**СТАНОВИЩЕ**

**НА ПРОКУРАТУРАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

След извършен свой анализ на ефекта от изпълнението на Плана за действие на ПРБ[[1]](#footnote-1) и на устройственото, материално и процесуално законодателство, регламентиращо дейността на прокуратурата и следствените органи, както и след съобразяване с мнения на прокурорите и следователите[[2]](#footnote-2),

**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 й 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 преструктурирането 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.

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]](#footnote-3) след прозрачна процедура по номиниране на кандидатите и обсъждане на техните качества.

**2. Относно Инспектората на Висшия съдебен съвет**

С оглед на възможното преструктуриране на ВСС на колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите, считаме за възможно и вътрешно преструктуриране 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 престуктуриране 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 пряко[[4]](#footnote-4) 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 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 длъжност[[5]](#footnote-5) – 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**

Необходимо е атестациите да се превърнат в действен 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 обосновано 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 по-горестоящата 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[[6]](#footnote-6) 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 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 ръководител[[7]](#footnote-7). 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 изготвилия 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 ръководител[[8]](#footnote-8).

**4. Относно командироването на прокурори и следователи**

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 субекта[[9]](#footnote-9) или с оглед спецификата на предмета[[10]](#footnote-10).

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 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 І, ІV, V и VІІI, 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 уредено[[11]](#footnote-11), 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 й

- 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.

Основният проблем на действащия Наказателнопроцесуален кодекс е прекаленият формализъм в производството. Премахването му следва да е основната насока на бъдещи изменения[[12]](#footnote-12).

**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 съвети[[13]](#footnote-13), 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 закон[[14]](#footnote-14).

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. [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
3. На практика такъв е изборът на член на ВСС от квотата на следователите – чл. 21а ЗСВ. [↑](#footnote-ref-3)
4. Едновременно с прекия избор на членове на ВСС и със същия мандат. [↑](#footnote-ref-4)
5. Например от прокурор в районна прокуратура в съдия в районен съд [↑](#footnote-ref-5)
6. Чл. 127 от Конституцията използва термина „прокуратура“, а НЕ „прокуратури“, за разлика от мно-

   жествения израз „съдилищата“ /а не „съдът“/ в чл. 120 и чл.121. [↑](#footnote-ref-6)
7. В системата на ПРБ има 113 районни прокуратури, 32 окръжни прокуратури и 7 апелативни прокуратури. [↑](#footnote-ref-7)
8. Чл. 308 ал. 1 т. 5 ЗСВ, по реда на глава шестнадесета от ЗСВ. [↑](#footnote-ref-8)
9. Напр. лице, занимаващо се с охранителна дейност, служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност или се представя за такова и др. [↑](#footnote-ref-9)
10. Напр. отнестрелни оръжия в голямо количество. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чл. 84 т. 16 от Конституцията – от Народното събрание; чл. 130 ал. 7 – от Висшия съдебен съвет [↑](#footnote-ref-11)
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. [↑](#footnote-ref-12)
13. Чл. 68 ЗСВ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Проектът е онагледен по следния начин: зачертани са предложените за отпадане сега действащи текстове и с червен цвят са добавени новите предложения. [↑](#footnote-ref-14)