



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

УТВЪРЖДАВАМ:

ГЛАВЕН ПРОКУРОР  
СОТИР ЦАЦАРОВ  
20.02.2017 г.



## ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

за изпълнение на препоръките по Независимия анализ на прокуратурата

Планът за действие обхваща само тези препоръки от анализа, които могат да бъдат изпълнени изцяло или поне частично от ПРБ. Извън обхвата му са препоръки, които обхващат законодателни изменения и действия от компетентността на други органи на държавната власт. По отношение на тях, ПРБ /като отговорна институция, посочена наред с МП/ ще вземе отношение при реализиране на Мярка 13 от Плана за действие на Министерски съвет, одобрен с решение № 139/23.02.2017 г. Мярката предвижда до м. май 2017 г. да се изработи проект на Пътна карта за изпълнение на препоръките от независимия анализ.

В плана са предвидени мерки, осигуряващи изпълнение на отделните препоръки /изведени дословно от анализа/.

### *Мярка № 1*

**Препоръка:** *Като не се препоръчва парламентарен контрол над работата на прокуратурата, главният прокурор да се отчита пред обществеността чрез Народното събрание - пред негова комисия. Главният прокурор да присъства с екипа си поне веднъж на тримесечие на открити за обществеността заседания, на които биха могли да се засегнат различни аспекти на работата на прокуратурата, имащи отношение към ефективността ѝ. На заседанията не могат да се обсъждат текущи дела (л. 8 и 9).*

**Изпълнение:** Веднага след формирането на временна парламентарна комисия за изработване на проект за Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, главният прокурор да отправи предложение в този правилник да се предвиди изслушването му на всеки три месеца от Правната комисия на парламента. То следва да е по въпроси, свързани с необходимостта от законодателни промени, необходими ресурси на държавното обвинение, както и ефективността на противодействието на корупцията и организираната престъпност. Тези редовни изслушвания следва да са отделни от обобщените доклади, които главният прокурор периодично внася в Народното събрание, съгласно чл. 84 т. 16 изр. 2 от Конституцията.

**Отг.:** главен прокурор

**Срок:** до 25.04.2017 г. и на всяко тримесечие

### **Мярка № 2**

**Препоръка:** За по-голяма прозрачност и за да послужи като основа за структуриран парламентарен надзор, главният прокурор да обмисли възможността да направи обществено достояние 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 (л. 9)

**Изпълнение:** Извършване на пълен преглед и систематизация на всички вътрешни актове, действащи в ПРБ. Въз основа на това - публикуване на всички методически указания на свободен достъп на интернет страницата на прокуратурата, с изключение само на тези, които съдържат класифицирана информация или касаят вътрешна организация.

**Отг.:** Отдел 05 „Аналитичен“ - ВКП

**Срок:** 30.06.2017 г.

### **Мярка № 3**

**Препоръка:** Промяна в регламента на предварителните проверки (л. 10), като те или да бъдат преустановени или да не се забавят повече от 3 месеца.

**Изпълнение:**

Чл. 145 ал. 2 ЗСВ вече урежда такъв срок. Със заповед на главния прокурор от 01.11.2016 г. е утвърдено Указание за прилагането на тази разпоредба от ЗСВ, с цел недопускане забавянето на проверките. Паралелно с това, да се подготви експертно предложение за изменение в НПК и ЗСВ, за цялостно изпълнение на препоръката – преосмисляне на института на проверката и на хипотезите за започване на наказателно производство.

**Отг.:** Отдел 05 „Аналитичен” – ВКП и ВАП, съвместно с представители на академичната общност.

**Срок:** 30.09.2017 г.

#### **Мярка № 4**

**Препоръка:** В съответствие с доклада на ПРБ по констатациите на ЕСПЧ (л.12,13, 17):

- главният прокурор и подчинените му административни ръководители да определят конкретни мерки, които да бъдат включени в план за действие.
- задължително обучение за всички прокурори във връзка с констатациите от анализа на ПРБ на решенията на ЕСПЧ.

#### **Изпълнение:**

1. оповестяване на Анализа на интернет страницата на ПРБ и изпращането му на министъра на правосъдието и министъра на вътрешните работи
2. провеждане на обучение на прокурори във всички апелативни зони по тема решенията на ЕСПЧ, по които е констатирано неефективно разследване
3. планиране на контролно-ревизионната дейност с акцент върху ефективността на разследването за престъпления, които засягат правата по чл. 2 и чл. 3 ЕКПЧ
4. Изготвяне на експертно предложение до МВР за въвеждане на задължително начално обучение на новоназначените разследващи полицаи в Академията на МВР, както и на текущи обучения за повишаване на квалификацията им; готовност за участие на прокурори в тези обучения
5. Изготвяне на предложения за актуализиране на съвместните актове между прокуратурата и ведомства, на които обичайно се възлагат проверки по ЗСВ. Актуализиране на съвместните инструкции по чл. 138 т. 9 ЗСВ относно показателите за предоставяне на информация за разследванията, вкл. и на данни за натовареността на органите на разследване.
6. Създаване на механизъм за обмен на информация и взаимодействие между ПРБ и МП в случаите на образувани дела пред ЕСПЧ, с основание неефективно разследване /споразумение между прокуратурата и министерството/.

#### **Отг. и срок:**

по т. 1 – главен прокурор, срок 15.03.2017 г.

по т. 2 – отдел 05 „Аналитичен” - ВКП, срок 30.06.2017 г.

по т. 3 – отдел 06 „Административен” - ВКП, срок 30.04.2017 г.

по т. 4 – отдел 05 „Аналитичен” - ВКП, срок 30.05.2017 г.

по т. 5 – отдел 05, срок до 30.06.2017 г.

по т. 6 – главен прокурор, отдел 05 „Аналитичен” – ВКП, срок 30.06.2017 г.

### **Мярка № 5**

**Препоръка:** Да се разработи нова цялостна стратегия за връзки с обществеността, в която:

- да бъде обяснено подробно как работи прокуратурата;
- да се подберат по-млади служители, които да бъдат обучени за връзки с медиите и които да споделят по-открито в интервюта трудностите, които прокуратурата среща във връзка с повдигането на обвинения (напр. събиране на доказателства от чужбина) и да изтъкват постигнатите успехи при наказателното преследване на организираната престъпност и корупцията
- при интервюта не следва да се коментират публично конкретните решения, които прокурорите са взели.
- да се организират дни на отворените врати в прокуратурите (л. 13)

**Изпълнение:**

1. актуализиране на Правилата за медийна комуникация в системата на ПРБ
2. изготвяне на анализ на практиката на административните съдилища по дела по Закона за достъп до обществена информация, по които страна е ПРБ и публикуване на анализа на вътрешния информационен сайт, на вниманието на всички прокурори
3. изготвяне на анализ на практиката на Комисията за защита на личните данни по дела по Закона за защита на личните данни, по които страна е ПРБ и публикуване на анализа на вътрешния информационен сайт, на вниманието на всички прокурори

**Отг. и срок:**

по т. 1 - говорител на главния прокурор, Дирекция „Връзки с обществеността“, 30.05.2017 г.

по т. 2 и т. 3 – отдел 05 „Аналитичен“ – ВКП и Дирекция „Административно – правна“, 30.04.2017 г.

### **Мярка № 6**

**Препоръка:** Стандартът за вземане на решение по вътрешно убеждение следва да бъде изменен за прокурорите, като (л.15):

- бъде в насока дали са налице законни и достатъчни доказателства, въз основа на които е вероятно съдът да произнесе осъдителна присъда. 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 член 14 НПК не се промени, главният прокурор да даде ясни методически насоки за тълкуването му, за да се осигури последователност при вземането на решенията от прокурорите

**Изпълнение:**

1. изготвяне от ПРБ на експертно предложение до МП за промяна на чл. 14 НПК
2. до евентуална законодателна промяна, съгласно алтернативното предложение, подготовка на проект на указание на главния прокурор

**Отг.:** Отдел 05 ВКП „Аналитичен” – ВПК, съвместно с представители на академичната общност

**Срок:** 30.06.17 г.

**Мярка № 7**

**Препоръка:** *Всички въпроси, свързани с политиката за 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 (л. 16).*

**Изпълнение:** Изготвяне от ПРБ на експертно предложение за законодателни промени в ЗСВ и други закони в тази насока. Внасяне в Прокурорската колегия на ВСС на предложение за изменение на системата на формиране на възнагражденията на прокурорите и следователите, с цел въвеждане на финансови стимули при постигнати резултати в определени области /напр. противодействие на корупцията/

**Отг.:** отдел 05 „Аналитичен” – ВКП, главен прокурор

**Срок:** 30.11.2017 г.

**Мярка № 8**

**Препоръка:** *Главният прокурор да взема решения за темите, по които е необходимо задължително обучение, като най-малко трябва да има задължителни курсове за наказателно преследване на корупцията и организираната престъпност и отнемане на незаконно придобито имущество. Административните ръководители да имат по-голяма роля в предлагането на обучения и да гарантират участието на персонала в тях. (л. 17).*

**Изпълнение:**

1. включване във вътрешната обучителна програма на посочените теми, както и на цялостен обучителен курс „Корупционни престъпления”
2. допълване на правилата, по които функционира вътрешно-обучителния календар с повече задължения за административните ръководители

**Отг. и срок:**

по т. 1 - Отдел 05 „Аналитичен” - ВКП, срок постоянен

по т. 2 – отдел 05 „Аналитичен” - ВКП, срок 30.03.2017 г.

### **Мярка № 9**

**Препоръка:** Главният прокурор да извърши (на основата на текущото и очакваното работно натоварване и сложността на делата), солиден и актуален анализ на необходимостта от прокурори и следователи в борбата срещу организираната престъпност и корупцията, въз основа на който да бъдат открити достатъчен брой нови длъжности (л. 17).

#### **Изпълнение:**

1. изготвяне на анализ на ефективността на Специализираната прокуратура
2. внасяне на предложение до Прокурорската колегия на ВСС за увеличаване на броя на прокурорите и следователите в Специализираната прокуратура

**Отг.:** ръководство на ПРБ

**Срок:** 30.04.17 г.

### **Мярка № 10**

**Препоръка:** Относно съдебната карта по-ефективно решение е създаването на „окръжни центрове“, които обслужват не само окръжните съдилища, но и предоставят резерв от човешки ресурси, който да бъде използван от районните съдилища в зависимост от нуждите.

Препоръчва се преразглеждане на необходимостта от настоящия брой военни прокуратури (л. 18).

#### **Изпълнение:**

1. създаване на работна група със задача: изработване на методология за оптимизиране на броя на районните прокуратури и статут на териториалните отделения
2. обсъждане на предложението на работната група с административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури
3. внасяне на предложение до Прокурорската колегия на ВСС за приемане на принципен подход за такова оптимизиране
4. анализ на ефекта от дейността на окрупнените военни прокуратури, както и на районирането им на територията на страната

#### **Отг. и срок:**

по т. 1, т. 2 и т. 3 - ръководство на ПРБ, 30.04.2017 г.

по т. 4 – отдел 05 „Аналитичен“ - ВКП, 30.06.2017 г.

### **Мярка № 11**

**Препоръка:** Нужно е чл. 246 НПК вр. чл. 249, ал. 2 НПК да бъде основно изменен, за да се намали ненужният формализъм при изготвяне на обвинителните актове. Те следва да бъдат по-опростени, като в тях в най-кратка форма се излагат обстоятелствата, свързани с престъплението (л.

20). Действащата процесуална разпоредба относно прочитането на обвинителния акт в съда да бъде отменена – вместо това да бъдат резюмирани от прокурора, ако по тях няма спорни правни въпроси (л. 21).

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 (л. 20).

**Изпълнение:**

1. Изготвяне на експертно предложение за промяна на НПК относно обхвата и съдържанието на обвинителните актове
2. До промяна на закона – въвеждане на изменения в Указанието за наказателно съдебен надзор

**Отг. и срок:**

По т. 1 – отдели 02 „Досъдебен“, 03 „Съдебен“ и 05 „Аналитичен“ – ВКП, съвместно с представители на академичната общност, срок 30.06.2017 г.

По т. 2 – отдели 03 „Съдебен“ и 05 „Аналитичен“, срок 30.05.2017 г.

**Мярка № 12**

**Препоръка:** 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. Да се помисли за предоставянето на практически указания на съдиите във връзка с еднаквото прилагане на закона по други въпроси (л. 20).

**Изпълнение:**

1. Внасяне на искане до ВКС за тълкувателно решение относно основанията за връщане на делата на досъдебното производство и съществените процесуални нарушения, свързани със съдържанието на обвинителния акт
2. Идентифициране на принципни въпроси по приложението на НК и НПК, по които е налице противоречива практика на наказателните съдилища и вънасяне на искания за постановяване на тълкувателни решения от ВКС

**Отг.:** главен прокурор

**Срок:** 30.09.17 г.

### **Мярка № 13**

**Препоръка:** При бъдещо изменение на НПК да бъдат преразгледани основанията за спиране, които дават на прокурора прекалено голяма свобода на преценка (и могат да доведат до злоупотреба).

Докато настане време за изменението на НПК, Главна прокуратура в процеса на вътрешния си одит и ИВСС да прегледат делата, които понастоящем са спрени, за да се гарантира, че тези правомощия не се използват неправомерно, особено по дела за корупция (л. 22).

**Изпълнение:**

До евентуални промени в НПК, издаване на разпореждане от главния прокурор до апелативните и окръжните прокуратури в страната да включват задължително в ревизионната си дейност /на всяко полугодие/ преглед и анализ на спрените дела.

**Отг.:** отдел 06 „Административен” – ВКП, главен прокурор

**Срок:** 30.06.17 г.

### **Мярка № 14**

**Препоръка:** Промени в режима на СРС: 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.

По всяко дело да се произнася само един съд, като 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 (л. 23).

**Изпълнение:** Изготвяне на експертно предложение от ПРБ за изменения в НПК и ЗСРС в тази насока, след извършване на анализ от междуведомствена работна група

**Отг.:** ръководство на ПРБ

**срок:** 01.10.17 г.



### **Мярка № 15**

**Препоръка:** Изменения в НК по отношение на корупционните престъпления, съответно:

- чл. 282 НК трябва да се преразгледа, тъй като нарушението или злоупотребата със служебно положение не се прилага за длъжностни лица в търговски дружества, кооперации 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.

- има голям смисъл в приемането на разпоредби, които инкриминират самото извършване на престъпното действие, без да е необходимо да се доказва каквато и да е действителна или потенциална вреда, причинена от нарушаването на разпоредбите за възлагане на обществени поръчки (л. 24).

**Изпълнение:** Изготвяне на експертно предложение от ПРБ за промяна в НК по отношение на длъжностните и корупционните престъпления, като резултат от дейността на създадена и функционираща работна група с участие на представители на академичната общност

**Срок:** 30.06.17 г.

### **Мярка № 16**

**Препоръка:** Необходимо да се създаде цялостна политика на зачисляване на поне още 50 специализирани следователи в Специализираното антикорупционно звено /СЗА/, които да работят дейно със служителите на ДАНС (с правомощия за разследване, съгласно препоръката) за установяване на корупция на високо равнище.

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 (л. 25)

**Изпълнение:**

1. кадрово укрепване на СЗА
2. предложение до министъра на вътрешните работи за увеличаване на броя на служителите на МВР, които са постоянно командировани в СЗА
3. извършване на анализ на резултатите от всички доклади, подадени от финансовото разузнаване през последните 3 години, по които не е било образувано досъдебно производство.

**Отг. и срок:**

по т. 1 – главен прокурор, 30.06.2017 г.

по т. 2 – главен прокурор, 30.05.2017 г.

**Мярка № 17**

**Препоръка:** За преодоляване на констатираните два проблема: забавяне от някои прокурори по обработването на изходящите ЕЗА, както и на известно нежелание (особено у РП) за изпълнение на ЕЗА, когато местонахождението на някой от подсъдимите им е известно, е необходимо допълнително обучение (л. 26).

**Изпълнение:** Извършване на анализ на дейността на прокуратурите в страната по ЕЗА и провеждане на обучение на прокурорите

**Отг. и срок:**отдел 04 „Международен” - ВКП, срок за анализа – 30.05.2017 г., срок за провеждане на обученията - през второто полугодие на 2017 г.

**Мярка № 18**

**Препоръка:** Предвид данни за бездействие на българските органи при извършване на контролирани доставки на територията на България, както и за ненавременен получаване на резултатите от поискани СРС, вкл. подслушване 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 (л. 26).

**Изпълнение:** Извършване на анализ на дейността по посочените проблеми, вкл. при необходимост от междуведомствена работна група, и доклад с конкретни предложения за преодоляване на проблемите и пропуските в тази насока

**Отг.:**отдел 04 „Международен” – ВКП

**Срок** – 30.06.2017 г.

**Мярка № 19**

**Препоръка:** Тъй като правоприлагащите органи и прокурорите не могат да запорират имущество, прехвърлено от престъпника на трето лице, а това е правомощие само на Комисията (КОНПИ), трябва:

- да има по-тясно сътрудничество между прокурорите, следователите и Комисията, за да се гарантира, че на ранен етап от разследването се разглежда въпросът за запориране на цялото имущество, което може да бъдат предмет на конфискация от съда, преди то да бъде разпилано
- наблюдаващите прокурори да упражняват надзор върху важните разследвания (особено по дела за организирана престъпност и за корупция) по-дейно като дават указания на подходящо обучени да провеждат финансови разследвания служители, 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

- настоящата липса на експертен опит на правоприлагащите органи в областта на финансовите разследвания да бъде запълнена приоритетно чрез набирането, обучението и разполагането на полицейски служители, способни да провеждат сложни финансови разследвания (л. 27 и 28).

**Изпълнение:**

1. преценка на необходимостта от допълване/изменение на акта за взаимодействие между ПРБ и КОНПИ, с цел подобряване на сътрудничеството
2. актуализиране на Указанието за всеобхватна финансова проверка

**Отг.:** отдели 01 „Специализиран“ и 05 „Аналитичен“ – ВКП

**Срок:** 30.06.2017 г.

**Мярка № 20**

**55. Препоръка:** Предвид многократните искания на съдилищата за повече експертизи и до приемане на съответно законодателство е необходимо (л. 29):

- да започнат дискусии между главния прокурор и министъра на правосъдието в рамките на ВСС относно съдебните искания в тази област

- да се проведе добросъвестен диалог между прокуратурата и съдиите на подходящо управленско равнище по практически въпроси, които водят до ангажиране на ресурсите, свързани с използването на вещи лица, с цел намирането на практически решения в рамките на съществуващите ресурси

**Изпълнение:** По инициатива /предложение/ на ПРБ да се създаде съвместна работна група с представители на ВКС и съдилища от страната, на ВКП и прокуратури от страната и на МП, която да обсъди препоръката и да излезе с предложение за действие

**Отг.:** заместник на главния прокурор по разследването

**Срок:** за предложението - 30.05.2017 г.

**Мярка № 21**

**Препоръка:** Необходимо е по-тясно сътрудничество и активен диалог между ПРБ и експертната общност за повече гъвкавост относно необходимостта от някои криминалистични анализи и формата, в която се извършват.

Да започне структурирана програма от срещи между ПРБ и НИКК на подходящо управленско равнище, да се обсъдят проблемите и се търсят работещи решения (л. 30).

**Изпълнение:** По инициатива от страна на ръководството на ПРБ да се проведат съвместни работни срещи с НИКК към МВР и с организации на вещи лица

**Отг.:** заместник на главния прокурор по разследването

**Срок:** 30.05.2017 г.