

СТАНОВИЩЕ **НА ПРОКУРАТУРАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

След извършен свой анализ на ефекта от изпълнението на Плана за действие на ПРБ¹ и на устройственото, материално и процесуално законодателство, регламентиращо дейността на прокуратурата и следствените органи, както и след съобразяване с мнения на прокурорите и следователите²,

ПРЕДЛАГАМЕ

ПОДКРЕПА НА ИДЕИТЕ ЗА РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, В СЛЕДНИТЕ НАСОКИ:

I. Висш съдебен съвет и статут на прокурорите и следователите

1. Относно структурата на Висшия съдебен съвет и избора на неговите членове

Преценката за вътрешната структура на кадровия орган следва да се направи с оглед на това, дали тя ще допринесе в максимална степен за независимостта на съдебната власт и доброто ѝ управление, както и за обективното оценяване на професионалните и лични качества на прокурорите и следователите и така – за справедливото им кариерно израстване.

В този смисъл, изразяваме подкрепа за реструктурирането на ВСС на две колегии – колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите. Въпросите на кариерното развитие, както и тези на дисциплинарната отговорност, следва да се обсъждат и решават отделно за съдии и отделно за прокурори и следователи в съответната колегия. Считаме, че такъв модел на вътрешна структура на съдебния съвет може да се постигне чрез промени в ЗСВ, като ясно бъдат определени правомощия на колегиите и правомощия на целия пленарен състав на ВСС, в съответствие с конституционните норми.

¹ Планът за действие е приет с решение на ВСС – протокол № 30/27.07.2013 г., след извършен Функционален анализ в ПРБ, съобразно препоръките на Доклада на ЕК по МСП от 18.07.2012 г. Обхваща периода 01.09.2013 г. – 01.03.2015 г., като към настоящия момент е осъществено почти цялостно изпълнение на предвидените мерки, които са от компетентността на ръководството на прокуратурата.

² Съобразно решение на ВСС – протокол № 45/15.10.2014 г., касаещо проекта на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, са проведени обсъждания в прокуратурите и национално съвещание; осъществено е и проучване на мненията чрез анкета.

Считаме, че съдебният съвет следва да продължи да работи като постоянно действащ орган. Като цяло, този модел има значителни предимства в сравнение със съществувалия преди модел на колективен орган, който работи на сесии.

Изразяваме безусловна подкрепа за въвеждане на пряк избор на членовете на ВСС от магистратската квота,³ след прозрачна процедура по номиниране на кандидатите и обсъждане на техните качества.

2. Относно Инспектората на Висшия съдебен съвет

С оглед на възможното реструктуриране на ВСС на колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите, считаме за възможно и вътрешно реструктуриране на ИВСС, като бъдат формирани инспекторски групи по същия модел. Проверките на дейността на съдилищата и на организацията по образуването и движението на съдебните дела следва да се осъществяват само от инспектори за съдии, а проверките на прокуратурите и следствените органи, както и на движението на преписките и делата – само от инспектори за прокурори и следователи. Правомощия като тези по сегашния чл. 54 ал. 1 т. 4 – 10 ЗСВ да се осъществява от целия инспекторски състав. Такова реструктуриране може да се постигне отново само чрез промени в устройствения закон и е въпрос по-скоро на вътрешна организация в рамките на самия ИВСС.

3. Относно дисциплинарната отговорност на магистратите

Предлагаме дисциплинарните дела да се разглеждат от Дисциплинарен съд, чийто членове не са членове на ВСС, но се избират по същия ред от органите на съдебната власт. Съдиите, съответно прокурорите и следователите да избират пряко⁴ дисциплинарна колегия на съдиите/дисциплинарна колегия на прокурорите и следователите измежду действащите магистрати. Колегиите да работят по еднакви правила и единни критерии при реализиране на дисциплинарната отговорност. Избраните техни членове продължават работата си в системата, като разглеждат дисциплинарни дела само след определянето им чрез жребий като членове на Дисциплинарен съд по конкретно дело. Дисциплинарният съд /състав/ постановява решение, с което предлага на ВСС да наложи наказанията понижаване или освобождаване от длъжност /с оглед

³ На практика такъв е изборът на член на ВСС от квотата на следователите – чл. 21а ЗСВ.

⁴ Едновременно с прекия избор на членове на ВСС и със същия мандат.

разпоредбата на чл. 130 ал. 6 т. 2 от Конституцията/ или сам налага наказание измежду останалите /по-леките/ дисциплинарни санкции.

Различните функционални задължения, както и различният процесуален статут на съдиите и на представителите на държавното обвинение налагат вместо единен Кодекс за етично поведение на българските магистрати, ВСС /след съответни изменения в ЗСВ/ да приеме отделни правила – Етичен кодекс на съдиите и Етичен кодекс на прокурорите и следователите.

4. Относно назначаването в органите на съдебната власт

- Първоначалното назначаване да се ограничи до първоинстанционно ниво на органите на съдебната власт и при „до 20 на сто“ от свободните магистратски длъжности.

- Повишаването в длъжност да се ограничи до второ по-горно ниво от заеманата длъжност и към кандидата да се поставят допълнителни изисквания за придобит статут на несменяемост и минимум три години работа на длъжността, която се заема към момента.

- Да се дефинира преместването като преминаване на еднаква по степен, съответна или по-ниска от заеманата длъжност. Преместването на съответна длъжност да се извършва по документи при разписан регламент от кадровия орган, а преместване на приравнена длъжност⁵ – чрез конкурс.

- Да се определят изисквания към състава на конкурсните комисии и процедурата по избора им. Подкрепяме и вариант за децентрализиране на конкурсите при единен утвърден стандарт за действията при провеждане на конкурсите.

- За подобряване на кадровия подбор при извършване на конкурси чрез събеседване и осигуряване на равнопоставеност на кандидатите да се уеднаквят критериите, показателите и материята, по която ще се провежда събеседване в определените конкурсни процедури.

- До конкурс за административни ръководители да се допускат магистрати които имат оценка „много добра“ от последната атестация, нямат налагани дисциплинарни наказания и имат стаж за съответната длъжност. Кандидатстването да се допуска само до ръководна длъжност от непосредственото по-горното ниво, от това, в което работи магистратът.

5. Относно атестирането на магистратите

⁵ Например от прокурор в районна прокуратура в съдия в районен съд

Необходимо е атестациите да се превърнат в действителен инструмент, гарантиращ обективното оценяване на професионалните и лични качества. Оценката трябва ясно да посочва степента на изпълнение на служебните задължения. В тази връзка предлагаме:

- да се въведе механизъм за контрол относно спазването на Етичния кодекс в ежедневната работа на магистратите

- да се провеждат междинни атестирания до придобиване на статут на несменяемост

- съответният административен ръководител да изготвя оценка на работата на младшите прокурори преди преназначаването им за прокурори

- атестирането за придобиване статут на несменяемост да се извършва по показатели, даващи възможност за обосноваване и обективно становище за оставането на магистрата в системата на съдебната власт

- периодично атестиране и повишаване в ранг да се извършва само след придобит статут на несменяемост.

6. Относно диалога със съсловните организации

Предлагаме, чрез изменения в ЗСВ, да бъде създаден Съвет за партньорство към ВСС. В него следва да бъдат представени съсловните организации на съдии, прокурори, следователи и съдебни служители. Основната задача на Съвета за партньорство да е отстояване на професионалните и социално-икономическите интереси на магистратите и служителите, чрез постоянен диалог със съдебния съвет.

II. Организация и система на прокуратурата

1. Относно структурата на прокуратурата и йерархията в системата на ПРБ

Считаме, че следва да се приведат в съответствие нормите на глава шеста „Прокуратура“ от ЗСВ с чл. 126 ал. 1 и 2 от Конституцията и по категоричен начин в закона да бъдат отграничени функциите на административните ръководители по административно-организационното ръководство от магистратските им функции, както и ясно да се формулират същинските прокурорски правомощия на прокурора от погорестоящата прокуратура /само по линията на инстанционен и служебен контрол/. Това ще се постигне като:

- се отмени изцяло ал. 3 на чл. 136 ЗСВ /„Прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор“/.

- се измени чл. 136 ал. 1 ЗСВ, като се впише конституционната разпоредба, че „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата“ и изр. 1-во има следната редакция: „Прокуратурата в Република България е единна и се състои от главен прокурор, ВКП, ВАП, НСлС, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни и районни прокуратури“.

- се измени чл. 136 ал. 4 ЗСВ /“Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички прокурори и следователи са подчинени на административния ръководител на съответната прокуратура“/, като се премахне изразът „подчинен/и“ и нормата придобие следния вид: „Прокурорите и следователите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура“.

- се създаде нова разпоредба, която разписва, че в административно-организационен план всеки административен ръководител е подчинен на по-горестоящите административни ръководители.

С предлаганите промени ще се внесе яснота в устройствения закон по отношение на двете функции, които се изпълняват от административните ръководители /и прокурори/, а по този начин - и за естеството на централизацията в ПРБ. В рамките на единната прокуратура^б ще се постигне сериозна децентрализация, която от една страна ще повиши отговорностите на административните ръководители, а от друга ще създаде допълнителни гаранции за независимост на всеки прокурор и следовател.

2. Относно разпорежданията на прокурор от горестояща прокуратура

Да се създаде система от допълнителни гаранции за ненамеса във вътрешното убеждение на прокурорите, като:

- се измени чл. 143 ал. 3 ЗСВ /“Писмените разпореждания на по-горестоящия по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му

^бЧл. 127 от Конституцията използва термина „прокуратура“, а НЕ „прокуратури“, за разлика от множествения израз „съдилищата“ /а не „съдът“/ в чл. 120 и чл.121.

прокурори.“/ като се добави, че освен писмени, задължителните за изпълнение указания трябва да са и мотивирани. Аналогична промяна да бъде направена и в чл. 46 ал. 3 НПК.

- се приемат нови разпоредби в ЗСВ и НПК, които да дадат възможност на наблюдаващия прокурор, ако не е съгласен с дадените му указания /писмени и мотивирани/, да поиска отмяната им от горестоящата прокуратура на издалия разпореждането прокурор.

По този начин ще се повишат сериозно изискванията към разпоредителните актове на горестоящите прокурори и ще се създаде законова възможност за наблюдаващия прокурор да възрази срещу изпълнението на противоречащи на вътрешното му убеждение разпореждания.

3. Относно оценката на работата на административните ръководители

Предложената в т. 1 промяна означава, че отговорността за ефективността на работа на всяка отделна прокуратура ще трябва да се носи в пълна степен от съответния неин административен ръководител⁷. Това мотивира и следните предложения за законодателни промени:

- всеки горестоящ административен ръководител да изготвя ежегодна аналитична оценка /по утвърдена от ВСС форма/ на дейността на подчинените му административни ръководители, съответно: окръжният прокурор–на районните прокурори; апелативният прокурор– на окръжните прокурори и главния прокурор – на апелативните прокурори. Докладите за оценка да се изпращат на ВСС.

- при установено трайно несправяне с работата, съдебният съвет, по свой почин или по предложение на изготвилia оценката административен ръководител, да може да приема решение за „поставяне под наблюдение” работата на административен ръководител за определен период /напр. година или шест месеца/. След изтичане на този период да се изготвя становище, което ако е отрицателно, да е основание за освобождаване от длъжност като административен ръководител⁸.

4. Относно командироването на прокурори и следователи

⁷ В системата на ПРБ има 113 районни прокуратури, 32 окръжни прокуратури и 7 апелативни прокуратури.

⁸Чл. 308 ал. 1 т. 5 ЗСВ, по реда на глава шестнадесета от ЗСВ.

Поддържаме становище за ограничаване на възможността за командироване на прокурори и следователи - същото да се извършва само при доказана служебна необходимост и при спазване на определени условия и ред. Предлагаме изменения в чл. 147 ЗСВ в следните насоки:

- изрично да се формулират основанията за командироване на прокурори и следователи, без да се препраща към нормите за командироване на съдии

- да се повишат изискванията към командированите магистрати: да притежават ранг, съответен на прокуратурата, в която ще се извърши командироването, професионален стаж и опит /установен включително и с оценка от атестация и становище от прекия административен ръководител/

- за всяко командироване да се издава мотивирана заповед с обосновка на служебната необходимост и решението да се командирова именно конкретния прокурор или следовател

- главният прокурор да командирова магистрати само във ВКП, ВАП и НСлС и по изключение - единствено при обективна невъзможност апелативните и окръжните прокурори да извършат командироване, той да може да командирова магистрати в цялата страна /напр. от една апелативна зона в друга/.

5. Относно дейността на специализираните прокуратури

За да се даде възможност на специализираната прокуратура да се съсредоточи върху най-сериозните форми на организираната престъпност, предлагаме НПК да се измени в следната насока:

Да отпадне компетентността на тази прокуратура по дела, които не са извършени от организирани престъпни групи и специализираната компетентност е била определена или с оглед спецификата на субекта⁹ или с оглед спецификата на предмета¹⁰.

ПРБ извърши собствен анализ и провери делата, по които специализираната прокуратура е работила през периода от 01.01.2012 г. до 31.03.2014 г. Те могат да бъдат разпределени в три условни групи: първа - престъпления, извършени от ОПГ и характеризиращи се с фактическа и правна сложност; втора - престъпления, извършени от ОПГ, със съпътстващи престъпления, които са без фактическа и правна сложност; и трета - коментираните по-горе случаи. Констатира се устойчива тенденция

⁹ Напр. лице, занимаващо се с охранителна дейност, служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност или се представя за такова и др.

¹⁰ Напр. отнестрелни оръжия в голямо количество.

на по-голям брой приключени дела от втора и трета група, което означава, че специализираната прокуратура се е съсредоточила предимно върху „бързоликвидни“ дела и е приключила по-малко на брой тежки разследвания. Това обосновава и предлаганата сега промяна.

6. Относно следствените органи

Предлага се разширяване на законовата компетентност на следователите чрез изменение и допълнение на чл. 194 ал. 1 НПК, като нормата придобие следния вид:

„Разследването се провежда от следователи по дела:

1. За престъпления от общ характер по чл. 95-110, чл. 123, чл. 167-169, чл. 212 ал. 5, чл. 286-289, чл. 299, чл. 357-360 и чл. 407-419а НК

1а. За тежки умишлени престъпления по раздел I, IV, V и VIII, глава втора от Особената част на НК, извършени от непълнолетни лица“

2. За престъпления, извършени от лица с имунитет, членове на Министерския съвет, съдии, прокурори и следователи или от държавни служители в Министерството на вътрешните работи, в Държавна агенция „Национална сигурност“ или в Държавна агенция „Технически операции“, както и от служители на Агенция „Митници“ в качеството им на разследващи органи

3. за престъпления, извършени в чужбина

4. с фактическа и правна сложност, възложени им от административния ръководител на съответната окръжна прокуратура“.

Предлагаме също създаване на ясни процесуални правила за начина и критериите за възлагане на дела за разследване от главния прокурор на Националната следствена служба.

7. Относно обществения контрол на работата на прокуратурата

7.1. За главния прокурор

Предлагаме да бъдат създадени нови разпоредби в ЗСВ, с които:

- се въведе задължително тематично съдържание /напр. противодействие на корупцията и организираната престъпност/ на годишния доклад за дейността на прокуратурата и разследващите органи, който главният прокурор внася във ВСС, както и задължение за главния прокурор да оповести публично този доклад на официалния сайт на ПРБ.

- се регламентира процедура за изслушване на главния прокурор от ВСС /при внасяне на годишния доклад/ и от Народното събрание /при внасяне на годишния доклад от ВСС/. Въпреки, че задължението за

изслушване на главния прокурор е конституционно уредено¹¹, то не е разписано в ЗСВ. Необходимо е да се създаде регламент, съгласно който при изслушването на доклада членовете на ВСС и народните представители да могат да поставят и въпроси, зададени писмено от граждани, институции и неправителствени организации.

- се създаде задължение за главния прокурор на всеки 6 месеца да отчита пред ВСС дейността на прокуратурата по делата за корупционни престъпления и за организирана престъпност, както и по делата, водени срещу лица, заемащи висши държавни длъжности /в т. ч. магистрати/. ВСС да има право да изисква допълнителна информация, а при необходимост - и да изслушва главния прокурор по тези теми.

7.2. За административните ръководители

Ако се възприеме предложената в т. 1 форма на децентрализация, предлагаме да се създадат нови разпоредби в ЗСВ, съгласно които всеки административен ръководител:

- е длъжен да оповести на официалния сайт на прокуратурата, която ръководи, годишният доклад за дейността ѝ

- ежегодно, по зададена от ВСС форма, да отчита пред съдебния съвет степента на изпълнение на концепцията, която е защитил при избора си

- ВСС да има правомощие да изисква допълнителна информация за дейността на дадена прокуратура, а при необходимост – и да изслушва конкретния административен ръководител.

III. Работа по наказателни дела

1. Относно НК и НПК

Налице е необходимост от нов Наказателен кодекс по следните причини: множеството изменения и допълнения на този кодекс са фрагментарни и частични; голям брой разпоредби, засягащи едни и същи обществени отношения са ситуирани в различни глави на НК; част от съставите на престъпленията не съответстват на установените обществени отношения; наблюдава се диспропорция в наказанията при сродни разпоредби. Считаме, че изготвеният проект за нов НК не следва да бъде отричан, а напротив – да бъде подложен на внимателно професионално обсъждане и експертна работа, с цел приемането му.

¹¹ Чл. 84 т. 16 от Конституцията – от Народното събрание; чл. 130 ал. 7 – от Висшия съдебен съвет

Основният проблем на действащия Наказателнопроцесуален кодекс е прекаленият формализъм в производството. Премахването му следва да е основната насока на бъдещи изменения¹².

2. Относно съдебните заседатели

Считаме, че е наложителна промяна в статута на съдебните заседатели и най-вече в реда за определянето им. Изразяваме категорично становище, че предложенията за заседатели не следва да изхождат от местните общински съвети¹³, тъй като този ред крие опасност от непряко политическо влияние. Възможни са различни други варианти /напр. случаен избор по избирателните списъци/, които гарантират безпристрастност на заседателите.

Съобразно предложенията, изложени по-горе, е разработен и проект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт. Към настоящия документ прилагаме проекта на изменение и допълнение на Глава шеста „Прокуратура“ от този закон¹⁴.

¹² Предложенията за такива изменения не са предмет на настоящата Позиция. ПРБ има готовност за експертни предложения, които могат да бъдат представени с цел обсъждане от законодателя.

¹³ Чл. 68 ЗСВ.

¹⁴ Проектът е онагледен по следния начин: зачертани са предложените за отпадане сега действащи текстове и с червен цвят са добавени новите предложения.