



# **ИНДЕКС НА РЕФОРМАТА В ПРОКУРАТУРАТА**

**В**

# **БЪЛГАРИЯ**

***юни 2006 г.***

© Американска асоциация на юристите

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

ISBN: 978-1-59031-799-0

Отпечатано в Съединените американски щати

Copyright © 2006 Американска асоциация на юристите  
740 15<sup>th</sup> Street, NW, Washington, DC 20005

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Въведение</b> .....	<b>i</b>
<b>Обобщени констатации</b> .....	<b>1</b>
<b>Предварителна информация за България</b> .....	<b>4</b>
Правна рамка .....	3
История на прокуратурата .....	4
Условия, свързани със заеманата длъжност .....	6
<i>Квалификация</i> .....	6
<i>Назначаване и несменяемост</i> .....	6
<i>Обучение</i> .....	6
<b>Анализ по Индекса на реформата в прокуратурата (ИРП) в България за 2006 г.</b>	
<b>Таблица на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия</b> ....	<b>8</b>
<b>I. Квалификация, подбор и обучение</b> .....	<b>12</b>
1. Юридическо образование .....	12
2. Продължаващо юридическо обучение .....	14
3. Подбор – назначаване, повишаване и преместване на прокурори .....	17
4. Подбор без дискриминация .....	19
<b>II. Професионални свободи и гаранции</b> .....	<b>20</b>
5. Свобода на изразяване .....	20
6. Свобода на професионално сдружаване .....	21
7. Свобода от неправомерно влияние .....	23
8. Защита от тормоз и сплашване .....	25
9. Имунитет при изпълнение на служебните задължения .....	27
<b>III. Прокурорски функции</b> .....	<b>28</b>
10. Функции, свързани с право на преценка .....	28
11. Права на обвиняемия .....	30
12. Защита правата на пострадалите .....	32
13. Защита правата на свидетелите .....	35
14. Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот .....	37
<b>IV. Отговорност и прозрачност</b> .....	<b>44</b>
15. Отчетност пред обществото .....	44
16. Вътрешноведомствена отчетност .....	46
17. Конфликт на интереси .....	47
18. Етичен кодекс .....	48
19. Дисциплинарна отговорност .....	50
<b>V. Взаимодействие с други органи и лица</b> .....	<b>52</b>
20. Взаимодействие със съдиите .....	52
21. Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи .....	53
22. Взаимодействие със защитата на обвиняемия .....	56
23. Сътрудничество и отношения с обществеността / медиите .....	58
24. Международно сътрудничество .....	59

<b>VI.</b>	<b>Финанси и материално обезпечаване.....</b>	<b>61</b>
25.	Участие в бюджетния процес .....	61
26.	Ресурси и инфраструктура.....	62
27.	Ефективност .....	64
28.	Възнаграждение и други придобивки .....	66

Списък на съкращенията

## Въведение

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

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

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

## Методология, използвана от АВА

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”. АВА/CEELI, *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 КПВФДОЖ<sup>1</sup>. Така например ИРП заимства от механизма за „присъждане на оценка“ по факторите, като успя по този начин да избегне трудния и изпълнен с противоречия 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. Както 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 непродуктивни<sup>2</sup>.

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 информационен 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 най-добре да бъдат проверявани посредством изследвания на общественото мнение или по-обширни събеседвания с юристи и служители на съда. Давайки си сметка са потенциално твърде високите разходи и други свързани с този подход 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,

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

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

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 статута на прокуратурата в държавите, където се изготвя ИРП. На четвърто място, в съчетание с ИСР и ИРАП, ИРП ще допринесе за цялостно разбиране на процеса на функциониране на правната държава на практика. На пето място, резултатите по 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 координаторите на проекта Саймън Конте, заместник-директор на Службата на за изследвания и разработване на програми на Инициатива за върховенство на закона на Американска 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, и Джесприйт Сайни и Джайдиън Уиджинтън. В допълнение към това АВА изказва благодарности и на приноса към този доклад, направен от редица високо ценени колеги, като Карсън Клементс, Олга Руда, Андриа Веса и Моника Джаорска.

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

## **Екип, изготвил доклада**

Екипът, изготвил ИРП в България за 2006 г., бе ръководен от Саймън Конте, заместник-директор на Службата на за изследвания и разработване на програми на Инициатива за върховенство на закона на Американска асоциация на юристите, и Карл Андерсън, специалист по наказателно право на АВА/СЕЕЛ в София, България. Останалите участници в екипа са Миряна Илчева, правен съветник в офиса на АВА/СЕЕЛ в София; и Мария Димитрова-Търнър, правен сътрудник в офиса на АВА/СЕЕЛ в София. Рая Бончева, български прокурор в София, служеше като съветник. Екипът разчиташе на солидна подкрепа от офисите на АВА в София и Вашингтон, в това число от съветника по правните въпроси Мери Гриър, директора за България Марк Ласман, програмната координаторка Люси Джилърс и програмната сътрудничка Ебъни Уейд. Изводите и анализът в ИРП се основават на проведени в България събеседвания и преглед на съответната документация през м. юни 2006 г. Данни за относимите източници на



информация и поверителен списък на събеседниците се съхраняват в АВА. Изключително сме благодарни за отделеното време и оказаното съдействие от онези, които се съгласиха да проведат събеседвания с нас в рамките на този проект.

## Обобщени констатации

### Общ преглед на резултатите

Индексът на реформата в прокуратурата в България отразява един период на бързи и значителни промени в прокурорската професия, част от поредицата реформи в съдебната система по пътя на страната към включването ѝ в Европейския съюз. Въпреки редицата предизвикателства, пред които е изправена прокуратурата, включващи нови задължения в резултат на законодателни промени, както и разпространеното мнение, че прокуратурата е практически неотговорна пред обществото и податлива на неправомерно влияние, новият главен прокурор следва да бъде поздравен за предприемането на строги мерки за реформиране на прокуратурата най-вече чрез увеличаване на прозрачността и отчетността ѝ. Действително дори най-острите критики към прокуратурата изразяват надежда и оптимизъм, отражение на желанието на новия главен прокурор да се справи с предизвикателствата в подчинената му институция.

Както се вижда от Таблицата на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия, България има само два от всички 28 фактора с положителна стойност (Имунитет при изпълнение на служебните задължения и Международно сътрудничество), което показва, че съществуващата законодателна рамка и практика в тези области съответстват във висока степен на международните стандарти. Десет фактора получиха негативно съотношение, като във всяка една от шестте части поне един фактор е негативен, което показва, че в посочените области следва да бъдат проведени редица реформи. Останалите шестнадесет фактора получиха неутрално съотношение. Докато преобладаващата линия в таблицата на съотношенията е негативна и е повод за тревога, анализът на съответните фактори разкрива окуражаващи белези на развитие и осъзната необходимост от реформиране.

### Позитивни аспекти в ИРП в България

Едно важно нововъведение е **началното обучение на младши прокурори**, провеждано от Националния институт на правосъдието (НИП). Качеството на обучението, програмата и практическата насоченост на методологията се оценяват високо от повечето интервюирани прокурори. Докато някои аспекти на юридическото образование и процеса на назначаване на прокурори са обект на критика, то първоначалното шестмесечно обучение, провеждано от НИП, се възприема като позитивна стъпка към подготовката на младшите прокурори за изпълнението на служебните им задължения. Не бива да се забравя обаче че продължаващото юридическо обучение все още е недостатъчно ориентирано към прокурорите.

Конституционните изменения от 2003 г., които постановяват **функционален имунитет за прокурорите**, се възприемат като постигнат добър баланс между защитата на прокурорите при изпълнение на техните служебни задължения и носенето на отговорност в случаите на неправомерно поведение в извънслужебната сфера. Единственият повод за тревога е дали Висшия съдебен съвет (ВСС) ще бъде ефективен механизъм за разглеждане на молби за сваляне на прокурорски имунитет.

**Съвместното създаване на Правилата за професионална етика на прокурорите в България** (Етичните правила) от Асоциацията на прокурорите в България и Националното сдружение на прокурорите и последващото им приемане от ВСС е една важна и положителна стъпка. Етичните правила съдържат ясни и изчерпателно изброени етични стандарти за прокурори, обхващащи общи правила за поведение, правила за поведение в служебната дейност, правила за поведение извън службата и конфликт на интереси .

Усилията за обучения по етика на прокурори и информиране на обществеността за съществуването на етичните правила трябва значително да нараснат.

Окуражаващи са усилията на прокуратурата за **сътрудничество с чуждестранни правозащитни институции**. Като цяло чуждестранните молби за екстрадиция и правна помощ се разглеждат и решават стриктно и навременно. Въпреки това някои интервюирани твърдят, че съдебната система все още не се е възползвала в пълна степен от двустранните договори и споразумения, които биха ускорили процеса на разглеждане на молбите за правна помощ.

**Прокурорските възнаграждения и други придобивки съществено са се увеличили** в последните години с цел привличане и задържане на качествени кандидати, подобряване престижа на професията и оборване на едно от оправданията за съществуването на корупция. Въпреки че привързаността на прокурорите към работата им значително е нараснала и те вече не са склонни да напускат професията си, възнагражденията следва да продължават да са конкурентноспособни и да се увеличават при необходимост.

## Негативни аспекти в ИРП в България

Прокуратурата е широко възприемана като неспособна да се справя с **неправомерната намеса в работата ѝ от прокурорски и непрокурорски източници** въпреки законовите изисквания за противното и заявеното намаляване на броя на поисканите подкупи. Много интервюирани заявяват, че някои прокурори са били обект на неправомерно влияние от партии, адвокати, съдии, държавни служители, семейни интереси и други.

Способността на прокуратурата да **преследва успешно случаите на корупция и организирана престъпност** също се поставя под съмнение. Съществува широко разпространено обществено мнение, че прокурорите участват в корупционни схеми. През последните няколко години не е обръщано достатъчно внимание към случаите на корупция и осъдителните присъди са малко в сравнение с броя на докладваните случаи. Осъдителните присъди за случаи на организирана престъпност също са малко. Въпреки скорошните впечатляващи усилия за борба с корупцията и организираната престъпност, изразяващи се и в създаването на специализирани отдели, прокуратурата среща затруднения да посрещне с наличния си състав и ресурси големия обем случаи.

Прокуратурата е широко възприемана като **прекалено независима и неотговорна пред обществото**. Предприети бяха някои стъпки в посока ограничаване прекалената независимост на прокуратурата, изразяващи се в установяване на парламентарен контрол и предприемане на активни мерки от страна на главния прокурор за засилване на прозрачността. Тези реформи обаче бяха ограничени с решението на Конституционния съд за отмяна на разпоредбата от Конституцията, според която отстраняване на главния прокурор може да става и по инициатива и с решение на Народното събрание. Липсата на отговорност и прозрачност в работата на прокуратурата се утежнява и от стриктната йерархия и прекаления контрол на по-горестоящия върху по-долустоящите прокурори.

Качеството на **отношенията с другите участници в наказателното производство** като дознатели, пострадали, свидетели и обвиняеми също е повод за тревога. Въпреки че новият Наказателно-процесуален кодекс потвърждава, че прокурорът е „господар на досъдебното производство”, отговорностите, които тази роля носи, са предизвикателство за прокурорите, които са затрупани и с твърде много други задължения. Прокурорите са критикувани като недостатъчно чувствителни към нуждите на пострадалите и свидетелите и обвинявани за липсата на обучения в тази област. Също така смесени са реакциите и по отношение на способността им да контролират и ръководят във висока степен досъдебното производство, за да гарантират, че правата на страните се спазват.

Прокуратурата страда и от разпространеното **мнение, че е прекалено формалистична, бюрократична и че спъва свободното упражняване правото на преценка** от служителите си. Въпреки че до известна степен това положение може да бъде обяснено и с установените процесуални изисквания, съществува и култура на строго йерархично управление, която не подкрепя пълното проявление на правото на преценка, закрепено в закона. Заради идването на новия главен прокурор през 2006 г. обаче всички интервюирани изразяват мнението, че обстановката ще се промени с времето.

Сериозен повод за тревога представлява и **недостатъчното прилагане на етичните и професионални стандарти**. Докато регулиращата рамка за уреждане на дисциплинарното производство срещу прокурори е добре развита, повечето интервюирани заявяват, че практически тя не се прилага в достатъчна степен. Дисциплинарните дела са рядкост, от една страна, защото процесът се възприема като крайно тромав и продължителен, а от друга - заради усещането, че ВСС е неспособен да прилага стриктно етичните и професионални стандарти.

Бюджетните искания на прокуратурата са съществено намалявани от Народното събрание в последните години. **Финансирането на прокуратурата не изглежда да е достатъчно за нуждите на прокурорската функция**, като трудностите включват недостатъчен персонал, остарели сгради, препълнени кабинети, технически трудности и дори липса на основни канцеларски материални.

Въпреки очевидното осъзнаване на ефикасността като приоритет, **прокуратурата е възприемана като неефективна в много аспекти**. За тази неефективност има много причини, някои от които са: липса на ресурси и техническа база, законодателни и процедурни неуредици, прекалено много дале, недостатъчна специализация и обучения на прокурори, както и култура на пасивност заради стриктния йерархически контрол, който спъва инициативността.



## 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.

Законодателната власт е поверена на 240 народни представители в Народното събрание, което се избира за срок от четири години. То упражнява и парламентарен контрол. Председателят на Народното събрание преставалява Народното събрание, предлага дневния ред за всяко заседание и др. 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 последните изменения на Конституцията 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.

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 положение на война. Той може да налага вето върху законопроекти, но вето му може да бъде преодоляно от Народното събрание чрез гласуване с абсолютно мнозинство. Президентът назначава председателя на Върховния касационен съд (ВКС), председателя на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор както и една трета от членовете на Конституционния съд. 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. По-конкретно, 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.

Съдебната власт се състои от съдии, прокурори и следователи, като всички те са магистрати. Към всички съдилища има съответни прокуратури. Прокурорите, подчинени на главния прокурор, повдигат и поддържат обвинението по наказателни дела, ръководят досъдебното производство, упражняват надзор при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки, и участват в граждански и административни дела в предвидените от закона случаи. Следователите извършват следствие по наказателни дела. Много следователи обаче бяха наскоро преназначени като прокурори, а повечето разследвания се извършват под ръководството на прокурор от дознателите към Министерството на вътрешните работи. Въпреки че някои бюджетни, контролни и административни функции са поделени с Министерството на правосъдието (по-нататък „МП“) или упражняването им се контролира от него, контролът върху съдебната власт до

голяма степен е поверен на Висшия съдебен съвет (по-нататък „ВСС“), който се състои от избрани от самите магистрати съдии, прокурори и следователи и избрани от парламента магистрати и други представители на правната общност както и от председателите на върховните съдилища и главния прокурор, които са членове по право. Конституционният съд, който не е част от съдебната власт, се произнася по въпроси за конституционносъобразност.

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

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).

Разпоредбите на Конституцията се прилагат пряко, без да е необходимо приемането на закон за прилагането им. Надлежно ратифицираните международни договори също са пряко приложими и имат предимство пред вътрешното законодателство.

По време на провеждането на събеседванията през м. юни 2006 г. България обсъждаше, приемаше или започваше да прилага значителни изменения и допълнения в Конституцията, материалните и процесуалните закони. Повечето от тези промени се обясняват с желанието да бъдат изпълнени условията за присъединяване към Европейския съюз (ЕС), което се очаква да бъде осъществено на 1 януари 2007 г., но има и промени, преследващи други цели. Обхватът на промените и ритъмът на въвеждането им предизвикаха широко разпространени опасения в средите както на съдебната власт така и на юридическата общност като цяло относно възможностите им като институции да ги асимилират и приложат на практика по компетентен и навременен начин. Същото се отнася и за нормативните актове и съдебната практика на ЕС. Поради променящото се законодателство към момента на провеждането на събеседванията в България и подготовката на доклада екипът по изготвянето на изследването реши да вземе предвид официално приетото до 29 април 2006 г. законодателство. Ще се позоваваме на бъдещите промени, които се обсъждаха към тази дата, само доколкото са релевантни.

В интерес на яснотата следва да се отбележи, че английският текст на настоящия доклад използва английските термини (i) “attorney”, за да обозначи *адвокатите*, които са положили клетва и са вписани в адвокатска колегия и имат право да предоставят на независима основа правни услуги на множество клиенти, (ii) “lawyer”, за да обозначи *юристите*, завършили висше юридическо образование, преминали изискуемия стаж и придобили юридическа правоспособност (т.е. терминът обхваща всички представители на правната професия като магистратите, адвокатите, юрисконсултите и нотариусите), (iii) “chamber”, за да обозначи колегии или отделенията в съдилищата, които допълнително може да се състоят от състави; и (iv) “chairperson”, за да обозначи председателя или административния ръководител на даден съд или председателя на отделение в даден съд. Наред с това понятието “police investigator” се отнася до *дознателите* от Министерството на вътрешните работи, които понастоящем провеждат повечето разследвания под прокурорски контрол, докато понятието “investigative magistrates” се отнася до *следователите*, които са магистрати и сега провеждат разследванията по малък брой престъпления, които обаче са обект на по-голямо обществено и медийно внимание.

## История на прокуратурата

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

След падането на комунистическия режим през 1989 г. Великото народно събрание приема нова Конституция, *обн. ДВ бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. ДВ бр. 27 от 31 март 2006 г. [по-нататък КОНСТИТУЦИЯТА]* и така поставя началото на процес на всеобхватни промени в българското законодателство. Основният устройствен закон на съдилищата и съдебната власт – Законът за съдебната власт, *обн. ДВ бр. 59 от 22 юли 1994 г., посл. изм. ДВ бр. 39 от 12 май 2006 г. [по-нататък ЗСВ]* – е приет три години по-късно.

Структурата на прокуратурата съответства на тази на системата от съдилища. Тя се състои от главния прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, пет апелативни прокуратури, военно-апелативната прокуратура, пет военноокръжни прокуратури, 28 окръжни прокуратури (в това число и Софийската градска прокуратура) и 112 районни прокуратури. Около 1 120 прокурори работят в прокуратурата на страната. Прокуратурата е единна и централизирана. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор. По-горестоящият по длъжност прокурор следи за спазването на закона и осъществява контрол и методическо ръководство.

Конституцията поверява общото ръководство на съдилищата 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, трима – от прокурорите, и двама – от следователите. Членовете на ВСС трябва да имат най-малко 15-годишен юридически стаж, от които най-малко пет години като магистрат (т.е. съдия, прокурор или следовател) или преподавател по право. Мандатът на изборните членове е петгодишен и те могат да бъдат преизбирани, но не и непосредствено след края на предишния мандат. Министърът на правосъдието председателства заседанията на ВСС, но не участва в гласуването.

ВСС издига кандидати за председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор. Президентът, който назначава тези трима ръководители в съдебната власт, не може да отхвърли повторно издигната кандидатура. ВСС също определя броя и съдебните райони на съдилищата; определя броя на магистратите; определя възнаграждението на магистратите; повишава, понижава и освобождава магистратите при спазване на законовите условия; одобрява етичния кодекс на прокурорите; приема решения по дисциплинарни дела срещу прокурори; сменя имунитета на магистратите; внася проектобюджета на съдебната власт в Министерския съвет и контролира изпълнението му; организира повишаването на квалификацията на магистратите; и приема решенията за придобиване на статут на несменяемост от магистратите.

Вследствие на ново конституционно изменение МП отново придоби известна роля при изпълнението на някои от тези функции, като предлага проектобюджет на съдебната система и го внася във ВСС; управлява имуществото на съдебната власт; предлага

назначаването, повишаването и дисциплинарното преследване на магистратите както и други решения, засягащи професионалното им развитие; взема участие в организирането на повишаването на квалификацията на магистратите; и проверява организацията по образуването и движението на съдебните дела.

## **Условия, свързани със заеманата длъжност**

### ***Квалификация***

Прокурорите трябва да са само български граждани, които: (i) имат завършено висше юридическо образование; (ii) са преминали тримесечен стаж в съдебната система; (iii) не са били осъждани за умишлено престъпление; и (iv) притежават “необходимите нравствени и професионални качества”, които се преценяват в светлината на правилата за професионална етика на прокурорите. Практикуващи юристи с минимален стаж две години като прокурори, следователи, адвокати или лица с друг юридически стаж могат да бъдат назначени направо като пълноправни прокурори, без преди това да са работили като младши прокурори. Едно лице може да бъде назначено направо на по-висока длъжност в съдебната система, ако е работило за по-дълго време като юрист в съдебната власт или извън нея.

### ***Назначаване и несменяемост***

Според неотдавнашните изменения на ЗСВ назначаването, преместването и повишаването на всички прокурори се решава от ВСС въз основа на централизиран конкурс, който следва да се провежда най-малко два пъти годишно. Конкурсът за младши прокурори се състои от писмен и устен изпит, а конкурсът на равнище апелативна прокуратура и ВКП / ВАП - от събеседване и преглед на предишната професионална дейност (въз основа на последната атестация). Назначена от ВСС конкурсна комисия класира кандидатите и ги предлага за назначаване според резултатите им.

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

Накрая, конституционните изменения през 2003 г. предвидиха функционален имунитет за прокурорите, което позволява да им се търси отговорност за извънслужебното им поведение. Обвинение срещу прокурор обаче все така не може да се повдигне без разрешение на ВСС. Разрешение на ВСС се изисква също така и за задържане на прокурор (освен при заварено престъпление).

### ***Обучение***

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

Прокурорите, пряко назначени въз основа на минималния двугодишен юридически стаж, не преминават предоставяното от НИП първоначално обучение. Вместо това те направо



заемат длъжността си в съответната прокуратура. НИП освен това предлага продължаващо юридическо обучение [по-нататък ПЮО] за прокурорите и другите магистрати, а Асоциацията на прокурорите също провежда периодични обучения и семинари.

## Анализ по ИРП в България за 2006 г.

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

### Таблица на съотношенията между отделните фактори и съществуващите условия

I. Квалификация, подбор и обучение		
Фактор 1	Юридическо образование	Отрицателно
Фактор 2	Продължаващо юридическо обучение	Неутрално
Фактор 3	Подбор – назначаване, повишаване и преместване	Неутрално
Фактор 4	Подбор без дискриминация	Неутрално
II. Професионални свободи и гаранции		
Фактор 5	Свобода на изразяване	Неутрално
Фактор 6	Свобода на професионално сдружаване	Неутрално
Фактор 7	Свобода от неправомерно влияние	Отрицателно
Фактор 8	Защита от тормоз и сплашване	Неутрално
Фактор 9	Имунитет при изпълнение на служебните задължения	Положително
III. Прокурорски функции		
Фактор 10	Функции, свързани с право на преценка	Неутрално
Фактор 11	Права на обвиняемия	Неутрално
Фактор 12	Защита правата на пострадалите	Отрицателно
Фактор 13	Защита правата на свидетелите	Отрицателно
Фактор 14	Борба с корупцията	Отрицателно
IV. Отговорност и прозрачност		
Фактор 15	Отчетност пред обществото	Отрицателно
Фактор 16	Вътрешноведомствена отчетност	Неутрално
Фактор 17	Конфликт на интереси	Неутрално
Фактор 18	Етичен кодекс	Неутрално
Фактор 19	Дисциплинарна отговорност	Неутрално
V. Взаимодействие с други органи и лица		

Фактор 20	Взаимодействие със съдиите	Неутрално
Фактор 21	Взаимодействие с полицията и другите разследващи органи	Отрицателно
Фактор 22	Взаимодействие със защитата на обвиняемия	Отрицателно
Фактор 23	Отношения с обществеността / медиите	Неутрално
Фактор 24	Международно сътрудничество	Положително
<b>VI. Финанси и материално обезпечаване</b>		
Фактор 25	Участие в бюджетния процес	Неутрално
Фактор 26	Ресурси и инфраструктура	Отрицателно
Фактор 27	Ефективност	Отрицателно
Фактор 28	Възнаграждение и други придобивки	Неутрално

## I. Квалификация, подбор и обучение

### Фактор 1: Юридическо образование

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
<p>Висшето юридическо образование е задължително, но качеството му е променливо и повдига редица въпроси. Юридическото клинично образование и стажантските програми често пъти не съществуват, а когато са налице, качеството им стои под въпрос и не се ползват с подкрепата на държавата.</p>	

#### Анализ / правна уредба:

По силата на чл. 126(1) ЗСВ завършеното висше юридическо образование, преминатият изискуем стаж и придобитата юридическа правоспособност са сред изискванията, необходими за назначаване като прокурор.

Основният закон, уреждащ висшето образование в България, е Законът за висшето образование, *обн.* ДВ бр. 112 от 27 декември 1995 г., *посл. изм.* ДВ бр. 103 от 23 декември 2005 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(3)(5) ЗВО. Със закона също така се създава Национална агенция за оценяване и акредитация [по-нататък НАОА]. *Пак там* чл. 11. НАОА прави периодични оценки както на висшите учебни заведения така и на техните програми (в това число програмите на юридическите факултети) с оглед на редица фактори, за да се увери, че установените от закона условия са спазени. *Пак там* чл. чл. 11 и 75-83.

Конкретните изисквания за юридическите факултети, в това число редът и условията за приемане, задължителните и избираемите предмети и съответният хорариум, се съдържат в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността "Право" и професионална квалификация "юрист", приета с ПМС № 75 от 5 април 1996 г., *посл. изм.* ДВ бр. 69 от 23 август 2005 г. [по-нататък *Наредба за единните изисквания*]. Според тази наредба обучението в юридическите факултети трябва да е с продължителност не по-малко от 10 семестъра и минимален хорариум 3 500 учебни часа, като включва 19 посочени предмета, всеки със съответен минимален хорариум. С някои изключения задължителните предмети, които възлизат на малко повече от половината от общия минимален хорариум, необходим за придобиване на висше образование, трябва да се преподават от хабилитирани в съответната научна специалност преподаватели. Часовете за лекции не могат да са по-малко от половината хорариум. Останалите предмети могат да са избираеми (наредбата посочва шест учебни дисциплини, които учебното заведение задължително включва сред избираемите) и факултативни.

Според чл. 7(2) от *Наредбата за единните изисквания* сред задължителните предмети от значение при работа в прокуратурата са конституционното право (135 часа), наказателното право (180 часа), наказателно-процесуалното право (135 часа) и правото на Европейския

съюз (75 часа). Освен това *Наредбата за единните изисквания* предвижда, че криминологията и наказателното изпълнително право трябва да бъдат включени в учебната програма на юридическите факултети като избираеми предмети. *Пак там* чл. 9(1). В юридическите факултети обаче липсват курсове, специално предназначени за онези студенти, които възнамеряват да работят в прокуратурата.

След втората учебна година студентите трябва да участват в практика, която 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.

След семестриалното завършване студентите трябва да се явят на писмен и устен държавен изпит, след успешното полагане на който получават диплома за завършено висше образование с професионална квалификация "юрист" на образователната и квалификационна степен "магистър". *Пак там* чл. чл. 10 – 13. Завършилите право след това преминават шестмесечен неплатен стаж в съдебната система, след който трябва да положат друг устен изпит, организиран от МП. *Вж.* чл. 163 ЗСВ. По този начин се придобива юридическа правоспособност.

В действителност обаче е широко разпространено усещането, че качеството на юридическото образование е неадекватно и не отговаря на потребностите, свързани с практикуването на правото. През последните 17 години броят на юридическите факултети се е увеличил от един на десет. Броят на квалифицираните преподаватели по право обаче изостава в сравнение с бързото нарастване на броя на юридическите факултети. Някои преподаватели четат лекции в няколко юридически факултети в различните краища на страната. Повечето преподаватели не разполагат с кабинет или пък им се налага да делят кабинет с още няколко преподаватели. Вследствие на това студентите нямат сериозни възможности да се консултират с преподавателите в юридическия факултет.

В по-голямата си част юридическото образование е теоретично и се състои във воденето на лекции пред големи групи от студенти. Като се изключат някои семинарни упражнения, по време на които се набляга на изучаването на реални или хипотетични казуси или се прочуват книгата по съдебни дела с оглед на изготвянето на обвинителен акт или присъда, не се обръща много внимание на изграждането на професионални практически умения. Въпреки че състезанията под формата на симулирани процеси, часовете по педигране и издаването на правни списания са познати форми на обучение, това далеч не е така във всички юридически факултети.

Обучението по правна етика не е нито задължително, нито пък трябва да бъде включено в списъка на избираемите предмети. Етичният кодекс на българските прокурори не е включен в учебната програма на нито един юридически факултет. В учебните програми твърде малко се обръща внимание на правата на пострадалите от престъпления. Последниците от тези липси се дискутират в други фактори на настоящия Индекс. Що се отнася до обучението по сравнително право и право на Европейския съюз, някои факултети не разполагат с преведени учебници или статии, които се отнасят до тази материя, тъй като им липсват ресурси за осъществяване на превода. Вследствие на това тези ключови текстове просто не се използват във въпросните факултети.

Въпреки че *Наредбата за единните изисквания* допуска и насърчава правните клиники, по всичко изглежда, че твърде малко от тях се занимават с работа, свързана със защита по наказателни дела или наказателно преследване. Освен това студентите юристи не могат да се явяват пред съд дори това да става под наблюдението на практикуващ адвокат или прокурор. Дори по отношение на шестмесечния стаж в съдебната система след завършването на университета се счита, че е зле структуриран и не осигурява практически насоки за работа, нито пък допринася за придобиването на практически умения. Тъй като

стажът е неплатен, стажантите предпочитат да си намерят платена работа, поради което не участват ефективно в стажантските занимания. Често пъти прокурорите се отнасят с безразличие към отсъствието на стажантите, като в крайна сметка заверяват стажа им. Това често се отнася и за стажа по време на обучението в университета. С оглед на всичко това може да се каже, че стажовете не осигуряват ефикасна подготовка за работа в прокуратурата.

## 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: Неутрално**

Като се изключи първоначалното обучение за младши прокурори в НИП, ПЮО не е задължително за прокурорите. През 2006 г. се наблюдава рязко нарастване на броя на прокурорите, които участват в обученията, провеждани от НИП. Необходима е обаче по-добра координация с усилията на международните НПО и чуждите правителства в тази област. Участието в ПЮО се взема под внимание при повишаването в длъжност или ранг на прокурорите.

### Анализ / правна уредба:

Според чл. 35е(1) ЗСВ „поддържането и повишаването на квалификацията“ както на младшите магистрати така и на останалите магистрати (в това число прокурорите) са поверени на НИП. НИП е финансирано от държавата юридическо лице с управителен съвет, който се състои от четири представители на ВСС и още трима души, посочени от МП. НИП е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към ВСС. При първоначално постъпване в органите на съдебната власт прокурорите „преминават курс за повишаване на квалификацията по съответни квалификационни програми, приети от ВСС“. *Пак там* чл. 35ж(б). ВСС е натоварен да осъществява общото ръководство на НИП, като приема, наред с други неща, „програмите за поддържането и повишаването на квалификацията“ на младшите магистрати и другите магистрати. Чл. 7 от *Правилника за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация*, обн. ДВ бр. 54 от 23 юни 2004 г., *посл. изм.* ДВ бр. 37 от 29 април 2005 г. [по-нататък *Правилник на ВСС*]. Освен това последните изменения на Конституцията задължават министъра на правосъдието да „участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.“ *Вж.* чл. 130а.

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 може да бъде продължен с шест месеца). *Вж.* чл. 127а, чл. 147. Класиралите се кандидати се разпределят по окръжни, районни и военни прокуратури, но преди това трябва да преминат шестмесечно първоначално обучение в НИП, наследник на неправителствената организация Център за обучение на магистрати. Като младши прокурори те получават полагащото им се възнаграждение по време на обучението в НИП, не плащат такса за обучението, но сами покриват разходите, свързани

с престоя в София. Част от обучението на младшите прокурори преминава заедно с това на младшите съдии и следователи.

Обучението в НИП предполага, че младшите прокурори вече имат необходимата теоретична основа, и набляга на придобиването на практически професионални знания и умения; на запознаването с темите, които са от непосредствено значение за прокурорската работа (в това число права и задължения, етични правила, доказателствено право, материално и процесуално наказателно право, връзки с медиите, изучаване на казуси и други свързани предмети като психология, съдебна медицина и счетоводство). НИП насочва вниманието си към развитието на уменията на младшите прокурори да съставят обвинителни актове, да ръководят разследванията и да работят в дух на сътрудничество със следователите и дознателите. Заниманията в НИП дават възможност също така да се наблюдават съдебни заседания и да се участва в състезания под формата на симуирани процеси. НИП осигурява също така обучение по право на Европейския съюз (по-специално процедурите за изпълнение на европейските заповеди за арест) и нормативната рамка, произтичаща от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [по-нататък ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВТА НА ЧОВЕКА]. Обучението на прокурорите в НИП се осигурява и координира от старши прокурор от Върховната касационна прокуратура. Наред с това НИП разполага с компютърна зала с 16 компютри, които се използват за извършване на правни проучвания и набиране на текст.

Първият випуск от 43 младши прокурори завърши обучението в НИП през м. ноември 2005 г. Вторият випуск от 47 младши прокурори започна обучението си в НИП в края на м. януари 2006 г. Към настоящия момент НИП обучава само един випуск годишно. Въпреки че досега само малък брой младши прокурори са преминали през обучението в НИП, практически всички интервюирани безрезервно похвалиха програмата за първоначално обучение и последващата работа на младшите прокурори, които са я изкарали. Те са смятани за по-добре подготвени от предшествениците си. Дори онези, които са преминали през това обучение, единодушно считат, че обучението им е било от голяма полза в професионално отношение. Обучението на младшите прокурори в НИП е изключителна стъпка напред, която се отразява положително на подготовката на прокурорите.

След приключването на първоначалното обучение в НИП младшите прокурори обикновено заемат длъжност в някоя окръжна прокуратура. С цел да бъде улеснено преминаването им от НИП главният прокурор наскоро одобри програма, по която на всеки младши прокурор се определя районен или съответно окръжен прокурор, който му е наставник. *Вж.* чл. 147, ал. 6 ЗСВ. През м. юли 2006 г. НИП спомогна за обучението на прокурорите-наставници, насочено към това те възможно най-добре да откликват на потребностите на младшите прокурори. 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. 148 ЗСВ.

Прокурорите не са длъжни да участват в ПЮО или да предприемат други мерки за поддържане и повишаване на квалификацията си. От друга страна обаче, при атестирането на прокурора с оглед на придобиването на статут на несменяемост или повишаването му в длъжност или ранг един от факторите, които се взимат предвид е „участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други.“ *Вж.* чл. 30б(4)(7) ЗСВ. Освен това прокурорите и другите магистрати имат право да участват безплатно в квалификационните курсове, като участието им се взема предвид при атестирането за несменяемост и повишение. *Вж.* чл. 43-45 *Правилник на НИП*. 10-те критерии за атестиране, използвани от ВСС, сякаш отдават значение на продължаващото обучение, тъй като включват евентуални “поощрения, квалификации и образователни степени.” *Вж.* чл. 15 от *Временните правила на ВСС относно реда за атестиране на съдии, прокурори и следователи, приети на 26 януари 2005 г.* [по-нататък *Временни правила на ВСС за атестиране*]. По същия начин проект на наредба относно атестирането, който бе наскоро изработен от специална работна група на ВСС, взема

предвид „участие в квалификационни курсове и програми, в научни конференции и други“ в процеса на атестиране.

Дейността на НИП в областта на ПЮО се увеличи през 2005 г. През същата година НИП провежда 65 курса за ПЮО. През м. декември 2005 г. НИП публикува програма на семинарите за 2006 г. и предостави на магистратите възможност да се запишат. Няма семинари, които да са насочени единствено към прокурорите. С възникването на нови развиятия и насрочването на нови програми календарът се актуализира през годината. Повечето семинари се състоят в София, но няколко от тях се провеждат на няколко пъти през годината в различни градове. Темите включват въпроси от законодателството и съдебната практика както на България така и на ЕС, като и двете области придобиха по-голямо значение през настоящата година. Многобройните изменения, които вече са факт или предстоят в материалните и процесуалните закони и дори в Конституцията, породиха засилен интерес към ПЮО по съответните теми сред всички представители на правната професия. НИП вече проведе обучение по новия Наказателно-процесуален кодекс и възнамерява заедно с ВСС да насрочва семинари по другите кодекси през цялата 2006 г. Обучението в областта на правото и съдебната практика на ЕС придобива особено значение с очакваното присъединяване на България към ЕС през м. януари 2007 г. НИП е подготвил материали по темата в електронна форма и е насрочил семинари по въпроси на правото на ЕС.

Въпреки че това влиза в мандата на НИП, към м. март 2006 г. твърде малко прокурори бяха участвали в програмите за ПЮО на Института. През 2005 г. 1 148 съдии бяха участвали в обученията на НИП. През същия период обаче само 49 прокурори бяха участвали в ПЮО, провеждано от НИП (в това число не влиза първоначалното обучение за младши прокурори), което представлява около 5 % от всички участници в програмите за ПЮО на НИП през годината. През първото тримесечие на 2006 г. обаче 145 прокурори са участвали в програмите на НИП.

За да придаде по-добра насоченост на програмите за ПЮО на прокурорите НИП неотдавна проведе изследване на потребностите от обучение на прокурорите. Анкетни карти бяха разпратени на повече от 1 100 прокурори. Някои първоначални данни въз основа на отговорите на 300 анкетирани показват, че едва 28 % от тях някога са участвали в семинари на НИП. Почти две трети от тези 300 анкетирани смятат че е необходимо да се наблегне на обучението относно преследването на определени групи престъпления (финансови, против интелектуалната собственост, компютърни, против паричната система, трафик на хора). Около половината смятат, че обучение по наказателно-процесуални въпроси като събирането на доказателства, повдигането на обвинения и ролята на прокурора в наказателното правораздаване е жизнено необходимо. Повече от 60 % от анкетираните изразяват желание да участват в обучение по юридически английски. НИП все още анализира резултатите от анкетата, за да набележи приоритетите и потребностите по отношение на обучението. НИП ще предостави препоръките си на Програмния си съвет по-късно през годината. Програмният съвет след това предоставя крайното предложение на Управителния съвет на НИП, на когото принадлежи последната дума. Вероятно темите ще бъдат съобразени с изразените потребности на прокурорите, които се явяват ежедневно пред съдилищата, което би трябвало да допринесе за по-голяма посещаемост на обученията.

Осъществяването на тези програми ще зависи също така от финансовата обезпеченост на НИП. През 2005 г. бюджетът на НИП възлизаше на 1 298 700 лв. (811 688 щ.д.). Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2005 г., обн. ДВ бр. 115 от 30 декември 2004 г. През 2006 г. бюджетът на НИП нарасна на 2 334 000 лв. (1 458 750 щ.д.). Вж. Закон за държавния бюджет на Република България за 2006 г., обн. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г. НИП получава и известно финансиране от чужди донори. Според последните изменения на Конституцията (чл. 130а) МП придобива по-голяма роля при подготовката на бюджета на съдебната система и участва в организирането на

квалификацията на магистратите. Към настоящия момент обаче не е ясно какво влияние ще окаже тази промяна върху финансирането и управлението на НИП. Присъединяването към ЕС също ще окаже въздействие върху наличието на държавно и чуждо финансиране за НИП. Един от най-важните проблеми на правната реформа в България е свързан с осигуряването на устойчивостта и развитието на НИП след присъединяването към ЕС и оттеглянето на неевропейските донори.

НИП не е единственият „доставчик“ на ПЮО за прокурорите. През последните години организации от ЕС и САЩ са провеждали обучения в областта на престъпленията против интелектуалната собственост, компютърните престъпления, трафика на хора, пробацията, организираната престъпност и изпирането на пари, борбата против корупцията и редица други въпроси на материалното и процесуалното право, които са свързани с изискванията на ЕС. Въпреки удовлетвореността на прокурорите, които са участвали в тези обучения, бяха отправени критики към някои от тях поради липсата на изгледи за устойчиво развитие и заради съдържанието, което било съобразено единствено със специалните интереси на донорите. Най-сетне, Асоциацията на прокурорите в България (по-нататък „Асоциацията“) – професионално сдружение, което се издържа от годишния членски внос на членуващите в него прокурори – е спонсорира първата Източноевропейска регионална среща на Международната асоциация на прокурорите, провеждала е редица лекции по въпроси на професионалната етика, връзките с медиите, компютърните престъпления и трафика на хора и е спечелила финансиране от Комисията по демокрация към Посолство на САЩ за провеждане на пет регионални семинара по въпросите на правата на интелектуална собственост.. Няколко членове на Асоциацията участват в обучения, провеждани от Международната асоциация на прокурорите. Някои български прокурори дори участват в стажантски програми на ЕС, Европейския съд по правата на човека и Международния трибунал за бивша Югославия. Районните и окръжните прокуратури също организират лекции, макар и нерегулярно. Тези лекции обикновено се провеждат най-много веднъж месечно, наблягат на въпроси от местно значение или законодателните новости и се водят от по-старши прокурори.

Повечето интервюирани считат, че е важно да има по-голяма степен на съгласуване на ПЮО с НИП. Поне един интервюиран се изказва за създаването на специализирано звено по въпросите на продължаващото обучение в рамките на главната прокуратура. Всъщност съществува известно желание да бъдат създадени подобни звена дори в петте апелативни прокуратури. За да е сигурно, че ПЮО се планира, съгласува и предоставя на прокурорите по един периодичен и организиран начин, международните донори и главната прокуратура следва да сътрудничат по-добре с НИП, така че Институтът да може да изпълнява мисията си. По този начин ще се осъществява подходящо и качествено ПЮО.

### **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**

Почти всички прокурори се назначават въз основа на централизиран конкурс, който общо взето се възприема като обективен и адекватен. Един основен проблем обаче се състои в това, че конкурсът набляга изключително на академичните способности, без да проверява други важни качества. Потенциални проблеми се крият в изискването да се провежда централизиран конкурс и за повечето овакантени места в прокуратурата, което може да предизвика трудности при попълването на свободните места с подходящи кандидати чрез преместване или повишаване в длъжност.

**Анализ / правна уредба:**

Чл. 129(1) от Конституцията предвижда, че прокурорите и другите магистрати се назначават от ВСС. Наскоро приетите конституционни изменения добавиха чл. 130а, който позволява на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване на магистрати. За да може да бъде назначено като прокурор, едно лице трябва да е само български гражданин и да отговаря на следните изисквания:

- да е завършило висше юридическо образование;
- да е преминало изискуемия стаж;
- да е придобило юридическа правоспособност;
- да не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер, независимо че е реабилитирано; и
- да притежава „необходимите нравствени и професионални качества“, преценени с оглед на приложимите правила за професионална етика. Вж. чл. 126 ЗСВ.

Както бе отбелязано под Фактор 2, почти всички прокурори първо се назначават като младши прокурори въз основа на конкурс в съответствие с чл. чл. 127а – 127г ЗСВ. Конкурсът се обявява с решение на ВСС, което се обнародва в „Държавен вестник“, като се посочват броят, видът и мястото на свободните длъжности, както и датата, мястото и часа на провеждане на конкурса. Конкурсът се провежда от петчленна конкурсна комисия, отделно назначена от ВСС за всяка подсистема на магистратурата, като поне един от членовете трябва да е преподавател по право. Вж. гл. III от *Наредба № 2 от 14 юли 2004 г. за провеждане на конкурсите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи*, обн. ДВ бр. 65 от 27 юли 2004 г. Първата част от конкурса е четиричасов писмен изпит, който се състои в разрешаването на казус и се оценява анонимно по шестобалната система. Оценяването се извършва от двама членове на конкурсната комисия независимо един от друг и ако оценките им се разминават с повече от една единица, крайната оценка се определя от арбитър (трети член на конкурсната комисия). Кандидатите, получили оценка не по-ниска от 4.50, се допускат до устния изпит.

Устният изпит се провежда под формата на събеседване, по време на което се обсъждат три теми. На кандидатите се предоставя възможност да покажат професионалните и личните си качества по време на събеседването. Устният изпит се оценява по шестобалната система от всички членове на комисията. След това се прави класиране за всяка длъжност въз основа на сбора от оценките от писмения и устния изпит на кандидатите, които са кандидатствали за съответната длъжност. При равен бал се взема предвид средната оценка от семестриалните и държавните изпити в университета. Назначенията се извършват от ВСС по реда на класирането. Недоволните кандидати могат да обжалват резултатите пред ВСС, като решението на ВСС по жалбата подлежи на обжалване пред ВАС. *Пак там* гл. Гл. IV-VI; чл. чл. 127е ЗСВ. Както бе отбелязано под Фактор 2, новоназначените младши прокурори след това преминават шестмесечното първоначално обучение в НИП.

Като цяло централизираният конкурс се възприема като сериозна крачка напред за системата. Той замества процедурите отпреди 2002 г., при които се използваша твърде малко обективни критерии за назначаване на прокурорите и към които се отправяха много критики за непотизъм и връзкачество. Дори при новата уредба обаче има оплаквания, че конкурсът набляга преди всичко на академичните способности и не дава почти никаква възможност да се преценят старателността, работните навици, почтеността, репутацията и характера на кандидатите. Няколко интервюирани посочват, че устният изпит няма как да е анонимен и оставя място за субективизъм в оценяването. Друг интервюиран пък препоръчва кандидатите да се назначават за младши прокурори чак след успешното приключване на първоначалното обучение в НИП.<sup>3</sup>

Повечето интервюирани са по-критично настроени към новите правила за повишаване в длъжност и преместване на прокурорите. За всяка свободна прокурорска длъжност (освен в апелативните и върховните прокуратури, където процедурата също е конкурсна, но се осъществява по различен ред) ВСС трябва да провежда централизиран конкурс. Въпреки че никой от интервюираните няма пряк опит с новия конкурс, почти всички считат, че централизираният конкурс е тромава, сложна и неефективна процедура. Много от интервюираните възразяват срещу централизирания характер на процедурата, който специално в случаите на повишаване или преместване на районни прокурори или на преместване на окръжни прокурори, не позволява на прокурорите по места (които ще се окажат преки началници на повишения или преместен прокурор) да проведат събеседване с прокурора, който ще бъде повишен или преместен, нито пък да участват в процедурата по взимане на решението от ВСС. Съществуват много опасения, че ВСС ще затъне в работата по попълване на свободните места и свързаното с това провеждане на централизираните конкурси. След влизането в сила на измененията на ЗСВ на 12 май 2006 г. екипът, изготвил настоящето изследване, не разполага с информация да е проведен конкурс, за да е в състояние да направи своята преценка. Редица интервюирани смятат, че конкурсното начало при повишаването и преместването на прокурорите е чувствителен напредък спрямо предишната процедура. Те са на мнение, че личните симпатии и непотизмът прекалено често са опорочавали един процес, който не се основавал на конкурсното начало.

#### **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.***

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
<p>В България не се води статистика относно етническата, расовата или половата принадлежност на прокурорите. Проведените интервюта обаче показват, че малцинствата са слабо представени, а почти половината от състава на прокуратурата се състои от жени. Жените обаче не са толкова добре представени, когато става дума за ръководните длъжности по най-високите етажи на прокуратурата.</p>	

<sup>3</sup> Виж също Фактор 21, който говори за назначаването без конкурс на следователи в прокуратурата като следствие от чл. 194 НПК.

## Анализ / правна уредба:

Чл. 6 от Конституцията гласи: „[в]сички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.” През 2003 г. Народното събрание прие Закон за защита срещу дискриминацията, *обн. ДВ бр 86 от 30 септември 2003 г., посл. изм. ДВ бр. 30 от 11 април 2006 г.* Законът съдържа обща забрана на пряката и непряката дискриминация, основана на (наред с други признаци) пол или религиозна принадлежност (вж. чл. 4), изисква еднакви критерии за оценка и равни възможности за професионално израстване и достъп до професионално обучение (вж. чл. чл. 14-15) и насърчава наемането на представители на по-слабо представения пол или етнически групи (вж. чл. 24). В конкретния случай на магистратурата, атестирането трябва да се “осъществява в съответствие с принципите на законност, равенство, прозрачност, репутация в правното общество и справедливо професионално развитие.” Вж. чл. 3 от *Временните правила на ВСС за атестиране*.

Според преброяването от 2001 г. 9.4% от българското население се самоопределят като етнически турци, докато други 4.7% се определят като роми. Вж. Национален статистически институт, *Население към 1 март 2001 г. по области и етнически групи, достъпно на <http://www.nsi.bg/Census/Ethnos.htm> (посетен за последно на 13 август 2006 г.)*. Тъй като главната прокуратура не води официална статистика за броя на представителите на турското и ромското етнически малцинства в прокуратурата, получената информация е устна. Общото мнение е, че има твърде малко прокурори от малцинствата (в сравнение с дела им в общия брой на населението), като онези, които са с турска етническа принадлежност са по-добре представени от ромите, особено в някои области. Това е особено вярно по отношение на ромите, които най-често са с неравностойно социално-икономическо положение в българското общество. Много хора смятат, че бедността, неотговарящите на нормите училища и други пречки лишават ромските деца от адекватно основно и средно образование, а по този начин и от подходяща подготовка за университетско юридическо образование. Въпреки че изглежда да съществуват няколко държавни програми за подобряване на образованието на ромите, главната прокуратура не предприема специални мерки за привличането на работа на студенти или практикуващи юристи от ромски и / или турски произход.

Що се отнася до равенството между половете, почти всички интервюирани казват, че жените съставляват около половината от състава на прокуратурата. Въпреки че няма официални статистически данни, може да се каже, че прокурори жени работят на всички равнища от прокурорската йерархия. Доста разпространено е обаче виждането, че най-високите длъжности, свързани с упражняването на контрол, се заемат преобладаващо от мъже. Все пак нито един интервюиран не успя да посочи и един пример за официално оплакване или някакъв конфликт, свързан с твърдение за дискриминация въз основа на половата, расовата или етническата принадлежност при назначаването, преместването, повишаването или освобождаването на прокурор.

## **II. Професионални свободи и гаранции**

### **Фактор 5: Свобода на изразяване**

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

## **Заклучение**

## **Съотношение: Неутрално**

На прокурорите е забранено да правят публични изявления относно висящи дела. Прокурорите трябва да са политически независими. Въпреки това обаче прокурорите осъществяват неформални контакти с медиите и присъстват на политически събрания.

### **Анализ / правна уредба:**

Чл. чл. 136 и 137 ЗСВ предвиждат някои разумни ограничения на разпространяването на информация от прокурорите. Чл. 136 забранява на прокурорите да разкриват „сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата.” По-нататък чл. 137 забранява на прокурорите да изразяват становище както по дела, които са им възложени, така и по дела, които не са им възложени. Строго погледнато, това означава, че прокурорите на практика не трябва да правят никакви публични изявления, с изключение, може би, по отношение на приключилите дела. Наред с това прокурорите нямат право да дават правни консултации. *Пак там* чл. 138.

Възможностите на прокурорите за политическа дейност също са ограничени. Като магистрати те не могат да членуват в политически партии, организации, движения и коалиции, които преследват политически цели, нито пък могат да се занимават с каквито и да било политически дейности. Възможно е обаче да присъстват на политически събрания и мероприятия, стига да не взимат активно участие. *Вж.* чл. 12(1) ЗСВ; *вж. също* чл. 9 от Закона за политическите партии, *обн.* ДВ бр. 28 от 1 април 2005 г., *посл. изм.* ДВ бр. 17 от 24 февруари 2006 г.

Законовите ограничения по отношение на свободата на изразяване на прокурорите са като цяло разумни, но много интервюирани споделят, че до неотдавна организационната култура на прокуратурата силно е пречела на прокурорите да контактуват с медиите, дори по такива общи въпроси като законодателството и правораздаването. Тонът, зададен от новия главен прокурор, започва да благоприятства една по-голяма медийна достъпност на прокуратурата, но прокурорите много рядко се произнасят по въпроси, свързани с наказателното правораздаване.

## **Фактор 6: Свобода на професионално сдружаване**

***Прокурорите имат реално 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.***

**Заклучение****Съотношение: Неутрално**

Прокурорите могат да станат членове на Асоциацията на прокурорите в България и Националното сдружение на прокурорите в България. Асоциацията на прокурорите е допринесла значително за развитието на прокурорската професия, но независимостта ѝ беше поставяна под съмнение поради по-раншно вмешателство в работата ѝ от страна на прокуратурата. Вследствие на това недоверие бе създадено Националното сдружение, чиито членове, според получени сведения, са били тормозени и наказвани, докато за членовете на Асоциацията се твърди, че са се радвали на благосклонно отношение. Напоследък обаче между двете организации се е установило известно сътрудничество (най-ярък пример е изработването на Правилата за професионална етика на прокурорите), което може би е знак за по-голяма загриженост за реформата и прозрачността.

**Анализ / правна уредба:**

Чл. 44 от Конституцията гарантира на гражданите правото “свободно да се сдружават.” По-специално, “съдиите, прокурорите и следователите са свободни да образуват и да членуват в организации, които защитават тяхната независимост и професионални интереси и подпомагат професионалната им квалификация.” Вж. чл. 12(2) ЗСВ. Такива организации “не могат да се сдружават със синдикални организации от друг бранш или отрасъл на национално или регионално ниво.” *Пак там* чл. 12(3).

Съществуват две национални прокурорски сдружения в България: Асоциацията на прокурорите в България [по-нататък „Асоциацията“] и Националното сдружение на прокурорите в България [по-нататък „Националното сдружение“]. Асоциацията е с по-дълга история. Тя е създадена през 1997 г. като неправителствена организация и към настоящия момент членовете ѝ наброяват между 360 и 400 души. Асоциацията се издържа чрез членски внос, който възлиза на 35 лв. (23 щ.д.) годишно.

Асоциацията е допринесла значително за развитието на прокурорската професия по няколко начина, в това число чрез създаването на структура за професионално обучение, сътрудничеството с Националното сдружение при провеждането на обучение за прокурорите на разнообразни теми и организирането на първата Източноевропейска регионална конференция на Международната асоциация прокурорите. Асоциацията също така издава бюлетин, отнасящ се до въпроси от интерес за прокурорската професия.

Вероятно с най-голямо значение обаче е изработването на Правилата за професионална етика на прокурорите в България [по-нататък „Етичните правила“] съвместно с Националното сдружение. Етичните правила след това бяха одобрени от ВСС и представляват задължителния стандарт за професионално поведение на всички прокурори. Съвместната работа на Асоциацията и Националното сдружение по изработването на Етичните правила може да доведе до обединяването на двете организации, което би било забележително събитие в светлината на предишното им противопоставяне. Наред с това Асоциацията полага усилия да издигне професионалното равнище на дейността си и да заличи споменатото усещане, че членовете на Асоциацията се радват на по-благосклонно отношение в сравнение с онези, които не членуват в нея.

Асоциацията е независима по устав, но няколко интервюирани споделят, че в продължение на много години прокуратурата се е месила в работата ѝ и е използвала Асоциацията, за да обслужва политически и лични интереси. Вследствие на това независимостта на Асоциацията е била смятана за сериозно компрометирана, а Националното сдружение е създадено през 2002 г. като противовес както на Асоциацията така и на прокуратурата. Желаящите да членуват в Националното сдружение са били настоятелно разубеждавани, а членовете дори може би са били санкционирани от

прокуратурата, вследствие на което то никога не е събирало повече от около две дузини членове.

Като цяло впечатленията относно Асоциацията са смесени. Някои интервюирани описват Асоциацията като ефективен представител на прокурорската професия, като се позовават по-специално на множеството обучения, организирани от Асоциацията, и изготвянето на Етичните правила. Други интервюирани обаче продължават да изпитват известно недоверие към Асоциацията поради вмешателството на предишния главен прокурор и споменатото усещане, че членовете на Асоциацията се радват на по-благоклонно отношение в сравнение с онези, които не членуват в нея. Асоциацията бива критикувана и поради липсата на комуникация с членската маса.

Въпреки че миналото на Асоциацията действително поражда опасения относно ефективната ѝ работа като независим представител на прокурорите в България, отскоро полаганите усилия за повече прозрачност и реформа представляват важна стъпка в правилната посока. По-специално, сътрудничеството на Асоциацията с Националното сдружение и евентуалното им сливане дават знак, че се върви напред.

## **Фактор 7: Свобода от неправомерно влияние**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
<p>Въпреки законовите изисквания и сведенията за намалели случаи на действително поисканите от прокурори подкупи широко разпространеното усещане е, че прокурорите изпълняват служебните си функции при неправомерно вмешателство от страна на фактори във и извън прокуратурата. Много преки източници казват, че някои прокурори се намират под неправомерното влияние на партии, адвокати, съдии, държавни органи, семейни връзки и др.</p>	

### Анализ / правна уредба:

Изпълнението на прокурорските функции без неправомерно вмешателство от фактори във и извън прокуратурата е принцип, залегнал в много разпоредби. На първо място Конституцията му дава израз, като предвижда, че „[с]ъдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.” Вж. чл. 117(2).

Същото послание е залегнало в чл. 13 ЗСВ, който предвижда че „[п]ри осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите са независими и се подчиняват само на закона.” Наред с това чл. 14 ЗСВ гласи, че при своите действия и постановяване на своите актове прокурорите „се основават на закона и събраните по делото доказателства, преценени съобразно тяхната съвест и свободно вътрешно убеждение.” Подобни разпоредби има и в НПК, който задължава прокурорите да вземат всички мерки за разкриването на обективната истина (вж. чл. 13) и да вземат решенията си по вътрешно убеждение (вж. чл. 14). Вж. също чл. чл. 10, 18 НПК.

Други закони съдържат основните правни норми, които служат за противодействие на корупцията в прокуратурата. Наказателният кодекс, *обн.* ДВ бр. 26 от 2 април 1968 г., *полсл. изм.* ДВ бр. 88 от 4 ноември 2005 г. [по-нататък НК], предвижда, че лице, което „склонява длъжностно лице от [...] съдебните органи да наруши свое служебно задължение във

връзка с правораздаването, се наказва с лишаване от свобода до пет години или с пробация, или с обществено порицание.” Вж. чл. 289 НК. От друга страна, „[д]лъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.” *Пак там* чл. 301. Освен това за подкуп, извършен от „лице, което заема отговорно служебно положение, включително съдия [...] наказанието е лишаване от свобода от три до десет години, глоба до двадесет хиляди лева [12 500 щ.д.]” и други санкции. *Пак там* чл. 302(1) и 304а.

Да се измери до каква степен прокуратурата е засегната от корупция и други форми на неправомерно влияние е най-малкото проблематично, тъй като замесените лица предприемат всички възможни стъпки, за да прикрият действията си. Задачата е допълнително усложнена от поразяващото разминаване между наличните количествени данни и разпространеното сред обществото усещане. Така например, с оглед на едно неотдавнашно проучване, което се опитва да измери „корупционния натиск” в България, прокуратурата сякаш е осъществила огромен напредък през последните няколко години. Вж. ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА. АНТИКОРУПЦИОННИТЕ РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ НА ПРАГА НА ЧЛЕНСТВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (2006 г.) [по-нататък „Изследването на ЦИД”] От 16 изследвани професии прокурорите получават най-ниския индекс на корупционен натиск през м. октомври 2005 г. (само 1.4 % в сравнение с 12.3 % през м. октомври 2002 г.). *Пак там* стр. 13. Тази цифра отразява колко често контактувалите с прокурори лица отговарят, че са им били искани пари, подаръци или услуги при тези контакти.

Въпреки че тази тенденция е без съмнение положителна, следва да се отбележи, че този индекс не отразява политическите вмешателства – един проблем, който се коментира от много интервюирани. Така например няколко интервюирани се позоваха на съществуващ политически натиск, довел до някои наказателни преследвания, насочени срещу политически врагове или бизнес интереси (например длъжностни лица в банковата система). Наред с това ЦИД посочва, че високият индекс на корупционен натиск сред адвокатите вероятно се дължи на случаи, при които инициативата за корупционни действия идва от прокурора, тъй като адвокатите често пъти се озовават в положението на посредници. *Пак там* стр. 13. Като се добави и фактът, че по отношение на прокурорите индексът на корупционен натиск вероятно не взема предвид нито предложените от гражданите (непоискани от прокурорите) подкупи, нито онези анкетираните, които са се поддали на корупционния натиск, общият брой на случаите на неправомерно влияние от всякакви източници сигурно е много по-голям.

Друго основание за притеснения е пълното разминаване между ниския индекс на корупционен натиск и изключително отрицателните усещания сред обществото, когато става въпрос за корупцията в прокуратурата. Точно в същото Изследване на ЦИД 57.1 % от анкетираните отговарят по отношение на прокурорите, че „[п]очти всички или повечето са въввлечени в корупция.” *Пак там* стр. 15. Това поставя прокурорите на трето място по корумпираност сред 16-те изследвани професии в България. *Пак там* стр. 15. Ширещото се сред обществото усещане, че прокуратурата е засегната от корупционни явления, вероятно е от също толкова голямо значение колкото действителното разпространение на корупцията, ако не и от по-голямо значение. Легитимността на правораздаването като цяло и на наказателното правораздаване в частност се крепи до голяма степен на това, че обществото го възприема като справедлив и безпристрастен механизъм за разрешаване на спорове и осигуряване на законността. Тъй като прокурорите са представители на държавата при осъществяването на наказателното преследване (може би най-видимото и репресивно правомощие на държавата), особено важно е те да създават усещането, че изпълняват службата си независимо и без неправомерно вмешателство от страна на външни фактори. Произволът при осъществяване на наказателното преследване е отличителен белег на деспотичната държава, като подкопава общественото доверие в

легитимността на държавата и върховенството на закона и подтиква отделни лица да приемат или прибягват до подкупи в хода на наказателното правораздаване.

Изводите на Изследването на ЦИД се потвърждават от интервютата, проведени в България от екипа по изготвянето на настоящия Индекс. Интервюираните от средите на всички нива на прокуратурата, съда, адвокатурата, неправителствения сектор и медиите говорят за царуващата в цялата прокуратура корупция. Интервюираните описват как прокуратурата се е превърнала в „пазар“, на който прокурорите взимат пари, за да прекратят някое дело, за да поискат по-ниско наказание или за да образуват наказателно производство без сериозно основание – все неща, които „травят“ прокуратурата. Въпреки че повечето прокурори прилежно прилагат закона, достатъчно е дори усещане за корупция, за да бъде подкопано общественото доверие в прокуратурата като цяло.

Някои структурни особености пораждават проблеми, свързани с упражняването на неправомерно влияние. Както ще бъде отбелязано по-подробно във Фактор 15 (Отчетност пред обществото), до неотдавна прокуратурата почти не се отчиташе пред другите власти. Тази независимост теоретично би трябвало да предотврати външната намеса, но в съчетание със строгата йерархия в прокуратурата изглежда, че само е улеснила злоупотребата с прокурорски правомощия. Фактор 10 (Функции, свързани с право на преценка) действително описва как структурата на прокуратурата и характеризиращото я подчинение на по-горестоящия по длъжност прокурор създават условия, при които предразположението на някой от по-горестоящите прокурори може да вземе връх над правото на преценка на подчинения прокурор.

Друга структурна особеност е свързана с ролята на ВСС, който се състои от съдии, прокурори, следователи и избрани от Народното събрание лица. Вж. чл. 130 от Конституцията. Няколко интервюирани се убедени, че прокурорите, съдиите и следователите (трите подсистеми на съдебната власт) следва да се управляват от отделни съвети, за да бъдат избегнати взаимни вмешателства, особено по отношение на назначенията, повишаването и освобождаването от длъжност и дисциплинарната отговорност.

Развоят на събитията напоследък поражда надежда, че неправомерното влияние върху прокуратурата може би отслабва. Така например се очаква, че по-голямата степен на прозрачност, установена при новия главен прокурор, наред с първоначално предприетите мерки за отстраняване на обвинените в корупция прокурори ще зададат нов тон за работата на цялата прокуратура. Ясно е обаче, че борбата за изкореняване на корупцията от прокуратурата ще е дълга и следва да включва такива мерки като засилване на независимостта на прокурорите и закрила на правото им на преценка; разработване на вътрешноведомствени механизми за разглеждане на оплаквания срещу прокурори; обучение на прокурорите в областта на етичните правила и въвеждането на ефективен механизъм за санкциониране на нарушаването им; и продължаващи усилия, насочени към постигането на по-висока степен на прозрачност и отчетност на прокуратурата като цяло.

## **Фактор 8: Защита от тормоз и сплашване**

***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**

Повечето прокурори са удовлетворени от сигурността, която предлагат съдебните сгради и кабинетите им, а случаите на тормоз или сплашване изглеждат относително изолирани. Значителни подобрения са направени през последните години, но следва да се отделят допълнителни средства за минимизиране на опасностите.

### **Анализ / правна уредба:**

Няколко разпоредби на НК са предназначени да защитават прокурорите от тормоз и сплашване. Убийството на прокурор се наказва с лишаване от свобода от 20 до 30 години или доживотен затвор (вж. чл. 116(2)); нанасянето на телесна повреда на прокурор се наказва с лишаване от свобода от една до 15 години според случая (вж. чл. 131(2)); упражняването на принуда по отношение прокурор се наказва с лишаване от свобода от две до осем години (вж. чл. 143(3)).

Вниманието обаче следва да бъде насочено на първо място към осигуряването на достатъчна защита на прокурорите. Чрез специализирано звено за охрана Министерството на правосъдието [по-нататък „МП“] предоставя охрана на всички съдебни сгради; осъществява физическата охрана на магистратите и свидетелите при необходимост от това; съдейства на съдебните органи при призоваването на лица и при съдебното изпълнение; принудително довежда лица, когато това е постановено от съдебен орган; и конвоира подсъдимите до съответния орган на съдебната власт. Вж. чл. 36д ЗСВ; вж. също чл. 30 от УСТРОЙСТВЕНИЯ ПРАВИЛНИК НА МП и приложението към него, което предвижда, че персоналът на специализираното звено възлиза на 1 155 души. Според МП бюджетът на това звено е възлизал на 16 227 911 лв. (10 142 438 щ.д.) през 2005 г. и на 20 026 863 лв. (12 516 789 щ.д.) през тази година. МП твърди, че отговаря за 98 съдебни сгради и определя средно по четири охранители на всяка сграда. Останалите служители в звеното се занимават с другите изброени функции. 14 съдебни сгради разполагат с общо 19 детектора на метал. Не е ясно дали охранителите в останалите 84 сгради имат ръчни детектори или прибегват до други форми на претърсване, за да проверяват лицата и чантите, които влизат в сградата.

Определено съществува известна степен на сигурност в съдебните (в това число прокурорските) сгради в България, но има място за подобрения. На входа на всички съдебни сгради, които изготвеният изследването екип посети, има охрана и влизащите трябва да минат през детектор на метал и да покажат документ за самоличност. Куфарчетата, чантите и други подобни предмети не минават през детектора, но се оставят върху маса за проверка от охранителя. В повечето случаи тези предмети се претърсват надлежно макар и не задълбочено. Но няколко пъти (когато имаше опашка от чакащи) проверката бе повърхностна или направо несъществуваща. Щеше да е добре, особено в натоварените часове, да има скенери и за багажа на посетителите. Повечето сгради имат отделни охранявани входове за съдиите, адвокатите и съдебните служители, както и за гостите им, които при надлежно легитимиране могат да влизат, без да бъдат проверявани. В самите сгради, във фоайетата или пред / в съдебните зали, обикновено не се вижда много охрана. В Съдебната палата има охранител на всяка врата, водеща към частите на сградата, в които има кабинети на съдии, прокурори и високопоставени представители на съдебната администрация. В другите сгради, посетени от екипа, понякога има подобен пост, който контролира достъпа до кабинетите, но има и сгради, в които всеки влязъл в сградата може да стигне до кабинетите на прокурорите без допълнителни проверки.

Някои прокурори сочат изолирани примери на сплашване и тормоз на техни колеги, но такива случаи изглеждат да са били по-разпространени в миналото, когато охраната не е била толкова строга. Така например един прокурор разказва как преди няколко години

дъщеря ѝ е била следена на връщане от училище от мъж на волана на Мерцедес, чието описание отговаряло на лице, което било идвало в кабинета ѝ, за да пита относно хода на дело срещу една престъпна група. Това лице е било в състояние да влезне в кабинета ѝ без никакви пречки и без предизвестие, тъй като тогава не е имало охрана, която да пази прокурорите. По-често срещан проблем е подаването на сигнали за измислено неправомерно поведение на прокурора, отговарящ за дадено дело, с цел това дело да бъде възложено на друг по-удобен или благосклонен прокурор, всичко това с идеята, както може да се предположи, да бъде подкупен новия прокурор.

Както в повечето други страни, сигурността изглежда да е на задоволително равнище, но следва да се положат допълнителни усилия за безопасността на прокурорите.

## **Фактор 9: Имунитет при изпълнение на служебните задължения**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Положително</b>
Прокурорите се ползват с имунитет за служебните си действия, освен ако последните съставляват умишлено престъпление от общ характер. Функционалният имунитет на прокурорите изглежда относително балансиран, но ВСС може и да не осигурява най-ефективния механизъм за разглеждане на исканията за сваляне на имунитет.	

### Анализ / правна уредба:

Конституционните изменения от 2003 г. ограничиха магистратския имунитет, критикуван дотогава като прекалено широк, до „функционален“. В сегашната си редакция относимата разпоредба гласи, че „[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.“ Вж. чл. 132(1). С тази промяна прокурорите продължават да са защитени от наказателно преследване и съдебни дела заради служебните си действия и изявления, но отговарят за личното си, неслужебно поведение.

Освен това, дори когато се твърди, че прокурорът е извършил умишлено престъпление от общ характер, срещу него не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на ВСС. *Пак там* чл. 132(2). Наред с това прокурорът не може да бъде задържан освен за тежко престъпление, и то с разрешение на ВСС. *Пак там* чл. 132(3). Предварително разрешение на ВСС не е необходимо при заварено тежко престъпление. За даване на разрешение се прави мотивирано искане до ВСС от главния прокурор или поне една пета от членовете на ВСС. *Пак там* чл. 132(4); вж. също чл. чл. 27(1)(6), 134 ЗСВ; чл. чл. 6(1)(9), 49-50 от *Правилника на ВСС*. ВСС отстранява обвинения прокурор от длъжност до приключването на наказателното производство, като прокурорът има право да бъде възстановен и да получи трудовото възнаграждение за периода от отстраняването, в случай че производството бъде прекратено или завърши с оправдателна присъда. Вж. чл. 140 ЗСВ.

Повечето интервюирани изглежда смятат, че измененията от 2003 г. са постигнали добър баланс. Единствената критика се отнася до въпроса дали ВСС може да осигури най-ефективния механизъм за разглеждане на исканията за сваляне на имунитет. Няколко интервюирани отбелязват, че само един прокурор е лишаван от имунитет с решение на ВСС. Въпреки че твърде малко време е минало от влизането в сила на измененията,

съществуват съмнения относно ефективността на ВСС като дисциплинарен орган (вж. Фактор 19 – Дисциплинарна отговорност).

### 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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
По закон прокурорите имат право на преценка при упражняването на правомощията си, но на практика тази свобода е стеснена от решенията на по-горестоящите прокурори, които създават обстановка, при която подчинените прокурори не съумяват да упражняват правото си на преценка и да ръководят по адекватен начин възложените им разследвания.	

#### Анализ / правна уредба:

Член 127 от Конституцията и чл. 46 НПК предвиждат, че прокурорът ръководи и упражнява надзор по разследванията на престъпленията от общ характер. Прокурорът може също така сам да извършва разследване или отделни действия по разследването след като се запознае със свършеното от следователя. Прокурорът е държавен обвинител в съдебното производство. Чл. 242 НПК посочва действията, които може да предприеме прокурорът, когато получи делото след приключването на разследването. Тези действия включват прекратяването на производството (например поради декриминализация на деянието); спиране на производството; указване да бъдат отстранени съществените процесуални нарушения, ако са установени такива; или повдигане на обвинение, ако са налице основанията за това.

Ако прокурорът откаже да образува досъдебно производство или поиска от съда да спре или прекрати наказателното производство, той трябва да уведоми за тези свои действия пострадалия и обвиняемия. Вж. чл. чл. 213, 243 и 244 НПК. Пострадалите имат правото да обжалват решението на прокурора пред по-горестоящия прокурор или пред наказателния съд. Вж. чл. чл. 243 – 244 НПК. Според данните, с които разполага един от интервюираните, около 30 % от пострадалите подават такава жалба в района му. Само в 10 % от тези случаи решението на прокурора бива отменено. За съжаление изготвилият изследването екип не разполага със статистически данни на национално равнище за броя на жалбите на пострадалите или крайния резултат от техните обжалвания.

По-горестоящите прокурори могат да отменят постановленията на подчинените им прокурори. Според чл. 46(3) НПК „[п]о-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.” Главният прокурор на Република България осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Пак там чл. 46(4), виж още чл. 126, ал. 2 Конституцията. По-горестоящ по

длъжност прокурор или прокурор от по-горестояща прокуратура може да отмени постановлението, с което негов подчинен прокурор отказва да образува досъдебно производство. Нещо повече, по-горестоящият прокурор може и сам да постанови образуването на досъдебно производство и започването на разследване. *Пак там* чл. 213.

И ЗСВ урежда по същия начин отношенията в прокуратурата. Прокурорът ръководи разследването и отговаря за внасянето и поддържането на обвинението пред съда. Прокурорът взима решенията си по вътрешно убеждение, основаващо се на обективно, всестранно и пълно разследване на всички обстоятелства от значение за делото, като се ръководи от закона. *Вж.* чл. чл. 118 – 119 ЗСВ. При изпълнението на своите задължения прокурорите са независими от съда.

ЗСВ закрепва и функционалната структура на прокуратурата. Според чл. 111 ЗСВ „[п]рокуратурата в Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури.“ Главният прокурор ръководи прокуратурата, която е единна и централизирана. *Пак там* чл. 112.

Всеки прокурор освен това е подчинен и на непосредствено по-горестоящия прокурор. *Пак там* чл. 114. Ръководителите на останалите прокуратури (подчинени на главния прокурор) „организират и ръководят работата им.“ *Пак там* чл. 114(4). Според чл. 115 ЗСВ главният прокурор и прокурорите от апелативните и окръжните прокуратури извършват ревизии и контролират работата на прокурорите в непосредствено по-ниските по степен прокуратури. Чл. 116 ЗСВ предвижда, че по-горестоящият по длъжност прокурор може да спира и да отменя разпорежданията на подчинените му прокурори, при условие че това става в писмена форма. Писмените разпореждания на съответния по-горестоящ по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му прокурори.

Подчинените прокурори по закон могат да взимат свои собствени решения по разследванията и във връзка с повдигането на обвинение (стига решенията да са надлежно мотивирани). На практика обаче това често пъти не е така. Повечето интервюирани отбелязват, че действията и мисленето на подчинените прокурори често пъти са лишени от независимост. Много от тях просто разчитат на указанията на началниците си. В продължение на много години организационната култура на прокуратурата е наблягала на строгите йерархични отношения и не е благоприятствала самостоятелността при взимането на решения. Правото на преценка на прокурорите е било подчинено на указанията, спускани от началниците. Този стил на работа нерядко е означавал, че действията по разследването и обвинението са се определяли повече от предпочитанията и потребностите на началниците отколкото от надлежната обосновка въз основа на фактите и закона. Съществуването на тази практика в продължение на няколко години е научило подчинените прокурори да изпълняват безпрекословно указанията и съветите на началниците си.

Почти всички интервюирани смятат, че нито представители на изпълнителната власт, нито представители на бизнеса се опитват да влияят пряко на работата на подчинения прокурор по дадено дело или разследване. Широко разпространени са обаче предположенията, че по-горестоящите прокурори могат да бъдат неправомерно повлияни, в резултат на което по недопустим начин да изместят правото на преценка на подчинения прокурор. Много интервюирани вярват, че прокуратурата е била въвличана в селективни или поръчкови наказателни преследвания в услуга на политически или бизнес интереси, въпреки че същите тези интервюирани смятат, че нещата са се променили към добро след идването на новия главен прокурор. Те твърдят освен това, че понякога главната прокуратура бездейства по някои наказателни дела, въпреки че разследванията по тях са разкрили обстоятелства, които налагат предприемането на мерки.

След встъпването в длъжност на новия главен прокурор е намаляло усещането за неправомерно вмешателство при упражняването на прокурорското право на свободна преценка. Въпреки че все още може би витаят липсата на самостоятелност и усещането за прекомерен началнически контрол, нещата сякаш се променят. Повечето интервюирани споделят мнението, че границата между обичайното обсъждане на делата с по-старшите прокурори с оглед на уточняването на по-добра стратегия и неправомерната намеса в преценката на прокурора все по-рядко бива прекривана. Отношенията на власт и подчинение в прокуратурата започват да придобиват по-приемливо съдържание. Въпреки това строгата йерархия в прокуратурата продължава да е силно изразена и прокурорите като цяло не упражняват правото на преценка, което им признава законът.

## 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.**

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
Като цяло прокурорите спазват правата на обвиняемия, но често пъти не съумяват да упражняват достатъчен надзор върху наказателното производство с цел да бъдат събрани всички доказателства (и по-специално онези, които оправдават обвиняемия или смекчават отговорността му) преди повдигането на обвинението.	

### Анализ / правна уредба:

Според чл. 11 НПК всички граждани, които участват в наказателното производство, са равни пред закона. Съдът и всички органи на досъдебното производство прилагат законите точно и еднакво спрямо всички граждани. Вж. чл. 11 НПК. Освен това целта на всяко наказателно производство е да се разкрие обективната истина при спазване на състезателността между страните. Пак там чл. чл. 12 и 13.

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

В повечето случаи обвиняемият може да се откаже от правото на защитник или да поиска друг защитник, но съществуват обстоятелства, при които обвиняемият е длъжен да има

защитник. Такъв е случаят, когато обвиняемият е непълнолетен; обвиняемият страда от физически или психически недостатъци, които му пречат да се защитава сам; обвиняемият не владее български език; интересите на обвиняемите са противоречиви 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. *Пак там* чл. 94. Когато делото се разрешава чрез споразумение, обвиняемият трябва да има защитник, който да подпише споразумението. *Вж.* чл. чл. 381, 382 и 384 НПК.

Прокуратурата има няколко задължения в наказателното производство, които се отразяват на правата на обвиняемия. На първо място, върху нея пада тежестта да се докаже обвинението. *Пак там* чл. 103. На второ място, в съответствие с чл. чл. 196 и 226 НПК прокурорът ръководи и осъществява надзор по разследването, като постоянно контролира напредъка му, законосъобразното му протичане и отстранява недопустимия доказателствен материал. Той отговаря за законосъобразното, обективно, пълно и всестранично събиране на доказателствата и при установяване на нередности трябва да изключи събраните доказателства от доказателствения материал и да проведе собственото си разследване за разкриване на обективната истина. Най-сетне, чл. 107(3) НПК задължава всички органи на наказателното производство да събират и проверяват както доказателствата, които разобличават обвиняемия или отегчават неговата отговорност, така и доказателствата, които оправдават обвиняемия или смекчават отговорността му, с цел да бъде разкрита обективната истина.

Прокурорите отговарят дисциплинарно при неизпълнение на предвидените в НПК служебни задължения. *Вж.* чл. 168 ЗСВ. Дисциплинарните санкции могат да бъдат забележка, порицание, понижаване или уволнение. *Пак там* чл. 170. Наред с това след прекратяване на наказателното производство или влизането в сила на оправдателна присъда обвиняемият може да съди прокуратурата по реда на Закона за отговорността на държавата и да търси обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, произтичащи от нарушението на правата му (най-често във връзка с противозаконно задържане).

Изготвилият настоящия Индекс екип не разполага с информация, която изрично да сочи, че прокурори съзнателно са използвали доказателства, получени в нарушение на човешките права на обвиняемия. Повечето интервюирани са на мнение, че прокурорите не нарушават правата на обвиняемите, но смятат, че прокурорите не съумяват да упражняват адекватен надзор над досъдебното производство. На първо място стои притеснението, че прокурорите не изискват събирането на оневиняващи доказателства със същата настоятелност както събирането на уличаващи доказателства. Някои интервюирани освен това критикуват прокурорите заради манипулиране на разпознаванията или за пренебрегване на оплакванията, че полицията е манипулирала разпознаванията. Много интервюирани споделят мнението, че в миналото разследванията са били ненужно продължавани от прокурори, които са се престаравали в безполезните си опити да съберат доказателства, установяващи вината на обвиняемия. Няколко интервюирани се позовават на решението на Европейския съд по правата на човека по делото *Асенов и др. срещу България* (No 24760/94). ЕСПЧ, 1998 г., което упреква българската главна прокуратура за пропускане да разследва случаи, при които е упражнявано насилие върху задържани обвиняеми. Както бе вече посочено във Фактор 10, някои интервюирани имат усещането, че главната прокуратура предприема селективни наказателни преследвания, обикновено срещу противници на бившия главен прокурор. Най-сетне, изготвилият настоящия Индекс екип получи сведения, най-малко от един източник, за прокурори, които приемат подкупи и в замяна на това прекратяват наказателното производство или предлагат по-малки наказания.

Въпреки тези критики повечето интервюирани държат да отбележат, че положението се подобрява след назначаването на новия главен прокурор през 2006 г. Понастоящем сякаш има далеч по-малко търпимост към пристрастното поведение и от прокурорите се очаква да упражняват необходимия надзор върху разследванията. Повечето интервюирани вярват, че по-голямата част от прокурорите вече са безпристрастни и мотивирани по подходящ начин.

## **Фактор 12: Защита правата на пострадалите**

***При изпълнението на своите задължения прокурорите се запознават с мнението и тежнението на пострадалите, като надлежно вземат предвид достойнството, зачитането на 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.***

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
<p>Прокурорите не са достатъчно обучени по отношение на правата на пострадалите. Те не взаимодействат с пострадалите по регулярен начин, като оставят на другите институции в наказателното производство грижата да осведомят пострадалите относно правата и положението им в досъдебното и съдебното производство. Вследствие на това прокурорите създават усещането, че са безразлични към потребностите на пострадалите. Не съществува закон за обезщетяване на пострадалите от държавата, нито механизъм за подобно обезщетяване.</p>	

### Анализ / правна уредба:

В Глава Осма, чл. 75 НПК правата на пострадалите са посочени както следва:

„(1) Освен правата, които придобива в съдебното производство като частен обвинител, частен тъжител или граждански ищец, пострадалият има и 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, ако изрично е поискал това и е посочил адрес за призоваване в страната; да участва в производството съгласно установеното в този кодекс; да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на наказателното производство; да има повереник.

(2) Съдът и органите на досъдебното производство са длъжни да разяснят на пострадалия неговите права и да му осигурят възможност да ги реализира при условията, предвидени в този кодекс.”

Най-често следователят или дознателят по делото осведомява пострадалите относно правата им и хода на досъдебното производство. Съдът осведомява пострадалите относно производството и правата им по време на съдебната фаза. *Пак там* чл. 255. Прокурорът не взаимодейства много с пострадалите по време на досъдебната или съдебната фаза, нито се консултира с тях относно хода на производството или решенията по делото.

Законът обаче предвижда участието на пострадалия в съдебното производство като частен обвинител. Частният обвинител може да обжалва актовете на прокурора за прекратяване на наказателното производство. Както бе вече отбелязано във Фактор 10, пострадалият може да обжалва и отказа на прокурора да образува досъдебно производство или повдигне обвинение. *Вж. също* чл. чл. 213, 243 и 244 НПК.

Частният обвинител може да направи устна или писмена молба за участие в съдебното производство най-късно до началото на съдебното следствие пред първоинстанционния съд. *Вж.* чл. чл. 77 – 78. Частният обвинител има и следните права: „да се запознае с делото и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в съдебното производство; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда, когато са накърнени неговите права и законни интереси.” *Пак там* чл. 79. Според чл. 100 НПК и чл. 23(2) от Закона за правната помощ, *обн.* ДВ бр. 79 от 4 октомври 2004 г., *посл. изм.* ДВ бр. 30 от 11 април 2006 г. [по-нататък ЗПП], на частния обвинител може да бъде предоставена безплатна правна помощ, при условие че пострадалият не разполага с необходимите средства и интересите на правосъдието го изискват. В противен случай пострадалият трябва сам да поеме разходите за адвокат.

Пострадалият може също да повдига и поддържа обвинение за някои изброени в НК престъпления. В такъв случай пострадалият е частен тъжител. Пострадалият трябва да подаде писмена тъжба в първоинстанционния съд. Единствено по-леки престъпления, изброени в НК, се преследват по тъжба на пострадалия. *Вж. напр.* чл. чл. 161, 175, 193а, 218в, 348б и др. НК<sup>4</sup>

Тъжбата трябва да бъде подадена в шестмесечен срок от деня, когато пострадалият е узнал за извършване на престъплението, или от деня, в който пострадалият е получил съобщение за прекратяване на досъдебното производство, на основание че престъплението се преследва по тъжба на пострадалия. *Вж.* чл. чл. 80 – 81 НПК. Чл. 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.” Както частният тъжител така и обвиняемият имат право да искат съдействие от органите на МВР за събиране на сведения, които сами не могат да съберат. *Пак там.* чл. 83.

Пострадалият (а също така неговите наследници, както и юридическите лица, които са претърпели вреди от престъплението) може да предяви в съдебното производство граждански иск за обезщетение на вредите и да се установи като граждански ищец. Гражданският иск се предявява най-късно до започването на съдебното следствие пред първоинстанционния съд с писмена или устна молба. В молбата за предявяване на граждански иск се посочват: характерът и размерът на вредите, за които се иска обезщетение. Искът се предявява срещу подсъдимия или друго лице, което носи гражданска отговорност за настъпилите вреди. Гражданският ищец разполага с подобни на правата на частния обвинител и частния тъжител за защита на претенцията си и може да иска обезпечение на иска. Пострадалият може да обжалва акта на съда освен в случаите, когато с него се прекратява производството. До приключване на наказателното производство пострадалият не може да предявява иска си пред гражданския съд. *Вж.* чл. чл. 84 – 88 НПК. Пострадалият може да предяви иска си и пред гражданския съд, но не и успоредно с граждански иск, предявен по реда на НПК.

---

<sup>4</sup> Според чл. чл. 48 и 49 НПК прокурорът може да встъпи в наказателното производство или служебно да го образува, „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.” Това трябва да стане по реда и в сроковете, предвидени в НПК.

Когато делото се решава със споразумение по Глава XXIX НПК, пострадалият има някои ограничени права. Ако бъде постигнато в хода на досъдебното производство, съдът уведомява пострадалия за споразумението „с указание, че мо[же] да предяв[и] граждански иск за неимуществени вреди пред гражданския съд.” *Пак там* чл. 382(10). Писменото съгласие на пострадалия обаче е необходимо, когато споразумението ще се подписва в хода на съдебното производство, в което той участва като страна (частен обвинител, частен тъжител или граждански ищец). *Пак там* чл. 384 НПК.

В България не съществува специален закон за обезщетяване на пострадалите от престъпления. Министерството на правосъдието [по-нататък МП] е създадо работна група за изработването на изчерпателен законопроект в тази област, който би трябвало да бъде внесен в парламента през есента на 2006 г. Така или иначе към настоящия момент пострадалите от престъпления с неизвестен извършител или онези от тях, които не са изрично предявили по своя инициатива граждански иск в съдебното производство, не получават съдействие или обезщетение от държавата. Съдът не разполага с правомощието да присъжда обезщетение на пострадалия без искане от негова страна в качеството му на граждански ищец. (За процедурата при решаване на делото със споразумение вж. чл. чл. 381(3) и 382(10) НПК). При всички положения могат да минат месеци или години от извършването на престъплението до постановяването на съдебния акт, с който се присъжда обезщетението.

Що се отнася до физическата безопасност на пострадалия, чл. 67 НПК предвижда съдебно постановена забрана за доближаване до пострадалия. По предложение на прокурора със съгласие на пострадалия или по искане на пострадалия съответният първоинстанционен съд може да забрани на обвиняемия да доближава непосредствено пострадалия. Съдът разглежда предложението или молбата в открито заседание с изслушване включително на пострадалия. Забраната отпада след приключване на делото с влязла в сила присъда или когато производството бъде прекратено на друго основание. Пострадалият по всяко време може да поиска от съда отмяна на забраната.

Както ще бъде по-подробно обяснено във Фактор 13, чл. 123 НПК и Законът за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, *обн.* ДВ бр. 103 от 23 ноември 2004 г. [по-нататък ЗЗЛЗВНП], уреждат процедурата за осигуряване на защита на свидетелите и лицата, застрашени във връзка с наказателно производство. Прокурорът или съдът по искане на пострадалия / свидетеля или с неговото съгласие вземат мерки за неговата защита, когато са налице достатъчно основания да се предполага, че съществува реална опасност за живота или здравето на свидетеля / пострадалия или неговите близки. Защитата е временна.

Пострадалият не бива уведомяван относно освобождаването на осъдения дори в случаи на освобождаване на лица, осъждани за престъпление по Глава II, Раздел VIII (Разврат) от Особената част на НК, включително педофили, нито пък е консултиран, когато се взема решение относно предсрочното освобождаване на осъдения, въпреки че прокурорът участва при взимането на такива решения. *Вж.* чл. 437 НПК.

Сред интервюираните, които не работят в главната прокуратура, съществува единодушие, че прокурорите не обръщат достатъчно внимание на проблемите и потребностите на пострадалите. Учебната програма на юридическите факултети и продължаващото юридическо обучение не наблягат на правата и проблемите на пострадалите. Според твърденията на интервюираните от неправителствения сектор прокурорите създават усещането, че са безразлични към пострадалите, и по-специално пострадалите от домашно или сексуално насилие. Често пъти няма подходящи помещения, в които прокурорът да изслуша показанията на пострадалите от сексуално насилие или други престъпления с дълбоко лични измерения. Според интервюираните от неправителствения

сектор по-голямата част от прокурорите не се отнасят достатъчно сериозно към случаите на домашно насилие.

Твърде малко пострадали пък упражняват правата си като частни обвинители или граждански ищци. Още по-малко се опитват да получат безплатна правна помощ, дори когато изпитват материални трудности и по този начин отговарят на критериите на закона за предоставяне на безплатна правна помощ. Според получените сведения самото получаване на безплатна правна помощ е най-малкото трудно. Предвидените от законите мерки за защита на пострадалия / свидетеля се прилагат рядко. *Вж. също Фактор 13.*

Прокурорите, които бяха интервюирани по този фактор, споделят виждането, че единствено полицията и съдът обичайно имат отношение към правата на пострадалите. Според тях прокурорът обикновено не играе голяма роля по отношение на пострадалия по закон. Много от тях обясняват липсата на взаимодействие с пострадалите преди всичко с прекомерната натовареност на прокурорите. Повечето обаче вярват, че с новия НПК прокурорите ще поемат по-голяма роля във всички аспекти на разследването, включително правата на пострадалите. Съществуват специални правила за разпит на свидетели и пострадали, разработени от по-старши прокурори, но те не се придружават от никакви обучения по въпросите са нуждите на пострадалите и свидетелите. Новата атмосфера в прокуратурата също подсказва, че прокурорите ще играят по-активна роля при воденето на разследването и ще носят повече отговорности по отношение на правата на пострадалите.

### **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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
Прокурорите не са достатъчно обучени и по отношение на правата и проблемите на свидетелите. Взаимодействието на прокурорите със свидетелите не е достатъчно, като оставят на другите органи на наказателното производство грижата да осведомяват свидетелите относно правата, задълженията и положението им в досъдебното и съдебното производство. Съществува финансирана от държавата програма за защита на свидетелите, но тя не се прилага достатъчно често.	

### **Анализ / правна уредба:**

Както бе вече отбелязано във Фактор 12, прокурорите най-често оставят на следователя или дознателя грижата да разяснят на свидетелите техните права и да ги осведомяват относно хода на досъдебното производство. По време на съдебната фаза обикновено съдът е онзи, който уведомява свидетелите относно производството и правата им. Както това се случва и с пострадалите, прокурорите не взаимодействат много със свидетелите по време на досъдебното или съдебното производство, нито пък ги държат в течение относно хода на производството или постановените по делото актове. По отношение на вещите лица нещата вероятно стоят по различен начин.

НПК урежда правата и задълженията на свидетелите по време на разследването и съдебното производство. Чл. чл. 121 и 122 НПК позволяват на свидетеля да не дава показания по въпроси, отговорите на които биха уличили в извършването на престъпление него, неговите близки роднини или лице, с което той се намира във фактическо съжителство. Свидетелят не може да бъде разпитван и относно обстоятелствата, които са му били поверени като защитник или повереник. Според чл. 139 НПК разследващият орган трябва да разясни тези права на свидетеля преди началото на разпита. Свидетелят има право да се консултира с адвокат, ако смята, че с отговора на поставения въпрос може да уличи в извършването на престъпление себе си или близките си. В такъв случай разследващият орган и/или съдът трябва да уважи искането и да отложи разпита на свидетеля. Свидетелят има право да получи възнаграждение за загубения работен ден и да му бъдат заплатени разноските, които е направил. *Пак там* чл. 139.

По правило свидетелят е длъжен да изложи пред разследващите органи и съда всичко, което знае по делото. *Пак там* чл. 120. НПК предвижда изключение по отношение на лицата, „които поради физически или психически недостатъци не са способни да възприемат правилно фактите, имащи значение за делото, или да дават достоверни показания за тях.” *Пак там* чл. 118. Наред с това „[с]ъпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите на обвиняемия и лицето, с което той се намира във фактическо съжителство, могат да откажат да свидетелстват.” *Пак там* чл. 119. Извън тези случаи свидетелят не може да откаже да даде показания. Свидетел, който не се яви за разпит подлежи на глобяване или принудително довеждане. *Пак там* чл. 120. Ако откаже да даде показания, също се наказва с глоба. *Пак там* чл. 120. Разпитите по време на предварителното разследване се извършват от следователя, обикновено в кабинета му. Вж. чл. 112 от Инструкция № 1 от 22 март 2004 г. за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване, *обн.* ДВ бр. 30 от 13 април 2004 г. [по-нататък „Инструкцията“]. Преди Върховният административен съд да постанови през м. юли 2006 г., че свидетелят може да ползва адвокат по време на разпита, свидетелите можеха да бъдат разпитвани в отсъствието на адвокат. Вж. РЕШЕНИЕ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ № 8201 от 20 юли 2006 г.

Чл. 118 от Инструкцията и чл. 140 НПК уреждат специален ред за провеждане на разпита на малолетните и непълнолетните свидетели. Малолетният свидетел се разпитва в присъствието на педагог или психолог, а когато е необходимо, и в присъствието на родителя или настойника. „...[С]ледователят допуска педагога или психолога да присъства и при разпита на непълнолетен свидетел и да му задават въпроси. Следователят разяснява на малолетния свидетел необходимостта да даде правдиви показания, без да му отправя предупреждение за отговорност.” Вж. чл. 118 от Инструкцията.

Разпоредбите, които уреждат въпросите, свързани със защитата на свидетелите, се съдържат в ЗЗЛЗВНП и чл. 123 НПК. Със ЗЗЛЗВНП се създава Бюро по защита на застрашени лица към МП [по-нататък „Бюрото по защита“]. Вж. чл. 14(1) ЗЗЛЗВНП. По силата на чл. 13(1) ЗЗЛЗВНП за осъществяване на Програмата за защита към министъра на правосъдието се създава Съвет по защита на застрашени лица, [наричан по-нататък „Съвет по защита“]. Съветът по защита разглежда предложенията за включване в Програмата за защита, които се правят от окръжния прокурор или съдията-докладчик (било служебно, било по искане на застрашеното лице, наблюдаващия прокурор и т.н.), а Бюрото по защита изпълнява решенията на Съвета. *Пак там* чл. 15(1).

Програмата за защита включва следните мерки: „1. лична физическа охрана; 2. охрана на имуществото; 3. временно настаняване на безопасно място; 4. промяна на мястото на живеене, мястото на работа или учебното заведение, или настаняване в друго място за изтърпяване на наказанието; 5. промяна на самоличността.” *Пак там* чл. 6(1). Програмата за защита може да включва и дейности по осигуряване на социална, медицинска, психологическа, правна или финансова помощ. *Пак там* чл. 6(5). По чл. 141 НПК съдът може да определи специални мерки за защита на свидетеля, за да не

бъде той изложен на опасност по време на съдебното производство, особено когато дава показания.

Както бе вече посочено във Фактор 12, прокурорите не наблягат много на правата и проблемите на свидетелите. Учебните програми на юридическите факултети и продължаващото юридическо обучение обикновено не се спират на проблемите, които засягат свидетелите. Все още се смята, че полицията и съдиите отговарят за осведомяването на свидетелите относно правата им и хода на производството. Съществува усещането, че прокурорите сами са се оттеглили от повечето контакти със свидетелите. Вследствие на това твърде малко пострадали или свидетели са се възползвали от предвидените в ЗЗЛЗВНП мерки.

Сред интервюираните по този фактор прокурори като цяло е разпространено мнението, че единствено полицията и съдът обичайно отговарят за гарантирането на правата на свидетелите и участието им в производството. Някои от тях се оплакват, че когато провеждат разпит на свидетел в досъдебната фаза, изпитват затруднения поради липсата на място в кабинетите, а на свидетеля (или пострадалия) се налага да изложи онова, което знае, пред няколко други прокурора, които работят в същия кабинет. Прекомерното натоваване на прокурорите също е сред причините, които се изтъкват като оправдание за недостатъчното внимание, отделяно на свидетелите от страна на прокурорите. Както бе вече отбелязано във Фактор 12, повечето интервюирани прокурори вярват, че с измененията на НПК и променящата се обстановка в прокуратурата вследствие на идването на новия главен прокурор прокурорите ще поемат по-доминираща роля във всички аспекти на разследванията, в това число и отношенията със свидетелите.

#### **Фактор 14: Принос към почтеността и справедливостта в обществения живот**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
Въпреки че отскоро се полагат засилени и обещаващи усилия по отношение на антикорупционните мерки, съществува опасност значителният брой дела и отпечатъкът на относителната незаинтересованост към корупционните деяния в недалечното минало да затруднят опитите да бъде преодолян вероятно най-упорития проблем, който стои пред борбата с престъпността в България.	

#### **Анализ / правна уредба:**

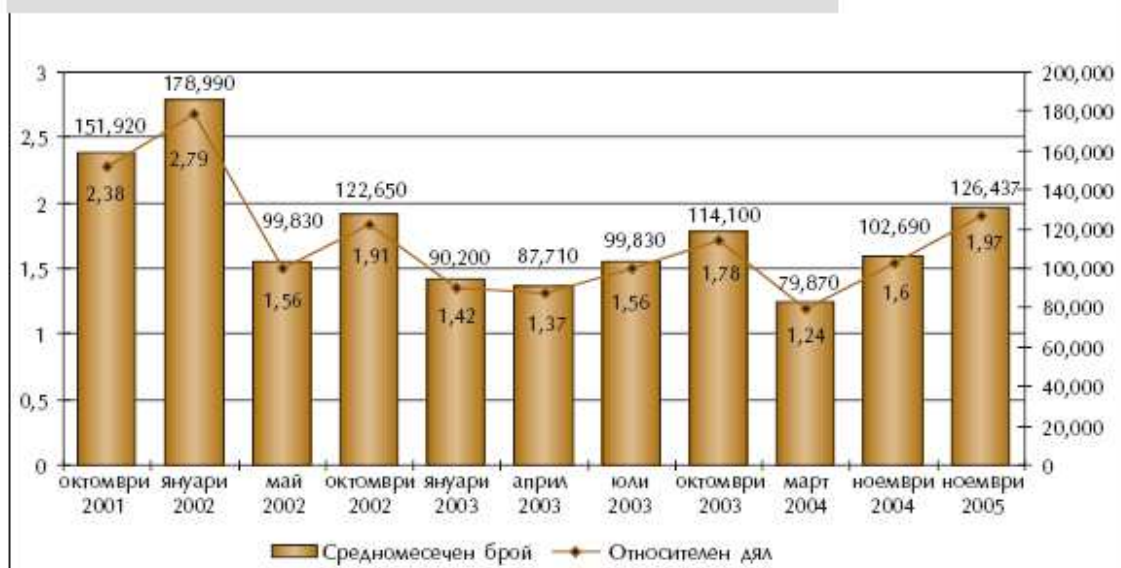
Корупцията е сред най-съществените и упорити проблеми, пред които е изправена България. Усещането сред повечето българи е, че корупцията е навсякъде. Изследванията на общественото мнение през 2004 г. и 2005 г. показват, че корупцията е на трето място сред главните социални проблеми, пред които е изправена страната, като тя изпреварва дори престъпността, бедността и наркоманията. Според изследванията на общественото мнение, проведени между 2002 г. и 2005 г., почти 60 % от населението вярва, че съдиите, прокурорите и полицията са въввлечени в корупционни действия, докато малко повече от половината смята, че местните и националните политически лидери са корумпирани. Вж. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЦИД, стр. 14, 16. В мониторинговия си доклад,

публикуван през м. май 2006 г. Европейската комисия сочи борбата срещу корупцията като един от осемте най-остри проблеми, които засягат България и изискват най-спешни мерки преди присъединяването към ЕС. Вж. Цялостен мониторингов доклад относно степента на готовност за членството в Европейския съюз на България – м. май 2006 г., Европейска комисия, Брюксел, 16 май 2006 г. [по-нататък „Доклад на ЕК (май 2006 г.)“], стр. 5.

Центърът за изследване на демокрацията (ЦИД), българска интердисциплинарна неправителствена организация, и Коалиция 2000, инициатива на български неправителствени организации (и чийто секретариат е ЦИД), работещи в областта на борбата срещу корупцията, са публикували през последните няколко години множество доклади относно корупционните тенденции и ответните действия на държавните институции. В споменатото по-горе изследване ЦИД разкрива мащабите на проблема и реакцията на полицията и прокуратурата.

За периода 1999 – 2000 г. данните на Коалиция 2000 и ЦИД сочат, че средният месечен брой на корупционните сделки в България си е движел около 200 000. Вж. Корупционни тенденции и антикорупция в България 1998 – 2006 г., Коалиция 2000 и ЦИД, стр. 3. За периода от м. октомври 2001 г. до м. ноември 2005 г. данните на ЦИД показват, че най-високият месечен брой на корупционните сделки е през м. януари 2002 г. (178 000), а най-ниският – през м. март 2004 г. (79 000). През м. ноември 2005 г. (последният месец, включен в доклада на ЦИД) броят на корупционните сделки е бил 126 437. Вж. Изследване на ЦИД, стр. 9, 2006 г. и Графика 1.<sup>5</sup>

**ГРАФИКА 1. СРЕДНОМЕСЕЧЕН БРОЙ И ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ**



*Бележка: Изчисленията за броя на корупционните сделки се базират на данните от преброяването на населението (март 2001 г.), според които общият брой на населението над 18 г. е 6 417 869, а 1 % от извадката съответства на 64 180 души.*

*Източник: Витоша Рисърч/СМК.*

<sup>5</sup> Относно методологията на проучванията, използвани при изготвянето на тези документи вж. Корупционни тенденции и антикорупция в България 1998 – 2005 г., Коалиция 2000 и ЦИД, 2006 г., стр. 2, и Изследване на ЦИД, 2006 г., стр. 5, 9

През периода 1998 – 2005 г. реакцията на полицията и прокуратурата не е била еднозначна. Не може да се отрече, че е имало досъдебни и съдебни наказателни производства за корупционни деяния, напр. подкуп, присвояване и престъпления по служба. Както ще бъде отбелязано по-долу, главната прокуратура разполага с подробна и дублираща се система за водене на отчет на делата, свързани с корупционни деяния.

Глави II и III от Инструкцията уреждат сложните процедури за разследването и преследването на корупционни деяния. По такива дела се наблюдават множество нива, на които протича разследването и наблюдението. Повечето дела за присвояване се водят на специален отчет в районните прокуратури. *Вж.* чл. 32(5) от Инструкцията. Повечето дела за подкуп се водят на специален отчет в окръжните прокуратури. *Пак там* чл. 34(8). И в двата случая „[п]рокурорът е длъжен:

1. да осъществява постоянно ръководство и надзор за законност, за срочно и качествено разследване, включително и веднъж седмично да посещава съответната следствена служба, РДВР или РПУ и на място да се запознава с хода на разследването;
2. при констатирани пропуски да отбелязва в постановлението за образуване на наказателно производство конкретни указания и срокове за отстраняването им;
3. да утвърждава следствено-календарен план за разследването и упражнява надзор за изпълнението му;
4. да уведомява незабавно горестоящата прокуратура за това, че делото е взето на специален отчет и ако същото се вземе на специален отчет и от горестоящата прокуратура, ежесечно да изпраща подробна справка за хода на разследването (за дознанията на всеки седем дни); да уведоми горестоящата прокуратура за крайния резултат, като изпрати копие от съответния прокурорски акт;
5. да решава по същество делото и по възможност да участва при разглеждане на делото в съответния съд, освен при обективна невъзможност за това.” *Пак там* чл. 39.

Наред с това в съответните апелативни прокуратури се водят на специален отчет някои от делата на районните и окръжните прокуратури и по тях се образува наблюдателно производство, което се възлага на наблюдаващ прокурор. *Пак там* чл. 36(1), 36(2), 40. Според чл. чл. 40 и 41 от Инструкцията „Наблюдаващият прокурор от апелативна прокуратура е длъжен:

1. да уведоми незабавно отдел "Следствен" при ВКП [Върховна касационна прокуратура] и съответната долустояща прокуратура, че делото е взето на специален отчет в апелативна прокуратура;
2. да поддържа постоянна връзка с прокурора, който пряко наблюдава делото в долустоящата прокуратура, да упражнява контрол, ръководство и помощ за качествено и срочно приключване на разследването;
3. да изпраща на всеки два месеца информация на отдел "Следствен" при ВКП за хода на разследването;
4. да участва при разглеждане на делото в апелативния съд, освен при обективна невъзможност за това.

Чл. 41. Апелативните прокуратури на всяко шестмесечие изпращат на отдел "Следствен" във ВКП обобщена справка за хода на разследването на делата... ”

Най-сетне, определени дела се водят на специален отчет в отдел „Следствен” при ВКП, който трябва да образува наблюдателно производство. *Пак там* чл. 37. Наблюдаващият

прокурор от ВКП е длъжен да поддържа постоянна връзка с наблюдаващите прокурори от долустоящите прокуратури, да упражнява контрол, ръководство и помощ за качествено и срочно разследване и да проверява и се произнася служебно относно законосъобразността на постановленията за прекратяване или спиране на наказателното производство в случаите, когато не е упражнен съдебен контрол или са налице други законови основания. *Пак там* чл. 42. В отдел "Следствен" при ВКП с участието на представители на Националната следствена служба и на МВР всяко шестмесечие се анализира състоянието на работата по делата на специален отчет. *Пак там* чл. 43(2). В същото време Националната следствена служба води на специален отчет делата, които отдел "Следствен" при ВКП води на отчет, а при необходимост МВР трябва да оказва организационно съдействие на дознателите за полицейските производства, взети на специален отчет. *Пак там* чл. чл. 44 и 45.

Въпреки тази сложна система за наблюдение на делата за корупционни деяния според Изследването на ЦИД броят на успешните разследвания, обвинителните актове и осъдителните присъди (особено през 2005 г.) не върви в крак с действителния брой на корупционните инциденти. Така например през първите девет месеца на 2005 г. прокуратурата е образувала 1 452 досъдебни производства, други 2 877 са били приключени или прекратени и 604 обвинителни актове са били внесени в съда. От образуваните досъдебни производства 33.9 % се отнасят до престъпления, които обичайно са свързани с корупционни деяния, а именно присвояване и подкуп. През 2003 г. и 2004 г. прокуратурата е внесла съответно 46 и 77 обвинителни актове за подкуп. От м. януари до м. септември 2005 г. внесените обвинителни актове за подкуп са 79. *Вж. Изследване на ЦИД, 2006 г. стр. 67 – 68.* Едва 35 обвинителни актове са внесени срещу високопоставени политици през периода 1999 – 2005 г. През същия период са влезли в сила само три осъдителни присъди срещу длъжностни лица, обвинени в извършването на свързано с корупция престъпление. *Вж. Доклад на ЕК (май 2006 г.), стр. 8.*

Резултатите от проучванията на ЦИД включват и статистически преглед на наказателните дела за корупционни деяния. *Вж. по-долу Графика 2..*

Графика 2.

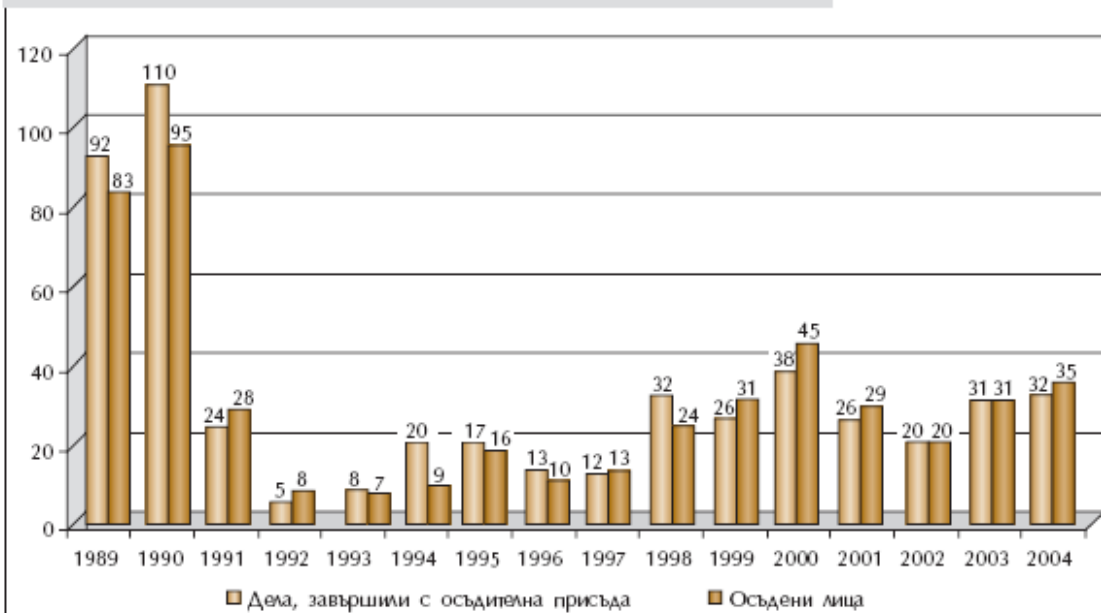


Изследване на ЦИД, 2006 г. стр. 66.

Осъдителните присъди за престъпления, свързани с корупция, са относително малко, а наложените наказания не особено строги. Така например през първата половина на 2005 г. броят на осъдените за подкуп и престъпление по служба възлиза на 72. Наложено на преобладаващата част от тях наказание е три години лишаване от свобода или по-малко. Вж. по-долу Графики 4 и 5.

Графика 3.

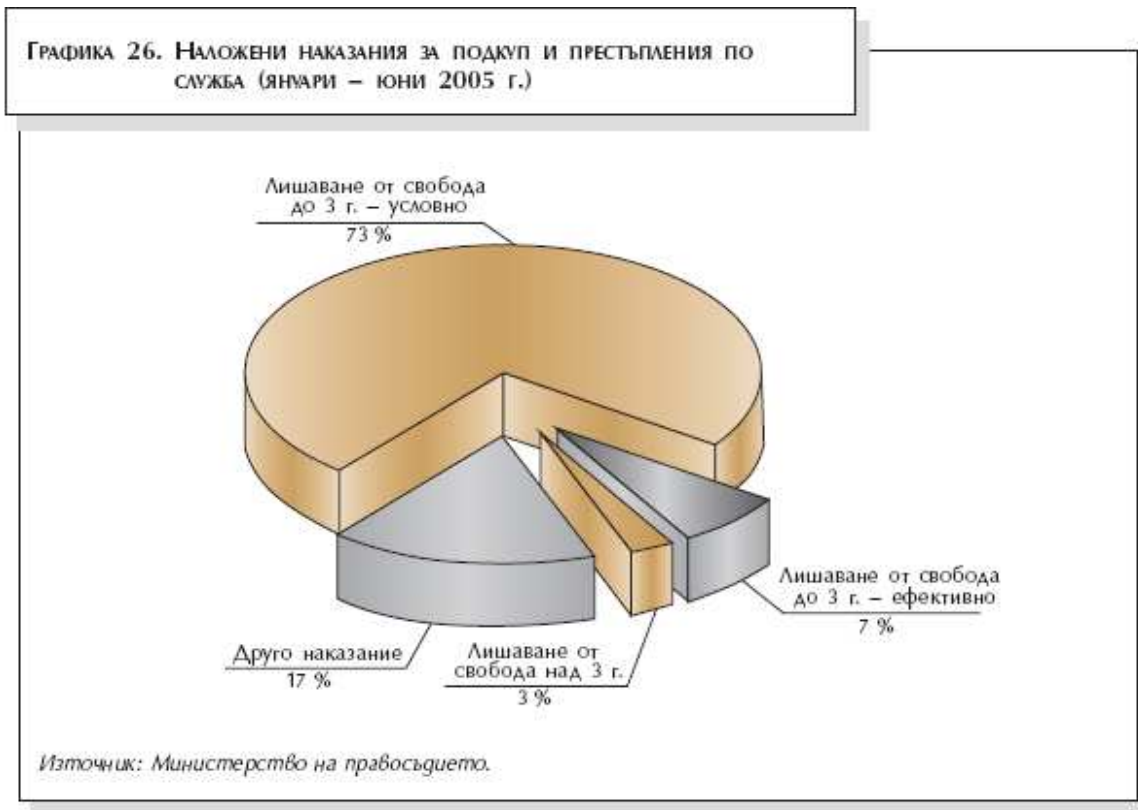
ГРАФИКА 23. БРОЙ ДЕЛА, ПРИКЛЮЧИЛИ С ОСЪДИТЕЛНА ПРИСЪДА, И БРОЙ ОСЪДЕНИ ЛИЦА ЗА ПОДКУП (1989 – 2004 г.)



Източник: Национален статистически институт.

ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЦИД, 2006 г., стр. 63.

Графика 4.



Пак там стр. 62

Както бе отбелязано и в други фактори, йерархията, формализмът и непоследователността на ръководството на прокуратурата в борбата срещу корупцията може и да са допринесли за разминаването между мащабите на корупцията и броя на разследваните и преследвани деяния. Въпреки това през 2006 г. бяха предприети някои обещаващи реформи. В края на м. март новият главен прокурор създаде специализирано антикорупционно звено във Върховната касационна прокуратура, чиято работа е съсредоточена върху борбата срещу корупцията, организираната престъпност и изпирането на пари. Освен че разследват новопостъпващи сигнали, прокурорите от това звено понастоящем правят преглед и на хиляди прекратени дела. Нови антикорупционни звена са създадени и във всяка една от 28-те окръжни прокуратури. От три до пет прокурори са разпределени във всяко едно от тях.

Други значителни антикорупционни усилия допълват водената от прокуратурата борба срещу корупцията. Така например ЕС и правителството на САЩ оказват съдействие за провеждането на обучения за прокурорите в областта на свързаните с корупция престъпления и финансовите престъпления, в това число изпирането на пари. В своята *Стратегия за прозрачно управление и превенция и противодействие на корупцията 2006 – 2008 г.* правителството на Република България възнамерява да засили взаимодействието между правоохранителните органи и да установи по-голяма съгласуваност с главния прокурор на дейността срещу корупцията във всички звена на държавния апарат. Освен това съществува разбирателство между изпълнителната власт и парламента относно извършването на преглед и евентуално изменение на

антикорупционните закони с цел да се осигури ефективното им прилагане и санкционирането на нарушенията. Антикорупционни комисии са създадени в парламента, Министерския съвет (министърът на вътрешните работи оглавява Комисията за превенция и противодействие на корупцията към МС) и Висшия съдебен съвет. Вж. Доклад на ЕК (май 2006 г.), стр. 7 – 8.

Въпреки това много интервюирани проявяват скептицизъм по отношение на крайните резултати от предприетите в прокуратурата мерки. Някои твърдят, че прокуратурата чисто и просто не разполага с необходимите човешки и материални ресурси за воденето на значителен брой дела за престъпления, свързани с корупцията. Макар и във всички прокуратури да са разположени кутии, в които гражданите могат да пускат оплакванията си, усещането е, че това представлява недостатъчно усилие за отваряне към обществото. Много интервюирани твърдят, че въпреки добронамерените усилия липсата на всестранно обучение относно наказателното преследване на корупционните деяния както и прекомерният формализъм и йерархия могат да спънат ефективността на борбата срещу корупцията.

## 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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
Предприети са сериозни мерки, щото прокуратурата да се отчита в по-голяма степен, в това число засилен парламентарен контрол и инициативи на новия главен прокурор за повишаване на прозрачността. За да се възвърне обаче общественото доверие в прокуратурата, са необходими допълнителни мерки както с оглед на един засилен контрол върху дейността на прокуратурата така и по отношение на достъпа до информация.	

### Анализ / правна уредба:

Структурната независимост на прокуратурата, която е част от съдебната власт, се е ползвала със силна защита в миналото. Чл. 117(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. чл. 10, 14 НПК и 13, 14 ЗСВ. Както ще бъде отбелязано във Фактор 16 (Вътрешноведомствена отчетност), цялата власт в прокуратурата произтича от главния прокурор, който се назначава за седем години и на практика е несменяем. При това положение, широко разпространеното виждане е, че прокуратурата е прекалено независима и не отговаря пред никого.

Неотдавнашните изменения на Конституцията през 2006 г. представляваха опит за ограничаване на тази прекалена независимост.. Най-значителната промяна се състоя може би в предвидената възможност Народното събрание да отстранява главния прокурор с мнозинство две трети. Вж. чл. 129(4) от Конституцията. През м септември 2006 г. Конституционният съд обаче обяви тази промяна за противоречаща на конституционно залегналия принцип за разделение на властите. Според другото важно изменение, прието през 2006 г., главният прокурор е длъжен да представя годишен доклад за дейността на прокуратурата на президента, Народното събрание и Министерския съвет остава в сила. Вж. чл. 84(16) от Конституцията; чл. 114а ЗСВ.

Тези промени, с които се засилва отчетността на главния прокурор, бяха горещо приветствани от почти всички интервюирани, въпреки че според някои от тях са необходими допълнителни механизми за засилване на отчетността на прокуратурата пред другите власти. В светлината на решението на Конституционния съд, с което правото на парламента да отстранява главния прокурор с обявява за противоконституционно, възникват сериозни въпроси относно възможностите това да бъде постигнато в рамките на конституционните ограничения. Всъщност самото място на прокуратурата е предмет на сериозна дискусия. Така например някои интервюирани предлагат прокуратурата да бъде извадена от съдебната власт и да стане част от изпълнителната власт. Други обаче се опасяват, че това изцяло би подчинило прокуратурата на политически натиск.

На въпроса за мястото на прокуратурата най-добре могат да отговорят самите българи, но е ясно, че с оглед на широко разпространеното усещане за неправомерни вмешателства в работата на прокуратурата (въпрос, който бе вече дискутиран във Фактор 7) са необходими допълнителни механизми за осигуряване на отчетност и прозрачност от страна на прокуратурата.

Така например новият главен прокурор предприе значителни мерки за засилване на прозрачността в работата на прокуратурата, в това число чрез подобро сътрудничество със съответните парламентарни комисии, публикуването на вътрешноведомствена ревизия, повече готовност да общува с медиите както лично така и чрез лица, които отговарят за връзките с медиите, и по-голям достъп до информацията на Интернет страницата на прокуратурата. Все още обаче няма лесно достъпна информация за правилата и процедурите, които ръководят работата на прокуратурата. Този пропуск вероятно се дължи на липсата на изчерпателно и единно ръководство, съдържащо вътрешноведомствените правила и процедури, които прокурорите трябва да спазват. Подобно ръководство не само би повишило ефективността на работата в прокуратурата, но би следвало също така да се направи публично достояние.

Новото задължение на главния прокурор да представя годишен доклад за дейността на прокуратурата е положителна стъпка, но нито Конституцията, нито ЗСВ посочват каква точно информация следва да съдържа този доклад. *Пак там*. Следва да се отбележи, че независимо от годишния доклад на главния прокурор районните, окръжните и апелативните прокуратури трябва да представят на МП доклади относно движението на преписките си на всеки шест месеца. *Вж. чл. 115(3) ЗСВ*.

Според едно обсъждано, но в крайна сметка отхвърлено конституционно изменение Народното събрание трябва да избира главния прокурор вместо ВСС. Това е политически въпрос, който само българските граждани имат правото да решат. В допълнение обаче би било желателно прокуратурата да бъде подложена на външен и независим контрол или наблюдение. Подобен контрол не само е гаранция, че парите на данъкоплатците се изразходват правилно, но може също така да спомогне за разкриването на неефективност в работата, корупция или други слабости на системата.

Обжалване на действията на прокурора е друг механизъм за контрол на обществото. След като Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите беше отменен на 12 юли 2006 г., Комисия „Жалби“ към ВСС стана един от основните органи, които разглеждат жалби срещу прокурори. Комисия „Жалби“, постоянен орган на ВСС, който се състои от 5 членове на ВСС, разглежда жалбите и се произнася с решение в 30-дневен срок от приключване на разглеждането им. *Виж Правила за работата на ВСС и неговата администрация, чл. 13 (2) (9), 25*. Министерството на правосъдието чрез своя Инспекторат също получава и разглежда жалби на граждани и съответно препраща допустимите до ВСС за разглеждане и предприемане на съответните действия. Накрая според Закона за омбудсмана, обнародван в ДВ бр. 48 (23 май, 2003 г.), гражданите могат да подават жалби до Омбудсмана, когато считат, че техните права и свободи са били нарушени (чл. 2 от

Закона). Жалбите се подават в писмена или устна форма (но не и анонимно) и омбудсманът ги препраща към съответната институция (в случая Комисия „Жалби“ към ВСС), която следва да отговори в 14-дневен срок. Вж. Закон за омбудсмана чл. 24-28. Омбудсманът може да посредничи при разрешаването на въпроса, да уведомява органите на Прокуратурата, ако счита че има данни за извършено престъпление или изобщо да предприема действията, посочени в чл. 19-20. За съжаление не е съвсем ясно дали тези механизми за защита за известни на или широко използвани от гражданите.

## 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.**

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
<p>Прокурорите не разполагат с ефективен достъп до вътрешноведомствена процедура за разглеждане на оплаквания поради строгата йерархия, която позволява прекомерен контрол на по-горестоящите прокурори върху решенията на техните подчинени. От идването на новия главен прокурор обаче Инспектората във Върховна касационна прокуратура започва да играе все по-важна роля за разглеждането на жалби срещу прокурори, подавани от граждани и от други прокурори</p>	

### Анализ / правна уредба:

От една страна изглежда, че съществува силна вътрешноведомствена отчетност в прокуратурата, произтичаща от съществуващия йерархически модел, който поставя цялата власт в ръцете на главния прокурор. Чл. 112 ЗСВ предвижда: „Прокуратурата е единна и централизирана. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор.“ Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. *Пак там* чл. 114, *виж още* чл. чл. 126, ал. 2 от Конституцията, чл. 46, ал. 4, 111, 112 ЗСВ. По-горестоящите прокурори упражняват значителна власт по отношение на подчинените им, като могат да спират или отменят решенията им (*пак там* чл. 116(2)), а писмените им разпореждания са задължителни за подчинените им прокурори (*пак там* чл. 116(3)). Този строг йерархичен модел е отразен и в НПК. Вж. чл. 46 НПК.

Както бе отбелязано във Фактор 10 (Функции, свързани с право на преценка) обаче, строгата йерархия в прокуратурата и културата на подчинение, която е насадена у подчинените прокурори, са охладили желанието на прокурорите да упражняват правото си на преценка, в резултат на което е спаднала отчетността на по-горните равнища. Наред с това тези обстоятелства създават възможности за злоупотреби и неправомерна намеса на по-горестоящите прокурори в работата на подчинените им. Някои интервюирани отбелязват, че до идването на новия главен прокурор по-горестоящите прокурори най-редовно са давали устни разпореждания на подчинените си, което твърде много е увеличавало възможностите за вмешателство. Тези проблеми са били изострени от притока на млади прокурори след лустрацията през деветдесетте години и напускането на други прокурори в търсене на по-добре платена работа. Вследствие на съществуващата строга йерархия и собствената им неопитност, тези млади прокурори не са свикнали да

работят с подходяща доза самостоятелност. Чл. 116(1) ЗСВ действително предвижда, че всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, но интервюираните посочват, че прокурорите чисто и просто не атакуват решенията на началниците си. Вместо това, единствената реална алтернатива пред тях е да поискат конкретното дело да бъде възложено на друг прокурор.

Следователно, проблемът с вътрешноведомствената отчетност на прокурорите е свързан с прекомерната власт на по-горестоящите прокурори и ограничения механизъм за защита на правото на преценка и независимостта на подчинените прокурори. Прокурорите биха спечелили от действието на правила и процедури, които едновременно допускат и насърчават прибягването до механизъм, позволяващ им да подават оплаквания срещу неуместните вмешателства в тяхната работата. В крайна сметка обаче подобни механизми не ще постигнат търсените резултати без ясен сигнал от страна на ръководството на прокуратурата, че от прокурорите се очаква да имат независим начин на мислене и не бива да разчитат изключително на указанията на началниците си.

Един окуражаващ факт и възможно решение на ограничената вътрешноведомствена отчетност може да бъде намерено в растящата роля на Отдел „Инспекторат“ във Върховна касационна прокуратура, който понастоящем е независим отдел във ВКП. Инспекторатът служи като вътрешен отдел за разглеждане на жалби срещу прокурори, подавани както от граждани, така и от други прокурори. Той действа и по пряка инициатива на главния прокурор. Инспекторатът съществува от много години, но малко информация беше получена за неговата работа и ефективност преди 2006 г. От идването на новия главен прокурор обаче активността на Инспектората значително се е увеличила като доказателство за подновения акцент върху вътрешноведомствената отчетност. Според информация, получена от самия Инспекторат, Отделът преди е разглеждал около 300 жалби годишно. До публикуването на този доклад броят на жалбите, подадени до Инспектората за 2006 г., е около 1000. Според данни, публикувани в медиите, в момента Инспектората разглежда жалби срещу предишния главен прокурор във връзка с упражняването от него неправомерно влияние върху изхода на дела чрез заплахи срещу свои подчинени (виж статията „Bulgaria’s Prosecution Taking Court Action Against Former Prosecutor“, публикувана в София Еко, [http://sofiaecho.com/article/bulgarias-prosecution-taking-court-action-against-former-prosecutor/id\\_18096/catid\\_66](http://sofiaecho.com/article/bulgarias-prosecution-taking-court-action-against-former-prosecutor/id_18096/catid_66)).

Като цяло Инспектората посочва седем случая срещу прокурори, които в момента се разглеждат, като резултат от действията на Инспектората. Разбира се, това е една ниска цифра, но тя безспорно показва, че новото ръководство на прокуратурата се стреми да наложи практика на носене на отговорност в случаите на неправомерно поведение на своите служители.

## **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**

НПК и Правилата за професионална етика на прокурорите съдържат подходящи норми относно конфликтите на интереси. Конфликтите на интереси обаче не изглежда да привличат сериозно вниманието на юридическата общност, за което свидетелства и липсата на мерки за налагане на спазването на относимите правила. Повече внимание и ресурси следва да се отделят както на поощряването на придържането към правилата относно конфликта на интереси така и на мерките за налагане на спазването им.

### **Анализ / правна уредба:**

Както НПК (чл. чл. 11, ал. 2, 29, 47, 274) така и Раздел V на Етичните правила съдържат отнасящи се до конфликта на интереси специални правила, които предвиждат обстоятелствата, налагащи отвод или самоотвод на прокурора, в това число обстоятелства, които разкриват пряка или непряка заинтересованост или предубеденост у прокурора относно изхода на делото. Вж. чл. 29 НПК. Етичните правила имат по-широк обхват от НПК, тъй като се отнасят не само до безпристрастността на прокурора по дадено дело, но и до обстоятелства или поведение, които съставляват злоупотреба с прокурорското положение. Така например един прокурор не може да предложи свой роднина за назначаване или повишение. Вж. чл. 27 от ЕТИЧНИТЕ ПРАВИЛА.

Изготвилият настоящия Индекс екип получи твърде малко коментари относно конфликта на интереси. Всъщност някои интервюирани оставят впечатлението, че трудно възприемат конфликта на интереси като важен проблем, докато други интервюирани твърдят, че чисто и просто не съществуват такива случаи. Безпристрастността на прокурорите не се разпознава като проблем, а правилата относно конфликта на интереси се считат за добре работещи. Като се има предвид широко разпространеното усещане за корупция и вмешателство по делата (вж. Фактор 7), тази реакция е някакси учудваща.

НПК и Етичните правила сякаш дават достатъчна нормативна уредба на въпросите, свързани с конфликта на интереси, но липсата на каквито и да е мерки по налагането на спазването на правилата поражда сериозно безпокойство. Човек трудно може да си представи прокуратура, в която правилата относно конфликта на интереси се спазват без изключение. Дори в най-добрите прокуратури се случват нарушения по непредпазливост, които налагат разследване и евентуално налагането на санкции. Следователно следва да се поощрява един по-бдителен и енергичен подход към въпросите, свързани с конфликта на интереси. В това отношение е важно обучението на прокурорите, за да са подготвени да избягват конфликта на интереси, както и на съдиите, които се произнасят по исканията за отвеждане на прокурора по дадено дело. За да се превърне в ефективен дисциплинарен орган, ВСС ще трябва да държи прокурорите отговорни за нарушаването на правилата относно конфликта на интереси.

### **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**

ВСС е одобрил Правилата за професионална етика на прокурорите, които определят ясни и сравнително всеобхватни етични стандарти за прокурорите. Обучението по въпросите на професионалната етика обаче е ограничено. Освен това следва да бъдат приети етични правила, които да забраняват на прокурорите да контактуват със съдията по делото в отсъствието на другите участници в процеса.

### **Анализ / правна уредба:**

Съществуват няколко закона, които налагат на прокурорите задължения, свързани с професионалната им етика. ЗСВ например изисква от прокурорите „да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата” Вж. чл. 136 ЗСВ. Предвидено е също така, че прокурорите не могат да изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени. *Пак там* чл. 137. На прокурорите е забранено и да дават правни консултации. *Пак там* чл. 138.

ЗСВ предвижда също така, че ВСС „утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации за съдиите, прокурорите и следователите.” *Пак там* чл. 27(1)(13). В съответствие с тази разпоредба Асоциацията на прокурорите в България и Националното сдружение на прокурорите в България изработиха Етичните правила, които след това бяха одобрени от ВСС. Етичните правила са задължителни за всички прокурори и нарушението им е основание за търсенето на дисциплинарна отговорност. *Пак там* чл. 168(1).

Прокурорите са обвързани и от отделни разпоредби на НПК, засягащи конфликта на интереси. Вж. чл. чл. 11, ал. 2, 29, 47 и 274 НПК. Както бе по-подробно отбелязано във Фактор 17, ако един прокурор не си направи самоотвод при конфликт на интереси, друга страна в процеса може да поиска отвеждането му.

Етичните правила са сравнително всеобхватни и всеобхватни норми относно етичното поведение, поведението при изпълнение на служебните задължения, извънслужебното поведение и конфликта на интереси. Някои от правилата са доста общи или са по-скоро израз на стремеж, но други определят конкретни критерии по редица важни въпроси на професионалната етика. Сред тях са разпоредбите, които изискват от прокурорите:

- да не използват служебното си положение за удовлетворяване на свои или чужди лични интереси (чл. 4);
- да започват наказателно преследване само когато са убедени, че се позовават на достоверни данни за събирането на които не е използван неправилен натиск или физическо насилие (чл. 11);
- своевременно да събират доказателства, като не пропускат благоприятните за обвиняемите и навреме да им дават информация, необходима за осъществяване на адекватна защита на правата им (чл. 13);
- да зачитат правата и законните интереси на пострадалите и свидетелите съобразно закона и изискването за справедлив процес (чл. 14);
- да си направят самоотвод, когато безпристрастността им е поставена под съмнение (чл. 22); и

- да декларират имуществото си съгласно законите, с оглед предотвратяване конфликт на интереси (чл. 28).

Явен пропуск е обаче липсата на забрана прокурорите да осъществяват контакти със съдията по делото в отсъствието на другите участници в процеса – нещо, което според много интервюирани е доста разпространена практика. Подобни контакти могат по един неправилен начин да повлияят на изхода на делото или да създадат впечатление за договаряне между съдията и прокурора, което пък води до уронване престижа на системата на наказателното правораздаване като цяло.

Последният проблем е, че етичните стандарти не са били предмет на широко разпространение или обучение сред действащите прокурори. Професионалната етика е част от първоначалното обучение в НИП, но единственото ПЮО по въпросите на професионалната етика е провеждано от Асоциацията на прокурорите в България, чиито възможности за организиране на обучения не са големи поради финансовите ограничения, които изпитва. Освен да се провежда значително повече ПЮО по професионална етика би било полезно Етичните правила да бъдат широко разпространени с оглед на една подобрена обществена осведоменост.

## **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.***

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
Прокурорите подлежат на дисциплинарна отговорност, която се осъществява в рамките на добре развито и справедливо дисциплинарно производство. Съществуват обаче опасения, че се прибегва рядко до ангажиране на дисциплинарната им отговорност и че прокурорите не биват държани отговорни за несъобразяването с професионалните стандарти.	

### Анализ / правна уредба:

Наред с други неща, магистратите се „понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет.” Вж. чл. 129(1) от Конституцията; чл. 27(1)(4) ЗСВ. Въпреки че прокурорите придобиват статут на несменяемост след навършване на петгодишен стаж и решение на ВСС, те все пак могат да бъдат освободени от длъжност при навършване на 65-годишна възраст, подаване на оставка, осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление, трайна невъзможност да изпълняват служебните си задължения за повече от една година или „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.” Вж. чл. 129(3) от Конституцията. Наред с това чл. 131(1) ЗСВ предвижда допълнителни случаи на освобождаване: при решение на Висшия съдебен съвет, с което се отказва придобиване статут на несменяемост; при несъвместимост с изброени в закона длъжности и дейности; при завръщане на замествания; и при възстановяване на работа в случаите на незаконно уволнение. С последните изменения на Конституцията МП бе оправомощено да прави предложения за „понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на [...] прокурори” както и на други магистрати. *Пак там* чл. 130а(3). В тези случаи ВСС взима решенията си с тайно гласуване. *Пак там* чл. 131.

Процедурата, по която се осъществява дисциплинарната отговорност на прокурорите, е уредена в Глава XIV, Раздел III ЗСВ. Основанията за търсене на дисциплинарна отговорност са общи. Чл. 168(1) просто предвижда, че съдиите, прокурорите и следователите носят дисциплинарна отговорност „при виновно неизпълнение на служебните си задължения, както и за системно нарушаване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, за извършване на действия, които неоправдано забавят производството и за нарушение на правилата за професионална етика.” Положителната страна на тази норма е, че позволява гъвкавост, но за сметка на това може да е предмет на нееднакво прилагане.

Санкциите, които могат да бъдат наложени на прокурорите са забележка, порицание, понижаване в ранг или в длъжност за срок от шест месеца до три години или уволнение. Вж. чл. 170 ЗСВ. Предложение за налагане на дисциплинарно наказание на прокурор може да прави административният ръководител на прокурора, министърът на правосъдието или не по-малко от една пета от членовете на ВСС. *Пак там* чл. 172. Уредбата на дисциплинарното производство изглежда справедлива. Прокурорът се уведомява и има възможност да дава обяснения и да посочва доказателства (*пак там* чл. 174 – 176), има право да ползва адвокатска защита (*пак там* чл. 178(2)) и може да обжалва решението за налагане на дисциплинарно наказание пред ВАС (*пак там* чл. 184(1)). Наред с това дисциплинарното производство може да бъде възбудено до 6 месеца от откриването, но не по-късно от една година от извършването на нарушението, а при дисциплинарно нарушение, което е и престъпление, установено с влязла в сила присъда, сроковете започват да текат от влизането в сила на присъдата. *Пак там* чл. 173.

Дисциплинарното производство е нормативно добре уредено, но повечето интервюирани казват, че не практика не работи добре, а предложенията за налагане на дисциплинарно наказание са рядкост отчасти понеже производството се смята за прекалено тромаво и бавно. Някои интервюирани посочиха също така, че ВСС чисто и просто не налага достатъчно енергично на прокурорите спазването на професионалните стандарти. Сведенията в официалната Интернет страница на ВСС сочат, че срещу едва осем прокурора е било възбудено дисциплинарно производство през 2005 г. Вж. <http://212.122.184.99/bg/start.htm>. Основанията по чл. 168(1) ЗСВ за тези производства са както следва:

- Неизпълнение на служебните задължения – 5
- Нарушения, свързани с надзора за законност на разследването – 2
- Нарушения на професионалната етика, които накърняват престижа на съдебната система – 1. *Пак там*.

Средната продължителност на дисциплинарното производство е пет месеца, но само две от посочените производства бяха приключили към 31 декември 2005 г. Един прокурор бе порицан за неизпълнение на служебните задължения, а друг – за нарушения, свързани с надзора за законност на разследването. До м. март 2006 г. бяха решени още две дисциплинарни дела, завършили с уволнението на един прокурор и порицанието на друг. *Пак там*. Все пак следва да се отбележи, че новият главен прокурор проявява забележителна активност по отношение търсене на дисциплинарна отговорност на провинилите се прокурори.

Според интервюираните дисциплинарно производство се възбужда най-често заради нарушаване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, и нито един прокурор не е бил санкциониран за нарушение на правилата за професионална етика. Няколко интервюирани смятат, че ВСС или не е способен, или не желае да налага по един енергичен начин спазването на професионалните стандарти в съдебната система и че усилията му в тази насока са били спъвани от вътрешен сблъсък на интереси. Но бяха получени и сведения, че в миналото ВСС е заставал на страната на прокурорите, които са изпадали в немилост пред ръководството на прокуратурата.

Най-сетне, няколко интервюирани отбелязаха, че е твърде трудно за по-горестоящите по длъжност прокурори да се занимават с дисциплинарни въпроси и да държат отговорни своите подчинени за нарушаването на професионалните стандарти. Въпреки че бяха приети изменения на закона през 2004 г. с идеята да бъде опростено дисциплинарното производство (като въвеждането на тричленни дисциплинарни състави, вж. чл. 33 ЗСВ), съществуват препоръки да се предприемат допълнителни мерки за ускоряване на процеса или да се предоставят на по-горестоящите по длъжност прокурори някакви дисциплинарни правомощия.

## V. Взаимодействие с други органи и лица

### Фактор 20: Взаимодействие със съдиите

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
В повечето случаи взаимодействието със съдиите се осъществява по един професионален и уместен начин, но съществуват примери на контакти между съдия и прокурор в отсъствието на другите участници в процеса както и на проявена липса на уважение към независимостта на съда.	

#### Анализ / правна уредба:

Според чл. 1 ЗСВ съдебната власт е независима държавна власт, която осъществява правосъдието. Виж още чл. 117, ал. 2 и чл. 129 от Конституцията. Съдебната система включва съдиите, прокурорите и следователите. Според ЗСВ съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност с решение на Висшия съдебен съвет. Пак там чл. 124; вж. също Фактор 3. Няма забрана прокурорите да стават съдии или обратно стига всеки да изкара конкурса, описан във Фактор 3. Един съдия обаче не може да разглежда дело, по което е бил прокурор. Вж. чл. 29(1)(3) НПК.

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

са: липса на подсъдност, процесуални нарушения, липса на доказателства, несъставомерност на деянието и др. *Пак там* чл. чл. 288 и 289.<sup>6</sup>

Независимо от това, че тези съдебни актове по правило подлежат на обжалване по реда на НПК, именно около прекратяването на делата възниква най-големият конфликт между съдиите и прокурорите. Сред онези, които бяха интервюирани по този Фактор, има две различни виждания. Едната група интервюирани има усещането, че отношенията между съдии и прокурори са сърдечни, колегиални и при всички положения професионални. Другата (еднакво голяма) група обаче твърди, че прокурорите често пъти съзнателно повдигат обвинения, които очевидно не са подкрепени с доказателства, така че отговорността за прекратяването или връщането на делото да падне върху съда. Няколко интервюирани твърдят, че бившият главен прокурор е държал списък на съдиите, за които се е твърдяло, че редовно прекратяват делата или оправдават подсъдимите. Твърди се, че тези съдии са били набелязвани с цел прокурорите, членуващи във ВСС, да им попречат да бъдат повишавани в длъжност. По отношение на процедурите във ВСС вж. като цяло Глава II и чл. 27(4) ЗСВ.

Интервюираните споделиха допълнителни опасения относно поведението в съда и контактите със съдиите. Като цяло повечето са на мнение, че поведението на прокурорите в съдебната зала е безупречно, но бяха получени сведения за провеждането на разговори между съдии и прокурори във и извън съдебната зала в отсъствието на другите участници в процеса. В по-малките селища особено, отношенията между съдии и прокурори бяха описани като прекалено фамилиарни, до степен, че да създават понякога проблеми. С увеличаването на броя на съдилищата, които използват дословното протоколиране (към настоящия момент има осем такива съдилища), разговорите в съдебната зала между съдии и прокурори в отсъствието на другите участници в процеса би трябвало да намалее. Според някои от интервюираните съдии прокурорите изглеждат пренатоварени с дела, прекалено пасивни в поддържането на обвинението и понякога недобре подготвени за съдебното заседание.

## **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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
Според българското право прокурорите имат ръководна роля в разследването на престъпленията. На практика обаче прокурорите не отстояват много често тази роля. Прокурорите невинаги ръководят разследванията по ефективен начин в кратките срокове, които законът установява, и невинаги съумяват да следят за спазването на правата на обвиняемия, пострадалите, свидетелите и защитата. С оглед на преследването на полицейското неправомерно поведение, в прокуратурата има специализирано звено, което повдига обвиненията пред военните съдилища.	

<sup>6</sup> Съществува съществена разлика между прекратяване на съдебното производство и прекратяване на наказателното производство. В първия случай делото най-често се връща на фазата по разследването, докато във втория случай наказателното производство се прекратява и е от изключително значение да бъдат уведомени всички страни.

## Анализ / правна уредба:

Както бе отбелязано и по-рано, според чл. 127, т. 1 от Конституцията, чл. 118 от ЗСВ, чл. 46 НПК задача на прокурора е да ръководи и контролира разследването на престъпленията. Разследващите органи са Националната следствена служба [по-нататък НСлС] (следователите, които са магистрати) и дознателите към МВР. По закон разследващите органи работят под ръководството и надзора на прокурора по делото. *Пак там* чл. 52.

Досъдебното производство се състои от самото разследване и всички действия на прокурора при и след приключването на разследването и преди началото на съдебното производство. *Пак там* чл. чл. 192 и 193. Досъдебното производство се образува с постановление на прокурора или се счита за образувано със съставянето на акта за първото действие по разследването, когато се извършва оглед на местопроизшествието и свързаните с него претърсване и изземване и разпит на очевидци, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства. *Пак там* чл. 212.

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

1. контролира непрекъснато хода на разследването, като проучва и проверява всички материали по делото;
2. дава указания по разследването;
3. участва при извършването или извършва действия по разследването;
4. отстранява разследващия орган, ако е допуснал нарушение на закона или не може да осигури правилното провеждане на разследването;
5. изземва делото от един разследващ орган и го предава на друг;
6. възлага на съответните органи на Министерството на вътрешните работи извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението;
7. отменя по свой почин или по жалба на заинтересованите лица постановленията на разследващия орган.” *Вж. също* чл. 49(1) от ИНСТРУКЦИЯТА.

Прокурорът освен това непосредствено следи за законосъобразното провеждане на разследването, а писмените му указания до разследващия орган са задължителни и не подлежат на възражение. *Пак там* чл. чл. 196(2) и 197.

За разследването по време на досъдебното производство са предвидени строги срокове (с някои редки изключения). Принципното положение според закона обаче се състои в това, че разследващият орган (т.е. следователят или дознателят) трябва да свърши работата си във възможно най-кратките срокове, но съобразявайки се със закона и без да пренебрегва необходимите доказателства. През това време разследващият орган трябва системно да докладва на прокурора за хода на разследването. *Пак там* чл. 203.

Чл. 234 НПК предвижда конкретен срок за приключване на разследването. В повечето случаи разследването трябва да бъде извършено и делото изпратено на прокурора в двумесечен срок от образуването му, а прокурорът може да определи и по-кратък срок. След писмено мотивирано искане на прокурора, когато делото представлява фактическа и

правна сложност, прокурор от по-горестоящата прокуратура може да удължи срока с не повече от четири месеца. Само в изключителни случаи и след подробно писмено искане на прокурора от по-горестоящата прокуратура този срок може да бъде допълнително удължаван от главния прокурор. Доказателствата, събрани извън тези срокове, са недопустими. Вж. чл. 64(1)(2) и 65(1) от ИНСТРУКЦИЯТА.

Накратко, според българския закон прокурорите ръководят цялото разследване. Както бе вече посочено (вж. Раздел II от настоящия Индекс – Прокурорски функции), при необходимост те могат също така сами да извършват действия по разследването. Разследващите органи са длъжни да докладват на прокурора за констатациите си и хода на разследването. На практика обаче така описаното взаимодействие невинаги се осъществява по предвидения начин.

Пренатоварването е един от многото фактори, които разстройват взаимодействието между прокурори и разследващи органи. Според някои интервюирани районните прокурори наблюдават приблизително 400 – 450 преписки във всеки един момент. По по-горните етажи на йерархията натоварването не намалява значително. Указанията се дават само в писмена форма и се връчват на дознателите или следователите било на ръка, било чрез ведомствената куриерска служба. В някои случаи минават дни преди да пристигнат указанията. Въпросите и отговорите по тези указания също се пращат чрез същата куриерска служба. Не съществува връзка чрез електронна поща между прокуратурата и следователите / дознателите. Вследствие на това разследванията се бавят и не се спазват сроковете. По-старшите прокурори казват, че са заливани ежедневно от молби на подчинените им прокурори за удължаване на сроковете. Тези молби се обясняват и с относително краткия двумесечен срок за приключване на разследването. Както прокурорите така и разследващите органи се оплакват, че предвиденият в новия НПК двумесечен срок е твърде кратък за извършването на всестранно разследване.

Пренатоварването донякъде има отношение и към липсата на реален надзор върху разследването. Някои интервюирани по-специално твърдят, че дознателите понякога възразяват срещу указанията на прокурорите (особено на по-неопитните прокурори) или ги отхвърлят. В тези случаи дознателите търсят и получават указания от началниците си в МВР. Изготвилният настоящия Индекс екип получи също така сведения, че в някои случаи, макар и не толкова чести, полицията и дознателите не препращат на прокуратурата за разследване оплакванията на гражданите. Поради огромния брой разследвания и факта, че не са още свикнали с отредената им от НПК нова роля на „господари на разследването“, прокурорите често пъти не отстояват правомощията си при тези конфликти и нарушения. Това увеличава предпоставките за неправомерно поведение от страна на онези полицаи, които са склонни да нарушават правата на гражданите, както това е описано в Раздел III от настоящия Индекс и Фактор 22.

НПК, който влезна в сила през м. април 2006 г., въвежда съществени промени по отношение на разследването на престъпленията и взаимодействието между следствието / дознанието и прокуратурата. Както бе вече отбелязано, по-кратките срокове и по-доминиращата и активна роля на прокуратурата са само някои от по-значимите изменения. Значението на чл. 128 от Конституцията и чл. 194 НПК, който възлага разследванията на дознанието (с изключение на някои особено тежки и сложни престъпления, или такива с международен елемент, или онези, в които са въввлечени лица, ползващи се с имунитет), също е голямо. Вследствие на тази промяна стотици следователи бяха преназначени в прокуратурата. Обучаването им по въпроси, свързани с поддържането на обвинение, не се осъществява по един редовен начин. Неизбежната последица е, че дознателите поемат допълнителни разследващи функции. Почти всички интервюирани по този Фактор споделят опасенията си относно компетентността и способността на дознателите да изпълняват по един ефективен начин функциите, които преди се изпълняваха от следствието, въпреки провеждането на няколко обучения за дознатели, свързани с новите им отговорности. Други интервюирани пък имат опасения относно действителната

способност на новите прокурори (предишни следователи) да повдигат и поддържат обвинение в съда.

Въпреки всичко това няколко прокурора, следователя и служители на МВР посочват положителните страни на взаимодействието между тях. Прокурорите сочат високия процент на обвинителни актове и осъдителни присъди като доказателство за това, че системата работи добре. Някои по-старши служители на МВР и на прокуратурата твърдят, че на равнището на звената, специализирани в преследването на определени престъпления, взаимодействието между полиция, дознание, следствие и прокуратура е особено плодотворно. Повечето са на мнение, че с по-честото прибегване да възможността да се решават делата със споразумение ще намалява броя на висящите дела. Много служители на МВР смятат, че по-честите съвместни обучения на дознатели и прокурори по въпроси на материално и процесуалното право биха помогнали за едно подобро взаимодействие между тях и по-голяма яснота относно отредената на всеки роля при разследването на престъпленията.

Глава XXI (чл. чл. 396 – 411) НПК и Глава VI от Инструкцията предвиждат особени правила за разглеждане на делата, подсъдни на военните съдилища. Към тази група спадат и престъпленията, извършени от служители на МВР (в това число и евентуални съставомерни нарушения на правата на човека). Към тези съдилища има военни прокурори и военни следователи. Коментарът на няколко интервюирани е, че тези прокурори са се славели с това, че при предишния главен прокурор не са преследвали особено старателно неправомерното поведение на служителите на МВР. Същите интервюирани критикуват военните съдилища заради недостатъчната им прозрачност. Същевременно признават, че подадените сигнали за упражнено насилие от страна на служители на МВР са много малко.

## **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 етически задължения спрямо представителите на обвиняемия или подсъдимия.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Отрицателно</b>
НПК и Законът за адвокатурата посочват правата на защитника на обвиняемия / подсъдимия. Защитниците се сблъскват с трудности при получаването на достъп до делата, а прокурорите – в ролята на „господари на разследването” – често пъти не са еднозначни гаранتي на правата на защитата.	

### Анализ / правна уредба:

НПК и Законът за адвокатурата, *обн. ДВ бр. 55 от 25 юни 2004 г., посл. изм. ДВ бр. 39 от 12 май 2006 г. [по-нататък ЗА]*, посочват неприкосновените права на защитата. И двата акта утвърждават идеята за състезателност на процеса. Чл. 99 НПК предвижда следните права за защитата: „да се среща насаме с обвиняемия; да се запознава с делото и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в наказателното производство; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда и на органите на досъдебното производство, които накърняват правата и законните интереси на обвиняемия. Защитникът има право да участва във всички действия по разследването с участие на обвиняемия, като неявяването му не възпрепятства тяхното извършване.”

Чл. 29(1) ЗА предвижда, че всички адвокати се радват на еднакво третиране във всички производства и че „адвокатът е приравнен със съдията по отношение на дължимото му уважение и му се дължи съдействие като на съдия” Подобно на чл. 99 НПК, чл. 31 ЗА предвижда, 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.

Както бе вече отбелязано във Фактори 11 – 13, адвокатите могат да защитават всички права, признати на обвиняемия / подсъдимия, пострадалия и свидетеля. Според чл. 99 НПК посочените права на защитника могат да бъдат упражнявани още в хода на досъдебното производство. Органът на досъдебното производство може да позволи на защитника да присъства при извършването на действията по разследването, ако това няма да затрудни разследването или нищо друго не е предвидено в закона. *Пак там* чл. 224. При приключването на разследването прокурорът проверява дали са извършени всички действия по разследването, необходими за разкриване на обективната истина, и позволява предявяването на цялото разследване на обвиняемия, защитника и пострадалите (и техните адвокати). *Пак там* чл. чл. 226 и 227. На следващо място разследващият орган дава възможност на защитата и обвиняемия да проучат материалите по делото. *Пак там* чл. 228. Онези, които проучват материалите, в това число защитата, 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 погорестоящата прокуратура. *Пак там* чл. 229. При извършване на допълнителни действия по разследването могат да присъстват и лицата, по искане на които те са предприети. *Пак там* чл. 230. След приключване на разследването защитникът (или прокурорът) може да предложи делото да бъде решено със споразумение, в случай че става въпрос за престъпление, което не изключва прибягването до споразумение. *Пак там* чл. 381.

Ако правата на защитата са нарушени, ЗА предвижда защитен механизъм. Според чл. 29(2) и (3) адвокатът може да поиска от съответния адвокатски съвет да извърши проверка по обстоятелствата, които са предмет на твърдяното нарушение. Адвокатският съвет оправомощава член на колегията да извърши проверката заедно с представител на съда или органа, допуснал нарушението. В седемдневен срок органът, за който се твърди, че е допуснал нарушението, трябва да определи свой представител, който да участва в проверката. Ако прецени, че е налице виновно поведение, „адвокатският съвет [...] прави предложение за образуване на дисциплинарно производство срещу съдията, прокурора, следователя, дознателя или за налагане на дисциплинарно наказание на длъжностното лице от ръководителя на административния орган или служба.” *Пак там* чл. 30(1). Предполага се, че вследствие на действията на адвокатския съвет след това ще може да бъде възбудено дисциплинарно производство срещу съответния прокурор по реда, предвиден в чл. 168 сл. сл. ЗСВ (вж. Фактор 19)<sup>7</sup>

Като „господар на разследването” прокурорът отговаря най-вече за спазването на правата на защитата през цялата досъдебна фаза. Изготвеният настоящия Индекс екип установи, че тези права невинаги се спазват. Въпреки че екипът не получи конкретни данни за прокурори, които да са скрили или махнали доказателства от делото, той получи сведения за други смущаващи практики по време на досъдебната фаза.

Интервюираните адвокати се оплакват главно от неефективния достъп до делата по време на досъдебната фаза. След предявяването на разследването делото невинаги се предоставя на защитата при поискване. Адвокатите казват, че в периода непосредствено преди съдебното заседание единственият екземпляр от делото не е в деловодството на съда, тъй като прокурорът обикновено го взима, за да се подготви за съдебното заседание. Преписи от делото не се предоставят на защитата. Защитникът може да направи фотокопии на делото единствено за своя собствена сметка. Обемът на материалите

<sup>7</sup> Изготвеният настоящия Индекс екип не получи сведения относно броя на висящите или приключилите производства срещу прокурори, които са били възбудени вследствие на констатация по чл. 30 ЗА.

обикновено прави подобна операция твърде скъпоструваща. Вследствие на всичко това адвокатите често пъти правят искане за отлагане на съдебното заседание.

Много от интервюираните адвокати освен това упрекуват прокурорите, че не са достатъчно ангажирани с досъдебното производство. Те казват, че рядко се случва прокурорът да контактува със защитника по време на досъдебната фаза. Някои твърдят, че прокурорите нарочно връщат делата на дознанието / следствието, така че сроковете за разследването да бъдат възобновени. След това минават още месеци докато се извършват проверки на лицето, срещу което е образувано производството. Няколко адвоката също така твърдят, че понякога се образува производство срещу неизвестен извършител по чл. 215 НПК, въпреки че предполагаемият извършител е известен на дознанието / следствието и прокуратурата. Този тип производство не позволява на защитника да получи каквато и да е информация по делото преди предявяването на разследването и изготвянето на обвинителния акт.<sup>8</sup> Други адвокати се оплакват, че някои неопитни прокурори понякога дават неправилни или непоследователни указания на дознанието / следствието. Както бе отбелязано във Фактор 11, интервюираните адвокати имат усещането, че прокурорите прекалено често не осигуряват събирането на доказателствата, които оправдават обвиняемия или смекчават отговорността му.

Що се отнася до съдебното производство, почти всички интервюирани са на мнението, че състезателността по време на тази фаза от процеса се спазва като цяло. Интервюираните адвокати до голяма степен обясняват това с присъствието на съдиите, но някои от тях отбелязват, че се случват контакти между съдии и прокурори в отсъствието на другите участници в процеса. Наблюденията на изготвилите настоящия Индекс екип са, че в една система, която набляга на разкриването на обективната истина, адвокатите по същия начин като прокурорите имат отрицателни впечатления от функциите и практиката на другата страна.

## **Фактор 23: Отношения с обществеността / медиите**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
Отношенията с обществеността и медиите се подобряват, но годините на противопоставяне с медиите и пренебрегване на комуникацията с обществото са оставили отрицателни впечатления за прокуратурата сред хората.	

### Анализ / правна уредба:

ЗСВ е един от трите акта, съдържащи разпоредби относно разкриването на информация. Чл. 108 ЗСВ задължава прокурорите да пазят служебната тайна, а чл. 284 НК предвижда и съответна наказателна отговорност. Според чл. 136 ЗСВ прокурорите са длъжни да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата. Прокурорите нямат право да изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени. *Пак там* чл. 137. Чл. 12 от Етичните правила задължава прокурорите да пазят държавната и служебна тайна, да

<sup>8</sup> Други интервюирани считат, че НПК позволява разкриване на делото и намеса на защитника в момент, който далеч предхожда този, установен в други юрисдикции, като заплашва цялостта на предприетите следствени действия.

пазят в тайна конкретни факти по преписките и делата и им забранява да изразяват публично предварително становище по конкретни дела и преписки под заплахата от налагане на административни санкции. Най-сетне, чл. 198 НПК гласи, че материалите по разследването не могат да се разгласяват без разрешение на прокурора, като предвижда и наказателна отговорност за нарушителите. Изготвеният настоящия Индекс екип не получи сведения за прокурори, които разгласяват неправомерно информация по делото.

От друга страна всеки един от тези актове позволява взаимодействие между обществото и прокуратурата, по-специално при разкриването на престъпления или събирането на доказателства. Чл. 133 ЗСВ задължава организациите и гражданите да оказват съдействие на прокурорите и следователите. *Виж още* чл. 119, ал. 2 и 3 ЗСВ. Чл. 204 НПК дори сякаш отива по-далеч, като предвижда: „Органите на досъдебното производство използват широко съдействието на обществеността за разкриване на престъплението и изясняване на обстоятелствата по делото.” Дори чл. 12(5) от Етичните правила гласи: „Прокурорът е свободен да изразява лично мнение в средствата за масова информация по всички въпроси, за които няма изрично законова забрана.” Няма обаче норми, които изрично да изброяват сведенията, които прокурорите могат да разгласяват, нито пък вътрешни формални правила, които да уреждат подробно отношенията на прокуратурата с обществеността и медиите.

Отношенията с медиите се подобряват напоследък, но през предишните няколко години са били конфликтни и нелесни. Интервюираните от медийните среди казват, че рядко са получавали информация за дейността на прокуратурата. Лицата, които отговарят за връзките с медиите, често пъти са били неотзивчиви. Редовите прокурори пък са отказвали да предоставят информация, като са се оправдавали с опасенията си, че началниците им ще предприемат ответни мерки. Интервюираните казват, че бившият главен прокурор използвал някои медии, за да представя прокуратурата в благоприятна светлина, докато е нарочвал други, които са се отнасяли критично към дейността му.

Същите интервюирани отбелязват рязка промяна след встъпването в длъжност на новия главен прокурор през м. февруари 2006 г. Лицата, отговарящи за връзките с медиите на прокуратурата, са достъпни и отзивчиви. Самият главен прокурор по правило поддържа открити отношения с медиите. Всяка едно от 28-те окръжни прокуратури има пресаташе, чиято задача е да предоставя подходяща информация по делата на окръжната прокуратура и съответните районни прокуратури. Има сведения, че редовите прокурори постепенно започват да общуват с повече готовност с пресата, въпреки че повечето все още препращат към лицето, което отговаря за връзките с медиите. Все още са редки случаите, когато прокурорите се явяват пред медиите, за да обсъждат проблемите на наказателното правораздаване и тенденциите в развитието на престъпността.

## **Фактор 24: Международно сътрудничество**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Положително</b>
Като цяло съществува действаща нормативна уредба на международната правна помощ и екстрадицията, макар понякога тя да не е съвсем ефективна. Продължава да се разширява обучението по въпроси, свързани с международното сътрудничество, престъпленията с международно значение и правото на ЕС.	

Анализ / правна уредба:

Според българското право международната правна помощ по повечето наказателни дела се урежда като цяло от НПК (чл. чл. 471 – 479). Екстрадицията е уредена в Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест, *обн.* ДВ бр. 46 от 3 юни 2005 г., *полсл. изм.* ДВ бр. 86 от 28 октомври 2005 г. [по-нататък „Закон за екстрадицията“]. И по двата акта МП координира дейността по оказване на международната правна помощ. Върховната касационна прокуратура изпълнява от името на прокуратурата предвидените в двата акта функции. В повечето случаи, дотолкова доколкото не е предвидено друго в съответен международен договор, координацията на работата по исканията за правна помощ или екстрадицията се извършва от МП по реда на изпълнението на международните поръчки.

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

1. създава с други държави съвместни екипи за разследване, като сключва споразумение с компетентните органи на участващите държави за дейността, срока и състава на съвместния екип за разследване;
2. 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;
3. произнася се относно продължаването или прекратяването на трансграничното наблюдение при условията, предвидени в Закона за специалните разузнавателни средства;
4. разглежда и се произнася по молбите на други държави за трансфер на наказателното производство, но само на досъдебната фаза; и
5. 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. чл. 476, 478 и 479 НПК. Чл. чл. 77 и 78 от Инструкцията предвиждат реда, по който подчинените прокуратури могат изпращат молби за международна правна помощ или екстрадиция чрез Върховната касационна прокуратура. Тези молби трябва да са съобразени с НПК и изискванията на съответните многостранни или двустранни международни договори.

Молбите на чуждите държави за екстрадиция или временно задържане се препращат от МП на Върховната касационна прокуратура. Когато вече има готовност за предаване на лицето, подлежащо на екстрадиция, международноправният отдел на Върховната касационна прокуратура уведомява молещата държава. Главният прокурор прави искане за екстрадиция в България на лица, които се намират в други държави. *Вж.* като цяло Глава III, Раздел I и чл. 26(1)(2) от ЗАКОНА ЗА ЕКСТРАДИЦИЯТА.

Интервюираните от МП, както и представители на институции на чужди държави хвалят Върховната касационна прокуратура за тяхната бърза, задълбочена и добра работа в областта на международната правна помощ и екстрадицията. Други интервюирани, които работят в МВР, МП и прокуратурата по въпросите на международната правна помощ са критично настроени поради бавното и неефективно изпълнение на международните поръчки. Освен това те твърдят, че в България съществува институционална съпротива към по-бързите начини на обмяна на доказателства, които са предвидени в международните договори за международна правна помощ.

Глава V и сл. сл. от Закона за екстрадицията урежда реда за предаване на лица, срещу които е издадена европейска заповед за арест. Тези разпоредби влизат в сила при

присъединяването на България към ЕС. Междувременно с приближаването на датата на присъединяването се наблюдава все по-широко и всестранно обучение на прокурорите, съдиите, следователите и служителите на МВР по въпроси, свързани с прилагането на режима на европейската заповед за арест и другите европейски норми, които имат отношение към наказателното право. *Вж. като цяло* Фактор 2. Програмите на юридическите факултети, финансираните от ЕС специални проекти за обучение и обучението в НИП вече засягат много въпроси на европейското материално и процесуално наказателно право. През последните няколко години редица неправителствени организации, Службата на Министерството на правосъдието на САЩ за развитие и професионално обучение на прокурори - OPDAT (Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training –) и Службата за техническо подпомагане на Министерство на финансите на САЩ - ОТА (Office of Technical Assistance, U.S. Department of the Treasury) са провели многобройни обучения за българските прокурори и служители на МВР както в България така и в чужбина по въпроси, свързани с трансграничната престъпност, в това число трафика на хора, престъпленията против интелектуалната собственост, финансови престъпления и компютърни престъпления. Най-сетне ръководството на отдела за международно сътрудничество на прокуратурата е активен участник в международни асоциации на прокурорите.

## 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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
<p>Въпреки едно неотдавнашно изменение на Конституцията, което оправомощава МП да изготвя проект на бюджета на съдебната власт, който след това представя на ВСС, по всичко изглежда, че ВСС продължава да има правомощия и със сигурност влияние по отношение на подготовката, изпълнението и отчитането на изпълнението на бюджета на съдебната система, в това на прокуратурата.</p>	

### Анализ / правна уредба:

Чл. 117(3) от Конституцията предвижда, че „[с]ъдебната власт има самостоятелен бюджет.“ По силата на последните конституционни изменения МП вече има правомощието да „предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във [ВСС].“ *Пак там* чл. 130а(1). Според получената информация тази промяна отразява недоволството на Народното събрание и други среди от работата на ВСС по подготвянето на бюджета, а може би и от размера на бюджетните му искания, към което се добавя фактът, че Конституционният съд на няколко пъти обявява за противоконституционни законодателни мерки, които целяха да осигурят повече бюджетни правомощия на изпълнителната власт.

ЗСВ и Законът за устройството на държавния бюджет (Обн. ДВ. бр.67 от 6 Август 1996г., изм. ДВ. бр.46 от 10 Юни 1997г., изм. ДВ. бр.154 от 28 Декември 1998г., изм. ДВ. бр.74 от 30 Юли 2002г., изм. ДВ. бр.87 от 1 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.89 от 8 Ноември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г.) уреждат процедурите за приемане бюджета на съдебната власт, който включва бюджета на прокуратурата. ЗСВ предвижда, че ВСС внася проекта на бюджет на съдебната власт в Министерския съвет и контролира изпълнението му, докато чл. 28 от ЗУДБ подчертава, че ВСС организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез лавна прокуратура и другите съдебни органи. *Вж. чл.27(1)(8) ЗСВ.*

Законът определя бюджетната процедура, която предвижда, че бюджетът на съдебната власт е част от държавния бюджет, като ВСС е първостепенен разпоредител, а прокуратурата, съдилищата и другите органи на съдебната власт – второстепенни разпоредители с бюджетни кредити. *Пак там* чл. 196. След изготвянето на проекта на бюджет на съдебната власт Конституцията предвижда, че Министерският внася проекта на държавен бюджет в Народното събрание (вж. чл. 87(2)), Народното събрание приема бюджета и отчета за изпълнението му (вж. чл. 84(2)), а Министерският съвет ръководи изпълнението на държавния бюджет (вж. чл. 106).

Прокуратурата действително участва в подготовката на бюджета на прокуратурата, но няколко интервюирани се изказват в полза на една по-голяма независимост на прокуратурата в това отношение.

## **Фактор 26: Ресурси и инфраструктура**

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

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: <i>Неутрално</i></b>
През последните години Народното събрание приема бюджета на съдебната власт (в това число и прокуратурата) в размер, който е далеч по-малък от поисканото от ВСС. Финансирането не изглежда да е достатъчно, за да бъде подсигурано функционирането на прокуратурата, по-специално по отношение на такива аспекти като информационните технологии и помещенията, в които работят прокурорите.	

### Анализ / правна уредба:

Успешното функциониране на наказателното правораздаване зависи отчасти от задоволителното материално обезпечаване на прокуратурата. Това обхваща достатъчно човешки ресурси, офис оборудване и информационни технологии.

Отговорността за управлението на ресурсите на съдебната система в България е донякъде с неясни очертания. Нито Конституцията, нито ЗСВ възлагат изрично тази задача на ВСС, въпреки че такова правомощие може и да произтича от независимостта на съдебната власт и самостоятелния характер на бюджета ѝ. Вж. чл. 117 от Конституцията. Чл. 27(1)(8) ЗСВ предвижда, че ВСС подготвя проектобюджета съдебната власт и контролира изпълнението му. ЗСВ обаче предвижда МП да създаде звено, което, наред с други неща, да взаимодейства с ВСС и съдебните органи по отнасящите се до съдебната дейност, информационните технологии и съдебните сгради въпроси. Вж. чл. 35(1) ЗСВ. Намеренията на Народното събрание да разшири правомощията на МП в тази и други области винаги са били възпрепятствани от Конституционния съд като накърняващи независимостта на съдебната система. Вж. например Решение на Конституционния съд № 4 от 7 октомври 2004 г., обн. ДВ бр. 93 от 19 октомври 2004 г.; Решение на Конституционния съд № 11 от 14 ноември 2002 г., обн. ДВ бр. 110 от 22 ноември 2002 г. Съвсем наскоро обаче Народното събрание явно реши да се опита да преодолее ограниченията, произтичащи от решенията на Конституционния съд, като въведе нов изричен текст в самата Конституция, според който МП „управлява имуществото на съдебната власт.” Вж. чл. 130а(2) от Конституцията. Остава възможността, разбира се, Конституционният съд да даде тясно тълкуване на изменението, за да запази в крайна сметка правомощията на ВСС по отношение на съдебната инфраструктура в съответствие с принципа за независимост на съдебната власт, или да реши, че изменението е от такъв характер, че е трябвало да

бъде прието от Велико народно събрание. Засега обаче изглежда, че МП ще управлява имуществото.<sup>9</sup>

Както става ясно от таблицата по-долу, през последните години съдебният бюджет нараства заедно с целия държавен бюджет, като представлява 2.2 – 2.3% от него. Според Предварителния доклад на ЦЛС, този процент общо взето е сравним с цифрите в повечето европейски страни. Част от приходите на съдебната власт се състоят от различните съдебни такси, чийто прогнозиран размер възлиза на 48 000 000 лв. (30 000 000 щ.д.) през 2006 г. При приемането на държавния бюджет Народното събрание орязва сериозно бюджетните искания на ВСС (с 30% през 2004 г. и 2005 г. и с 42% през 2006 г.). приетият бюджет на съдебната система за 2006 г. възлиза на 273 500 000 лв., което се равнява на 170 937 500 щ.д.

#### БЮДЖЕТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА (в хиляди)

	Искане на ВСС		Съдебен бюджет		Държавен бюджет		Дял на съд. бюджет в държ. бюджет (%)
	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	Лв.	Щ.д.	
<b>2004</b>	292158.9	182599.3	205222.0	128263.8	9289533.0	5805958.1	2.2
<b>2005</b>	328564.5	205352.8	230105.3	143815.8	10467241.3	6542025.8	2.2
<b>2006</b>	471900.0	294937.5	273500.0	170937.5	11901110.7	7438194.2	2.3

Източник: Администрация на ВСС

През 2006 г. бюджетните средства са разпределени както следва (в хиляди):

	Лв.	Щ.д.
<b>Върховен административен съд</b>	8939	5587
<b>Върховен касационен съд</b>	11220	7013
<b>Прокуратура на РБ</b>	58388	36493
<b>Национална следствена служба</b>	7082	4426
<b>Национален институт на правосъдието</b>	2334	1459
<b>Висш съдебен съвет</b>	8010	5006
<b>Окръжни следствени служби</b>	50712	31695
<b>Съдилища на РБ</b>	126215	78884
<b>Резерв</b>	600	375
<b>ОБЩО:</b>	<b>273500</b>	<b>170938</b>

Източник: ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2006 Г., обн. ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.

Няколко интервюирани казват, че бюджетът на прокуратурата е недостатъчен, в това число за поддържане на остаряващите сгради и препълнените кабинети, осигуряване на безплатна правна помощ, възнагражденията на вещите лица, осигуряване на превод за обвиняемите, които не говорят български, и дори за основни консумативи. Това може да доведе до твърде сериозни нежелани последици за качеството на наказателното правораздаване. Така например един интервюиран разказва как липсата на хартия е принудила поне една прокуратура да предоставя на обвиняемия препис от делото му срещу заплащане на такса въпреки съществуващите нормативни разпоредби. Наред с това някои интервюирани отбелязват, че често пъти няколко прокурора делят един и същ

<sup>9</sup> ЗСВ бе специално изменен с оглед на прехвърлянето на управлението на съдебните сгради и имущество на МП.

малък кабинет. При липсата на помещения деликатни разговори и други срещи нерядко се провеждат пред останалите колеги.

Екипът, изготвил настоящия Индекс, естествено нямаше как да посети всички или дори значителна част от съдебните сгради и прокуратурите в страната. Въпреки това впечатлението е, че работните условия на прокурорите са като цяло незадоволителни – извод, който се потвърждава и от сведенията, получени от интервюираните. Според наличната информация около 140 съдебни сгради де ремонтират в периода 2004 – 2006 г., но помещенията, в които работят прокурорите са препълнени, особено там, където са преназначени бивши следователи в прокуратурата. Най-често три или повече прокурора работят в едно и също помещение, което създава неудобна и непродуктивна работна обстановка.

Техническата инфраструктура също е на незадоволително равнище въпреки значителните средства, предоставяни от ЕС. Въпреки че повечето или всички прокурори разполагат с персонален компютър, тези компютри осигуряват достъп до нищо повече от някоя правно-информационна система. От 1998 г. насам се разработва Единна информационна система за противодействие на престъпността [по-нататък ЕИСПП], но повечето прокурори все още нямат електронен достъп до информацията за делата, статистическите данни относно наказателното правораздаване или други сведения от полицията, съдилищата и останалите органи на наказателното правораздаване. Вж. Фактор 27 (Ефективност).

Най-сетне, екипът по изготвянето на настоящия Индекс получи противоречиви сведения относно обезпечеността на прокуратурата с човешки ресурси. Според годишния доклад на съдебната власт за 2005 г. към 31 декември 2005 г. съществуват 1 281 одобрени прокурорски щатни бройки и 1 506 щатни бройки за други служители в прокуратурите. От една страна, много интервюирани отбелязват, че прокурорите са изключително пренатоварени, което означава, че има нужда от допълнителен брой прокурори. От друга страна обаче, няколко интервюирани отбелязват, че България има повече прокурори на глава от населението от другите страни в региона. Някои интервюирани смятат, че броят на прокурорите е достатъчен, но има нужда от повече служители с помощни функции. Тези противоречиви сведения може би са признак за това, че човешките ресурси не са разпределени по най-ефективния начин. Прокуратурата може да обмисли възможността обезпечеността на отделните прокуратури от гледна точка на човешките ресурси да бъде периодично оценявана и въз основа на тази оценка да се предприемат съответни размествания.

## **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: Отрицателно**

Прокуратурата е изправена пред много предизвикателства с оглед на ефективното изпълнение на функциите си. Сред тези предизвикателства са: недостатъчните човешки ресурси; незадоволителното равнище на инфраструктурата и технологичните ресурси, което не ѝ позволява да се справи с огромния обем работа; неадекватното обучение и възможности за развитие на по-тясна специализация в работата; и известна инертност, която произтича от прекалено строгата йерархия.

### Анализ / правна уредба:

Няколко законови изисквания са израз на загрижеността прокуратурата да работи по един ефективен начин. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията и чл. 114 ЗСВ предвиждат, че главният прокурор осъществява методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Главният прокурор както и апелативните и окръжните прокуратури извършват ревизии и контролират работата на прокурорите в непосредствено по-ниските по степен прокуратури, а в края на всяко шестмесечие районните, окръжните и апелативните прокуратури изготвят и предоставят информация за образуването и движението на преписките. *Пак там* чл. 115. Наред с това годишният доклад за дейността на прокуратурата, който сега се изисква от главния прокурор вероятно ще съдържа информация за движението на делата и други статистически данни, които имат отношение към ефективността на прокуратурата. *Пак там* чл. 114а. ЗСВ предвижда също така разработването на ЕИСПП, като главният прокурор е член на междуведомствения съвет, който отговаря за методическото ръководство на системата. *Пак там* чл. 35л. Предназначението на ЕИСПП е да служи като централизиран механизъм за обмена на данни между ведомствените информационни системи. *Пак там* чл. 35з.

Въпреки очевидното възприемане на ефективността като сериозен проблем много аспекти от дейността на прокуратурата са силно засегнати от неефективност. Причините за това са твърде разнообразни, като се почне от липсата на ресурси и инфраструктура, и изискванията на законите, мине се през недостатъчната специализация в работата на прокурорите и неадекватното обучение и се свърши със съществуващата инертност, произтичаща от строго йерархичната структура, която възпира инициативността.

Както бе отбелязано във Фактор 26, липсата на ресурси, в това число човешки ресурси, инфраструктура, офис консумативи и информационни технологии създава работна среда, която затруднява прокурорите при изпълнението на служебните им задължения. Незадоволителното равнище на информационните технологии е особено явно. Според наличните сведения са инсталирани пет пилотни информационни мрежи в различни прокуратури, но като цяло прокурорите нямат електронен достъп дори до елементарна информация относно делата, да не говорим за достъпа до информация от съдилищата, полицията и т.н. Въпреки че някои прокурори на ръководни длъжности имат възможност да проследят движението на преписките по електронен път, в други случаи на екипа по изготвянето на настоящия Индекс показваха ръкописен дневник като основно средство за проследяване на движението на делата. След много години централизираната национална компютърна информационна система на наказателното правораздаване продължава да е в процес на разработване. Един интервюиран споделя, че една от причините за забавянето се крие в това, че хора от прокуратурата и полицията са против централизираната система, тъй като тя би извадила наяве слабостите в работата им. Повечето прокурори не разполагат с достъп дори до такива обикновени достижения на информационните технологии като Интернет и електронната поща, а онези, които разполагат с такъв достъп, казват, че те рядко биват използвани. Така например предаването на указанията на дознателите / следователите често пъти се осъществява по пощата (както бе отбелязано и във Фактор 21). Като се имат предвид кратките срокове за

приключване на разследването по новия НПК, всяко забавяне в комуникацията и координацията ще доведе до рязко увеличаване на броя на прекратените дела и исканията за удължаване на сроковете.

В интерес на истината наказателното правораздаване изглежда неподготвено да се справи с новите отговорности, предвидени в новия НПК. Фактор 21 анализира взаимодействието между прокуратурата и дознанието / следствието и хвърля светлина върху много от системните недостатъци. Повечето разследвания са възложени на дознателите, а повечето следователи бяха преназначени в прокуратурата и сега работят като прокурори. Вж. чл. 194 НПК. Наред с това прокурорът е недвусмислено оправомощен да осъществява ръководство и надзор по отношение на разследването в досъдебната фаза. *Пак там* чл. 46 и чл. 127, ал. 1 от Конституцията. Интервюираните прокурори и служители на МВР отбелязват, че тази промяна в разследващите функции е довела до големи трудности както и до голям брой забавени и прекратени дела. Дознателите са засипани от рязко увеличилите се разследвания и може и да нямат достатъчно практически опит, за да провеждат разследванията, като тези два фактора водят до увеличен брой на прекратените дела поради липса на доказателства или недопустимост на доказателствата. Освен това съществуват опасения относно способността на бившите следователи и настоящи прокурори адекватно да поддържат обвинение пред съда.

Тези фактори са допълнително усложнени от напрежението, на което са подложени прокурорите, и неумението им да се справят с него. Според получените сведения много районни прокурори наблюдават до 450 дела във всеки един момент и това бреме често пъти им пречи да осъществяват ефективно ръководство и надзор по разследванията и да се подготвят по обвиненията, които поддържат пред съда. Пренатоварването донякъде се дължи на широките правомощия на прокурорите. Освен че осъществяват ръководство и надзор по разследванията и повдигат и поддържат обвинението по наказателни дела, прокурорите също така са длъжни да участват в някои граждански и административни дела, когато това е предвидено в закона. Вж. чл. 127, ал. 4 от Конституцията и чл. 118(4) ЗСВ. Това изискване за участие в граждански и административни дела следва да бъде преразгледано и, доколкото е възможно, да бъде премахнато, за да могат прокурорите да се съсредоточат върху същинската си роля на държавни обвинители по наказателни дела.

Освен от трудностите, произтичащи от огромния брой дела, прокурорите се оплакват от това, че усилията им биват спъвани и от липсата на специализация в работата – проблем, който се изостря от прилагането на принципа на случайното разпределение на делата (чл. 12а ЗСВ). Прокурорите биха спечелили много от възможността да се специализират в дадена област както чрез обучение така и чрез съсредоточаването върху определени категории дела, особено в области като трафика на хора, престъпленията против интелектуалната собственост, организираната престъпност и борбата срещу корупцията. По време на провеждането на интервютата при изготвянето на настоящия Индекс Американската агенция за международно развитие точно беше приключила проучване относно потребностите от обучение на прокурорите, което показва, че именно върху тези теми следва да бъдат съсредоточени програмите за обучение, разработвани от прокуратурата, НИП, адвокатурата и финансиращите институции.

Най-сетне, много интервюирани отбелязват, че строгата йерархия в прокуратурата ограничава независимостта и възпира инициативността на прокурорите. Както бе посочено във Фактори 10 и 16, прокуратурата е централизирана и разпорежданията на по-горестоящите по длъжност прокурори са задължителни. Някои интервюирани разказват как прокурорите избягват да влизат в спор с началниците си от страх, че кариерата им ще пострада. Вследствие на това у прокурорите се е развила известна инертност и подчиненост – манталитет, според който е по-лесно и сигурно да се оставят началниците, полицията и съдилищата да взимат решения вместо прокурорите. Това състояние на нещата се разминава с новите отговорности, които са поверени на прокуратурата и които изискват от тях да се справят с огромния брой дела, да подготвят обвинителните актове и

да поддържат обвинението пред съда. Новият главен прокурор подчерта, че на прокурорите трябва да се осигури необходимата професионална свобода, която ще им позволи да вършат работата си, като едновременно с това биват държани отговорни за изпълнението на задълженията си.

## **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.*

<b>Заклучение</b>	<b>Съотношение: Неутрално</b>
Възнагражденията и другите придобивки на прокурорите са се подобрили през последните години. Въпреки това все още съществува усещането, че са прекалено ниски, за да привлекат и задържат добре подготвените юристи.	

### Анализ / правна уредба:

По силата на чл. 27(1)(5) ЗСВ ВСС „определя възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите.” По-специално основното месечно възнаграждение на председателите на ВКС и ВАС, на главния прокурор и на директора на Националната следствена служба е равно на 90% от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. *Пак там* чл. 139(1). Председателят на Конституционния съд получава месечно възнаграждение, равно на средноаритметичното месечно възнаграждение на президента на републиката и на председателя на Народното събрание; останалите конституционни съдии получават 90% от тази сума. *Вж.* чл. 10 от ЗАКОНА ЗА КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД, *обн.* ДВ бр. 67 от 16 август 1991 г., *посл. изм.* бр. ДВ 114 от 30 декември 2003 г.

Основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност се определя в размер удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера. *Вж.* чл. 139(2) ЗСВ. Възнагражденията за останалите магистратски длъжности се определят от ВСС. *Пак там* чл. 139(3). ВАС се е произнесъл, че ВСС разполага с право на преценка при определянето на заплатите за тези длъжности и преценката на Съвета не подлежи на съдебен контрол. Размерите на основните заплати на прокурорите от различните нива са:

Длъжност	Месечна заплата*	
	Лв.	US\$
Заместник главен прокурор	1960	1289
Прокурор- ръководител на отдел	1940	1276
Прокурор във ВКП/ВАП	1880	1237
Апелативен прокурор	1810	1191
Заместник апелативен прокурор	1680	1105
Прокурор в апелативна прокуратура	1560	1026
Окръжен прокурор	1475	970
Заместник окръжен прокурор	1375	905
Прокурор в окръжна прокуратура	1275	839
Районен прокурор	1190	783
Заместник районен прокурор	1080	711
Прокурор в районна прокуратура	960	632
Младши прокурор	732	482

Източник ВСС

Наред с основното възнаграждение съдиите получават годишна сума за тога или облекло в размер две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера (сума, която възлиза понастоящем на 732 лв. или 458 щ.д.); допълнително възнаграждение за изпълнение на служебните задължения през почивни или празнични дни; безплатна квартира или съответна добавка; обществено и здравно осигуряване за сметка на бюджета на съдебната власт; еднократно парично обезщетение при освобождаване от длъжност (освен ако освобождаването настъпва вследствие на осъждане на лишаване от свобода за умишлено престъпление или системно неизпълнение на служебните задължения или друго подобно неправомерно поведение); обезщетение за незаконно уволнение; сума за покриване на разноските, свързани с промяна на местоработата; и 30 дни годишен отпуск. Чл. чл. 139(4), 139а-139е и 190 ЗСВ.

По всеобщо признание, възнагражденията в съдебната система са се подобрили значително през последните години, докато само допреди няколко години заплатите се смятаха за много ниски. Твърди се, че много прокурори са били обезкуражени тогава и са се оттеглили, за да се занимават с адвокатска дейност. Сега обаче въпросът за заплатите предизвиква смесени реакции у интервюираните. Някои отбелязват, че заплатите продължават да са твърде ниски, с което се увеличават предпоставките за корупция, докато други са удовлетворени от равнището на заплатите. Както в много държави, възнагражденията продължават да са доста по-ниски от тези на най-успешните адвокати, но стабилността, сигурността и престижът на прокурорската кариера компенсират това в очите на много хора.

Въпреки че напредъкът по отношение на възнагражденията на прокурорите е насърчителен и заслужава да бъде отбелязан, добре е този важен фактор за ефективността на съдебната система да не се изпуска от внимание. ВСС, професионалните организации на прокурорите и другите заинтересовани организации следва да не допускат заплатите да стагнират. Вместо това те трябва да продължават да са достатъчно високи, за да остане професията привлекателна в очите на най-добрите кандидати.

\*Основната заплата за много от длъжностите се увеличава в случаите, когато съответния прокурор е с по-висок ранг. Например заплатата на апелативния прокурор с ранг на прокурор във ВКП нараства до 1835 лв. или 1207 \$US.



## Списък на съкращенията:

ВАС – Върховен административен съд

ВКС – Върховен касационен съд

ВАП – Върховна административна прокуратура

ВКП – Върховна касационна прокуратура

ВСС – Висш съдебен съвет

ДВ – Държавен вестник

ЕИСПП – Единна информационна система за противодействие на престъпността

ЕС – Европейски съюз

ЗСВ – Закон за съдебната власт

ИРП – Индекс на реформата в прокуратурата

МП – Министерство на правосъдието

МВР – Министерство на вътрешните работи

НАОА – национална агенция за оценяване и акредитация

НИП – национален институт по правосъдие

НСС – Национална следствена служба

ОРДАТ от англ. – Служба за професионално развитие и обучение на прокурори

ОТА от англ. –

ПЮО – продължаващо юридическо обучение

USAID от англ. – Американска агенция за международно развитие