



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран
от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Доклад дейност 3.3: Анализ и оценка на напредъка по изпълнение на препоръките на 5 европейски прокурора в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление ", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация "Център за модернизирание на политики " и сдружение "Съюз на юристите в България "и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма "Добро управление".

Оперативна програма	"Добро управление "
Проект:	"Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система "
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0068-C01/ 18.02.2019 г
Дейност	Дейност 3: Анализи и оценки
Под дейност:	Анализ и оценка на напредъка по изпълнение на препоръките на 5 европейски прокурора в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка
Период на изпълнение	1.07.2019 г.-31.01.2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

I. Използвани съкращения

Съкращение	Значение
ОПДУ	Оперативна програма „Добро Управление“
НПО	Неправителствена организация
ФГУ	Форум Гражданско участие
ЕГФ	Европейски граждански форум
ECAS	Европейската служба за граждански действия
ГС	Граждански съвет
ВСС	Висшия съдебен съвет
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НК	Наказателен



II. Въведение

1.1. Цел на проекта

Общата цел на проекта е създаването на коалиция от НПО и работещи в областта на правосъдната реформа, както и обща виртуална платформа за диалог между тях в различни области.

1.2. Цел на доклада

Настоящият доклад има за цел да анализира и оцени напредъка по изпълнение на препоръките на 5 европейски прокурора в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка, извършен със съдействието на Службата на Комисията за подкрепа на структурните реформи във връзка с реформата на прокуратурата.

Докладът от мисията на европейските прокурори (2016 г.) и неговите препоръки (съвети), част от препоръките в Доклада за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка (2017 г.), поражда и сериозни въпроси по въвеждането и прилагането и на ключови препоръки на Комитета на министрите на Съвета на Европа и други международни институции във връзка с независимостта и непристрастността на магистратите.

1.3. Специфичните цели на доклада са:

- Анализ на препоръките на европейските прокурори;
- Анализ на становището на главния прокурор по препоръките на европейските прокурори
- Анализ и оценка на нивото на изпълнение на подбраните препоръки;
- Оценка на напредъка по изпълнение на препоръките;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

III. Методически насоки за анализа

Анализът на препоръките ще търси отговор на следните изследователски въпроса:

- 1.1. Информация за Механизма за сътрудничество и проверка;*
- 1.2. Обща информация за контекста на направените препоръки в рамките на механизма;*
- 1.3. Обхват на препоръките;*
- 1.4. Реакция на главния прокурор и магистратите по направената препоръка;*
- 1.5. Отбелязан напредък;*
- 1.6. Институционална и/или медийна реакция по документа;*
- 1.7. Обща оценка.*



IV. Механизъм за сътрудничество и проверка

1.1. *Общи бележки по МСП*

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е създаден при присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г.¹, за да се преодолеят слабостите в съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Докладите по МСП имат за задача да способстват за насочването на усилията на българските органи чрез конкретни препоръки и са отразявали постигнатия от България напредък.

При присъединяването на България и Румъния към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. и в двете държави членки все още бяха налице определени слабости в съдебната реформа и борбата с корупцията, а в случая на България — и в борбата срещу организираната престъпност. Тези слабости можеха да попречат на ефективното прилагане на законодателството, политиките и програмите на ЕС и да възпрепятстват българите и румънците да упражняват в пълна степен правата си като граждани на ЕС.

Ето защо Комисията пое ангажимент да помага на България и Румъния за отстраняването на посочените недостатъци, както и да проверява редовно постигнатия от тях напредък по конкретните показатели, предвидени за тази цел, чрез механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Тези показатели са свързани помежду си и съвкупно следва да се възприемат като израз на дългосрочен политически ангажимент на двете държави, както към техните граждани, така и към останалите държави членки. Процесът на наблюдение по МСП, в комбинация с възможностите, които се осигуряват посредством финансиране от ЕС, и с конструктивния ангажимент на Комисията и на редица държави членки, оказва ценна подкрепа за насърчаване, постигане на напредък и консолидиране на реформите в България и Румъния. През януари 2017 г. Комисията очерта оставащите стъпки, които са необходими за постигането на целите на МСП, като отправи конкретни препоръки до двете държави, които, ако бъдат изпълнени, ще им позволят да изпълнят показателите и да приключат процеса по МСП в рамките на мандата на настоящата Комисия. В своите доклади от ноември 2017 г. Комисията извърши първоначална оценка на напредъка, постигнат в изпълнението на тези препоръки.

Колко време ще се прилага МСП?

Прилагането на МСП ще приключи, след като всичките шест показателя, приложими за България, и всичките четири показателя, приложими за Румъния, бъдат изпълнени по

¹ Заключение на Съвета на министрите, 17 октомври 2006 г. (13339/06); Решение на Комисията за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, 13 декември 2006 г. (C(2006) 6570 final).



задоволителен начин. Темпът на процеса ще зависи от това колко бързо България и Румъния ще съумеят да изпълнят тези препоръки необратимо, както и от това да се избягват действия в отрицателна посока, които поставят под въпрос постигнатия до момента напредък. В съответствие с днешния доклад Комисията е уверена, че ако настоящата положителна тенденция продължи, България ще съмее да постигне всичките оставащи препоръки, и поради тази причина очаква процесът по МСП да бъде приключен преди края на мандата на настоящата Комисия. Що се отнася до Румъния, Комисията препоръчва незабавни допълнителни мерки, които са от съществено значение за възвръщане на нормалния ход на реформите и за продължаване по пътя към приключване на прилагането на МСП, описан през януари 2017 г. и поради тази причина ще продължи да следи отблизо и ще извърши оценка на положението преди края на мандата на настоящата Комисия.

Кой решава кога да бъде прекратен МСП?

Съгласно договорите за присъединяване, които представляват правното основание за решенията във връзка с МСП „Комисията информира своевременно Съвета, преди да отмени защитните мерки [МСП], и надлежно отчита всички съображения на Съвета в това отношение“. Следователно, когато Комисията счете показателите за изпълнени изцяло, тя може да направи заключението, че е възможно МСП да бъде прекратен.

Кои са показателите по МСП за България?

- Показател 1: Да направи промени в Конституцията, с които да бъде премахната всякаква двусмисленост по отношение на независимостта и отчетността на съдебната система.
- Показател 2: Да осигури по-прозрачен и ефикасен съдебен процес посредством приемането и прилагането на нов закон за съдебната власт и нов граждански процесуален кодекс. Да докладва за ефекта от тези нови закони и от Наказателно-процесуалния кодекс и Административнопроцесуалния кодекс, и по-специално върху досъдебната фаза на наказателното производство.
- Показател 3: Да продължи реформата на съдебната власт с цел подобряване на професионализма, отчетността и ефикасността. Да прави оценка на ефекта от тази реформа и да публикува резултатите всяка година.
- Показател 4: Да провежда и докладва за професионални, безпристрастни разследвания на твърдения за корупция на високо равнище. Да докладва за вътрешни инспекции на публичните институции и за публикуването на данни за имуществото на високопоставени служители.



- Показател 5: Да предприеме по-нататъшни мерки за предотвратяване и борба с корупцията, по-специално на границите и на равнище местно управление.
- Показател 6: Да приложи стратегия за борба с организираната престъпност, като се съсредоточи върху тежките престъпления, изпирането на пари, както и върху систематичното конфискуване на имущество на лица, извършващи престъпления. Да докладва за новите и текущите разследвания, обвинителни актове и осъдителни присъди в тези области.

Как Комисията докладва за напредъка в България и Румъния?

Комисията оценява редовно напредъка в областта на съдебната реформа и на борбата с корупцията в България и Румъния, както и в сферата на борбата с организираната престъпност в България. Оценките на Комисията и официалните ѝ доклади се основават на внимателен анализ и наблюдение, съпътствани от непрекъснат диалог между българските и румънските органи и службите на Комисията. За изготвянето на докладите допринасят и контактите с държавите членки, гражданското общество, международни организации, независими експерти и редица други източници. Всеки доклад на Комисията, в това число неговите методологии и заключения, впоследствие се обсъжда в рамките на Съвета на министрите и редовно се потвърждава в неговите заключения. Докладите и тяхната методология се представят и на Европейския парламент.

Какви са следващите стъпки за България?

В доклада от януари 2017 г. са посочени 17 конкретни препоръки, които следва да бъдат изпълнени. Първа оценка на напредъка по 17-те препоръки беше направена през ноември 2017 г.

Комисията счита, че няколко препоръки вече са изпълнени, а редица други са на път да бъдат изпълнени. Въз основа на това през 2018 г. Комисията стигна до заключението, че три от шестте показателя (показател 1 относно независимостта на съдебната власт; показател 2 относно законодателната рамка; и показател 6 относно организираната престъпност) могат да се считат за временно изпълнени. Изисква се наблюдението да продължи, за да се потвърди тази оценка, тъй като в някои случаи все още се извършват промени. Освен това в доклада на Комисията се отбелязва значително влошаване на медийната среда в България през последните години, което изправя обществеността пред риск от ограничаване на достъпа до информация и може да има негативно въздействие върху съдебната независимост, в случай на целенасочени атаки срещу съдии в някои медии. В по-общ план способността на медиите и на гражданското общество да изискват отчетност от властимащите в плуралистична среда, без да им се оказва натиск, формира част от основата за продължаване на реформите, обхванати от МСП, както и за по-доброто управление като цяло.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

България трябва да продължи да постига трайни конкретни резултати, за да консолидира отбелязания напредък. Тази положителна тенденция трябва да бъде запазена в рамките на МСП и ще се нуждае от продължаващо наблюдение от страна на българските органи след приключването на МСП. Докладването по прозрачен начин от страна на българските органи, както и общественят и гражданският контрол ще играят важна роля за интернализирането на мониторинга на национално равнище, а така също и за осигуряване на необходимите гаранции, че ще продължи да се следва пътят на напредък и реформи.

Комисията подкрепя усилията на България и Румъния за постигането на целите на МСП чрез финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове.

В периода 2007—2013 г. вече съществуваха редица проекти в областта на борбата с корупцията и на съдебната реформа, финансирани от Комисията в Румъния. В периода 2014—2020 г. програмата за административен капацитет (ЕСФ) осигурява финансиране в размер на около 103 милиона евро за проекти за реформи в съдебната система в Румъния, включително 35 милиона евро специално за борба с корупцията и 35 милиона евро за подпомагане на подобренията в областта на обществените поръчки. Средства по Европейския фонд за регионално развитие в размер до 15 милиона евро ще бъдат инвестирани в изграждането на капацитет и техническа помощ в областта на обществените поръчки, в предотвратяването на измамите при управляващите органи и в Отдела за борба с измамите.

За програмния период 2007—2013 г. в България бяха отпуснати 51 милиона евро за съдебната система по Оперативна програма „Административен капацитет“. В рамките на новия програмен период 2014—2020 г. в Оперативна програма „Добро управление“ беше включена приоритетна ос за съдебната система с бюджет в размер на близо 30 милиона евро. В допълнение към това Службата за подкрепа на структурните реформи към Европейската комисия е активна в предоставянето на техническа подкрепа на българските органи в области, свързани с МСП.

В Решението за създаване на МСП Комисията отбелязва, значителните усилия, положени от България за приключване на подготовката за членство, но набелязва и нерешени въпроси, по които трябва да бъде постигнат допълнителен напредък, за да могат съдебната власт и правоприлагащите органи да разполагат с капацитет за приемането и прилагането на мерките, приети за създаване на вътрешния пазар и пространството на свобода, сигурност и правосъдие⁴⁸. Това включваше отчетността и ефикасността на тези органи.

В своя доклад по МСП от 2019 г. комисията отбелязва, че през изминалата година беше извършено консолидиране на правната и институционална рамка, въведена през



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

предходните години. За постигането на резултати в дългосрочен план ще бъдат необходими решимост и последващи действия. Предприетите от България стъпки за въвеждането на системи за мониторинг на този процес са от основно значение в тази връзка.

В допълнение към ангажимента за продължаване на реформите, свързани с борбата с корупцията, Комисията отбелязва по-специално поетия от българското правителство **ангажимент да въведе процедури относно отчетността на главния прокурор**, включително с цел гарантиране на независимостта на съдебната власт в съответствие с препоръките на Венецианската комисия. Българското правителство представи искане за становище и пое ангажимент да изпълни препоръките на Венецианската комисия в съответствие с конституционния ред на страната.

Комисията отбелязва също така ангажимента на българските органи да приемат законодателство за отмяна на разпоредби на Закона за съдебната власт, изискващи автоматично временно отстраняване от длъжност на магистрати в случай на наказателно разследване срещу тях и деклариране на членството в професионални сдружения. Българското правителство вече е внесло законодателно предложение в Народното събрание.

Накрая, Комисията отбелязва поетия от българското правителство ангажимент за поддържане на трайно сътрудничество с органите на Съвета на Европа с цел отстраняване на все още съществуващите недостатъци във връзка с антикорупционната рамка и ефективните наказателни разследвания в България.

Комисията е на мнение, че извършеният от България напредък по линия на МСП е достатъчен за изпълнението на ангажиментите на страната, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС. Необходимо е България да продължи да работи последователно за превръщането на посочените в доклада ангажименти в конкретно законодателство и за трайното изпълнение. Мониторингът на трайното изпълнение на реформите, въведен от България, трябва да бъде осъществяван от Съвета, който ще функционира след приключване на мониторинга, като достигнатите заключения ще се използват в бъдещия диалог с Комисията в рамките на всеобхватния механизъм за върховенството на закона. Преди да вземе окончателно решение, Комисията надлежно ще вземе предвид становищата на Съвета и на Европейския парламент.

Прекратяването на действието на МСП за България ще бъде под формата на решение на Комисията за отмяна на Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност (C(2006) 6570).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран
от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.



V. Мисия на 5 европейски прокурора и техните препоръки

1.1. Общ контекст

България изпраща през февруари 2016 г. на Службата за подкрепа на структурните реформи искане за техническа помощ в областта на съдебната реформа, отправено от българските власти. Искането е да се получи подкрепа за извършването на независим анализ на структурния и функционалния модел на прокуратурата и на нейната независимост, при което да се предоставят конкретни съвети, в това число и анализ и съвети по въпросите, свързани с човешките ресурси, ефикасността на прокуратурата, обмена на информация на национално и международно равнище и ролята на вещите лица. Заданието е договорено през май 2016 г. В рамките на 7 работни посещения, осъществени в периода юни — декември 2016 г., екипът проведе независими интервюта с над 200 участника, сред които прокурори, следователи, полицейски служители, съдии, адвокати, разследващи журналисти, вещи лица и представители на НПО. Както участвалите в прегледа прокурори от Германия, Франция, Нидерландия и Испания подчертават: „Извършената работа не представлява проверка на прокуратурата на Република България, нито на главния прокурор.“

В Доклада се съдържат съвети, които следва да се разглеждат като балансиран пакет и самите прокурори смятат, че трябва да се разглеждат и прилагат именно като пакет.

Съветите са насочени към постигането на три свързани помежду си цели:

1. да се засили **ефективността на работата на прокуратурата** (и на системата на наказателното правосъдие), особено по делата за организирана престъпност и корупция;
2. успоредно с това да се гарантира, че са налице необходимите **процедурни и други гаранции за предотвратяване на неуместни или произволни действия от страна на прокуратурата**;
3. да се гарантира **надлежна отчетност на прокуратурата** пред обществото, представено в лицето на Народното събрание, както и отчетност пред съдилищата посредством съдебния контрол на прокурорските действия или бездействия, доколкото това е целесъобразно, предвид решенията на ЕСПЧ, постановени срещу България.

1.2. Предлагани области на подобрение

- ✓ структура на прокуратурата;
- ✓ независимост на прокуратурата;
- ✓ управление на човешките ресурси;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

- ✓ ефективност на прокуратурата;
- ✓ обмен на информация;
- ✓ роля на вещите лица.

Приложение №1

Съвети по области на подобрене

НЕЗАВИСИМОСТ НА ПРОКУРАТУРАТА

Възможности за влияние и други видове натиск

Съществуват значителни възможности за корупция на прокурори и съдии. Статистическите данни във връзка с определени дела показват, че някои магистрати са се поддали на тези възможности за корупция. През 2016 г. са били повдигнати 12 обвинения срещу магистрати и има осъдени прокурори, които са изтърпели ефективно наказание лишаване от свобода.

Има съобщения в медиите (и твърдения по някои случаи, които разгледахме) за неетични разговори между прокурори и политици относно наказателни дела. Следователно изглежда е нужна още работа от страна на органите, насочена към предприемане на енергични действия по наказателно разследване в отговор на сигнали за корумпирани прокурори. ВСС и неговата комисия по етика следва също да предприемат подходящи дисциплинарни мерки срещу прокурори (и съдии), чието поведение е несъвместимо със службата им, включително срещу онези, които се поставят в положение, при което безпристрастността и независимостта им като прокурори може да бъде компрометирана. Считаме, че работата на ВСС в тази област е от особено значение. Насърчаваме органите да предприемат активни последващи действия по всеки сигнал за евентуално участие на прокурор в корупционни престъпления. Насърчаваме също ВСС и неговата комисия по етика да бъдат по-активни при разследването на всички твърдения за случаи на неетично или друго поведение, несъвместимо със службата на магистрата, и да налагат подходящи, възпиращи и прозрачни дисциплинарни наказания, когато е необходимо.

Местно равнище

Научихме, че в по-малките териториални единици често съществуват тесни социални мрежи, които могат да предоставят възможности за оказване на влияние върху хода на наказателното преследване. Главният прокурор е наясно за съществуването на този проблем. По-надолу разглеждаме (и подкрепяме) планове за по-ефикасна „съдебна карта“, които включват създаването на „окръжни центрове“, прокурорите от които да могат да се явяват по дела в някои районни съдилища, на които съответстват функционално прокуратури със седалище, различно от седалището на тези съдилища. Въвеждането на такива промени би могло да допринесе за ограничаване на възможностите за влияние върху прокурорите на местно равнище.



Възможностите за упражняване на влияние върху прокурори от по-горестоящи прокурори по неетични мотиви постепенно биват ограничавани. Телефонните разговори по дела, които до този момент не са били записвани, трябва да се записват на файлове и, както беше отбелязано по-горе, това следва да бъде предмет на законодателно изменение. Възможностите за откриване на евентуални случаи на корупция в прокуратурата на Република България ще се увеличат след 2017 г., когато Инспекторатът към ВСС ще започне да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси по отношение на съдии, прокурори и следователи, както и проверки на техните имуществени декларации.

Вътрешно убеждение и независимост на прокурорите

Като цяло установихме, че прокурорите (особено по-младите прокурори) се ползват от значителна независимост по въпросите, отнасящи се до работата им по конкретните дела. Отбелязахме с известно учудване, че някои от тях придават по-малко значение на последователността при вземането на решенията, свързани с обвинението, отколкото на ненамесата в решенията им, отнасящи се до наличието на достатъчно доказателства и основаващи се на вътрешно убеждение.

Тъй като няма външен орган, различен от съда, който реално да следи за качеството на процеса на вземане на решения по делата, не може да се гарантира, че не се правят грешки. Няколко човека ни казаха, че строгото прилагане на този критерий, може да доведе до нелогични решения.

Макар че повече работа в екип може да допринесе за смекчаването на проблемите, свързани с критерия за вземане на решение по вътрешно убеждение, това все пак не е достатъчно. **Считаме, че стандартът за вземане на решение по вътрешно убеждение следва да бъде изменен за прокурорите.**

По наше мнение стандартът би трябвало да бъде следният: дали са налице законни и достатъчни доказателства, въз основа на които е вероятно съдът да произнесе осъдителна присъда? Такъв критерий би отразил разлика в подхода, без да означава понижаване на стандарта на доказване. Това, заедно с предоставянето на повече ръководни насоки от главния прокурор, би довело до по-голяма последователност в процеса на вземане на решения в рамките на прокуратурата и до увеличаване на вероятността за постановяване на осъдителни присъди.

Ако стандартът съгласно член 14 от НПК остане непроменен, насърчаваме главния прокурор да даде ясни методически насоки относно тълкуването му, за да се осигури последователност при вземането на решенията от прокурорите².

²Макар че това излиза извън рамките на възложените ни задачи, бихме могли да добавим, че що отнася до съда, стандартът за установяване на вината би могъл да бъде формулиран по-добре по следния начин: *сигурни ли сме, че има достатъчно доказателства, че престъплението е било извършено?* Стандартът, прилаган понастоящем от съда, е определен в член 303 от НПК. Поне в превод на английски разпоредбата съдържа формулировката *"guilt (is proved) where the accusation is proved "beyond doubt"*, която създава у нас впечатление, че степента на доказване е много висока. За сравнение, стандартът за доказване, който трябва да бъде спазен при постановяване на осъдителна присъда в съдилищата е малко по-нисък: *сигурни ли сте извън разумно съмнение?* Ще се върнем отново към този въпрос в контекста на ефективността. Главният прокурор, разбира се, знае по-добре от нас как този стандарт се прилага на практика в съдилищата и ще направи своя собствена преценка. Нашият съвет все пак би бил да се започне обсъждане във ВСС също относно стандарта за доказване в съдилищата, тъй като както ни се струва, че се изисква доказване, което е близко до сигурност, а това изискване изглежда прекалено високо.



УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Набиране, назначаване и възнаграждение

Съществуват доста подробно уредени процедури за набиране и назначаване на работа в Прокуратурата на Република България. За заемането на длъжност младши прокурор се провежда конкурс, който включва писмен и устен изпит. Издържалите конкурса след това трябва да завършат курс на задължително първоначално обучение при много строги условия с продължителност от 9 месеца.

За юристи с повече от 3 години стаж съществува друга процедура за наемане на работа в Прокуратурата на Република България — непосредствено кандидатстване посредством конкурс за първоначално назначаване като прокурор. Преди 20 % от набраните лица е трябвало да бъдат кандидати извън съдебната система, но сега този процент е намален на 10 %. **Считаме, че това е повод за съжаление и че Прокуратурата на Република България би могла да се ползва от хора, които имат по-голям стаж извън съдебната система преди влизането си в нея, и предлагаме сегашният процент отново да бъде преразгледан.**

Назначаването на преминалите конкурса кандидати става по централизиран начин. Изглежда съществува общо желание за повече консултации с административните ръководители във връзка с назначаването и разпределението на новопостъпилите лица, както и във връзка с преместването на друг персонал, особено ако това става без конкурс. **Екипът счита, че при възможност следва редовно да се провеждат консултации с административните ръководители относно назначаването на персонал в ръководените от тях органи, когато тези ръководители не са участвали лично в конкурсните комисии. Предлагаме също представители на административните ръководители да могат да участват във всички конкурсни комисии.**

Прокурорите в Софийски градски съд получават възнаграждения, които по размер са равни на възнагражденията на апелативни прокурори. Встрани от това понастоящем няма допълнителни стимули, свързани с възнагражденията, за работа в специализираната прокуратура за борба срещу организираната престъпност или в специализираното звено „Антикорупция“ при Софийска градска прокуратура. Научихме също така, че може да бъде трудно да се насърчат подходящи кандидати да кандидатстват за тези длъжности. **Като се имат предвид обемът и напрежението на работа в тези органи, считаме, че ранговете и възнагражденията за тези длъжности следва да бъдат преразгледани и направени по-привлекателни, за да се гарантира по-редовен поток от кандидати с високи качества.**

Разбираме, че в контекста на атестирането на персонала Пленумът на ВСС може да прави препоръки във връзка с размера на възнагражденията на отделните магистрати. Този процес не изглежда прозрачен. Според нас политиката относно възнагражденията на прокурорите следва да бъде стандартизирана и прозрачна. **По наше мнение всички въпроси, свързани с политиката относно възнагражденията, заплащането във връзка с постигнати резултати или допълнителното заплащане за работа по дела в чувствителни области следва да бъдат от изключителната компетентност на Прокуратурата на Република България и нейната администрация.** Прокуратурата на Република България следва, на първо място, да отговаря за установяването на прозрачна система за възнаграждения и за определянето на политиката относно най-



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

добрия начин за разходване на бюджета за възнаграждения. Същевременно разбираме, че конкретните политики в областта на възнагражденията трябва да бъдат в съответствие с общата правна уредба на държавното управление.

Атестиране

След като даден прокурор придобие несменяемост, той бива атестиран веднъж на всеки 4 години, а в следствие на изменение на закона това атестиране ще се извършва веднъж на 5 години. Налице е широко съгласие, че настоящата система е формалистична и че не е непременно обективна. Почти всички получават оценка „много добър“ или „добър“. След получаването на две последователни атестации с оценка „много добър“ или „добър“ целият процес на атестиране може да приключи освен ако прокурорът не кандидатства за работа с по-висок ранг или ако не са установени проблеми в неговата работа.

По наше мнение процедурата за атестиране не осигурява полезна информация за управлението на силните и слабите страни на персонала. За персонала не съществува стимул за подобряване на резултатите, при условие че всеки получава сравнително едни и същи оценки. Считаме, че в бъдеще ВСС не следва да играе никаква роля в процеса на атестиране на прокурорите и то следва да се извършва от самата прокуратура. **Препоръчваме извършването на редовно и обективно атестиране на всички прокурори (и на следователите) поне веднъж на две години от техните преки ръководители, които ги познават. Атестирането следва да се извършва от административните ръководители (на които ще бъдат предоставени нови правомощия да участват в процеса на вземане на решения при работата по делата). Атестирането на персонала следва да се основава на задачи, определени от административните ръководители в началото на цикъла на докладване (тези задачи отчасти следва да се основават на задачите на ръководителите, определени от главния прокурор или от друг по-старши прокурор). В периода между официалните доклади за атестиране следва да бъдат извършвани прегледи от административните ръководители за целите на кариерното развитие, на определянето на нуждите от обучение на техния персонал и на всякакви необходими адаптации в задачите на персонала, за да бъдат отразени променящите се обстоятелства. Докладите за атестиране могат да бъдат заверявани от съответните апелативни прокурори. Следва да бъде организиран подобен режим на атестиране на административните ръководители и другите членове на старшия персонал от страна на по-старши служители или от страна на главния прокурор. Целта е административните ръководители в края на краищата да носят отговорност пред главния прокурор за резултатите от работата на ръководената от тях съответна териториална или специализирана прокуратура. Предлагаме самият главен прокурор да определя задачите на подчинения му старши персонал и да участва в неговото атестиране.**

Нашият съвет е да бъде предоставено подходящо обучение на ръководителите на всички равнища относно целите на този нов процес на атестиране и свързаните с него процедури, преди той да бъде въведен, като ръководителите организират впоследствие предоставянето на това обучение на ръководения от тях персонал.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Обучение

Установихме, че обучението, предоставяно от НИП е много професионално, отговарящо на нуждите и релевантно. Затруднението се състои в това, че след задължителното първоначално обучение в повечето случаи участието в курсове за обучение е до голяма степен доброволно. Не е ясно дали всички прокурори редовно кандидатстват за обучение или това се отнася само за по-ентузиазирания млади прокурори. Административните ръководители следва да имат по-голяма практическа роля в предлагането на обучения на своя персонал и да гарантират участието на персонала в тези обучения. **Екипът счита, че има области, в които трябва да се предоставя задължително обучение на всички прокурори, което следва да включва лично присъствие на курса.** Задача на главния прокурор е да взема решения относно темите, по които е необходимо задължително обучение, но бихме предложили най-малкото да има задължителни курсове на обучение относно наказателното преследване на корупцията и организираната престъпност и относно отнемането на незаконно придобито имущество. **Когато бъдат издадени окончателните насоки по решенията на ЕСПЧ, считаме, че извлечените поуки от тези решения трябва да бъдат предмет на курс на обучение, участието в който следва да бъде задължително за всички прокурори и следователи.**

Работно натоварване и движение на персонала

Някои прокуратури, особено специализираните прокуратури, са претоварени с работа. В други прокуратури работното натоварване може да е по-малко. Що се отнася до областите, върху които е съсредоточено нашето внимание, ние бяхме информирани за наличието на свободни работни места в специализираните прокуратури. В заключенията на доклада на работната група от специализираното звено към Софийска градска прокуратура относно извършения анализ на делата за корупция за периода от 2013 г. до първото тримесечие на 2016 г. беше посочено за недостиг на прокурори и следователи. По време на мисията ни през октомври добихме впечатлението, че това положение е останало в голяма степен непроменено. **Впечатлението на екипа е, че като цяло все още има нужда главният прокурор да извърши, на основата на текущото и очакваното работно натоварване и сложността на делата, солиден и актуален анализ на оперативната необходимост от прокурори и следователи в борбата срещу организираната престъпност и корупцията.**

Препоръчваме след извършването на актуален анализ на оперативната необходимост в тази област да бъдат открити достатъчен брой нови постоянни длъжности в съответствие с нарастващото работно натоварване. Ето защо, като подчертаваме посочената по-горе препоръка, считаме, че трябва да бъдат осигурени финансови стимули за този вид работа, които да съответстват на важните работни задължения и на усилията, които ще се изискват от страна на прокурорите.

Съдебна карта

Както отбелязахме по-горе, съществува дискусия относно оптималния брой на съдилищата и прокуратурите в България. Всяка районна прокуратура има свой собствен административен персонал, който я подпомага независимо от натоварването. Това може да не е най-оптималното използване на ресурсите. Струва ни се, че физическото



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

местоположение на прокурорите не трябва непременно да застрашава продължаването на съществуването на конкретни районни съдилища. **Считаме, че по-ефективно решение би било създаването на „окръжни центрове“, които обслужват не само окръжните съдилища, но и предоставят резерв от човешки ресурси, който може да съответно да бъде използван от районните съдилища в зависимост от нуждите.** Приветстваме искането, отправено от главния прокурор до Конституционния съд, за задължително тълкуване на член 126 от Конституцията, което, в зависимост от резултата, може да даде възможност за повече гъвкавост в тази област. **Освен това екипът препоръчва също така преразглеждането на необходимостта от настоящия брой военни прокуратури.**

ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОКУРАТУРАТА

Анализирахме правните, процедурни и оперативни проблеми, които могат да възпрепятстват ефективността на наказателното преследване, особено по делата за корупция и организирана престъпност. Що се отнася до корупцията, забелязахме, че резултатите от проучване на общественото мнение, проведено по-рано тази година от Агенцията за прогнози и анализи, показват, че 72 % от населението считат, че неспособността за изкореняване на корупцията е основният проблем, пред който е изправена съдебната система.

Резултати по дела за корупция

Считаме, че от създаването му през 2015 г. досега звеното към Софийска градска прокуратура е отбелязало известен напредък в разглежданата област. 31 от наказателните преследвания, които звеното провежда срещу магистрати, се намират в досъдебна фаза, а 8 се намират в съдебна фаза. Един съдия е бил осъден за искане на подкуп, но изпълнението на наложеното наказание лишаване от свобода за срок от три години е било отложено. Звеното е повдигало обвинения и срещу прокурори. Съгласно информацията, която ни е предоставена, срещу един прокурор е била постановена присъда, с която му е било наложено ефективно наказание лишаване от свобода за срок от три и половина години. По друг случай е било повдигнато обвинение срещу окръжен прокурор, за който се твърди, че е получил подкуп от 50 000 лева за упражняване на неправомерно влияние върху свой служител с цел да не бъдат приложени процесуални разпоредби, чието приложение би довело до значително увеличаване на размера на наказанието за обвиняемия. Окръжният прокурор е бил оправдан и прокуратурата е подала протест срещу оправдателната присъда. Звеното не беше получило мотивите на оправдателната присъда по времето, когато обсъждахме този случай. Беше ни съобщено, че това не е необичайно. Мотивите на друга оправдателна присъда по дело за корупция, срещу която присъда прокуратурата била подала протест, са били получени с 8 месеца закъснение. Беше ни казано, че мотивите били изразени в два реда. Това е неприемливо. **Министърът на правосъдието следва да инициира при необходимост приемането на ново законодателство за ограничаване на неприемливи закъснения от страна на съдиите при излагането на мотивите им за оправдателна присъда, срещу която е подаден протест от прокуратурата, и да гарантира, че съдиите предоставят пълни мотиви на прокуратурата. ВСС следва да образува дисциплинарни производства с възпиращо въздействие срещу съдии, които не изпълняват тези изисквания.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Измежду останалите 24 дела за корупция, които не се отнасят до магистрати, осъдителни присъди са били постановени срещу двама служители със среден ранг от Министерството на земеделието за получаване на подкупи с цел да затаят истината относно измамническо заявление за получаване на субсидии от земеделски стопанин. Общо по обвинения за корупция, повдигнати от Прокуратурата на Република България, а не само от Софийска градска прокуратура, са били осъдени 201 лица. Сред тях са 8 кметове, 3 кметски наместници, 1 държавен служител, 1 общински служител и 1 частен съдебен изпълнител. На всички е било наложено условно наказание лишаване от свобода. За 2016 г. има висящи досъдебни производства срещу заместник-началник на Генералния щаб на Българската армия и 2 военни командири (твърди се, че става въпрос за значителни суми), но няма образувани производства във връзка с корупционни престъпления, извършени от политици по високите етажи на властта. Това е изненадващо, като се има предвид, че по наше разбиране две трети от подозрителните трансакции, за които Звеното за финансово разузнаване е получило информация от финансови институции се отнасят до местни видни политически личности. Изглежда ясно, че предоставянето на правоприлагащите органи на информация от Звеното за финансово разузнаване, отнасяща се до видни политически личности, не води до образуване на наказателни производства. **Препоръчваме на българските органи спешно да проучат какви са пречките пред това разузнавателните доклади, които правоприлагащите органи са получили от Звеното за финансово разузнаване по евентуални случаи на корупция, да бъдат превърнати в доказателства за целите на наказателното преследване.**

Ето защо е трудно да бъдат посочени случаи, при които е наложено наказание лишаване от свобода за продължителен срок и които да дават сигнали за енергична борба срещу политическата корупция по високите равнища на властта. Заключение е, че основният успех на наказателното преследване на корупцията се отнася до това, което може да се опише като „лесно постижим резултат“.

Резултати по дела за организирана престъпност

Българските органи ни предоставиха значителна информация относно дела за организирана престъпност. Изглежда ясно, че има няколко важни осъдителни присъди, с които се налага наказание лишаване от свобода за дълъг срок, но липсва последователност. Много дела приключват с условно осъждане, което по наше мнение има ограничен възпиращ ефект. Представен ни беше графичен материал относно дела за известни организирани престъпни групи, по които дела съгласно предоставената информация са били постановени присъди, с които в един случай се налага наказание лишаване от свобода за срок от 17 години по обвинения от 2013, а в друг случай се налага наказание лишаване от свобода за срок от 15 години по дело, приключило през февруари 2016 г. по обвинение от 2012 г.

Полученият от нас последен статистически анализ относно наблюдаваните дела, извършен от Върховната касационна прокуратура в периода 2011—2016 г., е с дата 29 септември 2016 г. Той показва, че по делата за организирана престъпност, образувани преди 2014 г., са били постановени постановени 75 осъдителни присъди. По 3 дела е и било наложено наказание лишаване от свобода за повече от 5 години, а по 10 дела е било



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

наложено наказание лишаване от свобода за повече от 3 години. По делата, образувани след 2014 г., са били постановени 20 осъдителни присъди във връзка с организирана престъпност. С присъдите по тези дела се налага наказания условно лишаване от свобода, пробация или глоба. Що се отнася до делата, образувани през 2015 г., има 10 влезли в сила присъди, като във всички тези случаи е налице прилагане на условно осъждане или пробация. Досега по делата, образувани през 2016 г. има постановени 2 осъдителни присъди във връзка с организирана престъпност, като с никоя от тях не се налага ефективно изтърпяване на наказание лишаване от свобода. Макар и да не може да коментираме предимствата на споразуменията за условно осъждане, ясно е, че те се прилагат активно от специализираната прокуратура във връзка с делата за организирана престъпност.

Правни, процедурни и институционални пречки пред ефективното наказателно преследване по дела за корупция и организираната престъпност

Обвинителни актове

Интересно е да се отбележи, че в проучването на Агенцията за прогнози и анализи, се посочва, че 42 % от хората да вярват, че подобрения в системата на наказателното правосъдие могат да бъдат почувствани само когато прокуратурата започне да внася обвинителни актове с по-високо качество.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Чухме че много обвинителни актове не отговарят на изискванията на контрола, упражняван от националните съдилища, и това изглежда се е отразило на общественото възприятие за общата неефективност на прокуратурата при изготвяне на обвинителни актове. Не споделяме напълно тези възгледи. **Считаме, че настоящите разпоредби на НПК относно обвинителните актове не само създават проблеми за ефективността на прокурорите, но и създават проблеми за ефективността на цялата система за наказателно правосъдие, поради своята дължина и формализъм.** В сравнение с други държави разпоредбите относно обвинителните актове в България изискват голямо количество ненужни детайли. По дела, които са много леки за разрешаване, обвинителният акт обикновено никога не е по-кратък от 4—5 страници. По сложни дела ни беше казано, че обвинителните актове редовно могат да бъдат по-дълги от 1000 страници.

Общото оплакване на прокурорите е, че съдилищата очакват обвинителните актове да бъдат изготвени така, че все едно прокурорът е бил свидетел по всички обстоятелства по делото. Доколкото разбираме това изисква „абсурдна“ степен на детайлност.

Дори по „чувствителни“ дела (които не следва да бъдат предмет на ненужни забавяния) съдиите връщат делата на прокурорите поради незначителни „грешки“. Забелязахме, че по 14 обвинения за корупция срещу магистрати 126 от делата са били върнати от съдиите на прокурорите за „процедурни несъответствия“. Прокуратурата е повдигнала възражения по всички тези дела и в 11 от случаите възраженията на прокурорите са били уважени от по-горната съдебна инстанция.

6 В шест от тези случаи по-горната инстанция е бил Софийски градски съд.

Изразените пред екипа становищата във връзка с разглеждането на дела за корупция в Софийски градски съд, както и неразрешени оплаквания относно други практики в този съд, ни карат да се запитаме дали Софийски градски съд е най-подходящият орган за разглеждане на делата относно корупция по най-високите етажи на властта на национално равнище. **Считаме, че е налице аргумент за прехвърляне на тази работата на специализирания наказателен съд, където се наблюдава по-конструктивно взаимодействие между прокуратури и съдии и по-малко формализъм.** Би било необходимо обаче да се използва същият специализиран персонал за борба с корупцията, който понастоящем работи в звеното към Софийска градска прокуратура, тъй като не би било от полза да се изграждат нови звена всеки две години.

В законодателен контекст разбираме, че, като част от реформата на съдебната система, има предложения за намаляване на броя пъти, които обвинителните актове могат да се връщат на прокуратурата, което би било положителна стъпка напред, но с това не се решава основният проблем.

Считаме, че е нужно член 246 от НПК във връзка с член 249, алинея 2 от НПК да бъде основно изменен, за да се намали ненужният формализъм, който се изисква при изготвянето на обвинителните актове. Обвинителните актове следва да бъдат по-опростени, като в тях във възможно най-кратка форма се излагат обстоятелствата, свързани с престъплението. Мерките по административната подготовка за делото следва да бъдат разгледани отделно, а не в обвинителния акт. Докато законодателството не бъде изменено, главният прокурор следва да продължи да следи броя на върнатите обвинителни актове по „чувствителни“ дела.



Практическите указания са характерни за някои от нашите системи, в които даден старши съдия може да издава общи инструкции до съдиите по практически въпроси, свързани с провеждането на делата. **Считаме, че е налице основание за въвеждане на практически указания в българската система.** Бяхме уведомени от някои съдии, че те биха приветствали подобно развитие. Екипът беше уведомен също така, че председателят на Върховния касационен съд може да бъде подходящата фигура със старшинство, на която да бъде предоставена тази отговорност. В контекста на връщане на обвинителни актове **препоръчваме на главния прокурор да настоява пред ВСС и Министъра на правосъдието да се дават практически указания на съдиите за намаляване на процедурните забавяния, свързани с връщането на обвинителни актове поради ненужни технически причини. Може да се помисли за предоставянето на практически указания на съдиите във връзка с еднаквото прилагане на закона по други въпроси.** В този контекст следва да се отбележи, че ние не считаме, че тези практически указания, които са по естеството управленски/административни указания относно работата по делата, биха оказали въздействие върху независимостта на съдиите по същество.

Забавянето на производствата, причинено от връщането на обвинителни актове, допълнително се увеличава в съдебната фаза поради процедурното изискване целият обвинителен акт да бъде прочетен в съда в началото на съдебното следствие. Това е процедура, която в някои случаи сама по себе си може да отнеме два или повече дни от времето на съда. **Препоръчваме също така действащата процесуална разпоредба относно прочитането на обвинителния акт в съда да бъде отменена. Препоръчваме в бъдеще предложените от нас по-кратки обвинителни актове, вместо да бъдат четени от прокурора, също така да бъдат резюмирани от него, ако по отношение на тях няма спорни правни въпроси.**

Членове 368 и 369 от НПК

Съгласно членове 368 и 369 от НПК ако в досъдебното производство от привличането на определено лице като обвиняем за тежко престъпление са изтекли повече от две години, обвиняемият може да поиска делото да бъде разгледано от съда и ако прокурорът не внесе делото за разглеждане в съда с обвинителен акт, съдът прекратява наказателното производство срещу обвиняемия без право на преценка. В случай на мащабни производства по дела за организирана престъпност (и евентуално за корупция) това е голяма пречка. Ясно е, че прокуратурата не може да си позволи да протака безкрайно делата, без да внася обвинителните актове в съда за разглеждане, но **смятаме, че по сложни дела за организирана престъпност прокуратурата се нуждае от повече свобода на действие и че членове 368 и 369 не следва да се прилагат към тежки, сложни престъпления, включително по делата за организирана престъпност.**

Обмисляме дали не е подходящо членове 368 и 369 да бъдат отменени изцяло. **Ако органите смятат, че членове 368 и 369 причиняват значителни проблеми и по други дела, биха могли да обмислят тяхното цялостно отменяне.** Това може да е целесъобразно, ако се въведе общо производство, по което забавянето, който би могло да доведе до злоупотреба с процесуални възможности, да подлежи на съдебен контрол без автоматично прекратяване на съдебното производство като единствена възможност.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Маловажни престъпления и формалистичен подход в НПК

Чуха се гласове в подкрепа на това по-леките престъпления да бъдат извадени от системата изцяло или поне от тромавото производство, което се прилага за тежките престъпления. В повечето от нашите системи маловажните или по-леките престъпления се разглеждат по опростени производства и на практика някои дела могат да бъдат проведени, без изобщо да се стигне до съдебна зала. Въпреки че разбираме, че създаването на такива системи в България може да се окаже трудно, все пак **съветваме да се обмисли внимателно въвеждането на опростени производства за по-леките престъпления. Бихме посъветвали също така да се обмисли възможността на прокуратурата да се предоставят правомощия да разглежда наистина много леките престъпления без намесата на съда или дори да не предприема никакви действия.**

Участващи свидетели и подсъдими, споразумения за признаване на вина и имунитети

Нашият опит показва, че за да е успешно наказателното преследване на организираната престъпност и корупцията, е необходимо използването на споразумения за признаване на вина и механизми за получаване на необходимите показания от съучастниците. Тези механизми трябва да бъдат придружени от подходяща защита за такива лица, когато те се привличат като свидетели, особено в случаите на организирана престъпност.

Препоръчваме да се обърне сериозно внимание на възможността „дребните риби“ да се използват като свидетели срещу главатарите в подходящи случаи. Такъв участващ свидетел/подсъдим може да бъде третиран по-благоприятно, като първо на него му се даде възможност да се признае за виновен. При това положение, когато се определя наказанието (обикновено след като такъв свидетел е дал своите показания), прокуратурата ще изясни пред съда в каква степен свидетелят е сътрудничил, в замяна на което свидетелят следва да се ползва от смекчаване на наказанието. При изключителни обстоятелства на главния прокурор може да бъдат дадени правомощия да предоставя имунитет на участващ свидетел от изключителна важност. **Считаме, че изготвянето на ясни указания, които са публично достъпни (и се прилагат последователно от съдиите), относно „ставките“ за осъждане на участващите свидетели, ще бъде от голяма полза за убеждаването на такива свидетели да дадат показания.**

В този контекст предлагаме по делата за организирана престъпност и корупция (чрез споразумения за признаване на вина, ако е необходимо) да се обмисли много сериозно по-широкото използване на съучастниците и други участващи подсъдими като свидетели срещу ръководителите на престъпни начинания (като им се даде възможност да бъдат наказателно преследвани първи или им се предостави имунитет). В подкрепа на тази политика следва да се издадат публично достъпни практически указания за съдиите, в които да се посочва в какви граници е допустимо да се смекчава наказанието на сътрудническите свидетели. Трябва да се предвидят подходящи средства за гарантирането на защитата и сигурността на такива свидетели и на техните семейства.

Положение на прокурора като dominus litis

Един от начините, по които прокуратурата може да заработи по-ефикасно и да намали забавянията, е чрез по-ефективното използване на свободата на прокурорска преценка при повдигането на обвинение като *dominus litis* в наказателното производство. По наше мнение не е необходимо в обвинителния акт да се включват стотици точки, с които да се



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

обхванат всички престъпления, извършени от даден престъпник или престъпна група, с цел да се установят всички предполагаеми престъпления.

Препоръчваме, за да се пестят време и ресурси (особено по дела за организирана престъпност с подозрения за измами), прокурорите да обмислят възможността да подберат достатъчен брой представителни точки от обвинението, които да обхващат целия период на предполагаемите престъпления. По този начин на съда ще се даде възможност да наложи подходящо цялостно наказание, вместо да се изброяват няколко престъпления, които поотделно няма да доведат до налагането на по-тежко наказание като цяло. Ако понастоящем не е възможно прибягването до представителни точки от обвинението, считаме, че такава възможност следва да бъде законодателно въведена.

Спиране на наказателното производство

В членове 25, 26 и 244 от НПК се предвиждат правомощия за „спиране“ (или суспендиране) на наказателното производство, но за не повече от една година. Някои от законовите основания са напълно разбираеми. Има обаче най-малко две основания, които дават на прокурора прекалено голяма свобода на преценка (и могат да доведат до злоупотреба). Бяхме изненадани от очевидно големия брой такива спирания по дела за корупция. **Считаме, че при бъдещо изменение на НПК тези основания следва най-малкото да бъдат преразгледани. Докато настане време за изменението на НПК, съветваме също така както Главна прокуратура в процеса на вътрешния си одит, така и Инспектората към ВСС да прегледат делата, които понастоящем са спрени, за да се гарантира, че тези правомощия не се използва неправомерно, особено по дела за корупция.**

Забавяния и липса на съдебен контрол по някои дела

Видяхме твърде много на брой важни дела, които се точат с години, без да бъдат решени от съдилищата. По-изненадващото обаче е, че съдиите не налагат по-строга дисциплина и не упражняват по-голям контрол по делата чрез определяне на график на съдебните заседания скоро след внасянето на обвинителния акт. В някои от нашите системи след като се достигне до етапа на съдебното производство, се провежда предварително подготвително заседание. След това се разглеждат основанията. Ако делото е оспорвано, датите на съдебните заседания се определят с цел провеждане на цялото дело в даден период. Това, на което често бяхме свидетели, беше дело със съдебни заседания в 2—3 дни, последвани от отлагания в продължение на месеци преди призоваването на други свидетели. Според нас това не дава добри резултати. **Предлагаме да се премине към по-стриктна деловодна система от съдиите, по-специално в посока на това съдиите да бъдат по-строги, като не допускат отлагане по измислени причини и прекратяват отрано опитите за машинации, за които научихме. По едно дело разбрахме, че е имало забавяне от няколко месеца, тъй като подсъдимият е станал кандидат за депутат, като по този начин е придобил имунитет срещу наказателно преследване до провеждането на изборите. Такъв вид имунитет е непознат в нашите съдебни системи. По наше мнение цялостната концепция за имунитета срещу наказателно преследване на кандидатите за депутати и на самите депутати се нуждае от реформа. Определена лека форма на имунитет, напр. за изказвания в Парламента, е разбираема, за да се**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

гарантира свободата на словото, но не можем да подкрепим общия имунитет срещу наказателно преследване за депутатите.

Специални разузнавателни средства

По делата за организирана престъпност често е необходимо засилено използване на специални разузнавателни средства (проверка, проследяване и т.н.) за продължителни периоди от време. Понастоящем максимално допустимият за използването им срок е 6 месеца, което се счита за недостатъчно от правоприлагащите органи. **Считаме, че този срок следва да бъде удължен за разследванията на организирана престъпност и корупция на високо равнище, ако се желае постигането на реални резултати. Въпреки това не е възможно сроковете да бъдат неограничено дълги и е необходимо да се осъществява контрол. Един възможен режим, чрез който може да се постигне равновесие между оперативните нужди и правото на неприкосновеност на личния живот, може да се характеризира със следното: след изтичането на 6 месеца искане до съда за продължаване на използването на СРС по дела за организирана престъпност и за корупция на високо равнище следва да може да се подава само с одобрението на административния ръководител на прокуратурата за допълнителен срок от 3 месеца. Предлагаме по всяко дело да се произнася само един съд. В такъв случай може да бъде подадено искане при закрити врата до висш апелативен съдия от последна инстанция от наблюдаващия прокурор, който да обясни защо прилагането на тази мярка продължава да е необходимо за още 3 месеца, с възможност за подаване на ново искане до съдията за второ и последно възможно подновяване за 3 месеца, отново с одобрението на административния ръководител. Този режим или негов вариант следва активно да се проучи от правоприлагащите органи и прокурорите и следва да се предложат подходящи изменения на законодателството, чрез които да се намери равновесие между оперативните нужди и правото на неприкосновеност на личния живот.**

Научихме също така, че настоящата система за искане на прилагането на СРС (особено на подслушване) на практика е проблемна и потенциално много неефективна, тъй като при нея магистратите са обект на разследване и е възможно компрометиране на сигурността.

Препоръчваме чрез законодателни изменения да се поясни, че исканията за СРС, особено тези, които включват подслушване, следва да бъдат подавани за всички заподозрени по дадено дело до един съд, а именно съда в района или в специализирана област на прокурора, подаващ искането. По дела за корупция, засягащи държавни служители и магистрати, за искането следва да бъде уведомен само ръководителят на Специализираното звено за разследване на корупцията на Софийска градска прокуратура или на Софийски градски съд. По дела за организирана престъпност за искането следва да бъде уведомен само административният ръководител на Специализираната прокуратура. Искането следва да се подава устно и при закрити врата, като прокурорът предоставя всички материали, на които се основава искането, само на съдията, до когото то се подава. Прокурорът следва да запази контрола върху досието си на всички етапи на производството. Разпореждането следва да влиза в сила незабавно, т.е. веднага след като бъде издадено.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Правомощия за разследване на Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)

Забелязахме, че ДАНС като цяло вече е лишена от правомощията си за разследване по общи наказателни дела и дела за организирана престъпност и корупцията. Като се има предвид, че тя действа на регионално равнище и че по-голямата част от работата ѝ се осъществява по мултидисциплинарни разследвания, това решение може да бъде поставено под въпрос.

На властите се препоръчва да възстановят оперативните правомощия за разследване на служителите на ДАНС, които работят в мултидисциплинарни екипи по дела за организирана престъпност и корупция.

Доказателствени и правни въпроси, свързани с изменения, които могат да подобрят ефикасността на наказателното преследване по дела за корупция

Успяхме да се запознаем с доклада на Главната прокуратура относно делата за корупцията, водени от Прокуратурата на Република България през периода от 1.3.2013 г. до 1.3.2016 г. В него се обръща внимание на конкретни проблеми във връзка с НК, НПК и Закона за съдебната власт, които възпрепятстват наказателното преследване на корупционните престъпления. **Ясно е, че член 282 от НК трябва да се преразгледа, тъй като нарушението или злоупотребата със служебно положение не се прилага за длъжностните лица в търговските дружества, кооперациите и други подобни. Корупционните престъпления следва да се прилагат за длъжностните лица в частния сектор (например в банките) по същия начин, както за длъжностните лица в публичния сектор и държавните институции. По същия начин има голям смисъл в приемането на разпоредби, които инкриминират самото извършване на престъпното действие, без да е необходимо да се доказва каквото и да било действителна или потенциална вреда, причинена от нарушаването на разпоредбите за възлагане на обществени поръчки.**

Може би е възможно да се приеме и законодателство с параметрите на ЕКПЧ, така че в закона да се предвиди, че подаръците на значителна стойност, направени на публичен служител, могат да доведат до презумпция за корупция, която прокурорът ще трябва да подкрепи или потвърди с други убедителни доказателства.

Както беше отбелязано, оказването на натиск върху други прокурори да действат по определен начин се счита за основен начин на действие в делата за корупция на прокуратурата. Поради трудностите по тези дела, когато не е възможно да се докаже, че е имало предаване на пари с цел корупция, **считаме, че органите биха могли с успех да проучат ползите от въвеждането за прокурорите на преразгледана разпоредба за по-леко престъпление или за дисциплинарно нарушение (подобно на тормоз), за което просто се изисква да се докаже упражняването на недопустим натиск от страна на старши прокурор върху друг прокурор да действа неправомерно.**

По този начин тези въпроси, характерни за наказателното преследване на корупцията, би следвало законодателно да се уредят много бързо.

Все пак има корупционни престъпления по Наказателния кодекс, които до голяма степен са в съответствие с международните конвенции, така че да могат да се използват от компетентните органи. Екипът отбеляза, че Групата държави срещу корупцията (GRECO) посочва в доклада си от 2010 г. относно българската нормативна уредба по отношение на повдигнатите обвинения за корупция, че „тя предлага редица добри



инструменти за наказателно преследване и постановяване на съдебни решения по корупционните престъпления“.

Следващи стъпки в наказателното преследване по делата за корупция на високо равнище

Не сме убедени, че законодателните проблеми представляват пълния отговор на въпроса защо България не е в състояние да преследва ефективно по наказателен ред случаите на корупция на високо равнище.

Разбрахме, че военните прокурори са отчели успехи в тази област, преди тези правомощия да им бъдат отнети през 2009 г.

Годишният доклад на прокуратурата показва, че през 2015 г. 49 % (778 от 1588) от досъдебните производства за корупция от голям обществен интерес, изглежда, са били прекратени, докато процентът за всички видове престъпления е 24,2 % (31 678 от 130 6607). Бяхме информирани, че същият проблем е бил налице и през 2014 г. Причините за очевидно по-високия процент на прекратените досъдебни производства по дела за корупция е необходимо внимателно да се анализират от Прокуратурата на Република България. **Смятаме, че би могло да е полезно бъдещите годишни доклади да съдържат писмени бележки там, където е явно, че съществуват значителни разлики между процента на прекратените досъдебни дела за корупция и процента на всички прекратени досъдебни производства.**

7 Данните са посочени в годишния доклад на прокуратурата съответно на страници 72 и 7.

Много сме обезпокоени от липсата на дела за корупция на високо равнище. По отношение на политиците един партньор заяви, че обвиненията винаги се предявяват, когато те станат бивши министри.

Главният прокурор може да действа, разбира се, само по сигнали. Ако не постъпват сигнали с твърдения за престъпления, извършени от действащи министри или високопоставени длъжностни лица, главният прокурор не може да бъде упрекван, че не започва производства.

Приветстваме преминаването към специализация на прокурорите по дела за корупция на високо равнище и работата, започната от Специализираното звено на Софийска градска прокуратура. Въпреки това възможно е да се назначат много повече обучени прокурори, специализирани по дела за корупция, и все пак да не се отчитат действителни резултати във връзка с корупцията на високо равнище, ако тези прокурори не разполагат с достатъчно ресурси за разследване и/или тези ресурси са слаби. Наясно сме, че главният прокурор е поискал от министъра на вътрешните работи допълнителна помощ за разследване за своето звено. Засега това искане не се увенчава с успех. Считаме, че подкрепата за разследване за Специализираното звено в Софийска градска прокуратура е много слаба. Ако от Звеното се очаква да постигне истински успех в борбата с корупцията на високо равнище, **нашият съвет е, че е необходимо да се създаде цялостна политика на зачисляване на поне още 50 специализирани следователи в Звеното.** Тези служители следва да работят дейно със служителите на ДАНС (които трябва да разполагат с достатъчно правомощия за разследване, както препоръчахме) за установяването на корупция на високо равнище. **Препоръчваме също така те да извършат внимателна преоценка на всички доклади за съмнителни сделки, изпратени от Звеното за финансово разузнаване през последните години до**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

правоприлагащите органи, отнасящи се до местни политически значими фигури, които не доведоха до последващи действия.

Много нови служители ще се нуждаят от специализирано обучение, а някои от настоящите може да се нуждаят от преквалификация (вероятно въз основа на опита на служители, работещи по корупционни схеми в други държави и участвали в дейни разследвания).

Прокуратурата на Република България ни съобщи, че няколко дела за корупция на високо равнище са в процес на разследване. **Поради това професионалното ни мнение е, че като се имат предвид както набирането на допълнителни следователи, така и наличието на няколко такива разследвания, след една година Специализираното звено на Софийска градска прокуратура (или където и да се намира то към този момент) би трябвало да може да демонстрира поне няколко съществени резултата по делата за корупция на високо равнище. Насърчаваме всички държавни ведомства да оказват активна подкрепа на това звено за укрепването му, за да бъде постигната тази цел.** По този начин през следващата година обществеността следва да се увери, че корупцията на високо равнище се преследва успешно в България в рамките на настоящата структура на Прокуратурата на Република България.

Ако след разумен период от време в съда все още няма внесени важни дела за корупция на високо равнище, тогава ще считаме, че българските органи следва да действат бързо, за да създадат структура за разследване и наказателно преследване на корупцията на високо равнище, която е независима от Прокуратурата на Република България, по подобие на тези, които вече са се доказали като ефективни в съседни и други държави.

ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ

Международен обмен на информация

Министерството на правосъдието се опитва да се справя с исканията за правна взаимопомощ по конструктивен начин. То изпълнява исканията за международна помощ, когато исканата помощ не е налична на национално равнище, за което го приветства. Министерството на правосъдието невинаги получава обратна информация за това доколко неговите отговори са били полезни или дали изпращането им е било своевременно. **Министерството на правосъдието би могло да обмисли как да следи за собствени цели качеството и навременността на своите отговори за правна взаимопомощ.**

Област, по отношение на която беше изразена загриженост, е обработването на изходящите европейски заповеди за арест (ЕЗА), за което се твърди, че има забавяния от страна на някои прокурори поради проблеми в комуникацията между отделните прокуратури или просто поради липса на увереност в това как трябва да се третира тези въпроси. Също така изглежда, че има известно нежелание, особено у районните прокуратури, за изпълнение на европейските заповеди за арест, когато местонахождението на някой от техните подсъдими им е известно. **Тези два проблема показват, че е необходимо допълнително обучение относно функционирането на ЕЗА.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Научихме, че България е проактивна в предлагането на съвместни екипи за разследване (СЕР), особено по дела за трафик на хора.

Полицейското сътрудничество обикновено се основава на официалните полицейски канали (Интерпол, Европол) и работи най-добре, когато са налице доверие и добри работни отношения с чуждестранните партньори. Това, заедно с посредничеството на българския представител в Евроюст, изглежда, гарантира, че полицейското сътрудничество като цяло функционира по задоволителен начин. Въпреки това една страна изрази известна загриженост относно бездействието на българските органи във връзка с извършването на контролирани доставки от техни служители на територията на България. Съществуват притеснения и за навременното получаване на резултатите от поискани специални разузнавателни средства, включително подслушването на телефонни разговори. **Българските органи следва да направят всичко възможно за откриването и премахването на пречките пред ефективното предоставяне на международна помощ по тези въпроси.**

Основен проблем, който трябва да бъде решен скоро за целите на международното сътрудничество (както и за тези на вътрешните разследвания), е създаването на национален регистър на действителните собственици на юридическите лица. Българските органи напредват в работата по този въпрос. **Правоприлагащите органи и прокурорите трябва да имат лесен достъп до регистрите на титулярите на партии и регистрите на действителните собственици на юридическите лица, когато те бъдат създадени.**

Настоящата липса на информационни системи, които да свързват множеството оперативни и разузнавателни бази данни на националните правоприлагащи органи, е проблем както за вътрешното, така и за международното сътрудничество. Свързаността между базите данни на различните ведомства остава изцяло на хартиен носител. Това затруднява обмена на информация на международно равнище за българските прокурори и правоприлагащи органи. Служителите рядко записват собствените си разузнавателни сведения и ги изпращат ръчно за вкарване в други електронни бази данни. По този начин сведенията може да останат разпокъсани. **Бързо трябва да бъде разработена обща електронна свързаност между оперативните и разузнавателните бази данни (при условията на договорени протоколи за поверителност) на всички български правоприлагащи органи и на Главна прокуратура с цел по-ефективно международно сътрудничество. Това становище се отнася и до националното равнище, както се посочва по-долу.**

Вътрешен обмен на информация

Вътрешният обмен на информация се основава на правни споразумения и двустранни споразумения между ведомствата. Както беше отбелязано по-горе, всяко ведомство има свои собствени бази данни.

Бележи се напредък към създаването на единна интегрирана информационна система за по-добра координация на дейностите по правоприлагане. Понастоящем основното ядро на тази развиваща се система се поддържа от Прокуратурата на Република България, чийто сървър се поддържа от ВСС. Тази система до голяма степен е уеднаквена между най-важните ведомства, но, както беше посочено по-горе, не е свързана по електронен



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

път. На национално равнище все още се разчита на това данните да бъдат прехвърлени ръчно в системата. Това води до бюрократични забавяния и висок процент на грешки. Министерството на вътрешните работи е единственото ведомство, което понастоящем не вкарва обща маса от информация относно текущата си дейност и разузнавателните си сведения в интегрираната единна информационна система. Официалното неучастие на МВР в системата създава практически проблеми. Не съществува истинска процедура за недопускане на конфликти между разследванията, преди да възникне проблем. Без данните на МВР в системата няма бърз начин Прокуратурата на Република България или ДАНС, или други органи да извършат проверка на информацията, която би показала дали повече от една предварителна проверка е била образувана срещу заподозряно лице или дали официални разследвания се водят от различни правоприлагащи органи спрямо едно и също заподозряно лице. **Този проблем трябва да бъде решен, за да се избегне дублирането на разследвания или компрометирането им.**

МВР се насърчава да се присъедини към интегрираната информационна система във възможно най-кратък срок с цел правоприлагащите органи да действат по-ефективно по делата за организирана престъпност и корупция, като се има предвид многообразието от участници по тези чувствителни дела.

Има опасност от възникването на проблеми на национално равнище във връзка с отнемането на незаконно придобито имущество. Със създаването на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество сред някои от правоприлагащите органи, изглежда, битува виждането, че отнемането на незаконно придобито имущество вече е функция на Комисията, а не на полицията. Това е жалко, тъй като идеята, така както я разбираме ние, е правоприлагащите органи и Комисията да работят заедно за отнемане на незаконно придобитото имущество по големите дела. Не сме убедени, че тази вътрешна координация вече работи добре.

Считаме, че ранното обезпечаване на имуществото е изключително важно по големите дела. Въпреки че правоприлагащите органи и прокурорите все още могат да запорират имуществото, което принадлежи на извършителя на престъпление, по време на разследването, те не могат да запорират имущество, което престъпникът е прехвърлил на трето лице. Разбираме, че само Комисията може да направи това. **Това означава, че трябва да има по-тясно сътрудничество между прокурорите, следователите и Комисията, за да се гарантира, че още на ранен етап от разследването по големи дела се разглежда въпросът за запорирането на цялото имущество, което може да бъдат предмет на конфискация от съда, преди то да бъде разпиляно.**

Специализираната прокуратура срещу организираната престъпност и корупцията открито признаваше, че в миналото отнемането на незаконно придобито имущество не е било неин основен приоритет. Настоящият ѝ ръководител има за цел да го превърне в приоритет. **За да се гарантира ранното установяване и обезпечаване на съответното имущество, особено по делата за организирана престъпност и за корупция, препоръчваме наблюдаващите прокурори да упражняват надзор върху важните разследвания по-дейно, като дават указания на подходящо обучени служители да провеждат финансови разследвания, за да се установи пълният размер на имуществото на основните заподозрени лица. Когато е целесъобразно, това следва да се предприема съвместно с Комисията. Такива финансови разследвания следва да се провеждат успоредно с разследването на самите престъпления.**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Сред правоприлагащите органи има огромни различия по отношение на познаването на съвременните методи на финансово разследване в България. **Настоящата липса на експертен опит на правоприлагащите органи в областта на финансовите разследвания трябва да бъде запълнена приоритетно чрез набирането, обучението и разполагането на полицейски служители, способни да провеждат сложни финансови разследвания.**

Разходите за наказателно правосъдие

Съществуват и други по-практически ползи от наличието на ефективни политики за конфискация. Разбрахме, че в България, наред с възможността за конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, осъдените подсъдими се осъждат да заплащат съдебните разноски. Не стана ясно каква част от тези разноски действително се събират. Същото важи и за решенията за конфискация. Те трябва да бъдат изпълнявани. Когато всички такива решения бъдат изпълнени, те биха могли да се използват за по-нататъшното развитие на националните наказателноправни мерки, ако бъдат приети бюджетни разпоредби за „реинвестиране“ на конфискуваното имущество и на другите разноски, събрани в хода на наказателните производства, в развитието на системата на наказателното правосъдие. **Приканваме българските органи сериозно да обмислят „реинвестирането“ на конфискуваното имущество и на другите разноски, присъдени на прокуратурата, с цел да се подпомогне финансирането на реформите, предложени в настоящия доклад.**

РОЛЯ НА ВЕЩИТЕ ЛИЦА

Проблеми

Проблемите могат да бъдат обобщени като проблеми на търсенето и предлагането. За някои престъпления вещите лица са задължителни по закон. В други случаи обаче, когато няма такова законово изискване, се разчита прекомерно на използването на вещи лица, отчасти за да се компенсират слабите полицейски разследвания, особено при пътнотранспортните произшествия.

Научихме, че няма достатъчно на брой вещи лица, особено извън София, които имат необходимото ниво на компетентност, за да обхванат всички случаи в страната, за които се счита, че са необходими експертни доказателства. В редица области, в които са необходими медицински или криминалистични доказателства по наказателни дела, няма ново поколение специалисти, които да заменят своите старши колеги. Този проблем се утежнява допълнително от нежеланието на някои вещи лица да предлагат услугите си на органите срещу „унизителни“ нива на възнаграждение, както ситуацията ни беше описана от един партньор.

Времето, което е необходимо за получаването на дори само една експертиза, допринася за бавенето на наказателните производства.

Стоте криминалисти с високи професионални качества, работещи в Научноизследователския институт по криминалистика и криминология към Министерството на вътрешните работи, са свръхнатоварени и по наше мнение недостатъчно платени. Те ни казаха, че 40 % от исканията на прокурорите за



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

криминалистични експертизи по тяхно мнение са ненужни. Те изразиха мнение, че исканията за експертиза по твърде много незначителни дела отклоняват ресурси от важните дела.

Законът позволява на защитата да поиска второ мнение. Това искане обикновено се удовлетворява автоматично. Бяхме уведомени, че ако втората експертиза, когато тя пристигне, се различава от първата, че съдиите често по подразбиране възлагат извършването на нова експертиза на друго вещо лице или в някои случаи дори на групи от вещи лица, вместо да подхождат чрез преценка на основателността на двете първоначални експертизи.

Предлагане

Всеки съдебен район и Специализираният наказателен съд са длъжни да водят списък на „утвърдените“ вещи лица. Достъпът до списъците е уреден в наскоро приетата Наредба № 2 от 29.06.2015 г. за вписването, квалификацията и възнагражденията на вещите лица. По наше мнение тази наредба е недостатъчна като правно основание за регулиране на достъпа до качествени вещи лица. Необходимата образователна степен не е посочена. Не се прави разграничение по образователна степен между вещите лица в списъците. Всъщност единственото изискване е представянето на удостоверение. Не съществува орган, който да проверява квалификацията на вещите лица и който би могъл да действа като общ гарант за компетентност. Също така не съществува национална система за осигуряване на непрекъснатото професионално развитие на вещите лица⁸, нито пък критерии за отстраняване на вещо лице от списъците поради професионална некомпетентност. Считаме, че целият този въпрос се нуждае от ясно уреждане в законодателството. **Предлагаме със закон да се предвиди създаването на национален институт на вещите лица, който да определя правилата за вписване като вещо лице и изискванията за компетентност за всички вещи лица, които практикуват в съдилищата, и да отговаря за тяхното лицензиране.**

⁸ Някои професионални организации вече предоставят самопомощ за професионално развитие, но това е откъслечна практика.

По наше мнение такъв национален институт следва да бъде свързан с правителството и в идеалния случай с някой университет. Институтът ще определя стандартите и равнищата на компетентност във всяка от основните експертни области. **Считаме, че определянето на подробни стандарти и вписването на вещите лица следва да се остави на самите професионални организации, но че законодателната уредба на тези стандарти следва да се определи от Парламента.**

Търсене

В крайна сметка ще трябва да се направи точна дозировка между предлагането на достъпни квалифицирани вещи лица в България и търсенето на техните услуги от прокурорите и съдилищата.

Считаме, че многократните искания на съдилищата за повече експертизи ще станат просто неударжими. Тъй като приемането на законодателството ще отнеме време, считаме, че в обозримо бъдеще е необходимо да започнат дискусии между главния прокурор и министъра на правосъдието в рамките на ВСС относно съдебните искания в



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

тази област. Поведението на съдилищата по този въпрос допълнително ни убеждава, че е налице истинска необходимост да се обсъди изготвянето на практически указания към съдебната власт за управление на съдилищата. **Предлагаме провеждането на добросъвестен диалог между прокуратурата и съдиите на подходящо управленско равнище по практически въпроси, които водят до ангажирането на ресурсите, свързани с използването на вещи лица, с цел намирането на практически решения в рамките на съществуващите ресурси.**

Също така считаме, че опасенията на някои вещи лица в Научноизследователския институт по криминалистика и криминология може би са основателни и че е **необходимо да има по-тясно сътрудничество и по-активен диалог между прокуратурата и експертната общност.** Изглежда, има нужда от повече гъвкавост по отношение на необходимостта от някои криминалистични анализи и формата, в които се извършват. Прокуратурата следва винаги да посочва абсолютно ясно кои искания са приоритетни и защо. **Предлагаме да бъде започната структурирана програма от срещи за връзка между Прокуратурата на Република България и Института на подходящо управленско равнище, за да се обсъждат проблемите и да се търсят работещи решения, които отразяват практическите реалности.**

Финансови следователи

Както беше отбелязано, полицията не разполага със собствени финансови вещи лица. Бяхме информирани, че обикновено се ползват услугите на пенсионирани счетоводители, които прегледат документи, но не извършват финансови разследвания с използването на съвременни методи на финансово разследване. **Те трябва да бъдат заменени с достатъчен брой следователи, подходящо обучени по съвременните методи на разследване и финансово профилиране, с цел ефективното отнемане на незаконно придобито имущество по дела за организирана престъпност и корупция.** В програмите за обучение на НИП трябва да бъдат въведени подходящи курсове.

Видеоконференция

Въпреки че вещо лице може да даде показания чрез видеоконференция от друга държава, действащото българско законодателство не позволява това да стане, ако вещото лице се намира в България, независимо от разстоянието, което трябва да пропътува в рамките на страната, за да даде показания. Разбираемо е, че това води до нежелание от страна на специалистите да участват като вещи лица, особено в по-отдалечените райони. **Нашият съвет е тази законова уредба да се измени възможно най-скоро, за да могат вещите лица да дават показания чрез видеоконференция във всички случаи, когато пътуването до съда е проблем.**

Възстановка на пътнотранспортни произшествия и запазване на местопрестъпленията

Някои външни вещи лица биват наемани поради техния експертен опит във възстановките на пътнотранспортни произшествия. На други места тази дейност обикновено се извършва от обучени полицейски служители, а не от граждани. Бяхме информирани, че такова решение би било неприемливо в България. Дори да приемем, че това не е възможно понастоящем, все пак насърчаваме пълноправното участие на



сдружения на техническите експерти при планирането на предложения институт на вещите лица.

Чухме различни становища относно полицейската небрежност при запазване на местопрестъпленията от всякакъв вид — от пътнотранспортни произшествия до убийства, особено откакто независими експерти не придружават полицейските служители, които първи се появяват на местопрестъпленията.

Необходимо е лицата, които първи се отзовават, да преминат допълнително обучение по запазване на местопрестъпленията, тъй като разследванията не трябва да бъдат опорочавани от самото начало.

В същия контекст процедурите по член 156 и член 137 от НПК във връзка с „поемните лица“ са обект на постоянни критики като останки от миналото, които следва да бъдат премахнати. Съгласни сме с тази констатация.

1.3. Становище на главния прокурор

Настоящото становище отчита основните предложения в доклада, както и изричното изискване на експертите за разглеждането и прилагането им *„като балансиран пакет“*.

Отправените препоръки в този *„пакет“* касаят не само прокуратурата, но и други български държавни институции - Народно събрание, Министерство на правосъдието, МВР, ВСС, ИВСС, ДАНС, както и съдилищата.

I. Препоръки по отношение на прокуратурата.

1. Оценяваме положително изводите на експертния екип, че: *„не само прокуратурата е отговорна за неприемливите забавяния при приключването на делата“*; че работата на прокурорите е сериозно затруднена от формализма на НПК и от *„несъответния на съвременните явления НК“*; че *„прокурорите се ползват от значителна независимост при работата им по конкретните дела“*. Позитивно е отчетена работата на Специализираното звено „Антикорупция“. Експертите приветстват и действията на главния прокурор за създаване на *„по-ефикасна съдебна карта“*.



Ръководството на прокуратурата приема предложенията за повишаване отчетността на главния прокурор пред Народното събрание (пред нарочна парламентарна комисия, но *„не и по конкретни дела“*), както и за създаване на механизъм за отстраняване при обвинение за тежко престъпление.

Споделяме констатациите за необходимост от въвеждане на нови състави на корупционни престъпления, от фигурата на „сътрудническият обвиняем“, както и за цялостна промяна в уредбата на института на вещите лица.

2. Препоръчаният от експертите нов структурен и функционален модел на прокуратурата се различава съществено от сегашния (постигнат със законодателни изменения в изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на съдебната реформа), тъй като предвижда следните основни положения:

- *„не се поддържа идеята за регионална или децентрализирана структура“*,
- *„главният прокурор или друг опитен висш служител да се включва пряко в работата по делата“*, а *„крайните решения по чувствителни и сложни дела да се вземат от преките ръководители“*, *„или лично от главния прокурор или с негово съгласие“*;
- главният прокурор да определя целите и задачите на прокурорите и административните ръководители, вкл. и възнаграждението им³,
- активна роля на главния прокурор и административните ръководители в атестирането на прокурорите и в конкурсите⁴
- *„заедно с по-големите отговорности на административните ръководители при управлението на работата по делата, да бъде променен принципът на случаен подбор при разпределението на делата“*

³ „Всички въпроси, свързани с политиката относно възнагражденията, заплащането във връзка с постигнати резултати или допълнителното заплащане за работа по дела в чувствителни области, следва да бъдат от изключителна компетентност на прокуратурата“

⁴ Според доклада „в бъдеще ВСС не следва да играе никаква роля в процеса на атестиране“, а ръководителите на прокуратурите да участват в конкурсните комисии.



- промяна в *„стандарта за вземане на решения по вътрешно убеждение за прокурорите“* чрез законодателни промени или чрез *„методически насоки от главния прокурор“*;

- възможност за главния прокурор *„да настоява пред ВСС и министъра на правосъдието за издаване на практически указания към съдиите за намаляване на процедурните забавяния при връщането на обвинителни актове поради ненужни технически причини“*.

Предложеното *„укрепване на прокуратурата посредством повече правомощия“* е балансирано от експертите с идеи за разширяване на вътрешната и външна отчетност и контрол. Въпреки това, идеите за по-силна централизация и увеличаване правомощията на ръководителите на прокуратурите, представляват на практика връщане към модели, вече отречени от законодателя.

II. Препоръки към други институции.

Предлагат се:

1. Съществени промени в НК и НПК, като напр. предоставяне на пострадалите на ефективно право да повдигат и поддържат обвинения като частни лица; *„въвеждане на опростени производства за „по-леките престъпления“*; отпадане на формализма при изготвяне на обвинителни актове, достигащи, според експертите, до *„абсурдна степен на детайлност“*.

Като *„проблем за ефективността на цялата система за наказателно правосъдие, поради своята дължина и формализъм“*, са изведени конкретни препоръки към съда, а именно: преодоляване на забавянето по *„много на брой важни дела“* и *„ограничаване на „неприемливите закъснения“* при излагането на мотивите за оправдателни присъди. Предлага се да се прецени *„дали Софийски градски съд е най-подходящият орган за разглеждане на*



*делата относно корупция по най-високите етажи на властта на национално равнище*⁵.

2. Промяна в правомощията на Инспектората при ВСС в насока *„оценяване на качеството на вземаните решения по дела“* (вкл. създаване на *„малък външен инспекторат“* с такава компетентност), както и ограничаване на функциите на ВСС по отношение на кадровото израстване на прокурорите.

3. Връщане на разследващите функции на ДАНС по отношение на корупционните престъпления.

4. Повишаване на активността на МВР в работата на СЗ *„Антикорупция“*.

5. Ограничаване на депутатския имунитет.

6. Промени в ЗСРС по дела за организирана престъпност и корупция – по-дълъг срок за приложение на СРС, устни и неформални искания на прокуратурата за разрешения от съда.

В заключение.

Предложеният пакет от мерки предполага сериозни законодателни промени, в това число и конституционни. Отчетена е необходимостта от *„поемане на ангажимент“* и от други институции, като експертният екип е отправил предложение към компетентните български власти *„да обмислят съветите конструктивно и потърсят решения за подобряване на системата в цялост“*.

В този смисъл приемаме, че адресат на преобладаващата част от препоръките са и законодателната и изпълнителната власт, а изпълнението им зависи от бъдещи политически решения. Изразяваме готовност за участие на експертно ниво при предстоящи законодателни инициативи.

⁵ Според експертите това е аргумент за прехвърляне на тази компетентност на Специализирания наказателен съд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран
от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

Всички препоръки, изпълнението на които е само от компетентността на прокуратурата, ще бъдат подложени на внимателен анализ с оглед практическото им приложение.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска платформа за проследяване и оценка развитието на Съдебната система", финансиран
от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0068-C01/18.02.2019 г.

VI. Общи изводи и препоръки

Очакваме Вашето мнение и предложения, за да формулираме финалната оценка и препоръки. Бъдете активни!