция, до 0 – показател за високо ниво на корупция). С оглед на настъпилите промени в методологията следва да се подчертае, че резултатите от Индекса за възприятие на корупцията за 2012 година не могат да се сравняват механично с тези от 2011 година или с предходни изследвания. Извършването на коректни сравнения между годишните изследвания ще бъде възможно от 2012 година нататък“⁵². Средната стойност за ЕС е 63.6, като България се нарежда на предпоследно място преди Гърция (36).

Отново трябва да се повторят някои констатации от ИРП 2010 г. Без да се подценява отговорността на прокуратурата за справяне с проблема корупция, има недостатъци, които се дължат на фактори извън нейната система и трябва да бъдат разрешени от други институции. Не може да се пренебрегне мнението, че прокуратурата не може да бъде бюро „Жалби“ и да отговаря винаги и за всички нередности в страната. Контролните органи, част от изпълнителната власт, следва да поемат и реализират адекватно своята, включително и най-вече превантивна функция. Следва да бъде подкрепено становището, че липсата на адекватна превантивна политика по отношение на корупционните престъпления е в основата на редица от проблемите. Създаването на работещи механизми за превенция е немислимо обаче без унифицирана статистика. Да припомним, че още в ИРП 2010 г. се сочи, че броят на разкритите престъпле-

⁵¹ „Прозрачност без граници“, Доклад за възприятие на корупцията (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 г.); намира се на: <http://www.transparency.bg/bg/researches/korupcionen-indeks/>.

⁵² Вж. „Прозрачност без граници“, Индекс за възприятие на корупцията 2012, достъпен на: http://www.transparency.bg/media/cms_page_media/143/CPI_2012_BG.pdf.

ния не надхвърля чувствително броя на наказателните производства за корупция, образувани от различните прокуратури. В тази връзка оценката за прокуратурата няма как да бележи значителен напредък на фона на проучване на Евробарометър, проведено от Европейската комисията в България през май 2012 г.⁵³, което показва, че 96% от българите смятат корупцията и организираната престъпност за важен проблем за страната. Прокуратурата е ключов елемент от създаването на един цялостен и ефективен механизъм за превенция и ранно разкриване на корупционни практики и процедури. В тази връзка тя трябва да подходи проактивно, като търси и инициира действащи партньорства с останалите институции, ангажирани с тази нелека задача.

⁵³ Flash Eurobarometer 351 [Флаш Евробарометър № 351] The Cooperation And Verification Mechanism For Bulgaria And Romania [Механизмът за сътрудничество и проверка за България и Румъния] (на английски език), *достъпен на:* http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_351_en.pdf.

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.

Заклучение	Съотношение: <i>неутрално</i>	Тенденция ↔
<p>Прокуратурата продължава тенденцията на отчетност, която включва мерки за прозрачност и достъпа до информация както от обществото, така и от медиите. Прокуратурата публикува регулярни отчети за своята работа. Тя е длъжна да дава отчет за дейността си пред Народното събрание и ВСС. За първи път прокуратурата изготви и Функционален анализ на своята работа. Тези стъпки обаче не водят нито до по-добро познаване на работата на прокуратурата от обществото, нито до повишаване на доверието в прокуратурата. Съществен проблем продължава да бъде и фактът, че представянето на годишните отчети по никакъв начин не е обвързано с търсене на отговорност за несвършена или зле свършена работа от страна на прокуратурата.</p>		

Анализ/правна уредба:

Прокуратурата е изградена като самостоятелна структура със свои специфики, част от съдебната власт. Член 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. още* чл. 10 и 14 от Конституцията и чл. 13 и 14 ЗСВ. Конституцията обаче поставя изискването главният прокурор да представя годишен доклад за дейността на прокуратурата пред президента, Народното събрание, Министерския съвет и Висшия съдебен съвет. *Вж.* чл. 84, ал. 16 от Конституцията; чл. 141, ал. 1 ЗСВ. Бидейки полунезависим орган, в който има представители, избрани от съдебната власт и от Народното събрание, ВСС има значителни правомощия по много въпроси, засягащи пряко прокуратурата. Това са 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. *Вж.* чл. 130 от Конституцията; *вж. също* чл. 30 и 31 ЗСВ. ВСС разследва и налага дисциплинарни наказания на прокурорите. 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.

Поради естеството на работата на прокуратурата по-голямата част от обществото няма пряк досег с нея. Това предопределя и относително слабото познаване на тази институция, което цитираното по-горе изследване на НЦИОМ от декември 2012 г. констатира. В допълнение на това за ефективната работа на прокуратурата е необходимо да се спазва деликатен баланс между информацията, която се предоставя, за да бъде обществото информирано, и ефективното изпълнение на поставените пред прокурату-

рата задачи. За съжаление, според цитираното по-горе изследване на НЦИОМ, за усещането за безотчетност на прокуратурата роля има и стереотипът, че полицията залавя извършителите на престъпления, а прокуратурата и съдът ги пускат. Налице е парадокс. От една страна прокуратурата се ползва с 60% недоверие, като тенденцията е за намаляване на доверието в нея. От друга страна в общественото съзнание това продължава да е институцията, която трябва да се справи с всички проблеми в държавата. Прокуратурата се явява и последен рубеж за защита на правата на гражданите – „ще те дам на прокурор“ е широко разпространено като последна надежда за защита.

Самата прокуратура не съумява до момента да използва в пълна степен независимостта, която ѝ е предоставена по закон, за да намери нужния баланс и да не оставя впечатление за безотчетност и безконтролност. Усилия от страна на прокуратурата не липсват. Беше увеличен достъпът до информация на интернет страницата на прокуратурата. Пак там се обособи и информационен център, чрез който гражданите могат да проследяват онлайн състоянието на преписките. Новият главен прокурор категорично демонстрира привързаността си към идеята за развиване на постигнатото в сферата на прозрачност и отчетност. Една от първите му стъпки беше свързана с изготвяне на функционален анализ на структурата, процедурите и организацията на прокуратурата на Република България⁵⁴. Изработването му беше възложено на екип от прокурори и външни експерти със Заповед № ЛС-825/15.03.2013 г. В рамките на функционалния анализ, наред с другите дейности, бяха извършени и: анализ на вътрешната структура; анализ на действащите вътрешни актове, включително по приложение на закона, организацията на работата, съвместни актове с други органи; кадровото обезпечаване на прокурори и следователи и на администрацията на прокуратурите и следствените органи; анализ на натовареността, при отчитане на особеностите на първоинстанционните прокуратури, специализираната прокуратура, НСС, ВАП и ВКП; анализ на електронните системи и регистри; анализ на финансовата и материално-техническа обезпеченост; анализ на обучението и повишаване на квалификацията на магистратите и служителите; анализ на международните програми и проекти и анализ на публичната комуникация. В резултат на извършения функционален анализ на структурата, процедурите и организацията на прокуратурата на Р. България в прокуратурата бяха реализирани редица структурни и функционални промени. Част от тях, осъществени чрез вътрешни актове на главния прокурор, бяха свързани с организацията на работата във ВКП. Други промени, свързани с редуциране броя на военно-окръжните прокуратури с цел оптимизиране на работата им и рационално използване на ресурсите, бяха реализирани чрез решения на Висшия съдебен съвет.

Бяха обучени и назначени говорители към всяка от прокуратурите, но резултатите от тази мярка се оценява от интервюираните противоречиво поради широките рамки, в които според тях е качеството на говорителите в различните прокуратури. Макар че единодушното мнение на всички интервюирани е, че прокуратурата е повишила своята прозрачност и е станала по-отворена към обществото, този процес все още не е развит в достатъчна степен, особено по отношение на отчетността и отговорността. В това отношение прокуратурата днес е поставена под общ знаменател с правоохранителните органи в страната, считани за страдащи от демократичен дефицит. Някои от интервюираните споделят, че у част от прокурорите не е преодоляно мнението, че те следва да се отчитат само на горестоящите си и не се възприемат като служители на обществото. Някои интервюирани изразиха мнение, че при отчетите си прокуратурата залага прекалено много на индикатори, които нямат практическа стойност, тъй като не

⁵⁴ За повече информация *вж.* План за действие и функционален анализ на ПРБ, достъпен на: <http://prb.bg/main/bg/Information/4392/>.

говорят за развиващите се процеси. Други допълват, че в отчетите на прокуратурата има прекалено много статистика, която понякога е объркваща, придружена със скромен анализ при липса на изводи. Други интервюирани са на мнение, че отчетите би следвало да се представят през призмата на стратегическите насоки за развитие в прокуратурата, каквато тя би следвало да има.

Следва да се отбележи и формалността на парламентарния контрол. Практическата полза от задължаването на главния прокурор да представя годишен доклад пред Народното събрание е обезличена от относителното безразличие, което народните представители проявяват – констатация, установена и в ИРП 2010 г. Според чл. 141, ал. 1 ЗСВ 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. С измененията в ал. 2 на чл. 141 ЗСВ, в сила от 4.01.2011 г., апелативните прокурори и ръководителят на апелативната специализирана прокуратура всяко тримесечие предоставят на главния прокурор обобщена информация за разследванията на съответните районни, окръжни и военноокръжни прокуратури, както и на специализираната апелативна прокуратура. Според ал. 4 на чл. 141 ЗСВ, в сила от 1.01.2012 г., редът за предоставяне на информацията за разследванията, проведени от разследващи полиции и разследващи митнически инспектори, се определя със съвместни инструкции на главния прокурор, министъра на вътрешните работи и министъра на финансите.

Следва да се отбележи, че е налице възприемане на някои препоръки от ИРП 2010 г., свързани с установяване на прозрачна и състезателна процедура за избор на главен прокурор чрез публични изслушвания. Такива бяха налице при избора на новия главен прокурор, като редът беше определен с нарочни процедурни правила, приети с Решение на ВСС по Протокол № 48/08.11.2012 г.⁵⁵ Според тях процедурата за избор на главен прокурор се открива от ВСС не по-рано от 6 (шест) месеца и не по-късно от 3 (три) месеца преди изтичане на мандата. Предложения за кандидатури могат да се правят от не по-малко от една пета от членовете на ВСС, както и от министъра на правосъдието. Предложенията се мотивират и се правят в писмена форма. При постъпването на всяко предложение ВСС изисква от Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ на ВСС (КПЕПК) мотивирано становище за притежаваните нравствени качества на всеки кандидат. Всеки от кандидатите следва да представи определен набор от документи, както и концепция за работата си като главен прокурор, която трябва да съдържа личната му мотивация за заемане на длъжността, анализ и оценка на състоянието на прокуратурата, очертаване на достиженията и проблемите в досегашната му дейност и набелязване на цели за развитието и мерки за тяхното достигане.

В срок до три дни от постъпването им документите и концепцията се оповестяват публично на интернет страницата на ВСС, в съответствие със Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Магистрати и юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на обществено-полезна дейност, висши училища и научни организации, могат да представят становища за кандидата, включващи и въпроси, които могат да му бъдат поставени при изслушването. Тази възможност се използва много активно – предимно от неправителствения сектор, който следи внимателно процедурите и начина, по който се изби-

⁵⁵ Процедурни правила за избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, достъпни на: <http://www.vss.justice.bg/start.htm>.

рат магистрати на лидерските позиции в съдебната власт⁵⁶. Поставените и получени въпроси и становища до ВСС се обобщават от Комисията по правни въпроси (КПВ), която уведомява кандидатите за тях. Комисията изпраща становищата, отнасящи се до нравствените качества на кандидатите на КПЕПК, а тези, отнасящи се до професионалните им качества – на Комисията по предложенията и атестирането (КПА). КПВ осигурява възможност на кандидата да отговори и да представи доказателства преди изслушването, ако това се налага за изясняване на факти и обстоятелства. Изслушването се ръководи от председателстващия заседанието и се излъчва онлайн чрез интернет страницата на ВСС и чрез БНТ. По време на изслушването кандидатите представят концепциите си и отговарят на въпроси на членове на ВСС, включително и на такива, постъпили от магистрати и юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации и техни колеги.

За съжаление, процедурата по избор на нов главен прокурор беше опорочена от начина, по който се проведе самият избор. За първи път гласуването стана не с бюлетини, а по електронен начин, за който е спорно дали в пълна степен гарантира конституционното изискване за тайна на избора (чл. 131 КРБ) и дали осигурява равнопоставеност на кандидатите. Наред с това за първи път за кандидатите беше гласувано не по азбучен ред, а по реда на подаване на документите.

Друг аспект на отчетността на прокуратурата е свързан с ефективността на контрола, упражняван от ВСС и Инспектората към ВСС. ИРП от 2006 г. постави под въпрос способността на ВСС да действа като ефективно средство за контрол, ИРП 2010 г. изрази становище, че неговите възможности и администрация съществено са се подобрили. За съжаление през 2013 г. оценката за ВСС е противоречива. Поставени на принципна основа, констатациите, свързани с отчетността върху дейността на прокуратурата, не са обнадеждаващи. Дейността на предходния ВСС като колективен орган беше свързана с вземането на редица противоречиви решения, които бяха отразени в докладите на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка. Нещо повече, в Междинния доклад от 8.02.2012 г. ЕК дори отбеляза, че самият ВСС следва да повиши своя капацитет и да работи за по-добра отчетност⁵⁷. ЕК отбеляза в този доклад освен това: „През последните месеци доверието във Висшия съдебен съвет като институция бе поставено под въпрос.“

В тази връзка следва да се отбележи, че препоръките в ИРП 2010 г. за това изборът на членовете на ВСС да не е скрит от обществото бяха отразени в приетите нови процедури за избор на членове на ВСС – те са публични, като кандидатите представят свои концепции. Въпреки това ЕК отбеляза в последния си Редовен доклад от 18.07.2012 г.: „Загрижеността... се засили, тъй като при няколко ключови назначения на магистрати от Народното събрание и от ВСС липсваше прозрачност и обективност и те бяха помрачени от твърдения за политическо влияние“⁵⁸. В тази връзка някои интервюирани отбелязаха, че и избирането на членове на ВСС в някои случаи е публично, но не е прозрачно. В допълнение се изрази неувереност дали някои стари практики ще бъдат преодолені и ВСС ще стане истински ефективен и безпристрастен при упражняване на контрола си върху прокуратурата.

⁵⁶ В частност Фондация „Български институт за правни инициативи“ работи по проект „Инициатива за прозрачни съдебни назначения“, част от който е и изработването на публично представяне на кандидатите за такива позиции. За повече информация вж. www.judicialprofiles.bg.

⁵⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Междинен доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – COM(2012) 57 final, с. 5.

По отношение на Инспектората към ВСС, който има важна роля в упражняване на тази функция на ВСС, следва да се посочи, че той беше натоварен с големи очаквания. Още повече, че законът предполага, че в неговия състав влизат юристи с безспорни качества и опит – главният инспектор и инспекторите се избират от НС с мнозинство от две трети. Вж. 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. Въпреки първоначалните позитивни оценки за работата на Инспектората към ВСС, в последния Редовен доклад на ЕК се отбелязва, че „Контролната дейност на инспектората има положителен принос за подобряването на дисциплината и отчетността в съдебната система, тъй като подобни дейности преди това не са съществували. Същевременно работата на инспектората не беше насочена към насърчаване намирането на решения за системните слабости в отчетността и практиките в съдебната система. Сред примерите са липсата на препоръки от страна на инспектората в области като системата за разпределяне на случаен принцип на съдебните дела или за отстраняване на значими и системни недостатъци в практиките на съдилищата“⁵⁹. 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. Интервюирани споделиха становища, според които към настоящия момент дейността на Инспектората към ВСС се характеризира с известна инерция и формализъм.

Фактор 16: Вътрешноведомствена отчетност

Прокуратурите разполагат с механизъм за приемане и разследване на твърдения за неправомерни деяния или непристойно поведение на основата на писмено уредена процедура и писмени инструкции. Съществуват вътрешни процедури и механизми за оценка или контрол за спазването на вътрешноведомствените инструкции.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>Инспекторатът при прокуратурата понесе много критики след встъпването в длъжност на новия главен прокурор и беше изцяло подменен. Според извършения анализ на досега действащия Инспекторат е спорно дали в прокуратурата е осъществяван ефективен и обективен вътрешноведомствен контрол. Поради строгата йерархична структура, която е заложена в Конституцията и съответните нормативни актове, съществуват малко гаранции за защита независимостта и личната преценка на редовите прокурори, въпреки че прекомерният контрол от страна на по-висшестоящия прокурор е намалял. Важна стъпка в тази насока е ясната регламентация в Инструкция на случаите, в които този контрол се упражнява по дела. Прокуратурата е създавала механизъм за проследяване на дела в ЕСПЧ, по които има установено нарушение на човешките права от страна на български прокурори, който може да бъде доразвит.</p>		

⁵⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – COM(2012) 411 final, с. 8.

Анализ/правна уредба:

Прокуратурата има строго йерархична структура, която съсредоточава голяма власт в ръцете на главния прокурор. Член 136, ал. 3 ЗСВ гласи: „Прокуратурата е единна и централизирана. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор.“ Главният прокурор има широки правомощия. Като ръководител на прокуратурата той носи и цялата отговорност за разпределяне на работата и контрол върху изпълнението на задълженията на всеки един прокурор и има право да отменя или изменя неговите актове. *Пак там*, чл. 138, чл. 139, ал. 2, чл. 142. *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-горестоящият по длъжност прокурор и прокурорът от по-горестоящата прокуратура може писмено да отмени или измени постановленията 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. *Вж.* чл. 46 НПК. Член 143, ал. 2 ЗСВ има малко по-различна редакция, според която по-горестоящият по длъжност прокурор и прокурорът от по-горестоящата прокуратура може да извършва действия, включени в компетентността на подчинените му прокурори, и писмено да спира и да отменя разпоредданията им само в определените със закон случаи.

Както и в ИРП 2010 г., анкетираниите потвърждават, че по принцип по-горестоящите по длъжност прокурори уважават правото на преценка на подчинените си и не се намесват в техните решения. Докладът ИРП 2010 г. обаче установява недобра отчетност между различните равнища. Интервюираните отбелязват, че горесцитираните Указания за оказване на засилена методическа помощ и надзор по определяне наказателните производства в системата на прокуратурата на Република България са стъпка в правилната посока и донякъде преодоляват проблема. Някои от интервюираните обаче посочват, че прокурори търсят устни указания от горестоящите и административните ръководители под форма на съвети, които използват като своеобразна индулгенция в случаи на последващи възникнали проблеми по делата. Не на последно място станала известни случаи, при които изглежда не са спазвани задължителни указания, дадени по установения от закона ред. Така възниква и въпросът дали установената правна рамка за даване на задължителни указания е изчистена от двусмислия и превратно тълкуване.

Изводите в ИРП 2010 г. относно контрола между различните нива в прокуратурата остават в сила в голямата си част. Следва да се посочи, че още с встъпването си в длъжност новият главен прокурор предприе стъпки именно в насока на прилагане на механизмите за този контрол по отношение на ключови прокурори в системата.

Всъщност един от ангажиментите на новия главен прокурор, според представената от него концепция пред ВСС при избора му, е да засили ефективността на вътрешния контрол в прокуратурата. Първите стъпки са вече факт. В началото на 2013 г. беше извършена ревизия на дейността на Инспектората към ВКП. За съжаление, констатациите не бяха обнадеждаващи. Новият главен прокурор огласи данни, според които Инспекторатът е образувал преписки срещу магистрати и ги е проверявал и по анонимни сигнали, което е абсолютно недопустимо. През 2010 г. има 19 такива преписки, през 2011 г. – 13, а през 2012 г. – 5. Друго съществено нарушение е, че Инспекторатът не е прилагал принципа на случайно разпределение на преписките по смисъла на чл. 9 ЗСВ, налице е било незавеждане на инспекторски преписки по съответния ред; извършвани са инспекторски проверки по жалби, които са процесуални; създаден е бил електронен регистър, което е в несъответствие с УИС. Последва пълна под-

мяна на състава на Инспектората и в момента в него са включени 6 прокурори, като един от тях съвместява 2 длъжности, изпълнявайки и длъжността ръководител.

Безспорно е, че това звено е ключово за ефективността на вътрешноведомствения контрол в прокуратурата. Съгласно естеството на функциите си, контролът върху контролорите от Инспектората е спорадичен. Поради тази причина в неговия състав трябва да влизат само безспорни кадри с утвърден авторитет, доказали своя интегритет. Изглежда се оказват верни мненията на някои от анкетирания в ИРП 2010 г., които тогава изразиха тревога, че броят на прекратените преписки и на оправдателните присъди говори зле за работата на Инспектората при образуване на производства. Все още обаче е прекалено рано, за да се даде някаква реална оценка за работата на Инспектората в сегашния му състав.

Друга препоръка на ИРП 2010 г., касаеща събирането на информация за решенията на ЕСПЧ срещу България, отнасящи се до наказателното преследване, също е взета предвид. Със Заповед № 1801/6.6.2012 г. на главния прокурор е възложено на сектор „Криминологични изследвания“ в отдел „Информация и анализ“ да издирва и прави анотации по тези дела, които са налични във вътрешноведомствения сайт на прокуратурата. Тази дейност цели да подпомогне прокурорите в работата им, а не е основание за санкциониране на прокурорите. Макар и да не може да се очаква всяко едно съдебно решение в ЕСПЧ да е основание за търсене на дисциплинарна отговорност и за наказание на прокурорите, чиито нарушения са довели до ангажиране на отговорността на държавата и на прокуратурата, в случаите, когато се касае за повтарящи се и флагрантни нарушения от един и същи прокурор, може би е удачно това да се има предвид при атестирането и кариерното израстване на прокурора.

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 ↔
<p>Въпреки наличието на уредба на законово ниво на свързаните с конфликт на интереси въпроси, остава неясно до каква степен и дали достатъчно се спазват, както и дали се прилагат мерки за налагане на изискванията относно конфликта на интереси. Проблем в това отношение продължава да бъде и строгата йерархична структура на прокуратурата, която създава пречки за преодоляването или избягването на потенциален конфликт на интереси.</p>		

Анализ/правна уредба:

Основен нормативен акт по този фактор е ЗАКОНЪТ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ, обн., ДВ бр. 94 от 31 октомври 2008 г., посл. изм., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г. (по-нататък ЗАКОН ЗА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ). 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. Вж. чл. 3, т. 20 от Закона за конфликт на интереси. Ако Законът за конфликт на интереси се прилага правилно и със здрав разум, той би могъл да осигури стабилни механизми за предотвратяване на конфликти на интереси при прокурорите. Превратното му тълкуване обаче би могло да се превърне в механизъм за разпъване на политически чадър или в

инструмент за политическа репресия⁶⁰. НПК и Етичният кодекс на магистратите съдържат особени разпоредби за предотвратяване конфликта на интереси, при наличието на които прокурор или друг магистрат трябва да се оттегли или да му бъде поискан отвод, като например обстоятелства, които правят прокурора предубеден или пряко или непряко заинтересован от изхода на делото. Вж. чл. 11, ал. 2, чл. 29, чл. 47 и чл. 274 НПК; Етичен кодекс на магистратите, Раздел IV. 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. Вж. чл. 9.4 от Етичния кодекс на магистратите.

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 прокурорите⁶¹. Както бе споменато в ИРП 2010 г., в Доклада на ЕК от 2010 г. 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“. Оттогава Законът за конфликт на интереси беше изменян неколккратно.

С новата глава Va от Закона за конфликт на интереси, обн., ДВ, бр. 97 от 10.02.2010 г., в сила от 1.01.2011 г., се създаде Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ). Комисията е независим орган, който установява конфликт на интереси за лицата, заемащи публични длъжности. Вж. чл. 22а, ал. 1 Закон за конфликт на интереси. Такива съгласно чл. 3, т. 20 от Закона за конфликт на интереси са съдиите, прокурорите и следователите. За периода на своята дейност КПУКИ е изготвила 3 доклада, достъпни на интернет страницата на Комисията⁶². Единствено в доклада за 2012 г. е посочено, че „КПУКИ се е произнесла с решение за неустановяване на конфликт на интереси по отношение на 6 лица по чл. 3, т. 20 (съдии, прокурори и следователи) от ЗПУКИ“, като не е направено разграничение между магистратите и не се сочи дали те са прокурори, съдии или следователи. Вж. Годишен отчет за дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси за 2012 година, с. 21⁶³. В останалите годишни доклади липсват данни за сигнали за конфликт на интереси срещу магистрати и по-специално прокурори, производства и решения за установяване или неустановяване на конфликт на интереси.

Следва да се спомене, че КПУКИ понесе критики в последния редовен доклад на ЕК от лятото на 2012 г. Докладът сочи, че: „оценката на дейността на КПУКИ за първите 15 месеца показва, че новият орган е приел предизвикателствата и е започнал работа бързо, но че все още не е успял да се докаже чрез убедителни решения по важни дела. ... КПУКИ трябва да покаже способността си да постановява добре обосновани решения по чувствителни дела“⁶⁴.

⁶⁰ Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка (SWD(2014) 36 final) от 21.01.2014 г. Според него „...Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), която можеше да изиграе решителна роля за преследването на нередни практики на всички равнища в публичния сектор, вместо това беше замесена в сериозен скандал с подозрения за силно политическо влияние“, достъпен на: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_bg.pdf.

⁶¹ Пак там.

⁶² Интернет страница на КПУКИ: <http://www.cpaci.bg/2011-08-03-09-38-20?limitstart=0>.

⁶³ Отчетът е достъпен на: http://www.cpaci.bg/images/cpaci_annual_report_2012.pdf.

⁶⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – COM(2012) 411 final от 18.7.2012 г., с. 22.

Анкетираните споделиха, че тепърва има да се работи по същинските проблеми, свързани с конфликт на интереси. Някои коментираха, че следва да се обърне внимание както на проблема в големите прокуратури, където се разглеждат дела с голям интерес, така и на по-малките прокуратури, които са фактически затворени структури и проблемите даже не са обследвани както трябва. Отново беше повторено мнението в ИРП 2010 г., че прокурорите не винаги се оттеглят от дела, по които имат конфликт на интереси. Тук обаче следва да се има предвид и правната уредба, според която самоотводът на прокурора може да се отхвърли от по-горестоящата прокуратура. В светлината на разглежданата по този фактор тематика тази разпоредба създава възможност за реално „вкарване“ в конфликт на интереси и оказване на чисто институционален/йерархичен натиск върху прокурор. В случаите, когато прокурорите се оттеглят, делото се прехвърля на друг прокурор. Според чл. 195, ал. 4 НПК с разрешение на главния прокурор досъдебното производство може да бъде извършено и в друг район с оглед по-пълно разследване на престъплението или това да стане, ако всички прокурори от дадената прокуратура си направят отвод.

Следва да се отбележи, че препоръката в ИРП 2010 г. за обучение на младши прокурори по темата конфликт на интереси е взета под внимание. Тя е включена в по-широката тема „Професионални стандарти“.

В заключение, остават валидни изводите в ИРП 2010 г., според които, както изглежда, предотвратяването на конфликтите на интереси придобива все по-голямо значение, но вероятно този проблем ще остане като предизвикателство в държавата, в която практикуващите юристи са здраво свързани помежду си и където системата на услуги, връзки, включително политически такива.

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, изготвен и одобрен от ВСС, дава ясни и изчерпателни етични правила за всички магистрати. Въпреки че цялостната правна уредба на професионалната етика изглежда достатъчно добре формулирана, все пак съществуват проблеми при нейното прилагане. Осигуряването на етично поведение на прокурорите минава през по-дълго обучение по тези въпроси, а също и през еднаквото тълкуване на текстовете и респективно еднаквото им прилагане по отношение на всички.</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 Кодекс за етично поведение на българските магистрати, който е задължителен за всички магистрати – съдии, прокурори и следователи. Нарушенията на изискванията на Кодекса могат да бъдат основание за налагане на наказание за дисциплинарно нарушение от ВСС съобразно чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ. Професионални и етични правила се съдържат и в други нормативни актове – НПК и ЗСВ.

Етичният кодекс на магистратите въвежда принципите за поведението им, които дават рамката на уредбата. Правилата, които кодексът 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 уредбата няма изменение в сравнение с отбелязаното в ИРП 2010 г. Единствената промяна е заличаването от 2011 г. на Раздел VI в Етичния кодекс, касаещ постоянната комисия за борба с корупцията и професионалната етика при ВСС, с което работата на Комисията по професионална етика се отделя и регламентира с отделни правила, утвърдени от ВСС⁶⁵ – Вътрешните правила за организацията и дейността на Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ (КПЕПК), приети с решение по Протокол № 45 от 12.11.2012 г. и изменени и допълнени с решение по Протокол № 7 от 25.02.2013 г. на КПЕПК. Комисията се състои от десет членове на ВСС, които може да се сменят на ротационен принцип след две и половина години, след решение на ВСС. Комисията взема решения с явно гласуване, с мнозинство повече от половината от присъстващите членове. Комисията и определените докладчици могат да изискват информация и становище по преписките от административните ръководители на органите на съдебната власт и/или от други лица и институции, както и да възлагат извършване на проверки и изготвяне на становища от административните ръководители на органите на съдебната власт и от етичните комисии по места. Комисията внася проекти за решения в заседанията на ВСС. Когато не се налага вземане на решение от ВСС, по решение на комисията, председателят изпраща отговор до съответния адресат.

Въпреки че цялостната правна уредба на професионалната етика изглежда достатъчно ясна и изчерпателна, все пак съществуват проблеми при нейното прилагане. Много от анкетирания споделят, че са наблюдавали различни нарушения на правилата за поведение от прокурори и отбелязват, че по принцип повечето от нарушенията остават ненаказани. Във връзка с това някои са на мнение, че прилагането на тези стандарти се осъществява по различен начин в зависимост от личността на прокурора. Това води до известно безразличие към темите, свързани с етичните правила, тъй като според някои те се използват не по предназначение. Отделен е въпросът дали етичните правила за поведение трябва да бъдат еднакви за съдии и прокурори с оглед на техните различни правомощия и позиции в процеса.

В раздел II, т. 2.3. се съдържа забрана за обсъждане извън съдебните заседания на висящи дела със съдии или други участници в съдебното производство. Интервюираните съобщават, че подобно на ИРП 2010 г., идентични обсъждания са нещо съвсем обичайно. Такива прояви биха могли да повлияят неправомерно на изхода на делото или да създадат впечатление за конфликт между участници в процеса и особено съдии и прокурори. Твърди се, че такава практика е особено разпространена в по-малките съдебни райони, но не е изключителна само за тях. Остава впечатлението, че магистратите са съгласни, че това не е в унисон с етичните правила, но все пак намират аргументи за нейната полезност за работата.

Сигналите за нарушение на етичните правила от страна на магистрати се адресират до КПЕПК. Комисията има за задача да приема сигнали, да извършва проучвания, да отнася до председателите на съдилищата и инспектората случаите на конкретни проверки, да уведомява ВСС за резултатите от проверки, да предоставя информация

⁶⁵ С решение на ВСС по протокол № 2/18.01.2011 г. текстовете в раздел VI на Кодекса за етично поведение на българските магистрати се заличават и се създава следният нов текст: „Формирането, организацията и дейността на комисииите за професионална етика в органите на съдебната власт се уреждат с правила, утвърдени от ВСС.“

на страните, да анализира фактори, свидетелстващи за наличие на корупционни явления и да съдейства с други органи, имащи връзка с дейността ѝ, като например омбудсмана. Вж. чл. 21 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация. В следващата таблица са посочени данни за сигналите, които КПЕПК е разгледала за периода 2010–2012 г.

Жалби, подадени към Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ към ВСС

	2010	2011	2012
Общи	1 856	767	1 124
Сигнали, съдържащи оплаквания по образуването, движението и спазването на сроковете по преписки и дела	43	34	51
Сигнали, съдържащи данни за противоречива практика	11	5	6
Сигнали за нарушения на етичните правила	19	16	31
Сигнали, съдържащи конкретни данни за корупция	<i>Няма данни</i>	0	0

Източник: Отчети на КПЕПК за 2010, 2011 и 2012 г., достъпни на интернет страницата на ВСС.

Макар че е необходима подробна и ясна уредба, сама по себе си тя не е достатъчна, за да се осигури етично поведение на прокурорите. Нужно е преди всичко еднакво прилагане на стандартите по отношение на всички. Само така ще е налице и по-голямо признаване и спазване на стандартите от всички прокурори.

Въпросите, свързани с професионалната етика на българските магистрати, са включени в задължителното първоначално обучение на кандидатите за младши прокурори в Националния институт на правосъдието. Провежда се под формата на двудневно обучение и е на тема „Преглед на понятието „етика“, обсъждане на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, дискусия на практически въпроси.“ За разглеждания период 2010–2013 г. са обучени 95 прокурори.

В рамките на текущото обучение на магистрати с решение на Висшия съдебен съвет от 4.02.2010 г. на Националния институт на правосъдието съвместно с комисията „Професионална етика и превенция на корупцията“ при ВСС бе възложено организирането на обучения за българските съдии, прокурори и следователи във връзка с изучаване на новия Кодекс за етично поведение на българските магистрати. В петте апелативни района са проведени обучения на тема „Съдебна етика“, като участниците в тях са членове на етичните комисии в органите на съдебната власт. В обученията вземат участие 124 прокурори (41 прокурори от апелативен район София, 25 прокурори от апелативен район Пловдив, 25 прокурори от апелативен прокурор Варна, 15 прокурори от апелативен район Бургас и 18 прокурори от апелативен район Велико Търново).

През 2012 г. съвместно със Съвета на Европа Националният институт на правосъдието организира кръгла маса на тема „Европейски стандарти относно подбора, професионалното израстване и дисциплинарните производства в съдебната власт. Преглед на съдебната практика по ЕКПЧ с акцент върху разпоредбите на чл. 6 и чл. 10.“ В събитието вземат участие български и чуждестранни експерти и са обучени 16 прокурори. Въпросите за професионалната етика се разглеждат и в рамките на

дистанционно обучение на магистрати, което се провежда за първи път през 2012 г. Темата на обучението е „Етични предизвикателства в работата на магистратите“ и се организира веднъж годишно в рамките на един месец. В периода 2012–2013 г. са обучени 5 прокурори.

В тази връзка положителна роля следва да изиграе и самият ВСС чрез инициативи, като например проведения на 7 декември 2012 г. работен форум в НИП на тема „Дисциплинарната практика и повишаване превантивния ефект на дисциплинарите наказания, наложени след нарушаване на Етичния кодекс на българския магистрат“, организиран съвместно от Комисията по дисциплинарни производства и КПЕПК.

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 ↔
<p>Прокурорите подлежат на дисциплинарна отговорност, която се осъществява в рамките на относително добре развито производство, което е в правомощията на ВСС. Чрез Инспектората към ВСС има условия да се осъществи по-ефикасен контрол и механизъм за налагане на дисциплинарни наказания. Прокурорите-ръководители, които би следвало да имат непосредствен и постоянен поглед върху работата на прокурорите, имат възможността да предлагат на ВСС налагане на дисциплинарни наказания. За съжаление, практиката по дисциплинарите дела оставя впечатление за противоречивост и липса на единен и последователен подход при налагането на дисциплинарни наказания.</p>		

Анализ/правна уредба:

В правната уредба няма изменения в сравнение с ИРП 2010 г. ВСС има правомощието да понижава, премества и освобождава от длъжност магистрати. Вж. чл. 129, ал. 1 и чл. 130, ал. 6 от Конституцията; чл. 160 ЗСВ. Министърът на правосъдието има право да прави такива предложения. *Пак там*, чл. 130а, ал. 3. Макар че прокурорите стават „несменяеми“ след пет години стаж по решение на ВСС, те могат да бъдат освобождавани от длъжност на различни основания, включително поради 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 съдържат в глава шестнадесета на ЗСВ. Вж. чл. 307 и сл. 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; действие или бездействие, което неоправдано забавя производството; нарушаване на етичните правила за поведение; действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт; неизпълнение на други служебни задължения. ВСС има всички общи правомощия, свързани с дисциплинарите производства, а административните ръководители имат право да налагат по-леките наказания – забележка и порицание. ВСС обаче има правомощието да измени или отмени наказанието. *Пак там*, чл. 311, ал. 1,

чл. 314, ал. 3. ВСС има право да намали основното трудово възнаграждение, да понижава или освобождава от длъжност прокурора. *Пак там*, чл. 311, ал. 2. Предложения до ВСС за налагане на наказания могат да се правят от различни инициатори като административния ръководител (включително не преките административни ръководители, а тези на по-горната прокуратура), Инспектората към ВСС, 1/5 от членовете на ВСС или министъра на правосъдието. *Пак там*, чл. 312, ал. 1. Дисциплинарният състав е тричленен и се избира с жребий от членовете на ВСС. Прокурорът има право да бъде уведомен за предложението за дисциплинарни наказания срещу него, да присъства лично на заседанието и да даде устни или писмени обяснения, както и да ползва адвокатска защита. *Вж.* чл. 316, ал. 5, чл. 313, ал. 1 и чл. 318, ал. 1 ЗСВ. Решението на дисциплинарния състав се взема с мнозинство. ВСС в пълен състав приема, отхвърля или изменя предложението с мнозинство от гласовете и издава писмено мотивирано решение. Решението на ВСС подлежи на обжалване пред 3-членен състав на ВАС, а решението на 3-членния състав е обжалваемо пред 5-членен състав на ВАС. *Вж.* чл. 316, 318, 319, 320 и 323 ЗСВ.

В ИРП 2010 г. се отбелязваше, че дисциплинарното производство е нормативно добре уредено и е в голяма степен справедливо. Според доклада на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка от лятото на 2012 г. след 2010 г. започва „провеждането за първи път на истинска дисциплинарна дейност в рамките на съдебната власт в България.“ Според същия доклад „В периода между октомври 2007 г. и декември 2011 г. ВСС е взел решения по общо 179 дисциплинарни дела. Броят на наложените наказания се е увеличил от 15 през 2008 г. и 24 през 2009 г. на 34 през 2010 г., а през 2011 г. отново е спаднал на 13“⁶⁶. През 2011 г. ВСС разглежда 21 дисциплинарни производства. Положителна е оценката за цялостната дейност на Инспектората към ВСС, който до 2011 г. е извършил пълна проверка на всички съдебни райони. Контролната дейност довежда дисциплинарната дейност в съдебната система до качествена промяна.

Както беше посочено и в ИРП 2010 г., може да бъде образувано дисциплинарно производство срещу прокурори за неизпълнение на служебните им задължения, посочени в НПК. *Вж.* чл. 307 ЗСВ. Развитие в сравнение с ИРП 2010 г. е, че с изменение в ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 4.01.2011 г. редакцията на чл. 307, ал. 4, т. 3 ЗСВ гласи, че дисциплинарно нарушение е: „нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати“. 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. *Пак там*, чл. 308.

В последните години обаче практиката по дисциплинарните дела предизвика противоречия. Това беше отчетено и в последния редовен доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка от лятото на 2012 г., цитиран по-горе. В него се посочва, че: „При дисциплинарната практика се забелязва непоследователност, като в множество важни случаи или не е могло да се стигне до вземане на решение, или не е постигнато възпиращо действие“⁶⁷. Тази констатация не търпи положително развитие – и в

⁶⁶ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – COM (2012) 411 final от 18.7.2012 г., с. 7.

⁶⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка – COM(2012) 411 final от 18.7.2012 г., с. 6.

началото на 2014 г. ЕК счита дисциплинарната практика на ВСС за проблематична, както и че при нея „липсва последователност и ясни стандарти“⁶⁸. Докладът от началото на 2014 г. обобщава, че за периода 2009–2013 г. дисциплинарната практика на ВСС е „непоследователна“. Сочи се, че част от проблема се корени в липсата на критерии за оценка на натовареността в отделните звена на съдебната система. ЕК прави нелицеприятната констатация за субективизъм при отделни случаи⁶⁹. Интервюираните споделиха, че ВАС се произнася с противоречиви решения във връзка с правото на защита на магистрата пред ВСС по дисциплинарните производства. Посочва се също така, че голямата част от решенията на ВАС поставят под съмнение цялата дисциплинарна практика на ВСС. Съдът приема, че е недопустимо предложен за наказване магистрат да не бъде изслушан от дисциплинарно наказващия орган – ВСС. Още повече че ВСС, преди да гласува наказанието, изслушва Инспектората към ВСС, който може да представи и нови аргументи срещу магистрата. Най-малкото магистратът, предложен за наказание, няма възможност да отговори на тях. Магистратът не е уведомен за заседанието на ВСС, на което ще бъде гласувано наказанието му. Освен това в случаите, когато предложението за наказание е направено от членове на ВСС, те след това гласуват наравно с останалите членове по собственото си предложение. Самият ВСС няма систематизация на практиката си и реално липсват общи критерии. Това оставя усещане, че е възможно случаи да се решават *intuitu personae*. Следва да се отбележи, че някои интервюирани споделят, че има случаи, в които проверките на Инспектората се характеризират с формализъм.

⁶⁸ ЕК ще пита ВСС за етиката, дисциплинарната практика и изборите, публикувано на 1.08.2014 г. в „Правен свят“: <http://www.legalworld.bg/38106.ek-shte-pita-vss-za-etikata-disciplinarnata-praktika-i-izborite.html>.

⁶⁹ Вж. Работен документ на службите на Комисията, България: Технически доклад придружаваш Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, юCOM(2014) 36 final\, с. 14: „Прегледът на съществуващите дисциплинарни производства за периода 2009 – 2013 г., проведени от Висшия съдебен съвет, отбелязва известна степен на несъответствие в дисциплинарната практика и показва, че проблемът е частично свързан с липсата на обективни стандарти за оценка на работната натовареност в различните органи на съдебната власт. Липсата на такива стандарти оставя място за субективни решения в отделните случаи.“, достъпен на: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf.

Преглед на дисциплинарната практика на ВСС за периода 2010–2013 г.

	2010	2011	2012	2013
Общо образувани дисциплинарни производства срещу прокурори, от които:	13	3	4	13
<i>по предложение на адм. ръководител</i>	9	1	3	5
<i>по предложение на петима членове на ВСС</i>	2	0	1	4
<i>по предложение на ИВСС</i>	1	1	0	0
<i>по предложение на главния прокурор</i>	1	1	0	4
Приключени с решения дисциплинарни производства с наложено наказание, от които:	17	3	3	7
<i>забележка</i>	0	0	0	3
<i>порицание</i>	1	0	0	0
<i>намаляване на трудовото възнаграждение</i>	5	1	2	2
<i>понижаване в ранг или в длъжност</i>	5	1	0	0
<i>освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител</i>	2	0	0	1
<i>дисциплинарно освобождаване от длъжност</i>	4	1	1	1
Приключени с решения дисциплинарни производства с отхвърляне на предложението за налагане на дисциплинарно наказание	3	1	1	0
Постъпили в деловодството на ВСС заповеди на административни ръководители за обръщане на внимание по чл. 327 от ЗСВ*	28	25	5	11

* Общо срещу прокурори и следователи в окръжни следствени отдели при окръжни прокуратури.

Източник: Анализ на дисциплинарната практика на Висшия съдебен съвет през периода 1.01.2010 г. – 31.12.2010 г., достъпен на интернет страницата на ВСС; Отчети на Комисията по дисциплинарни производства за 2011⁷⁰, 2012⁷¹ и 2013 г.⁷²

Тези изводи се подкрепят и от резултатите от националното изследване. То 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 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 и останалите характеристики на средата създават едно устойчиво мнение за липса на справедливост, обективност и равно третиране на самите прокурори и се отразяват на усещането за независимост на отделния проку-

⁷⁰ Достъпен на: http://vss.justice.bg/bg/commissions/disciplinary/2012/otcet-disc_pr-2011.pdf.

⁷¹ Достъпен на: http://vss.justice.bg/bg/practice/reports/report_kdp_2012.pdf.

⁷² Достъпен на: http://vss.justice.bg/bg/practice/reports/report_kdp_2013.pdf.

пор. Всичко това води до обобщения извод, че липсва единен и последователен подход при прилагането на дисциплинарни наказания.

Проблематична изглежда и работата на Инспектората към ВКП, който е основен орган за вътрешен контрол в ПРБ. Освен това на регионално ниво съществуват аналогични структурни единици в апелативните прокуратури. През януари 2013 г. Инспекторатът към ВКП беше разформиран. Причината, посочена от главния прокурор, е свързана с „унищожаване на документи, образуване на проверки по анонимни сигнали и дисциплинарно преследване на прокурори заради решенията им по дела в съдебна фаза“⁷³. Пак тогава главният прокурор заяви „Аз не желая такъв инспекторат“⁷⁴. Неслучайно във Функционалния анализ на ПРБ са посочени редица препоръки за подобряване работата на Инспектората към ВКП. Там изрично е записано, че „за преодоляване на констатираните множество нарушения“⁷⁵ са предложени редица препоръки. Сред тях са „промяна в структурата, като сегашният отдел „Инспекторат“ да функционира като звено за вътрешен контрол; активизиране на работата на структурната единица; прецизиране на ревизионната дейност; актуализиране и прецизиране „на Методическите указания за контрол в системата на ПРБ (публикувани на ведомствения сайт на 10.06.2011 г.) и се отменят Методическите указания за работа на прокурорите в отдел „Инспекторат“ към ВКП (публикувани на сайта на 15.02.2011 г.), като се изготвят нови, адекватни на функциите правила“⁷⁶. Проблемите в Инспектората към ВКП не бяха подминати и от Доклада на ЕК от началото на 2014 г. по Механизма за сътрудничество и проверка⁷⁷.

⁷³ *Инспекторатът към ВКП бе разформиран заради съмнения за поръчкова работа*, публикувано на 31.01.2013 г. в „Медиапул“: <http://www.mediapool.bg/inspektorat-na-vkp-be-razformirovan-zaradi-samneniya-za-porachkova-rabota-news202353.html>.

⁷⁴ <http://legalworld.bg/29654.cacarov-iska-disciplinarka-sreshtu-apelativniia-prokuror-na-sofiia.html>.

⁷⁵ Вж. Функционален анализ на ПРБ, с. 48.

⁷⁶ Пак там, с. 49.

⁷⁷ Вж. Работен документ на службите на Комисията, България: Технически доклад придружаваш Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, \СОМ(2014) 36 final\, с. 11: „След разследване на инспектората към ВКП, който се занимава с разследвания на обвинения в корупция срещу магистрати, неговият ръководител бе освободен официално поради неправомерни действия и в момента е в ход дисциплинарно производство. Според главния прокурор е констатиран голям брой безрезултатни проверки и се изрази безпокойство относно неправомерен натиск срещу магистрати“, достъпен на: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf.

V. Взаимодействие с други органи и лица

Фактор 20: Взаимодействие със съдиите

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

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция ↔
<p>Отношенията между съдиите и прокурорите са основани на професионализъм и взаимно уважение. Продължават обаче случаите на контакти <i>ex parte</i> между съдия и прокурор, както и на контакти в отсъствието на други участници в процеса, особено в по-малките съдилища.</p>		

Анализ/правна уредба:

Правната уредба по този фактор не е претърпяла развитие след ИРП 2010 г. 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 ВСС. Вж. чл. 30 ЗСВ, чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Не е необичайно прокурор да стане съдия и обратно, макар и в по-редки случаи. В тази връзка чл. 29, ал. 1 и 3 НПК изрично установява забраната в състава на съда да участва съдия, който е бил прокурор по делото.

Глави IV, XIX и XX от НПК посочват повечето от функциите на първоинстанционния наказателен съд в досъдебното и съдебното производство. Съдът разглежда и се произнася по исканията за налагане на мярка за неотклонение задържане под стража, разглежда тълбите и оплакванията на пострадалия, има отношение по допускането на доказателствата, произнасянето по исканията за отмяна на наложена мярка за неотклонение, постановяването на присъдите и др. 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; да прекрати наказателното производство, ако например установи, че не са налице доказателства или деянието, описано в обвинителния акт, не е съставомерно. Вж. чл. 249–250 НПК.

Запазва се тенденцията на намаляване на броя на върнатите за доразследване дела в абсолютни стойности. „С цел създаване на постоянно действащ механизъм за наблюдение и контрол на върнатите дела и оправдателните присъди, бе издадено Указание на главния прокурор с оглед преодоляване на повтарящи се слабости и грешки в прокурорската дейност, относно подобряване на организацията на работа в прокуратурата“⁷⁸. В случаите по чл. 249–250 НПК прокурорът може да протестира определението от разпоредителното заседание. В съдебната фаза наказателният съд може също да прекрати производството и върне делото на прокурора поради липса на подсъдност, процесуални нарушения, липса на доказателства, несъставомерност на деянието и др. *Пак там*, чл. 288–289 НПК.

⁷⁸ Указание с изх. № 154 от 28.03.2012 г.

Статистиката по тези рубрики е, както следва:

	2012	2011	2010
Общо подадени протести	2643	2705	2575
Въззивни протести	1312	1373	1239
Разгледани въззивни протести	581	544	559
Уважени въззивни протести	26.2%	29.6%	28.4%
Неуважени въззивни протести	73.8%	70%	70%
Касационни протести	155	129	121
Разгледани касационни протести	61	Няма данни	Няма данни
Уважени касационни протести	20	36%	46.6%
Неуважени касационни протести	41	64%	53.4%

* Данните са представени с числови стойности (в проценти или абсолютни числа) така, както се намират в съответните доклади на ПРБ.

Източник: Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2010 (с. 66), 2011 (с. 71) и 2012 г. (с. 51).

Интервюираните са единодушни, че отношенията между съдии и прокурори се запазват много добри, в този смисъл няма изменение от констатациите от ИРП 2010 г., когато беше установено съществено подобрене през последните тогава четири години. Следва да се отбележи, че и в ИРП от 2006 г. повечето от интервюираните са били на мнение, че отношенията между съдии и прокурори по принцип са професионални и сърдечни, основани на взаимно уважение.

Както беше посочено и по-горе, следва да се работи по-скоро в насока за по-голяма чувствителност на магистратите по отношение на контакти между съдии и прокурори извън съдебна зала (*ex parte*), при които се обсъждат висящи дела. Такива практики, ако не по друг начин, на външен вид пораждават усещане, че е възможно да не са в полза за другата страна в процеса. Интервюираните разбират същността на проблема, но част от тях споделят, че самите те са провеждали разговори с колегите си извън съдебната зала по висящи дела в отсъствието на другите участници в процеса. Твърдят, че всеки магистрат в практиката си е прибегвал до това. Сочат, че това е правено неизменно в полза на работата. Твърди се, че това е особено разпространено в по-малките съдилища и прокуратури, където всички магистрати се познават добре и отношенията между съдии и прокурори са много близки. Това обаче не е характерно само за тях, тъй като интервюирани магистрати от най-високите йерархични нива се съгласяват, че в магистратурата има „чувство за общност“. Това в никакъв случай не е отрицателна констатация, напротив. Следва обаче да се държи сметка за мярата и в тази връзка следва да припомним, че Етичният кодекс на магистратите изрично забранява обсъждания на делата в отсъствието на другите участници в процеса.

Не може да се подмине и периодично поставяният въпрос за някаква форма на разделяне между съдии и прокурори, както и за мястото на прокуратурата. Настоящото изследване се занимава с правомощията и дейността на прокуратурата, а дискусиата за нейното място трябва да бъде пречупена през обсъждане на начина, по който тя се отчита, и отговорността, която носи. По същия начин трябва да бъде разглеждан и въпросът за разделяне на ВСС на две отделни камари. Разумни са аргументите за решаване на кадровите въпроси и тези, свързани с дисциплинарната отговорност на

съдии и прокурори, само от съдии и прокурори. От друга страна обаче стои аргументът за „капсулиране“ на отделните елементи на съдебната власт, като недопускането на „поглед отвън“ може да доведе до израждане на системата.

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 прокуратурата и полицията продължава да се подобрява, но при разследващите полицианти, подчинени на МВР, има още какво да се желае, особено в сферата на обучението и ресурсното обезпечаване – проблеми, които са все по-осезаеми. Преобладаващото мнение е, че разследването е най-слабата част от обвинението. Интервюираните отбелязаха тенденции през последните години в динамиката на отношенията между прокуратурата и полицията, свързани с опити за вземане на фактическо надмощие на полицията над прокуратурата, което не е в унисон със закона, според който прокуратурата е господар на досъдебното производство.</p>		

Анализ/правна уредба:

Както бе отбелязано и по-рано, според чл. 127 от Конституцията и чл. 46 от НПК функции на прокурора в наказателното производство са да ръководи разследването на престъпните деяния и да упражнява надзор върху него, както и сам да извършва разследване. Разследващите органи са НСлС (следователите, които са магистрати наред със съдиите и прокурорите и са подчинени на главния прокурор наред с прокурорите съгласно чл. 136, ал. 3 ЗСВ), служителите на МВР, назначени на длъжност „разследващ полицай“, служителите от Агенция „Митници“, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“ и в случаите, предвидени в НПК, полицейските органи в МВР и митническите органи в Агенция „Митници“. Вж. чл. 52 НПК след измененията от ДВ, бр. 93 от 2011 г., в сила от 1.01.2012 г. По закон разследващите органи работят под ръководството и надзора на прокурор.

Прокурорите ръководят цялото разследване. По закон, според чл. 196 и 197 НПК, прокурорът разполага с широки правомощия по отношение на ръководството и надзора на предварителното разследване. На прокурора е възложено да ръководи и да контролира непрекъснато хода на разследването и да дава указания по него; да участва при извършването или да извършва действия по разследването; да отстранява разследващия орган, ако е допуснал нарушение на закона или не може да осигури правилното провеждане на разследването; да изземва делото от един разследващ орган и го предава на друг; да възлага на съответните органи на МВР извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението; да отменя по свой почин или по жалба на заинтересованите лица постановленията на разследващия орган; да следи за законосъобразното провеждане на разследването, а писмените му указания до разследващия орган са задължителни; при необходимост може сам да извършва

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. Според много от интервюираните в последните години е налице отстъпление от законовите норми. Отбелязва се, че има опити МВР да доминира в отношенията с прокуратурата, като прокурори се чувстват подлагани на натиск да бъдат по-безкритични към работата на полицията. Други отбелязват, че това следва да се разглежда през призмата на по-доброто взаимодействие и разбирателство между разследващите полицаи и прокурори. Интервюираните са категорични, че качеството на работата на полицията не е добро – не само от гледна точка на разследването, но и на разкриването на престъпления. Текуществото е голямо, новите кадри не са достатъчно подготвени, особено по отношение на престъпления с по-голяма сложност. Тези констатации не могат да бъдат оправдани само с голямата натовареност на разследващите полицаи, тъй като чл. 194, ал. 3 НПК дава възможност да се възлагат действия по разследването и на полицаи, които не са разследващи органи. Тоест при по-голяма гъвкавост един разследващ полицай може да бъде разтоварен и по този ред. Законодателят прави опит да се справи с тези проблеми с нормата на чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК, която от 2009 г. дава възможност на административните ръководители на прокуратурите да възлагат конкретни дела, характеризиращи се с фактическа и правна сложност, за разследване на следователите. Така се направи опит да се отговори на една от критиките в ИРП 2010 г., че наличният ресурс на следствието на практика е неизползван поради законодателната уредба. Видно от Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2013 г., за с.г. броят на наблюдаваните досъдебни производства, по които разследванията са водени от следователи, е нараснал с 6%. В НСЛС са разследвани 659 досъдебни производства за 2013 г., като средната натовареност на следовател там е 8,24 досъдебни производства за годината.

Промените в сила от 1.01.2012 г., с които се въведе митническото разследване, са нова стъпка към разтоварването на разследващите полицаи. Следва обаче да се посочи, че битовите условия, в които работят разследващите полицаи, техническата им обезпеченост и възнагражденията не са фактори, които допринасят за мотивацията им. Голямо влияние оказва и ситуацията на двойно подчинение на разследващите полицаи. Те са подчинени както на прекия си началник в системата на МВР, така и на наблюдаващия прокурор. Не може да се твърди, че този дуализъм е безпроблемен.

Прокуратурата прие редица съвместни инструкции, последната от които актуализира предишна такава с МВР, Министерството на финансите (МФ), Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ) и ДАНС от 11.03.2013 г. Такива инструкции съществуваша и преди подписването на споменатата, но имаше място за значително подобряване на взаимодействието. В този смисъл е рано да се дава оценка на тази инициатива и нейния ефект. По отношение на КОНПИ взаимодействието с прокуратурата беше единствената критика към предшественика ѝ Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД) в междинния доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и проверка от 8.02.2012 г.

Макар да не става дума за разследващи органи, тук е подходящо да отбележим и липсата на ефективно взаимодействие между прокуратурата и контролните органи. Практиката на буквалното затрупване на прокуратурата с всевъзможни сигнали от контролните органи в изпълнителната власт следва да бъде преустановена. Тук систематично следва да се постави въпросът и за ефективността и ефикасността на тези контролни органи, но той е извън обхвата на настоящия анализ. Тези органи обаче играят

и важна превантивна функция, която е от ключово значение за функционирането на цялата система, включително на прокуратурата.

Според статистическите данни за първото полугодие на 2012 г. „осъдените и санкционирани лица спрямо лицата с постановени съдебни актове съставляват дял от 95,6%.“ В този смисъл делът от статистическите данни в ИРП 2010 г. (96%) се запазва стабилен. Съдейки по статистиката, изглежда, че работата на полицията и прокуратурата е ефективна. Някои от интервюираните сочат обаче, че тази добра статистика се дължи на липсата на декриминализация на редица маловажни състави или на престъпления, по които няма никаква сложност. Като пример се сочи чл. 324 НК, по който няма реална дейност, която следва да бъде извършена. В тази връзка припомняме, че прокуратурата нееднократно е поставяла въпроса за декриминализация с цел прокурорите да бъдат разтоварени и да могат да се фокусират върху дела с по-висока степен на обществена значимост. Друг фактор според интервюираните е високата „успеваемост“ на прокуратурата в малките населени места. Сочи се обаче, че по делата с фактическа и правна сложност и в големите прокуратури процентът е значително по-нисък. Статистиката на прокуратурата по отношение на организираната престъпност например сочи, че по този показател успеваемостта е по-скоро спадаща.

	2012	2011	2010
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	121	290	209
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	19	11	6

Със законодателните промени в сила от началото на 2012 г., с които се създаде специализираната прокуратура, се прави опит да се отговори и на част от препоръките в ИРП 2010 г. чрез специализация на прокурорите в една от най-невралгичните области – противодействието на организираната престъпност. Така се продължи и институционализира добрата практика за използването на съвместни екипи при специалните и сложни разследвания, която следва да бъде задълбочена. Само така ще се подобри качеството на разследването и упражнявания по тях надзор и ще се даде възможност на прокурорите да поемат повече дела, като същевременно запазват същото качество при упражняването на надзор и ръководство. Остава в сила препоръката от ИРП 2010 г., според която друг начин да се подобри качеството на прокурорски надзор би било да се използват по-добре процесуалните правила в глава XXXI, чл. 396–411 НПК. Там са предвидени процедури за завеждане на дела срещу служители на МВР също и на основание 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 скрити от контрола на обществото. Сочи се, че исконите за прояви на полицейско насилие са съвсем малко.

В този смисъл полицаи и прокурори са постигнали значителен напредък, но има да се извърви още дълъг път за по-успешно и ефективно взаимодействие. Прокурорите трябва да поемат все повече отговорност за ръководенето на разследванията, а разследващите полицаи на подчинение на МВР постепенно да подобряват своята ефективност, въпреки проблемите, които стоят пред тях. Необходимо е обаче съществено подобрене в сферата на обучението и ресурсите.

Фактор 22: Взаимодействие със защитата на обвиняемия

Прокурорите съблюдават 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>Прокурорът носи главната отговорност за гарантиране правата на защитата по време на разследването. Прокурорите принципно уважават независимата функция на защитата и правата на адвокатите са защитени от закона. Твърди се, че има и отклонения. Адвокатите все още отбелязват, че в някои случаи прокурорите не са напълно коректни, когато говорят пред медиите, като предоставят детайли по дадено дело, или когато се опитват да пледират пред медиите.</p>		

Анализ/правна уредба:

НПК и Законът за адвокатурата дават основната правна регламентация по този фактор. Посочва се, че правата на защитата са неприкосновени. Вж. Закона за адвокатурата, обн., ДВ, бр. 55 от 25.06.2004 г., посл. изм., ДВ, бр. 97 от 7.12.2012 г. (по-нататък ЗА). Правната рамка в страната утвърждава принципа на равнопоставеност на страните в процеса. НПК предвижда, че защитата има право: 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. Тези права на защитника могат да бъдат упражнявани още в хода на досъдебното производство. Вж. чл. 99 НПК.

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. При приключването на разследването прокурорът проверява дали са извършени всички действия по разследването и позволява предявяването на цялото разследване на обвиняемия, защитника и пострадалиите (и техните адвокати). Разследващият орган дава възможност на защитата и обвиняемия да проучат материалите по делото, като могат да правят писмени и устни искания, бележки и възражения, по които се произнася прокурорът. Решението на прокурора може да бъде атакувано пред прокурор от по-горестоящата прокуратура. При извършване на допълнителни действия по разследването могат да присъстват и лицата, по искане на които те са предприети. *Пак там*, чл. 224, 226–230. 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. *Пак там*, чл. 381.

Подобно на чл. 99 НПК, чл. 31 ЗА 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. Член 33 ЗА гласи, че адвокатските книжа, досиета, електронни документи, компютърна техника и други носители на информация са неприкосновени и не подлежат на преглеждане, копиране, проверка и изземване.

Кореспонденцията между адвоката и неговия клиент, без оглед на начина, по който се осъществява, включително по електронен път, не подлежи на преглеждане, копиране, проверка и изземване и не може да бъде използвана като доказателство. Разговорите между адвокат и негов клиент не могат да се подслушват и записват. Евентуално направените записи не могат да се използват като доказателствени средства и подлежат на незабавно унищожаване. Адвокатът не може да бъде разпитван в процесуално качество относно: разговорите и кореспонденцията му с клиент; разговорите и кореспонденцията му с друг адвокат; делата на клиент; факти и обстоятелства, които е узнал във връзка с осъществяваната защита и съдействие. В тази връзка следва да си припомним и споменатата вече по-горе Инструкция за действията, които могат да извършват органите на досъдебното производство по отношение на адвокати. По-специално чл. 3, който забранява разпита на адвокат в каквото и да е процесуално качество, и чл. 9–13, свързани с претърсване на кантора на адвокат и използване на специални разузнавателни средства (СРС) по отношение на него.

Адвокатите са равнопоставени във всички производства и адвокатът е приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и съдействие. Вж. чл. 29, ал. 1 ЗА. Ако правата на защитата са нарушени, адвокатският съвет може да направи предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу прокурор или за налагане на дисциплинарно наказание. Вж. чл. 29–30 ЗА. По преценка на ВСС би могло да се образува дисциплинарно производство срещу съответния прокурор.

Следва да се отбележи, че интервюираните представители на адвокатурата бяха категорични, че между тях и прокурорите има дух на взаимно уважение и колегиално отношение. Адвокатите могат да сочат и да искат да бъдат допуснати нови доказателства. Понякога отказът за допускане на доказателствата е необоснован, с мотиви в едно изречение, че те не са относими. В някои случаи това води до невъзможност прокурорът да си изясни делото и така да бъде „изненадван“ от защитата в съдебна фаза. Това е и една от причините за забавяне на делата в съдебна фаза. От друга страна, тук е относимо и твърдението, че прокурорът отговаря за спазването на правата на защитата през цялата досъдебна фаза, включително и като упражнява надзор върху разследването. Споменатите вече мнения, че прокуратурата е станала по-безкритична към работата на полицията в досъдебна фаза, също са критика, относима към този фактор.

В някои случаи, по дела от особен обществен интерес, някои прокурори използват достъпа до медиите по неправилен начин, като разгласяват подробности около разследванията, предоставят детайли по дадено дело или се опитват да пледират пред медиите.

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 формирования на гражданското общество.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция ↔
<p>Прокуратурата продължава да работи интензивно с медиите. Прокуратурите от окръжно и по-високо ниво, както и големите районни прокуратури имат говорители. Осъществява се и сътрудничество с неправителствените организации по важни инициативи за гражданско обучение. Все още се наблюдават случаи, при които по дела с висок обществен интерес прокурори правят изявления пред пресата, които са по-скоро субективни и създават определени обществени очаквания. Това от своя страна създава излишна враждебност на обществото не само към обвиняемите/подсъдимите, но и към прокуратурата, особено когато съответните дела нямат успех. Необходимо е да бъде намерен балансът между директна работа с медиите и другите средства за комуникация и предоставянето на информация единствено през филтъра на пресцентъра на ПРБ.</p>		

Анализ/правна уредба:

ЗСВ задължава прокурорите да пазят служебна тайна. За такава се считат и сведенията, които са им станали известни в кръга на службата, както и тайната на съвещанията, даже и след решаването на делата. Прокурорите нямат право публично да изразяват предварително становище по дела, независимо дали са възложени на тях или на друг прокурор. Вж. чл. 156, 211 и 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. Член 360 НК запрещава разгласяване на служебна тайна. Тази разпоредба във вр. с чл. 198 НПК поставя ограничения да се разпространява информация по текущи дела.

През май 2009 г. ВСС прие Етичния кодекс на магистратите. Кодексът предвижда, че по висящи пред него производства магистратът не може да прави публични изявления или коментари, чрез които да се ангажира за 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 в закона случаи.

Същевременно прокуратурата следва да предоставя информация на обществеността, особено при разследване на престъпления или при събиране на доказателства. Законите на страната не забраняват това, а Етичният кодекс на магистратите установява възможност в съответствие с изискванията на закона да се предоставя на обществеността полезна, своевременна, разбираема и надлежна информация. Магистратът може да излага пред обществеността лично или чрез медиите мотивите за своите решения по дела, представляващи обществен интерес. От друга страна поради това, че не може прокурори да дават информация по чужди производства, прокуратурата е въвела фигурата на говорителя. Говорителите са специално обучени прокурори, които поднасят информацията по начин, който съответства на въведените от закона рестрикции.

Следва да се отбележи, че Функционалният анализ отделя специално място на публичната комуникация. Там изрично е констатирано, че „ПРБ не е установила ця-

лостна и последователна политика в тази област⁷⁹. Подчертана е липсата на стандарти за отделните видове публична комуникация, както и прекалената централизация и „нарушеният диалог между териториалните прокуратури и местните медии“⁸⁰. Сред препоръките, които Функционалният анализ извежда, трябва да бъдат отбелязани **„Овластяване на наблюдаващия прокурор да коментира делото (поотделно или заедно с говорителя) като възможно решение на проблема с липсата на достъпна бърза реакция“**, **„Ограничаване на практиката за даване на интервюта „на крак“**, при които прокурорът е обграден от десетки журналисти и подложен на кръстосан огън“ и **„Популяризиране работата на прокуратурата**. Възможна форма е периодичното организирането на Ден на отворените врати...“⁸¹ (запазен е акцентът от оригинала на документа, бел. БИПИ).

Проблем, който възникна през последните години, беше свързан с огласяването на данни от МВР по текущи разследвания без разрешение от прокурор. Новият главен прокурор заяви публично, че е изпратил писмо до ръководството на МВР тази практика да бъде преустановена⁸². Това потвърждава мнения, изразени и от интервюирани, според които забраната да се коментират производства без разрешение на прокурора е била нарушавана.

Въпреки тези положителни елементи, през последните години се наблюдава известно отстъпление от заявените публичност и откритост в комуникациите с общество и медии. За това свидетелстват негативното отношение към конкретни журналисти, публикували материали, съдържащи критики към работата на прокуратурата⁸³, и привикването им за обяснения и искания да разкрият източниците си на информация⁸⁴. Освен това увеличената прозрачност и достъпът на медиите се използва от някои прокурори, за да пледират публично или да предоставят информация, която далеч надхвърля необходимото и може да затрудни работата по разследването. Освен че уронват престижа на обвиняемите/подсъдимите, за които още не е доказано, че са виновни, публичното им очерняне създава нереалистични представи у медиите и сред широката общественост. Когато такива дела завършат без успех, се поражда силни критики, насочени срещу прокуратурата за това, че не е успяла да осъди някого, описан от нея като заплаха за обществото и очевидно виновен. Притеснение буди и фактът, че в последно време и въпреки препоръката от Функционалният анализ (виж по-горе), прокуратурата рязко промени практиката си и вече не посочва имената на наблюдаващия прокурор. Това създава сериозни трудности, особено за адвокатите, които са затруднени да представляват ефективно своите клиенти и са принудени да пишат бланкетни молби.

⁷⁹ Вж. Функционален анализ на ПРБ, с. 259 и сл., достъпен на: <http://www.prb.bg/main/bg/Information/download/1925/>.

⁸⁰ Пак там, с. 261.

⁸¹ Пак там, с. 261.

⁸² Цацаров затваря устата на МВР, публикувано на 23.03.2013 г. във в. „Труд“: <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=1861118>.

⁸³ Българският „Уотъргейт“: А кой ще проверява проверяващия?, публикувано на 5.04.2013 г. в „Медиапул“: <http://www.mediapool.bg/balgarskiyat-uotargeit-a-koi-shte-proveryava-proveryavashtiya-news204856.html>.

⁸⁴ Прокуратурата заплаши журналиста Борис Митов заради разкрития срещу Роман Василев, публикувано на 5.04.2013 г. в Нюз.бг: http://news.ibox.bg/news/id_1541947886.

В този смисъл, макар прокуратурата да продължава да работи интензивно с медиите⁸⁵, на някои от старите предизвикателства, наред с нови такива, възникнали след ИРП 2010 г., трябва да бъде обърнато специално внимание. Необходимо е да бъде намерен балансът между директна работа с медиите и другите средства за комуникация и предоставянето на информация единствено през филтъра на пресцентъра на ПРБ.

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>Традиционно прокуратурата полага сериозни усилия да реагира своевременно на исканията за международно сътрудничество. Като лица за контакт по дела, свързани с екстрадиция, заповеди за арест и взаимна правна помощ в рамките на ЕС, българските прокурори са много добре подготвени.</p>		

Анализ/правна уредба:

Според българското право международната правна помощ по повечето наказателни дела се урежда като цяло от НПК. Вж. чл. 471–479. Екстрадицията е уредена в Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест, обн., ДВ, бр. 46 от 3.06.2005 г., посл. изм., ДВ, бр. 55 от 19.07.2011 г. (по-нататък Закон за екстрадицията и ЕЗА); Закона за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни решения и решения за пробация с оглед упражняване на надзор върху пробационните мерки и алтернативните санкции, обн., ДВ, бр. 25 от 25.03.2012, в сила от 25.04.2012 г.; Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства, обн., ДВ, бр. 59 от 21.07.2006 г., в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз – 1.01.2007 г. В частта, касаеща европейската заповед за арест, българското законодателство транспонира Рамковите решения 2002/584/ПВР от 2002 г. и изменящото го Рамково решение 2009/299/ПВР; Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции, обн., ДВ, бр.15 от 23.02.2010 г., изм., ДВ, бр. 55 от 19.07.2011 г., транспониращ Рамковото решение за взаимно признаване на актове, с които се налагат финансови санкции. Друг важен инструмент в рамките на ЕС е свързан с предоставянето на правна помощ, която се осъществява по силата на Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите членки на ЕС от 2000 г. (по-нататък Конвенция 2000) и Протокола към нея за обмен на информация за движение на средства по банкови сметки от 2001 г., в сила за България по Решение на Съвета на ЕС от 8.12.2007 г.

ВКП има ключова роля в сферата на международното сътрудничество, макар след Конвенция 2000 да не е централен орган. ВКП 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

⁸⁵ *Прокуратурата ще учи 80 магистрати на диалог с гражданското общество*, публикувано на 1.10.2013 г. в „Медианул“: <http://www.mediapool.bg/prokuraturata-shte-uchi-80-magistrati-na-dialog-s-grazhdanskoto-obshtestvo-news211766.html>.

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.

Докато в случаите, касаещи държави-членки на ЕС, е налице свободно движение на съдебните актове при предаване на лица по реда на Закона за екстрадицията и ЕЗА, молбите на чужди държави за екстрадиция или временно задържане се препращат по обичайния ред от МП на ВКП. Когато вече има готовност за предаване на лицето, подлежащо на екстрадиция, международноправният отдел на ВКП уведомява молещата държава. Искане за екстрадиция на лице, извършило престъпление, подсъдно на българския съд, се прави от: главния прокурор – за обвиняем или за осъден с влязла в сила присъда, и министъра на правосъдието – за подсъдим, по предложение на съответния съд. *Вж.* глава III, раздел I и чл. 23 от Закона за екстрадицията и ЕЗА.

По силата на Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства искане за отнемане на обезпеченото имущество или предаване на доказателствата, издадено от компетентен български орган (съд или прокурор), се изпращат за признаване и изпълнение пряко на компетентния орган в изпълняващата държава, придружени с реквизитно удостоверение от ВКП. *Вж.* чл. 4, ал. 3 и чл. 19, ал. 2 от Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства. Тези разпоредби са систематично свързани с разпоредбите на Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции, тъй като с първия закон се реализира обезпечаването и запазването на доказателства и имущество, а с втория – реалното изпълнение на решенията за отнемане и предаване на имущество и доказателства. По втория закон прокуратурата участва в производството. *Вж.* чл. 16 от Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции.

Основен елемент на международното сътрудничество са изпращането на молби за правна помощ (МПП) и издаването на европейска заповед за арест. Следва да се отбележи и че главният прокурор е издал Инstrukция 5332/15.10.2008 г., касаеща прилагането на ЕЗА. Тя цели да напъти прокурорите за адекватното изпълнение на задълженията им по Закона за екстрадиция и ЕЗА, който пък и транспонира Рамковото решение за ЕЗА. Инstrukцията указва на прокурорите условията за изпълнение на ЕЗА, изведени са формата и съдържанието, на които трябва да отговаря ЕЗА, както и редът за изпращане при изходящи искания за изпълнение на ЕЗА. Разписана е и процедурата при получаване на ЕЗА, както и особеностите при получаване от Итерпол и получаване директно в прокуратурата. Отделна глава е посветена на особени случаи, свързани с ЕЗА. Акцент е поставен и на задължението за уведомяване на ВКП, както и на особености при отлагане на предаване на исканото лице. Тази заповед е отменена с нова Заповед 1774/2014 г. от 19.05.2014 г.

Международно сътрудничество	2012	2011	2010
Изпратени за изпълнение МПП	1045	541	525
Получени за изпълнение МПП	509	434	512
Издадени ЕЗА	235	255	177
Изпълнени ЕЗА, които са издадени от други държави	139 от 231	155 от 249	64 от 155

Източник: Годишни доклади на ПРБ.

В сферата на международното сътрудничество прокуратурата е оценявана неизменно високо за полагащите от нея усилия да отговаря бързо на исканията за международна правна помощ и екстрадиция. На регионално ниво прокурори са определени като лица за контакт в рамките на ЕС по въпросите, свързани със сътрудничеството по международно правните въпроси. Това са 40 прокурори, които са определени със Заповед № 6880/26.10.2007 г. на главния прокурор. Може да се твърди, че вследствие на проведените обучения прокурорите имат добро разбиране за механизмите на сътрудничество в рамките на ЕС.

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.

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
<p>Проблемът с бюджетирането на съдебната власт и в частност на прокуратурата продължава да стои на дневен ред. Прокуратурата, макар и в ограничен обем, взема участие в процеса на изготвяне на бюджета чрез даване на предложения до МП. Проектът за бюджет на съдебната власт се разглежда във ВСС. В голяма степен проблемът е обвързан и с отговорността и отчетността на прокуратурата. Логично би било, ако няма добра отчетност, това да рефлектира и върху бюджета. Отделен въпрос е, че като цяло бюджетът на съдебната власт и респективно на прокуратурата все още не се прави на програмна база.</p>		

Анализ/правна уредба:

Съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията „[с]ъдебната власт има самостоятелен бюджет“. Министърът на правосъдието „предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във ВСС.“ Вж. чл. 130а, т. 1 от Конституцията. Приемането на окончателния проект на бюджета остава в правомощията на ВСС, съгласно чл. 130, ал. 6, т. 4 от Конституцията. В допълнение ЗСВ дава право на ВСС да определя заплатите на съдиите, прокурорите и следователите. Вж. чл. 30, ал. 1, т. 8 ЗСВ.

ЗСВ урежда също така и общата процедура за изготвяне на бюджета, включително и изискването бюджетът на съдебната власт да бъде самостоятелно перо от държавния бюджет, като ВСС е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, а прокуратурата се явява второстепенен такъв. Вж. чл. 361 ЗСВ. Единствената ограничена възможност на прокуратурата относно бюджетната процедура се изразява в първоначалното участие в изготвянето на проектобюджета от МП, тъй като може, но ЗСВ след редакцията на чл. 362 от 2009 г. не задължава МП да приеме мненията и предложенията за бюджета на съдебната власт и от главния прокурор. Вж. чл. 362 ЗСВ. От друга страна следва да се признае, че главният прокурор участва по право във ВСС, който приема проекта за бюджет. В тази връзка си струва да се спомене Становище на Консултативния съвет на европейските прокурори към Съвета на Европа (Opinion 7 on the Management of the Means of the Prosecution Services) от 27.11.2012 г., което би следвало да се има предвид при развитие на технологията и уредбата, касаеща бюджетната процедура, и е свързано с нуждата от практики, които кореспондират с адекватно консултиране на прокуратурите, що се отнася до тяхното финансово осигуряване.

Съгласно Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. определенният бюджетен разход на прокуратурата на Република България (в т.ч. специализираните прокуратури) е в размер на 162 708 000 лв. от общо предвидени 404 000 000 лв. за органите на съдебната власт.

БЮДЖЕТ НА ПРОКУРАТУРАТА (в хиляди)

	Искане на ВСС за бюджет на прокуратурата		Одобрен бюджет на прокуратурата		% на съкращението
	лв.	щ.д. ⁸⁶	лв.	щ.д.	
2010	208 103.53	140 659.91	154 908.00	104 704.36	25.57
2011	190 141.00	128 096.28	154 908.00	104 704.36	18.53
2012	190 499.308	127 660.82	158 908.00	106 490.29	16.58

Източник: Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2012 г. (№ 102-01-71 от 31.10.2011 г., 41-ото НС); Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г. (№ 002-01-83 от 1.10.2010 г., 41-ото НС); Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2010 г. (№ 902-01-37 от 29.10.2009 г., 41-ото НС); Данни на Комисия „Бюджет и финанси“ на ВСС.

В този смисъл констатациите от ИРП 2010 г. остават непроменени. Ролята на прокуратурата при изготвянето на собствения ѝ бюджет е ограничена. Следва да се има предвид, че МП носи отговорност за управление на имуществото на съдебната власт – чл. 130а, т. 2 от Конституцията. В този смисъл ограничената роля на прокуратурата относно бюджета се балансира частично с отговорността на МП за сградния фонд.

В рамките на този фактор трябва да бъде отбелязано, че проблемите, свързани с бюджетирването на съдебната власт, не опират единствено до съда или прокуратурата. Върховният административен орган на съдебната власт – ВСС, е институцията, която трябва да разполага с нужната компетентност и подготовка за изработването на бюджет, защитим пред изпълнителната власт. Към настоящия момент бюджетът, който ВСС подготвя, е все още институционален и функционален, но не и програмен. Формулирането на програмен бюджет в голяма степен е обвързано с отчетността на отделните институции в рамките на съдебната власт. Неслучайно и прокуратурата в своя годишен доклад за 2012 г. препраща към ВСС, отбелязвайки, че „в контекста на независимостта на бюджета на съдебната система и в частност на прокуратурата, би било добре с решаването на тези проблеми да се ангажира и ВСС“⁸⁷. Няма пречка обаче и към настоящия момент прокуратурата да играе по-активна роля в този процес, изразяваща се в по-детайлна финансова отчетност и мотивиране на искане за увеличаване на бюджета.

⁸⁶ Изчисленията са на база средномесечния курс на долара на Българската народна банка (БНБ) към м. декември на съответната година. Месечните курсове на лева към щатския долар на БНБ са достъпни на: http://bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_download/s_monthly_exr_bg.xls.

⁸⁷ Доклад на ПРБ за 2012 г., с. 140, достъпен на: http://prb.bg/uploads/documents/docs_3923.pdf.

Фактор 26: Ресурси и инфраструктура

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

Заключение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
<p>Министерството на правосъдието е институцията, която управлява сградния фонд и движимите вещи на съдебната власт. Този смесен статут продължава да води до проблеми, особено в някои от по-големите прокуратури. Изглежда, че се правят стъпки за разрешаването им, но те не са достатъчни и не се осъществяват с нужната бързина. Недостатъчният сграден фонд и проблеми с битовите условия редовно присъстват в годишните доклади на прокуратурата. В области като човешки ресурси има адекватно финансиране.</p>		

Анализ/правна уредба:

Както беше коментирано и във Фактор 25, съгласно Конституцията съдебната власт има самостоятелен бюджет. Вж. чл. 117, ал. 3. Според посоченото в ИРП 2010 г. съдебната система не разполага с пълен контрол върху своя бюджет и ресурси. ВСС организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез главния прокурор и другите съдебни органи. Вж. чл. 365 ЗСВ. МП пък отговаря за управлението на сградния фонд и движимите вещи на съдебната система и осигурява средствата за строителство и основен ремонт. Вж. чл. 387–388 ЗСВ. Министърът на правосъдието разпределя ползването на недвижимите имоти между отделните органи.

Според предоставените данни бюджетът на прокуратурата се е увеличил като абсолютна стойност, но продължава да бъде значително под заявените от ВСС проекти.

В някои сфери нивото на ресурсите остава неадекватно, като това се отнася с особена сила за пренаселените кабинети. Не са преодолени проблемите, свързани с недоброто състояние на съдебните сгради, където се намират и кабинетите на прокурорите – проблем, идентифициран в ИРП 2010 г. Лошото състояние на съдебните сгради създава пречки пред ефективното администриране на правораздаването. Останалите инфраструктурни проблеми включват липса на подходящо място за архив; невъзможността в някои сгради адекватно да се раздели движението на граждани, затворници, свидетели и съдии; липса на обезопасено място в съдебните сгради, където се държат затворниците, преди да влязат в съдебната зала.

По отношение на технологичната инфраструктура има забележимо подобрение. Прокурорите имат възможност да използват Унифицираната информационна система (УИС), внедрена във всички прокуратури, което много облекчава дейността на прокуратурата. След структурните промени в съдебната система през 2009 г. прокуратурата пое ангажимента да ръководи Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП), която в процес на работа и все още не е завършена. ЕИСПП се разработва още от 1998 г. В цитираните вече Функционален анализ и План за действие до 2015 г. на завършването на ЕИСПП се отделя специално място.

Непостоянна остава и информацията по отношение на човешките ресурси и тяхното адекватно разпределение. Интервюираните са почти единодушни, че този проблем е съществен и на този етап няма как да се даде обоснован отговор поради протичащите процеси във ВСС, където се прави оценка и на натовареността, както и поради ста-

тистиката, която изглежда в някои случаи буди съмнение за обективността на данните, съдържащи се в нея. През март 2013 г. новият главен прокурор възложи извършването на функционален анализ, в който въпросите за натовареността и разпределението на ресурсите заемат важно място.

В този смисъл са и констатациите на Функционалния анализ на ПРБ. Според него „сегашната структура е нефункционална и поражда сериозни съмнения в ефективността. Формализмът обуславя липсата на реципрочност между огромния ресурс от хора, отдели и сектори, от една страна, и задачите, които прокуратурата трябва да изпълни, от друга. Налице е дефицит на рационалност при съотношението между прокурорите, ръководещи някакво звено (завеждащи отдели и сектори) и общо прокурорите във ВКП, което съотношение е 48/95, т.е. буквално всеки втори магистрат е и ръководител на структурна единица (в немалко случаи и сам на себе си).“ (акцентът е в оригинала) Някои прокуратури са много натоварени (например СРП), и е нужно преразпределение на човешките ресурси, каквито стъпки към лятото на 2014 г. вече са предприети.

Според някои е необходим допълнителен помощен персонал, по-специално прокурорски помощници, които да поемат част от многото административни задължения. Следва обаче да се отбележи, че длъжността на прокурорския помощник не се утвърди като кариера, а като стъпка към работа като магистрат. Една от причините е и в това, че прокурорските помощници изпълняват повече помощни функции, а не се използват за аналитична дейност например.

Фактор 27: Ефективност

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

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

Заклучение	Съотношение: неутрално	Тенденция: ↔
<p>Въпреки че в някои области прокуратурата бележи определен напредък, постигането на функционална ефективност остава предизвикателство. Все повече 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. В голяма степен обаче ефективността в ежедневната работа на прокуратурата може да бъде постигната по един устойчив начин само чрез адекватни промени в процесуалния и материалния закон. Институционалната реформа трябва да върви паралелно със законодателната.</p>		

Анализ/правна уредба:

Нормативната база по този фактор е по-скоро косвено, отколкото пряко свързана с него. Тук въпросът е най-вече за вътрешноведомствената отчетност в прокуратурата, осъществявана както от Инспектората към ВКП, така и чрез Инспектората към

ВСС. Към този фактор следва да се спомене и нормативната уредба, свързана с изграждането на ЕИСПП, която трябва да предоставя единен и централизиран механизъм за събиране и обмен на информация между различните институции в рамките на наказателно-правната система, а именно ЗСВ и Наредбата за Единната информационна система за противодействие на престъпността, приета с ПМС № 262 от 5.11.2009 г., обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.2009 г. На последно място, създаването на Инспектората към ВСС, в чиито правомощия влиза осъществяването на проверки и изготвянето на доклади за различните дейности в рамките на съдебната система, представлява едно значително развитие, което може да помогне за идентифицирането на неефективни и/или нелегални практики. Вж. чл. 132а от Конституцията, чл. 54 ЗСВ.

Продължава напредъкът на прокуратурата в няколко направления по фактора. Положителните развития включват възможността всеки прокурор да използва електронната система за управление и проследяване на делата в рамките на прокуратурата посредством Унифицираната информационна система (УИС). Осигурен е достъп на прокуратурата до следните бази данни на други институции: Националната база данни „Население“, националния автоматизиран фонд „Български документи за самоличност“ на МВР, търговския и имотния регистър на Агенцията по вписванията, информационната система „Бюра съдимост“, регистъра на Нотариалната камара на РБ. За подобряване на срочността за произнасяне от прокурор по преписките и делата е въведен и „Електронен регистър за срочността на разследването и проверките, произнасянето от прокурор и задържането под стража“ (Заповед № 525 от 22.02.2012 г. на главния прокурор).

Освен това е повишено междуинституционалното доверие, включително към съвместните екипи от представители на различни институции, изразяващо се и в издаването на съвместни инструкции за управление на процесите, свързани с това взаимодействие. Последната такава към момента на изготвяне на ИРП 2013 г. беше подписана на 11.03.2013 г., озаглавена Инструкция за реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавната агенция „Национална сигурност“, МВР, органите към министъра на финансите и прокуратурата на Република България.

Разширяването на специализацията продължава да бъде приоритет, като по делата от висок обществен интерес се гарантира явяване на наблюдаващия прокурор и в съдебна фаза, което се прави в съответствие с Указание за оказване на засилена методическа помощ и надзор по определени наказателни производства в системата на прокуратурата, цитирано по-горе. Специализацията на териториално ниво продължава. Със заповеди на главния прокурор бяха създадени 5 специализирани мрежи от прокурори за противодействие на някои видове престъпления на всички нива в прокуратурите: (1) за противодействие на корупционните престъпления (Заповед № 1444/08.05.2012 г. и Заповед № 1803/06.06.2012 г.); (2) за противодействие на престъпленията против финансовите интереси на ЕС (Заповед № ЛС-1281/23.04.2012 г.); (3) за противодействие на престъпленията, извършени от непълнолетни, и на посегателствата срещу малолетни и непълнолетни (Заповед № ЛС-1261/23.04.2012 г.); (4) за противодействие на данъчните престъпления, престъпленията против митническия и акцизния режим и паричната и кредитна система на Р България (Заповед № ЛС-1280/23.04.2012 г.); (5) за противодействие на престъпленията против интелектуалната собственост и компютърните престъпления (Заповед № 1424/07.05.2012 г.).

Положени са усилия за разтоварване на прокурорите от несвойствени задачи, свързани с предоставяне на справки например, доколкото това е възможно. Акцентира се на използване на УИС при такива случаи. С тази цел е издадена Заповед № ЛС-780 на главния прокурор от 30.03.2010 г. В съответствие с нея предоставянето на информа-

ция за нуждите на контрола и надзора от по-горестоящия прокурор е сравнително ограничено, централизирано и организирано по единни критерии. Тази заповед отменя и допълва редица други заповеди и инструкции, които са били с временен характер или е имало дублиране на предмета. Новият главен прокурор издаде Заповед № 8818 от 15.03.2013 г. за изпълнение на бюджета на прокуратурите, според която служебната кореспонденция, освен ако изрично не се изисква да е на хартиен носител, се изпраща по електронна поща. Тя е насочена към увеличаване ефективността на работата на прокурорите и потвърждава Заповед № ЛС-1849 на главния прокурор от 10.06.2010 г. в тази част.

Ефективността в цялостната дейност на прокуратурата може да бъде проследена чрез сравняване на следната статистика, която показва, че през първото шестмесечие на последната година броят на прокурорските актове, внесени в съда е намалял, което води и до съответно намаляване на зависимите от тях показатели, каквито са общият брой обвинителни актове, споразумения и предложения за освобождаване от наказателна отговорност и замяната ѝ с административна. Както е посочено и в Доклада на прокуратурата за I шестмесечие на 2012 г., от данните е видна продължаваща тенденция на увеличаване на относителния дял на споразуменията спрямо общия брой актове.

Брой обвинителни актове

Година	Общ брой на обвинителните актове	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Споразумения	Предложения за освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административно наказание (чл. 78а НК)
2010	45 598	28 679	11 261	5 658
2011	46 511	28 224	13 082	5 205
2012	41 155	23 613	12 559	4 983

Източник: Доклад на ПРБ за 2012 г., с. 37.

Брой осъдени и оправдани лица с влезли в сила присъди

Година	Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	Брой оправдани лица
2010	46 609	2 085
2011	48 108	1 899
2012	44 250	2 102

Източник: Доклад на ПРБ за 2012 г.

Брой върнати от съда обвинителни актове на година

Година	Обвинителни актове, върнати на прокуратурата от съда	%
2010	2 491	5.5%
2011	2 627	5.6%
2012	2 122	5.2%

Източник: Доклад на ПРБ за 2012 г., с. 54.

Сравнителният анализ на предоставените от ПРБ данни и горните три таблици показват, че по всички показатели като абсолютни стойности има намаление. Например с 11.5% е намалял броят на внесените в съда прокурорски актове (41 155 през 2012 г. при 46 511 през 2011 г.). Аналогично е и намалението на броя на обвинителните актове, което се отразява и на предадените на съд лица – 23 613 за 2012 г.; 28 224 за 2011 г.; 28 679 за 2010 г., като намалението спрямо 2011 г. е с 16.4%. Тези показатели обаче следва да се разглеждат през призмата на статистиката по-долу, както и на статистиката за новообразувани преписки (за апелативните, окръжните и районните прокуратури) – 224 796 за 2012 г., 246 862 за 2011 г., 290 258 за 2010 г.

Досъдебна фаза на наказателните дела

	2010	2011	2012
Дела на производство	216 534	202 161	184 462
Новообразувани досъдебни производства	146 588	139 049	128 722

Източник: Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2012 г., с. 8, достъпен на: http://prb.bg/uploads/documents/docs_3923.pdf.

От тези данни е видно, че обемът на преписките, делата на производство и новообразувани досъдебни производства намалява, което обуславя и намалението при данните по-горе. В този смисъл може да се каже, че тези данни изглежда ни насочват и към предизвикателства и процеси, развиващи се извън прокуратурата в органи, чиято работа предхожда тази на прокуратурата. Не бива да се забравя, че прокурорът е господар на досъдебното производство и в този смисъл също има роля при контролирането и насочването на процесите. В тази връзка някои интервюирани бяха крайни в оценките си и посочиха, че спадът, отчетен през 2012 г., е свързан с цялата обстановка в страната, съчетано с изтичането на мандата на главния прокурор и политическите процеси в страната. Екипът, изготвил ИРП 2013 г., не е задължително да споделя тези становища, нито да не е съгласен с тях. По повод тези оценки на интервюираните екипът не изразява становище. Тъй като те обаче не бяха екзотично изключение, екипът е длъжен да ги отбележи тук.

На практика анкетираните посочиха, че големият проблем, свързан с ефективността, е при делата с фактическа и правна сложност, както и при делата с голям обществен интерес. Някои посочиха, че статистиката на прокуратурата не е много информативна и е допълнително „изкривена“ поради обективни причини. Например отчита се разкриваемостта на някои безспорни и ненуждаещи се от същинско разследване престъпления (например свързани с шофиране в нетрезво състояние).

В тази връзка някои интервюирани отново посочиха, че е нужна реформа както в НК, така и в НПК. Според прокурорите е нужна декриминализация на някои състави като цяло. Според някои НПК продължава да бъде прекалено формалистичен и неефективен – като пример се посочва изискването за поемни лица. Вж. чл. 137 НПК. Ситуацията се утежнява и от това, че прекалено се разчита на прокурорите да разследват и наблюдават дейности извън наказателната сфера, като административните дела например. Така излишно се дублират функции и правомощия на други държавни институции, отговорни за съответните административни дейности. Освен това без нужда отклоняват прокуратурата от основното ѝ задължение – разследването и преследването на криминални действия.

В същата посока са и констатациите в докладите на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка, където преразглеждането на НК и НПК се препоръчва последователно от 2010 година. В последният доклад от януари 2014 г. се казва: „Следва да се отбележи обаче, че реформата на редовно изменяния Наказателен кодекс от 1968 г. ще бъде от полза, но тя следва да бъде част от по-широк подход в областта на наказателното правосъдие и да бъде подложена на задълбочено обсъждане с практикуващите в областта и гражданското общество. В областите, обхванати от МСП, ще бъде важно да се установят и разтълкуват разпоредбите, изготвени за подобряване на борбата срещу корупцията и организираната престъпност, но също така и да се види как промените могат да се комбинират с по-доброто управление на съдебната и правоохранителната система. Това може да наложи изменение на Наказателно-процесуалния кодекс“⁸⁸.

Повечето от анкетирания бяха на мнение, че подобряване на ефективността може да се постигне и с по-добро разпределяне на човешките ресурси. Подобно на ИРП 2010 г. беше отбелязано, че броят на прокурорите е адекватен, но неефективността се генерира от обременяването им с много задължения и нерационалното им териториално и по нива разпределение. Натоваарването в по-малки прокуратури като правило е по-равномерно, макар и тук да има изключения, но в някои от големите градове и в София прокурорите са претоварени не само с тежки дела, но и с по-широки отговорности.

За съжаление продължава да е актуална, макар и в по-малка степен, констатацията в ИРП 2010 г., че част от прокурорите демонстрират ниска инициативност както при ръководенето на разследване, така и по време на съдебната фаза.

⁸⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_bg.pdf, с. 5.

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 правораздаването.

Заклучение	Съотношение: положително	Тенденция: ←
<p>Възнаграждението и другите придобивки на прокурорите са достатъчни, за да могат да се назначават и развиват компетентни хора с високи професионални и етични качества.</p>		

Анализ/правна уредба:

По този фактор няма съществено развитие от ИРП 2010 г., като изключим повишаването на възнаграждението на прокурорите. Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 8 ЗСВ ВСС определя възнагражденията на магистратите. Иначе законът определя възнаграждението на младшите прокурори, което се равнява на два пъти средномесечните възнаграждения в бюджетния сектор.

Възнагражденията на председателите на ВКС, ВАС, главния прокурор и директора на НСлС се равняват на 90% от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Вж. чл. 218, ал. 1 и 2 ЗСВ⁸⁹. Възнаграждението на главния прокурор възлиза на 4 260,53 лв. Вж. бел. 89 по-долу.

Основното месечно възнаграждение на най-ниската магистратска позиция се равнява на двойния размер на средната месечна работна заплата на служител, зает 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.

⁸⁹ Председателят на Конституционния съд, от своя страна, получава месечно възнаграждение, равно на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание. Вж. чл. 10, ал. 1 от Закона за Конституционен съд. Председателят на Народното събрание получава месечно възнаграждение с 55 на сто по-високо от основното месечно възнаграждение на народен представител, което е равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественния сектор, съобразно данни на Националния статистически институт. Вж. чл. 5 и чл. 6, ал. 1 от Приложение към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание – Финансови правила по бюджета на Народното събрание. Президентът получава месечно възнаграждение в размер на 2 основни заплати на народен представител, изчислена в съответствие с член 3 от Приложение 2 на Правилника за организацията и дейността на ВНС“ (Решение на Бюрото на Великото народно събрание от 25.11.1991 г.). Информацията за възнаграждението на президента е предоставена от Народното събрание по реда на Закона за достъп до обществена информация.

За IV тримесечие на 2013 г. средната брутна месечна работна заплата на заетите в общественния сектор е 889 лв.

Източник: Наети лица и средна брутна заплата през четвъртото тримесечие на 2013 година, достъпни на интернет страницата на Националния статистически институт: http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/EmplySalary2013q4_RJ3SROQ.pdf.

Основни месечни възнаграждения на прокурорските длъжности за периода 2010–2013 г.

Длъжност	2009 г. месечна заплата		Макс. осн. мес. заплати в сила от 1.04.2010 г. ⁹⁰		Макс. осн. мес. заплати в сила от 1.07.2012 г. ⁹¹	
	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.
Заместник-главен прокурор	2 603	1 733	90% от възнаграждението на главния прокурор		95% от възнаграждението на главния прокурор	
Прокурор – ръководител на отдел във ВКП/ВАП	2 588	1 723	2 988	2 048	3 197	2 008
Прокурор във ВКП/ВАП	2 525	1 681	2 915	1 998	3 119	1 959
Апелативен прокурор	2 397	1 596	2 768	1 897	2 962	1 861
Заместник-апелативен прокурор	2 242	1 493	2 589	1 774	2 771	1 741
Прокурор в апелативна прокуратура	2 121	1 413	2 450	1 679	2 622	1 647
Окръжен прокурор	1 952	1 300	2 255	1 545	2 412	1 515
Заместник-окръжен прокурор	1 820	1 212	2 102	1 441	2 249	1 413
Прокурор в окръжна прокуратура	1 743	1 161	2 013	1 380	2 154	1 353
Районен прокурор	1 631	1 086	1 940	1 330	2 075	1 303
Заместник-районен прокурор	1 488	991	1 770	1 213	1 893	1 189
Прокурор в районна прокуратура	1 323	881	1 573	1 078	1 683	1 057
Младши прокурор	1 178	785	1 466	1 005	1 546	971

Източник: Комисия „Бюджет и финанси“ на ВСС.

Магистратите, както и всички съдебни служители, 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. Прокурорите получават годишно и сума за закупуване на облекло, която се равнява на две средни месечни заплати на служител, зает в бюджетната сфера⁹², 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. При освобождаване от длъжност съдия, про-

⁹⁰ Изчисленията са на база средномесечния курс на долара на Българската народна банка (БНБ) към м. април 2010 г., 1 щ.д. = 1.45906 лв.

⁹¹ Изчисленията са на база средномесечния курс на долара на Българската народна банка (БНБ) към м. юли 2012 г., 1 щ.д. = 1.59180 лв.

⁹² За IV тримесечие на 2013 г. средната брутна месечна работна заплата на заетите в общественния сектор е 889 лв. по данни на Националния статистически институт. Вж. *Наети лица и средна брутна заплата през четвъртото тримесечие на 2013 година*, достъпни на интернет страницата на Националния статистически институт: http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/EmplsSalary2013q4_RJ3SROQ.pdf.

курор или следовател с повече от 10 години стаж на такава длъжност има право на еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от 20, с изключение на случаите на влизане в сила на присъда с наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление и наложено дисциплинарно наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност. Следва да се отбележи, че правото на ведомствено жилище се реализира трудно, най-малкото защото управлението на сградния фонд е правомощие на МП. 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. 221–225, 330, ал. 1 ЗСВ. С изключение на 2012 г. магистратите получаваха и т.нар. 13-та заплата, като коледен бонус.

През последните години възнагражденията на магистратите продължават да се увеличават значително. Интервюираните прокурори отбелязват, че възнаграждението им е адекватно и няма основание за претенции в тази насока. Продължава тенденцията от ИРП 2010 г., според която прокурорската професия е атрактивна. Броят на кандидатите за свободните места се увеличава и кандидатстващите масово демонстрират все по-висока квалификация, което е видно от високите оценки от конкурсите и високите балове, с които е възможно кандидат да се класира и да заеме свободна длъжност. Например на последния проведен конкурс за младши прокурори през 2014 г. последният заел длъжност кандидат е получил оценки „много добър 5.25“ на писмени изпит и „отличен 5.90“ на устния изпит⁹³. Възнаграждението на прокурорите, особено в условията на продължаваща световна икономическа криза, комбинирана със сигурността и престижа на прокурорската професия, е възприемано като предимство.

⁹³ Класиране на кандидатите в конкурса за младши прокурори в районните прокуратури според резултатите от тяхното представяне и Окончателен списък на одобрените кандидати за младши прокурори, достъпни на официалната интернет страница на ВСС.

Списък на съкращенията

ПЮО	продължаващо юридическо обучение
ЦИД	Център за изследване на демокрацията
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
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
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
ААМР	Американска агенция за международно развитие
USG	Правителство на САЩ

Настоящото издание на Индекс на реформата в прокуратурата в България (ИРП) е трето поред след първите два индекса, публикувани през 2006 и 2010 г. Използвайки методологията на Американска асоциация на юристите инициатива за върховенство на правото (ABA ROLI), БИПИ направи пълен законодателен и институционален преглед на промените и напредъка в осъществяването на реформата в прокуратурата на страната. Правната рамка е актуална към юни 2013 г., а анализът включва информация и данни и от 2014 г.

Оценката на състоянието на българската прокуратура е групирано в поредица от двадесет и осем фактора, отразяващи онези елементи, които благоприятстват развитието на една отговорна, ефективна и съобразяваща се с професионалната етика прокуратура. За всеки фактор има описание на основанието за съответния извод и задълбочен анализ, който подробно разглежда темата. Систематизирането на данните по този начин позволява на читателя лесно да сравнява и съпоставя постиженията в отделните области, а периодичността на издаване дава възможност за директно проследяване на настъпилите с течение на времето промени. Този път в анализа са използвани и резултатите от първото национално представително за прокуратурата социологическо изследване „Нагласи на прокурорите за реформа в прокуратурата и наказателното производство“.

Докладът констатира, че през разглеждания период прокуратурата удържа завоюваните позиции от ИРП 2010 г., което е позитив на фона на общото състояние и тенденции в страната. Същевременно обаче трябва да се отбележи, че след 2010 г. прогресът, който безспорно е налице в някои от факторите, е или недостатъчен за промяна в корелациите, или е „балансиран“ от нововъзникнали предизвикателства в същите. ИРП 2013 г. отбелязва съществен напредък по фактора „Продължаващо юридическо обучение“ (ПЮО), който води до промяна в оценката по фактора от „неутрална“ в „положителна“. Следва категорично да се отбележи, че част от факторите, макар и да имат съществено значение за прокуратурата, не зависят от нея било частично, било изцяло.

От отделните фактори през 2013 г. седем са с положителна стойност; осемнадесет – с неутрална и само три фактора остават с отрицателна корелация (Юридическо образование, Свобода от неправомерно влияние и Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот). Именно по отношение на тези 3 фактора, които в най-висока степен могат да повлияят за съществено реформиране на прокуратурата, тя би следвало да предприеме целенасочени усилия за промяна на запазващата се от 2006 г. негативна тенденция.

ИНДЕКС НА РЕФОРМАТА В ПРОКУРАТУРАТА

БЪЛГАРИЯ
ЧАСТ III
ЮНИ 2013



AMERICA FOR BULGARIA
FOUNDATION

Фондация Америка за България