

# I. ОБОБЩЕНИЕ

## ОБОБЩЕНИЕ

### ЦЕЛИ И КОНТЕКСТ

Службата за подкрепа на структурните реформи получи на 16 февруари 2016 г. искане за техническа помощ (ТП) в областта на съдебната реформа, отправено от българските власти. Искането за техническа помощ имаше за цел 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 за ТП беше договорено през май 2016 г. Сформиран бе експертен екип, който се запозна с всички релевантни документи. В рамките на 7 работни посещения, осъществени в периода юни — декември 2016 г., екипът проведе независими интервюта с над 200 участници, сред които прокурори, следователи, полицейски служители, съдии, адвокати, разследващи журналисти, вещи лица и представители на НПО.

### Общ преглед

Извършената работа не представлява проверка на прокуратурата на Република България, нито на главния прокурор. В хода на работата обаче пред екипа неизбежно бяха повдигнати въпроси, възприемани от събеседниците както като силни страни, така и като слабости на прокуратурата, като за тях е докладвано по-долу. По време на дискусиите на екипа беше представено и кратко описание на възприетията за силните и слабите страни на системата на наказателното правосъдие като цяло, част от която е прокуратурата. Установено бе, че българските органи споделят широко мнението, че твърде формалистичният Наказателно-процесуален кодекс (НПК) се нуждае от изменения (и може би дори от преработване), докато Наказателният кодекс (НК) от 1968 г. се нуждае от цялостно преразглеждане, а не от изменения на парче, за да може да отразява изцяло съвременните явления и тенденции в престъпната дейност. Екипът, изготвил настоящия доклад, също счита, че преработването на двата кодекса би смекчило някои важни проблеми, които влияят върху ефикасността на прокуратурата.

Екипът установи, че не само прокуратурата е отговорна за неприемливите забавяния при приключването на наказателните дела. Отговорност за това носят и другите участници в системата на наказателното правосъдие, включително и съдилищата. При връщане на обвинителния акт на прокуратурата това не означава непременно, че работата на прокурора е с лошо качество. То може да се дължи и на твърде процедурен подход към детайлите, възприет от съдиите в някои съдилища.

Според някои прокуратурата и главният прокурор разполагат с твърде голяма власт и все още има нужда от много по-голяма отчетност за извършваните от тях дейности. По-специално, много от тях посочиха смущаващи въпроси, повдигнати в окончателното решение на ЕСПЧ по делото „Колеви срещу България“<sup>1</sup>, които бяха внимателно разгледани от екипа и към които ще се върнем по-долу. В хода на работата си обаче открихме и области, в които смятаме, че прокуратурата действително се нуждае от укрепване посредством повече правомощия и по-голяма вътрешна, структурна отчетност. В случаите, в които съветваме да се предоставят нови правомощия, подходът ни е бил да обмислим и какви съответни механизми на взаимозависимост и взаимоограничаване са необходими, за да се осигури добра отчетност за упражняването на тези правомощия. Екипът е на мнение, че повишаването на отчетността и прозрачността на прокуратурата пред Народното събрание — а оттам и пред обществото — се ползва с приоритет. Към това се добавя необходимостта да се работи за по-голяма вътрешна отчетност и прозрачност при вземането на решения.

<sup>1</sup> Окончателно решение от 5.2.2010 г. по жалба № 1108/02.

Отправените от екипа съвети са посочени в получер шрифт навсякъде в текста. Съветите са дадени като балансиран пакет и смятаме, че трябва да се разглеждат и прилагат именно като пакет. Взети заедно, многобройните ни предложения и отделни съвети са насочени към постигането на три свързани помежду си цели: да се засили **ефективността на работата на прокуратурата** (и на системата на наказателното правосъдие), особено по делата за организирана престъпност и корупция; 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; и 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 според нас това е целесъобразно, предвид решенията на ЕСПЧ, постановени срещу България.

Наясно сме, че за да бъдат изпълнени всички съвети, съдържащи се в доклада, ще е нужно поемане на ангажимент от страна на други органи, но това не бива да възпира прокуратурата да приложи съветите, по които може незабавно да се предприемат действия.

Експертният екип разбира и оценява голямото значение на това в България да има стабилна конституционна уредба. Въпреки това изграждането на ефективни институции и разработването на ефективни процедури трябва да бъде динамичен процес във всяка една държава. Според експертния екип сред отправените от него съвети няма много, които да водят до явни (или непреодолими) конституционни последици. Поради това екипът настойчиво приканва българските органи да обмислят отправените съвети конструктивно и с творчески подход, за да потърсят решения, които да подобрят системата.

## АНАЛИЗ И СТРУКТУРА НА ПРОКУРАТУРАТА

Съгласно член 126, алинея 1 от Конституцията структурата на прокуратурата трябва да бъде в съответствие с тази на съдилищата в България<sup>2</sup>. Подробната структура на прокуратурата е установена в член 136 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), с последните му изменения. Прокуратурата се състои от *главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба (НСС), апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури*.

### Йерархия — вертикална структура

На екипа бе предоставена много информация във връзка с йерархичната структура на прокуратурата на Република България и явната власт, която главният прокурор може лично да упражнява върху всички останали прокурори. Пред екипа ни бяха изразени опасения, че е налице — според събеседниците — вертикална структура, в която главният прокурор може да дава разпореждания на всеки прокурор или следовател (в това число и на следователите от НСС).

Преди приемането на последните изменения на член 136 от ЗСВ в него се е предвиждало, че прокуратурата е единна и централизирана и че всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор, което може да е подхранило въпросните опасения. Освен това делото „*Колеви*“ показва, че поне през първите години след 2000 г. е възможно бивш главен прокурор да е давал на прокурори и следователи незаконни разпореждания, които е трябвало да бъдат изпълнявани.

Екипът чу също така от някои събеседници извън средите на прокуратурата, че те са научили, че има (или в миналото е имало) практика неназовани висши служители на прокуратурата да дават инструкции по телефона във връзка с чувствителни дела, без нищо да се закрепя в писмен вид, независимо от разпоредбите на член 143 от ЗСВ.

---

<sup>2</sup> Осведомени сме за неотдавнашното искане на главния прокурор за задължително тълкуване от Конституционния съд на разпоредбата на член 126, алинея 1 от Конституцията.

Проблемите, описани в делото „Колеви“, изглежда са основните фактори, стоящи зад настоящите усилия да се направи опит за децентрализиране на прокуратурата. Смята се, че с това усещането, че главният прокурор контролира всички прокурорски решения в страната би могло да се разсее. Екипът беше информиран за измененията на членове 136, 140, 142 и 143 от ЗСВ и разбира логиката, на която се основава този подход, като се има предвид историята на България.

Отбелязвайки това, следва да посочим, че наблюденията на екипа ни всъщност показват, че повечето прокурори работят по повечето от делата си със съвсем малка или без никаква намеса отгоре.

В допълнение към това, и което е може би дори по-важно, не намираме нищо неправилно по същество в това главният прокурор — който отговаря за прокуратурата — или друг опитен висш служител да се включи пряко в работата по делата. Информацията за чувствителните дела трябва да се подава нагоре по веригата, така че главният прокурор да бъде наясно с работата на служителите си по дела, по които от него може да бъде поискано да обясни действията на прокуратурата. В някои системи осведомяването на висшестоящ служител за даден случай преди вземането на решение предполага, че той има възможност да се запознае с документите и да си състави мнение преди вземането на крайното решение.

Опитът на експертния екип показва, че всички прокуратури са до голяма степен организирани в йерархия. В повечето, ако не и във всички наши системи, крайните решения по чувствителни и сложни дела се вземат от преките ръководители, ръководителите на екипи или други опитни прокурори. Напълно естествено е прокурорите да бъдат насочвани от старши колеги.

В по-голямата част от нашите правни системи е също съвсем нормално решенията по особено чувствителни дела от обществен интерес, засягащи известни личности, включително министри, както и по други важни дела, например когато може да е засегната националната сигурност, да се вземат лично от главния прокурор или с негово съгласие. В много системи прокурорите разполагат с документ относно „правомощията на различните нива“, така че знаят кога могат сами да вземат решение и кога делото следва да се отнесе до по-горестоящо в йерархията лице.

Този начин на работа се прилага не само за особено чувствителните дела, а представлява нормално делегиране на правомощия в рамките на една бюрократична система. **Предлагаме да се предприемат мерки на местно равнище, които да отразяват този подход, без да създават по-бюрократични процедури. Препоръчваме също така главният прокурор да упражнява правомощията си по член 126 от Конституцията и член 138 от ЗСВ, като издава насоки за дейността на прокурорите съгласно описаното по-горе.**

Според нас по принцип няма проблем по-горестоящ прокурор или дори главният прокурор да дава разпореждания или да взема решения по особено чувствителни дела, стига да действа в рамките на закона и да носи отговорност за решенията си. **Поради това е важно всички мнения по делата, изразени от по-горестоящи служители, да бъдат документирани в писмен вид в преписката по делото, така че да има одитна следа за процеса на вземане на решения. Инспекторатът трябва да държи сметка за това и да проверява преписките, за да види дали устните обсъждания по делата се отразяват редовно в тях.**

#### [Административен ръководител](#)

Същото се отнася и за решенията, вземани надолу по веригата. При повечето системи е въведена вътрешна отчетност на местно равнище за прокурорските решения, вземани от отделните прокурори, посредством упражняване на наблюдение от по-горестоящите органи върху работата на прокурорите, поставяне на цели и редовно оценяване от местните преки ръководители, както и чрез външни проверки, извършвани от инспекторатите.

Екипът установи, че както в повечето държави, в България са въведени официални правила относно прякото ръководство на прокурорите по места.

Предвид факта, че прокурорите на районно и окръжно равнище са подчинени на своите административни ръководители, експертният екип беше изненадан, че понастоящем административните ръководители нямат никаква роля в потвърждаването, изменянето или отмяната на прокурорските решения на подчинените си. Следователно, докато теоретично поне главният прокурор може да дава разпореждания на всички прокурори по всички дела, това изглежда не е възможно за непосредствено преките ръководители на прокурорите. Това се дължи до голяма степен на разширителното тълкуване на член 14, алинея 1 от НПК, в който се предвижда, че *съдът, прокурорът и разследващите органи вземат решенията си по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона* (курсивът е наш).

Установената липса на възможност който и да било (освен теоретично главният прокурор) да се намеси във вземането на крайно решение (независимо колко нелогично е то) на младши или друг прокурор, комуто е възложено делото (дори когато по делото се упражнява надзор от апелативен прокурор), е характеристика на българската система, която смятаме, че поражда проблеми. В контекста на структурата на прокуратурата на Република България препоръчваме **административните ръководители да имат проактивна роля в процеса на вземане на решения при работата по делата, когато по делата може да се работи на местно равнище. Ако е необходимо, това следва да води до поставяне под съмнение на вътрешното убеждение на младшия прокурор, когато по-старшият прокурор смята, че младшият прокурор е допуснал грешка.**

Извършването на законодателни промени в член 140 от ЗСВ за предоставяне на повече правомощия и възлагане на повече отговорности на административните ръководители във връзка с надзора и даването на насоки на подчинените им младши колеги по повод на дейностите, свързани с работата по делата, би съответствало на нашите заключения и ние подкрепяме такива изменения, макар да бихме искали текстът на този член да бъде по-ясно формулиран по отношение на работата по делата. **Смятаме, че административните ръководители следва да насочват служителите си и да се отчитат пред главния прокурор по въпросите, отнасящи се до работата по конкретните дела, извършвана под тяхно ръководство.** От това следва, че не поддържаме идеята за регионална или децентрализирана структура.

Предлагаме в стратегията за реформата да се възприеме ясен **годишен цикъл на планиране и контрол, със стратегически цели, изготвени от главния прокурор и неговите висши служители, за всички административни ръководители в прокуратурата, и с редовно определяне на целите и редовни прегледи на извършената работа, осъществявани в рамките на прокуратурата, а не от комисия на ВСС** (вж. по-долу).

#### [Случаен подбор при разпределението на делата](#)

Един от важните принципи, въведени през последните години, е този за извършвания чрез компютър случаен подбор при разпределението на делата между прокурорите.

Разбираме причините за въвеждането на този принцип в цялата съдебна система. Макар да чухме твърдения, че компютърният софтуер може лесно да бъде манипулиран, все пак считаме, че доводите в полза на системата за случаен подбор при разпределението на делата между съдиите са много силни. Що се отнася до прокурорите, тези доводи не са толкова убедителни. Прилагането на този принцип в прокуратурата означава, че е възможно най-сложните дела в дадена прокуратура да бъдат разпределени на най-младшия прокурор, което ни се струва нежелателно.

**Смятаме, че заедно с по-големите отговорности на административните ръководители при управлението на работата по делата, принципът на случаен подбор при разпределението на делата трябва да бъде променен, за да се гарантира, че работата по делата се извършва от и под надзора на лица с подходящите опит и компетентност, както и че натоварването е разпределено по подходящ начин между служителите.**

### Специализирани структури

Експертният екип приветства въвеждането на практиката на възлагане на делата по компетентност, когато става дума за важни въпроси. Специализираната прокуратура за борба срещу организираната престъпност би трябвало да разполага с 31 прокурори. По време на нашето посещение в нея имаше 27 прокурори, работещи по 360 дела, като 280 от тези дела се отнасят за организирани престъпни групи, а няколко са за корупция сред правоприлагащите органи. Екипът ни остана с впечатлението, че тази прокуратура не разполага с достатъчно служители за работата, която се извършва понастоящем.

От март 2015 г. съществува отделно многодисциплинарно Специализирано звено за разследване на корупцията при Софийска градска прокуратура, което се ръководи от заместник на главния прокурор, докладващ на главния прокурор. Звеното се занимава с най-чувствителните дела за корупция, в които са замесени длъжностни лица и видни политически личности. Към квалифицирани лица е била отправена покана да обмислят тази възможност за професионално развитие и приелите предложението са били внимателно проучени във връзка с работата. Кадровите решения във връзка със звеното се вземат от заместника на главния прокурор след консултиране с главния прокурор. Нашият екип остана с положително впечатление от способностите на прокурорите, работещи в звеното. Научихме, че работата в екип по делата в Специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност, а до известна степен и в Специализираното звено за разследване на корупцията при Софийски градски съд, се оказва успешна. **Не виждаме причина, поради която моделът на работа в екип не би следвало да се разпространява в другите прокуратури за по-големите дела**, при което за делото като цяло би отговарял един водещ прокурор, който по целесъобразност ще се консултира с прекия си ръководител и ще се отчита пред прекия си ръководител за взетите решения.

### Назначаване и лична отговорност на главния прокурор

Съгласно предвиденото в член 129 от Конституцията главният прокурор се назначава от президента по предложение на Висшия съдебен съвет за мандат от седем години, който не подлежи на подновяване.

Съгласно Конституцията главният прокурор може да бъде освободен от длъжност предсрочно *inter alia* при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление. В това отношение положението му не се различава от това на служителите му от прокуратурата. Освен това главният прокурор може да бъде освободен от длъжност предсрочно при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, накърняващи престижа на съдебната власт.

Според експертния екип трудността при съществуващите понастоящем гаранции, доколкото се касае за наказателно разследване на който и да било главен прокурор, е свързана по-скоро с присъщия проблем, че разследваният за престъпление е главен прокурор. Както бе установено, НСС работи под надзора на главния прокурор и теоретично главният прокурор може да откаже да разреши провеждането на разследване на действията си. **В този контекст считаме, че за оперативните решения във връзка с работата на НСС следва очевидно да отговаря съответният заместник на главния прокурор, ръководещ НСС. Този заместник на главния прокурор следва да остане зависим от главния прокурор по отношение на ресурсите, но по отношение на оперативността предлагаме той да бъде независим.**

**Считаме, че в името на това да се поддържа общественото доверие в прокуратурата на Република България, особено с оглед на безпокойството, породено от делото „Колеви“, е необходимо да се създаде прозрачна процедура, в случай че в бъдеще главен прокурор бъде обвинен по време на мандата си в извършването на тежко престъпно деяние.**

Предлагаме в случаите, когато има достоверни доказателства за такива деяния от страна на главния прокурор, в работата по казуса да участва независим и уважаван висш служител от системата на наказателното правосъдие. **Поради това нашето предложение е отговорността за упражняването на надзор върху разследването на твърдения за тежки престъпни деяния, извършени от главния прокурор, да се възлага на независимо лице, заемащо висша длъжност в съдебната система извън системата на прокуратурата, което да се подпомага от служители на НСС (предоставени от ръководещия НСС заместник главен прокурор) или от старши полицейски служители от МВР. За тези цели разследващите служители, независимо дали са от НСС или МВР, следва да отговарят пред горепосоченото независимо лице, натоварено с провеждането на разследването.** По отношение на евентуалното наказателно преследване предлагаме въпросното лице да отправя препоръки до заместника на главния прокурор, който е негов подчинен и има най-дълъг стаж като негов заместник. Решението дали да се започне наказателно преследване следва да се взема от този заместник на главния прокурор. Той самият ще носи отговорност за това решение пред парламента и обществеността. По наше мнение, главният прокурор трябва да бъде временно отстраняван от длъжност или другояче задължен по закон да отстъпи от функциите си на главен прокурор, докато трае разследването. Ако срещу него бъде повдигнато обвинение и той бъде осъден, следва да му бъдат наложени произтичащите от това наказателноправни и дисциплинарни санкции.

В случай че главният прокурор бъде осъден и му бъде наложено наказание за извършено тежко престъпление, считаме, че президентът следва автоматично да го освобождава от длъжност. Когато са установени факти от дисциплинарно естество в ущърб на главния прокурор вследствие на наказателно разследване, по което е постановена оправдателна присъда (но съответното поведение все пак се счита за несъвместимо със заемането на длъжността), считаме, че решението за отправяне на предложение от страна на ВСС за освобождаване от длъжност на главния прокурор следва да се взема с обикновено мнозинство.

#### [Прозрачност и отчетност на главния прокурор за работата на прокуратурата на Република България пред ВСС, министъра на правосъдието и Инспектората](#)

В ЗСВ е залегнало изискването главният прокурор на всеки 6 месеца да представя на прокурорската колегия на ВСС, на Инспектората към ВСС и на министъра на правосъдието обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките. Екипът обаче има информация, че ВСС може, поне на теория, да упражнява някакъв контрол върху дейността на главния прокурор. ВСС може да запитва главния прокурор относно хода на дела. Не е ясно какви въпроси министърът на правосъдието е повдигнал пред главния прокурор в резултат на неговите задължителни доклади. Министърът на правосъдието не е натоварен с официални отговорности по отношение на работата на главния прокурор или отчитането пред Народното събрание за дейността на прокуратурата.

Екипът счита за полезни предоставените от настоящия главен прокурор различни жалби, които главният прокурор е получил от следовател от Специализираното звено за разследване на корупцията и които касаят поведението на самия главен прокурор при изпълнение на служебните му задължения по отношение на работата на въпросното звено. Главният прокурор е отнесъл тези жалби за разглеждане до комисията „Професионална етика и превенция на корупцията“ при ВСС. Въпросната комисия е разгледала твърденията на следователя и в крайна сметка ги е сметнала за несъстоятелни по време на публичното изслушване на главния прокурор (при което прокурори и следователи са дали показания). Следва да се подчертае, че не виждаме причина тази констатация на комисията да бъде подлагана на критика. Конкретният случай показва, че несъмнено ВСС може да упражнява известен надзор над главния прокурор и прокуратурата. Това обаче може да бъде малка утеха за широката общественост, що се отнася до това дали случващото се в рамките на една комисия при ВСС дава реални гаранции срещу злоупотреба, с оглед на водещата роля на главния прокурор във ВСС по принцип и неговата висшестояща функция спрямо много от неговите членове (и в конкретния случай на свидетели, призовани да дадат своите показания).

Екипът отбелязва също така в този контекст, че ВСС е бил сезиран по искане за становище по някои аспекти на това по какъв начин прокуратурата е действала по т.нар. „афера Яневагейт“, по която наказателното производство е спряно или все още е висящо по отношение на отделни лица (или неизвестни такива). Екипът е наясно, че този въпрос е предизвикал значителен интерес в медиите и загриженост сред широката общественост. Сред твърденията, появили се в медиите, са твърденията на съдийка (самата тя също е била обект на разследване), че прокурорите редовно „подбирали“ съдии от Софийски градски съд, за които са смятали, че биха били благосклонни по отношение на техните дела. Има оплаквания, че вместо да разследва реални твърдения (за корупция в съдебната власт), прокуратурата е съсредоточавала усилията си в разследването на твърдения за незаконно записани разговори. Ние, разбира се, не сме в състояние да коментираме истинността на тези твърдения. Отбелязваме факта, че ВСС е гласувал да не започне по своя инициатива разследване по тези въпроси и че тези въпроси понастоящем остават нерешени. **Ние сме на мнение, че след приключване на всички наказателни производства в тази връзка действително е необходимо цялостно разследване на тези твърдения било от независимо лице или орган, било от инспекторат към ВСС с повече правомощия в сравнение със сегашните.**

#### [Отчетност на прокуратурата във връзка с резултатите от работата по делата](#)

Проверката на работата по делата се извършва от по-горестоящите прокурори в състава на Главната прокуратура и от Инспектората към ВСС.

Всички прокуратури имат известни одитни функции по отношение на по-долустоящите прокуратури. По този начин апелативните прокурори могат да изпълняват функция, подобна на тази на Инспектората към ВСС, в структурата на прокуратурата. Тази одитна функция може да се съсредоточи върху управленски проверки, които биха могли да допринесат за оценка на начина, по който административните ръководители осъществяват своята ръководна и надзорна дейност (особено по време на първия си мандат). Управленските проверки могат също така да разглеждат какво не е било направено както трябва по определени категории дела. На тази основа бяхме информирани, че различни по-горестоящи прокурори са разгледали разнообразни в тематично отношение преписки, в това число във връзка с корупция, престъпления по непредпазливост и забавени дела. Прокуратурата споделя своите констатации с Инспектората. Констатациите се споделят със съответните началници на отдели. Те също така се споделят йерархично нагоре с Върховната касационна прокуратура. Възможно е да бъдат издавани методически указания за службата като цяло, но не бяха дадени примери за подобни указания, издавани във връзка с горепосочените категории преписки.

При все че признаваме реалната стойност на вътрешните одити в рамките на прокуратурата, считаме, че независимата проверка на прокуратурата на Република България е важна гаранция за независимостта на прокуратурата или начин за осигуряването на тази независимост.

От Инспектората на ВСС ни увериха, че периодично извършват изчерпателни оценки на дейността на всички прокуратури. Не сме напълно убедени обаче, че в хода на проверките, понастоящем извършвани от Инспектората към ВСС, системните проблеми се подлагат на достатъчно обстоен анализ.

Смятаме, че за един външен инспекторат е важно да бъде в състояние независимо да разглежда какво не е било направено както трябва по определени дела, с оглед подобряване на методическите насоки и най-добрите практики, а не просто да наказва отделни лица за неспазени срокове по тези дела.

Смятаме, че занаяд от решаващо значение за общественото доверие в прокуратурата е да бъде дадено уверение от **външна независима структура** за това, че многобройните нарушения на правата на човека, установени от ЕСПЧ, вече не се срещат редовно в рамките на текущите разследвания и дела.

Смятаме, че тази задълбочена работа ще трябва да бъде извършена от проверяващи екипи, които включват висшестоящи и опитни прокурори — евентуално с помощта на някои опитни чуждестранни прокурори. **Следователно нашето виждане за Инспектората към ВСС е неговата роля да се развива в**

**посока по-скоро към оценяване на качеството на процеса на вземане на свързани с дела решения от прокуратурата чрез анализ на конкретни дела и тематичен преглед.**

От това следва, че един напълно независим, външен инспекторат би трябвало да може, след приключване на всички етапи на наказателното производство, по своя инициатива да разглежда чувствителни дела, които имат голяма обществена значимост. Това би означавало външният инспекторат да има възможност да разглежда прокурорските действия по разследванията и делата в отговор на обществени петиции.

Имахме намерение да препоръчаме създаването на **отделен и напълно независим инспекторат** извън официалната структура на ВСС. Не бихме искали обаче да се създават повече органи, отколкото има хора, които да допринасят за тях. **В случай че българските органи сметат, че настоящият Инспекторат към ВСС разполага с необходимия капацитет и опит, за да поеме подобни разширени функции, ние бихме предложили следните изменения в неговата структура.** Бихме препоръчали в бъдеще той да се ръководи от главен инспектор, който да е пенсиониран висш национален съдия или прокурор с общопризнат опит и почтеност и който да се назначава за петгодишен мандат (и да не подлежи на избор). Считаме също така, че главният инспектор следва по своя преценка да може да включва в проверяващите екипи командирвани опитни прокурори от системата на прокуратурата и поне един чуждестранен юрист с познания за българската система и с признат международен опит като прокурор. Докладите на тази нова форма на Инспектората ще се предоставят на главния прокурор, министъра на правосъдието и ВСС. Резюметата на докладите биха могли да бъдат публикувани, когато главният инспектор счете това за важно от гледна точка на обществения интерес. При спазване на тези условия бихме подкрепили по този начин да бъдат разширени правомощията на сегашния инспекторат.

В случай че е невъзможно съществуващата структура на Инспектората към ВСС да се пригоди към тези нови изисквания, препоръчваме създаването на допълнителен, малък външен инспекторат, който да бъде ръководен по същия начин от бивш висш служител от средите на съдиите или прокурорите с обществено признат опит и почтеност, да работи с малък екип от опитни действащи прокурори от по-горна инстанция, командирвани от прокуратурата, и също така да бъде подпомаган при необходимост от опитни чуждестранни прокурори, добре запознати със системата на българското наказателно правосъдие. Този инспекторат трябва да има правомощието да разглежда въпроси във връзка с работата по дела, както е описано по-горе, и да отправя препоръки към главния прокурор, министъра на правосъдието и ВСС. Резюметата на неговите доклади биха могли да бъдат публикувани, когато главният инспектор счете това за важно от гледна точка на обществения интерес.

#### [Отчетност пред Народното събрание](#)

Не препоръчваме да има парламентарен контрол над работата на прокуратурата, но считаме, че главният прокурор следва да се отчита пред обществеността за работата на своята служба чрез Народното събрание. Това в момента е факт, когато главният прокурор представя пред Народното събрание своите много обстойни и съдържателни годишни доклади и когато могат да му бъдат задавани въпроси във връзка с тях. Екипът беше уведомен, че обикновено има малко въпроси. Освен това, по силата на последните изменения в законодателството той може да бъде канен в Народното събрание по други поводи, за да отговаря на въпроси, но не е ясно дали това се е случвало и дали, ако това се случи, тези *ad hoc* изслушвания биха довели до съществен преглед на работата на прокуратурата. Следователно за нас е ясно, че за да може отчетността пред Народното събрание да бъде от полза за работата на прокуратурата, е необходимо да има конструктивно участие от страна на самите народни представители.

Екипът счита, че започнатото, що се отнася до отчитането на главния прокурор пред Народното събрание, следва да се доразвие чрез упражняването на по-редовен надзор върху работата на прокуратурата от страна на Народното събрание. **За тази цел препоръчваме официална комисия, излъчена от състава на Народното събрание, да следи работата на службата на главния прокурор в**



**нейните различни измерения.** Разбира се, именно Народното събрание би било компетентно да определи състава на тази комисия.

Препоръчваме главният прокурор, придружен от свои висши длъжностни лица, да бъде канен да присъства поне **веднъж на всяко тримесечие** на заседания, открити за обществеността. По време на тези заседания биха могли да бъдат засегнати различни аспекти на работата на прокуратурата, имащи отношение към нейната ефективност. Естествено на тези заседания не могат да бъдат обсъждани текущи дела. В същото време могат надлежно да бъдат обсъждани начинът, по който се взимат решенията, и въведените от прокуратурата процедури за вземане на качествени решения. В случай че непредприемането на действия от страна на прокуратурата се дължи на несъвършенства на законодателната уредба, би било от полза членовете на Народното събрание да бъдат уведомявани за въпросните празноти в законодателството. Други въпроси за обсъждане биха могли да бъдат: ресурсите; резултатите от работата на Специализираната прокуратура срещу организираната престъпност и на Специализираното звено за разследване на корупцията; използването на вещи лица; начините, по които службата на главния прокурор взаимодейства с другите звена на наказателното правосъдие, за да се ускори ходът на делата и да се подобри наказателното правосъдие; качеството на разследванията, както и обучението. Подкрепата за жертвите на престъпления е друга тема, която такава комисия би могла да проучи по по-структуриран начин. Екипът счита, че подобна комисия би могла да представя редовно на Народното събрание и на обществеността осмислена информация за затрудненията, срещани при работата на прокуратурата, включително когато съществуват независещи от нея самата пречки.

Екипът счита, че отделно от това главният прокурор трябва да продължи да се явява в Народното събрание за представяне на годишния си доклад. Нашата препоръка за подбрана комисия е в допълнение към сегашната уредба.

В името на по-голяма прозрачност и за да послужи като основа за структуриран парламентарен надзор, **препоръчваме главният прокурор да обмисли възможността да направи обществено достойно възможно най-голяма част от методическите указания и писмената уредба на наказателното преследване, извършвано от прокуратурата, доколкото това е съвместимо с националната сигурност и с ефективното наказателно преследване.** Като отправяме тази препоръка, нямаме предвид да се разкриват вътрешните процедури и процеси, а само писмени указания и практически насоки, които са от значение за разглеждането на делата, ако съществуват такива.

#### [Отчетност пред съдилищата за това как са използвани правомощията за разследване](#)

Направихме преглед на обхвата на правомощията, с които разполага прокуратурата в Република България, за да преценим дали има нужда от повече механизми за предотвратяване на злоупотребата с тези правомощия.

**Като обща оценка считаме, че донякъде има нужда от допълнително регламентиране и че нуждата от по-ефективни процедури за отчетност пред съда е реална.**

#### [Предварителни проверки](#)

Правомощието на прокурорите и на главния прокурор за разпореждане на предварителни проверки, преди да започне досъдебното производство, бе многократно споменавано пред екипа. Някои от нашите събеседници описаха това правомощие като „инструмент за контрол“ от страна на прокуратурата.

Бяхме изненадани да научим, че през 2015 г. е имало 302 541 такива проверки.

Ползата от предварителните проверки е под въпрос, тъй като, доколкото разбрахме, събраните данни ще трябва да бъдат събрани отново, ако бъде образувано досъдебно производство. Предвид големия брой на тези проверки и изразената загриженост от главния прокурор в доклада му относно делата пред ЕСПЧ във връзка с това, че доказателствата често се събират с голямо закъснение, **ние считаме, че по принцип предварителните проверки от страна на прокуратурата и разследващите органи следва да бъдат преустановени.** Преустановяването на предварителните проверки обаче е необходимо да се извърши заедно с цялостно преразглеждане на съществуващите законодателни разпоредби относно събирането и използването на доказателства.

Ако тази препоръка не се приеме, във връзка с **промяната в законодателството, която подкрепяме и според която решенията на прокурорите за или против образуването на досъдебни производства не трябва да се забавят повече от 3 месеца, ние считаме, че като минимум същото изискване следва да се прилага и за предварителните проверки.** В краткосрочен план (в очакване на евентуално по-обстойно преразглеждане на досъдебните производства) следва да се обмисли възможността доказателствата, събрани по време на предварителна проверка, да могат да бъдат използвани в съда. Считаме също така, че всяко публично съобщаване или разгласяване на предварителните проверки може да причини вреда и че те трябва да се съобщават единствено на засегнатите лица. Публичното обявяване, че дадено лице е обект на проверка или разследване, трябва да се отложи до връчването на обвинителния акт.

Разгледахме ситуацията на заподозряно лице, по отношение на което след 3 месеца прокурорът е взел решение да не образува досъдебно производство, което е последвано няколко месеца по-късно от решение за образуване на такова производство. **В случаите, когато има решение за подновяване на досъдебно производство или предварителни проверки, които вече са били прекратени след 3 месеца, считаме, че на ответника следва да се предостави право на съдебно преразглеждане на всяко подновяване на досъдебното производство или допълнителни предварителни проверки, които се основават на същите факти и обстоятелства като тези, които са били известни към момента на вземане на решението за приключване на досъдебното производство или предварителните проверки (*ne bis in idem*)<sup>3</sup>.**

Констатираме, че предварителните проверки често отнемат много време. Член 234 от НПК обаче по принцип предвижда двумесечен срок (който може да бъде удължен) за досъдебното разследване. Предвид това, че всички действия по разследването, извършени по време на предварителните проверки, ще трябва да бъдат наново извършени, **считаме, че обичайният срок, определен в НПК, е нереалистичен и се нуждае от преразглеждане, когато дойде ред за преразглеждане на НПК.**

#### [Системни проблеми, свързани с неефективност на разследването](#)

Неефективното разследване (а оттам и неефективната роля на прокурора при упражняването на надзор над разследването) е важен аспект от сегашния функционален модел на прокуратурата, който е бил критикуван в повече от 45 решения на ЕСПЧ и е описан от ЕКПЧ като „системен проблем“. По-долу са изложени някои от основните проблеми в тази връзка. Цитираните дела илюстрират тези проблеми, но това не означава, че не съществуват и други дела, свързани с въпросната проблематика. Изглежда, че са били предприети някакви мерки с оглед на някои от тези решения на ЕКПЧ.

#### [Произволните откази на прокуратурата да образува наказателни производства не подлежат на съдебен контрол, независимо от наличните доказателства](#)

Този проблем бе повдигнат в решението от октомври 1998 г. по делото „Асенов срещу България“ и в решението от 6 октомври 2015 г. по делото „Стойков срещу България“.

<sup>3</sup> В доклада на прокуратурата на Република България относно делата пред ЕКПЧ констатирахме, че що се отнася до решенията да се започне или прекрати досъдебно производство, изглежда те ще бъдат обвързани с формални критерии и административен контрол от по-високо йерархично ниво.

И двете дела се отнасят до случаи, при които не е било обърнато внимание на твърденията за насилнически действия от страна на полицейските служители в хода на разследванията. В първия случай става въпрос за непълнолетно лице. При такива случаи пострадалият има право да подаде жалба до по-горестоящата прокуратура. Очевидно е, че ако прокурорът от по-горестоящата прокуратура потвърди първоначалното решение, пострадалият не разполага със средство за защита. **Считаме, че пострадалият или неговите близки, като заинтересовани страни, следва да имат право на съдебен контрол в разумен срок по отношение на бездействието на прокуратурата, като се вземат предвид законоустановените срокове.**

Разбираме, че българската система позволява повдигането и поддържането на обвинение от частни лица само при строго ограничени условия. Нашето заключение е, че това право не е ефективно. Считаме, че е необходимо това положение също да бъде преразгледано. Взехме предвид Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления<sup>4</sup>. Считаме, че когато вътрешният контрол върху дадено прокурорско решение да не се образува наказателно производство е бил безуспешен, **на пострадалите следва да се предостави ефективно право да повдигат и поддържат обвинение като частни лица, което да представлява последно средство за получаване на правосъдие.**

[Произволните решения за прекратяване на образувани досъдебни наказателни производства изглежда подлежат на неефективен съдебен контрол, тъй като съдебните разпореждания изглежда не са задължителни](#)

Разбираме, че пострадалите и страните, които са пряко засегнати, могат да поискат упражняването на съдебен контрол при някои обстоятелства, както и че такъв контрол може да бъде упражнен, но е възможно той да не доведе до адекватни действия дори когато съдилищата уважават жалбите срещу прокурорските действия. По делото „Бисер Костов“, жалба № 32662/06, решение от 10 януари 2012 г. (дело относно малтретиране), са отправени твърдения, че е имало умишлени забавяния и произволни откази за продължаване на досъдебното производство въпреки разпорежданията на 4 различни съдии. Впоследствие въпросното производство е било прекратено и не са били образувани дисциплинарни производства срещу съответните прокурори за неспазване на разпорежданията на независимите съдилища.

Това показва, че на практика прокурорите просто са пренебрегнали разпорежданията на съдилищата, което е недопустимо в една система, основана на върховенството на закона. **Имаме впечатлението, че това е проблем, който е общ за цялата система на наказателното правосъдие и трябва да бъде разгледан от ВСС.** Нямаме информация този орган да е предприел някакви мерки за справяне с посочения проблем. **ВСС следва да образува дисциплинарни производства в случаите, при които прокурори не спазват съдебни решения.**

Тъй като изглежда, че прокурорите могат да си присвояват правомощията на съдиите, единствената защита за пострадалите и техните близки в такива случаи изглежда би била правото те да повдигат и поддържат обвинение като частни лица. **В идеалния случай считаме, че при описаните обстоятелства в случаи като този по делото „Бисер Костов“, е необходимо да има ефективна възможност за съдебен контрол на произволни решения за прекратяване на досъдебното наказателно производство, която да е в съответствие с действащата правна уредба в областта на наказателното правосъдие.** Освен това заявяваме още веднъж становището си, че българските органи следва да смекчат подхода си към повдигането и поддържането на обвинения от частни лица и че такива обвинения, към които се прибягва само в изключителни случаи, следва да не подлежат на прекратяване от прокуратурата. Екипът е наясно, че необходимите процедури и гаранции във връзка с института на повдигане и поддържане на обвинение от частни лица ще трябва да бъдат определени на национално равнище.

---

<sup>4</sup> Вж. също доклада на прокуратурата на Република България във връзка с делата на ЕСПЧ, отнасящи се до положението на жертвите на престъпления.

#### [Неизвършване на разследване на обстоятелства, установени от ЕСПЧ или от националните съдилища](#)

Достатъчно е да се цитират два примера от решения на ЕСПЧ, в които е било критикувано неизвършването на ефективно разследване на твърдения за престъпления, обстоятелствата по които са били установени в рамките на съдебно производство.

По делото „[Димов и други срещу България](#)“ (жалба № 30086/05, решение от 6 ноември 2012 г.) ЕСПЧ установи, че при полицейска операция, ръководена от висш полицейски служител, понастоящем политическа фигура, е била използвана прекомерна сила и не е бил защитен човешки живот. След постановяването на решението наказателното дело е било възобновено по искане на прокуратурата, но изглежда е било прекратено след изборите.

По делото „[Ленев срещу България](#)“ (жалба № 41452/07, решение от 4 декември 2012 г.) става въпрос за отказ от ефективно разследване на установено от българските съдилища извършване на изтезания, използвани за получаване на признание.

**Необходимо е поуките от тези дела и всякакви предприети коригиращи мерки да бъдат включени в обучението на полицейските служители и прокурорите.**

#### [Произволната преценка относно възобновяване на прекратено наказателно производство \(при липса на нови доказателства или обстоятелства\) не подлежи на съдебен контрол](#)

Този проблем бе разгледан в друго решение, постановено срещу България — това по делото „[Филева срещу България](#)“ (жалба № 3503/6, решение на ЕСПЧ от 3 април 2012 г.).

И ние считаме, че възможността за спиране и възобновяване на дела при липса на нови доказателства или обстоятелства също може да доведе до злоупотреба с процеса. **Считаме, че са необходими допълнителни гаранции срещу такива действия на прокуратурата, за да бъдат предотвратени евентуални злоупотреби от нейна страна. За справяне с такива ситуации също трябва да бъде създаден механизъм за ефективен и адекватен съдебен контрол, който е в съответствие с правната уредба на българското наказателно производство.** Въз основа на гореизложеното следва, че решенията, постановени от съдилищата, следва да бъдат спазвани от прокурорите.

#### [Свобода на преценка на следователите и прокурорите да разследват определени аспекти по делото и същевременно да не обръщат внимание на други важни аспекти](#)

В решението си по делото „[С.З. срещу България](#)“ Съдът критикува прекомерните забавяния в хода на наказателното производство и липсата на разследване по определени аспекти на делото.

Получихме информация относно евентуална липса на разследване на релевантни аспекти по друг случай. Случаят със записите от Банкя възниква вследствие от незаконно подслушване, запис от което изтича в публичното пространство. Твърди се, че от записа става ясно, че тогавашният ръководител на Софийска градска прокуратура е споделил с бивш министър, заподозрян в корупция, определена информация по делото, водено срещу него. Очевидно не е било проведено разследване относно съдържанието на записа, а само относно неговия произход.

Във връзка с друг случай екипът беше изненадан от факта, че макар явно да е имало публични признания на вина, те изглежда не са могли да бъдат използвани като доказателства от прокуратурата. **Ако това наистина е реален проблем, той следва да бъде разгледан при изменението на НПК.** Считаме, че когато в хода на разследвания се правят важни твърдения и не се предприемат действия за проверка на тези твърдения, за заинтересованото лице е трудно да инициира производство за съдебен контрол, без да разполага с някакво общо описание на вече предприетите мерки. **Това подчертава**

**необходимостта от по-голяма прозрачност и публична отчетност на дейността на главния прокурор във връзка с мерките, предприети по важни разследвания от обществен интерес.**

#### [Отговорът на Прокуратурата на Република България по отношение на негативните констатации на ЕСПЧ](#)

Няколко събеседници заявиха, че не били чували много в публичното пространство за отговор от страна на главния прокурор по отношение на многобройните решения, постановени от ЕСПЧ срещу България. Бяхме информирани, че са били организирани обучения по въпроси, свързани с решенията на ЕСПЧ, и че се извършва преглед на всички решения, за резултатите от който ще бъде изготвен доклад до края на годината.

Наскоро получихме този доклад. В него се описват подробно констатациите и поуците, които следва да бъдат извлечени, особено по отношение на неефективните разследвания по наказателни дела и позицията на прокуратурата на Република България. В него също така са формулирани конкретни препоръки за законодателни и организационни мерки, както и за действия по предоставяне на методически насоки. **В съответствие с този доклад считаме, че главният прокурор и неговите старши служители следва да имат ясна роля по отношение на предоставянето на ръководни методически насоки.**

След като докладът на главния прокурор е вече изготвен, следващата стъпка е главният прокурор и подчинените му административни ръководители да определят конкретните мерки, които да бъдат включени в план за действие. **Този план следва да гарантира, че движението на висящите дела в системата не се извършва в противоречие с решенията на ЕСПЧ, постановени по дела срещу България. Когато са налице дела, по които може да не е изпълнено това изискване, те следва да бъдат преразгледани. Считаме, че ще е необходимо допълнително обучение за всички прокурори във връзка с констатациите от анализа на решенията на ЕСПЧ (и то следва да бъде задължително за всички прокурори). Също така считаме, че на Инспектората към ВСС следва да бъде отредена проактивна роля във връзка с оценката, извършена на принципа на случайния подбор, на работата по дела от гледна точка на ЕКПЧ.**

#### [Информация за обществеността](#)

Прокуратурата на Република България съзнава, че има нужда да развие своите връзки с обществеността, ако желае да разсее недоверието, което се е натрупало от предходни години. Следва да се приветства фактът, че в структурата на прокуратурата вече има служители за връзки с медиите.

**Би било от полза да бъде разработена нова цялостна стратегия за връзки с обществеността, в която да бъде обяснено по-подробно как работи прокуратурата.**

**Може да е полезно също така внимателно да се подберат някои по-млади служители, които да бъдат обучени за връзки с медиите и посредством които да се споделят по-открито в интервюта някои от трудностите, които прокуратурата среща във връзка с повдигането на обвинения (например събиране на доказателства от чужбина) и да се изтъкват постигнатите успехи при наказателното преследване на организираната престъпност и корупцията. **Както при всички интервюта с медиите, не следва да се коментират публично конкретните решения, които прокурорите са взели.****

**Може също да се помисли за организирането на дни на отворените врати в прокуратурите, за да се създаде по-силно чувство на съпричастност към тяхната работа в съответните териториални единици.**

#### [Надзор за законност по граждански и административни дела](#)

Забелязахме, че прокуратурата в България продължава да играе значителната роля при надзора за законност по граждански и административни дела. Чухме оплаквания, че прокурорите имали работа по

твърде много граждански и административни дела от малък интерес и това имало демотивиращо въздействие върху тях. Ограничаването на някои от тези задължения би освободило повече човешки ресурси в прокуратурата за целите на наказателното преследване. **Считаме, че следва да се преразгледат задълбочено функциите на Прокуратурата на Република България по граждански и административни дела и съвместимостта на тези функции с основна задача на прокуратурата да повдига и поддържа обвинение по наказателни дела.** Екипът препоръчва да се обмисли сериозно възможността за прехвърляне на по-голямата, макар не и цялата, част от тази работа на други публични органи, особено в областите, в които понастоящем надзорът за законност се отнася до вземането на решения по въпроси, свързани с икономически и търговски интереси.

## 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) плановете 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 прокурорите<sup>5</sup>.**

## 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**

---

<sup>5</sup> Макар 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.

**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-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.

### 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 решенията 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 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.**

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 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.

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 12<sup>6</sup> 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.

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**

---

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

**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.

#### 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 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 спираня 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 използват 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 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. Разпоредването следва да влиза в сила незабавно, т.е. веднага след като бъде издадено.

#### [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 130 660<sup>7</sup>). 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.**

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 препоръчавме) 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 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**

<sup>7</sup> Данните са посочени в годишния доклад на прокуратурата съответно на страници 72 и 7.

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 приветстваме. Министерството на правосъдието невиняги 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 третират 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.**

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 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, битова 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 разпилано.**

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.**

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 заплатят 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 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 подходят 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. Въсъщност 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 лица<sup>8</sup>, 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.**

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 неудържими. 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 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**

---

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

нужда от повече гъвкавост по отношение на необходимостта от някои криминалистични анализи и формата, в който 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 преглеждат 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 от както 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.**