

**СЪДЕБНАТА РЕФОРМА:
ПРОКУРАТУРАТА И
РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ В
КОНТЕКСТА НА ЧЛЕНСТВОТО
В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Настоящото издание е втората по ред публикация на Центъра за изследване на демокрацията, посветена на съдебната реформа във връзка с мястото и ролята на прокуратурата и следствието. Тя представя опита на държавите членки на Европейския съюз и на страните кандидатки по отношение на организацията и структурата на прокуратурата и разследващите органи. Сред авторите са представители на съда, прокуратурата и разследващите органи от Испания, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чехия, както и съдии, следователи, представители на законодателната и изпълнителната власт и неправителствени организации от България. Публикацията има за цел да продължи широкото публично и експертно обсъждане на различните варианти за реформа на съдебната власт в България, следвайки успешните модели, приложени в други страни.

Редактори

Мария Йорданова, доктор по право
Димитър Марков



Изданието е част от проекта *“Съдебната власт в България в контекста на присъединяването към ЕС: реформа на следствието и прокуратурата”*, реализиран от Центъра за изследване на демокрацията с финансовата подкрепа на Европейската комисия.

ISBN 954 - 477 - 133 - 6

**© 2005 Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.**

Център за изследване на демокрацията
ул. “Александър Жендов” № 5
София 1113
Тел.: (359 2) 971 3000
Факс: (359 2) 971 2233
E-mail: law@online.bg
www.csd.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Съдебната реформа – равносметка и перспективи <i>Мария Йорданова</i>	5
Съдебната реформа – консенсус вместо политическа реторика <i>Огнян Шентов</i>	20
Модернизацията на досъдебната фаза на наказателното производство <i>Маргарит Ганев</i>	22
Критериите за членство в Европейския съюз в областта на правосъдието и вътрешните работи: от опита на петото към подготовката на шестото разширяване <i>Джонатан Фол</i>	24
Структура и организация на съдебната власт в Испания. Ролята и мястото на следствието и прокуратурата <i>Антонио Вергер Ногера</i>	28
Съдебната власт в Испания: структура, организация и управление <i>Игнасио Пандо Егеверия</i>	31
Ролята на прокуратурата за укрепване на демокрацията и правовата държава: американският опит <i>Томас Пийбълс</i>	36
Планове за реформа в областта на разследването по наказателни дела в Словения <i>Марко Шорли</i>	39
Статус, организация, роля и функции на прокуратурата в Чехия <i>Мирослав Ружижка, Яна Зезулова</i>	42
Организация и функции на прокуратурата в Унгария <i>Тамаш Яворшики</i>	46
Организация и функции на прокуратурата в Латвия <i>Рудите Аболина</i>	51
Структура, организация и функции на прокуратурата в Република Литва <i>Робертас Длугаускас</i>	56
Прокуратурата в Полша – организация и задачи в противодействието на престъпността <i>Юлита Собжик</i>	60
Организация и структура на прокуратурата в Република Словения <i>Роберт Рениер</i>	64
Организация и структура на прокуратурата в Република Словакия <i>Александър Куносик</i>	69
Организация и структура на разследващите органи в Полша <i>Дариуш Янковски</i>	72
Организация и структура на разследващите органи в Унгария <i>Роберт Гергели</i>	74

Разследващите органи в Литва: структура, организация, функции и отношения с прокуратурата в рамките на наказателното разследване <i>Петрас Рагаускас</i>	78
Разследването по наказателни дела в Република Словакия <i>Владимира Трънкозова</i>	80
Прокуратурата в Румъния: състояние и предстоящи реформи <i>Моника Отава</i>	82
Структура и правомощия на разследващите органи на румънската полиция като част от съдебната система <i>Юлиан Михай Новат</i>	85
Реформата на наказателното правораздаване в България – трудното намиране на баланса между правомощия и отговорности <i>Йонко Грозев</i>	89
Съдебната реформа в България – вътрешни и външни предизвикателства <i>Нели Куцкова</i>	94
Проблемът е в конституционното място на прокуратурата <i>Румен Ненков</i>	98
Реформата изисква качествено законодателство и качествени кадри <i>Румен Киров</i>	101
За съдебната реформа и съпротивата срещу нея <i>Емануил Йорданов</i>	105
Проблеми на разследването в България <i>Михаил Генев</i>	107
За мястото на прокуратурата и следствието в структурата на съдебната власт и нейното управление <i>Даниела Доковска</i>	111
Съдебната реформа продължава с реформи в наказателното правораздаване <i>Антон Станков</i>	113
Приложение 1: Конституционен съд, орган на управление на съдебната власт, административни и други специализирани съдилища в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки.....	117
Приложение 2: Място на прокуратурата и специализирани прокурорски органи в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки.....	119
Приложение 3: Разследващи органи в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки.....	120
Приложение 4: Назначаване на съдиите и прокурорите в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки.....	121

СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – РАВНОСМЕТКА И ПЕРСПЕКТИВИ

Мария Йорданова¹

Проблемът съдебна реформа, наред с корупцията и организираната престъпност, продължава да бъде едно от сериозните предизвикателства пред присъединяването на страната към Европейския съюз (ЕС). България не беше включена в първата вълна на петото разширяване на ЕС през 2004 г. не на последно място и поради незадоволителното решаване на тези проблеми.

Напредъкът в сферата на съдебната реформа обаче не е само поставено отвън условие и не бива да се разглежда само в контекста на бъдещото членство. Последователното провеждане на комплексни реформи е и сериозно вътрешнополитическо предизвикателство пред утвърждаването на правовата държава и пазарната икономика. Слабата ефективност и бавните темпове на правораздаването и разследването, липсата на прозрачност и отговорност оказват отрицателно въздействие върху икономическите и бизнес отношенията, защитеността на правата на гражданите, общественото доверие в достъпността, обективността и справедливостта на институциите. Наказателното преследване и правосъдие по отношение на тежката престъпност – преди всичко по отношение на организираната престъпност, икономическата престъпност и корупцията, особено политическата, не е ефективно. Необходимостта от решаването на тези проблеми налага установяването на действаща, стабилна и некорумпирана система от правораздавателни и правоохранителни органи като вътрешнополитически приоритет. То е и необходимо условие за успеха на реформите във всички останали сфери – социалната, икономическата, общественото управление и т.н.

Наред с това България е поела и сериозни външнополитически ангажименти за реформа на системата на съдебната власт, които произтичат преди всичко от преговорите по глава 24 „Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи“ и договора за присъединяване². Обобщен израз на оценките за изпълнението на тези ангажименти и изискванията за пълноправното членство на България се съдържа в инструментите на Европейската комисия за наблюдение и оценка. Според експертните оценки, извършените реформи само частично покриват поставените изисквания, а реформата на досъдебната фаза в България трябва да бъде продължена, за да отговори на критериите на ЕС за ефективност.³ Категорични са констатациите за липсата на мерки за оптимизиране на структурата на съдебната власт, практическо подобряване на досъдебната фаза,

¹ Мария Йорданова е директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията. Завършила е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и е доктор по право. Работила е като преподавател по сравнително конституционно право в Университета за национално и световно стопанство и главен юрисконсулт на Обединена българска банка. Автор е на редица публикации върху правните аспекти на електронната търговия и електронния подпис, защитата на правата на човека, институционалната инфраструктура, съвременните политически системи, търговско право и др.

² Преговорите по глава 24 приключиха на 29 октомври 2003 г., а договърът за присъединяване бе подписан на 25 април 2005 г.

³ Вж. Доклад от първата мониторингова мисия в България след затварянето на глава 24 в областта на правосъдието и вътрешните работи, представен през юли 2004 г.; Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване за 2004 г.

модернизиране, прозрачност и отчетност на прокуратурата. Препоръката е за продължаване на реформите, които да се обвържат с повишаване на ефективността и отчетността на съдебната система.⁴ С постигането на конкретни резултати в тази и други сфери (граничен контрол, корупция, организирана престъпност) се обвързва решението за планираното присъединяване на България на 1 януари 2007 г. или за отлагането му. Същевременно, възприемането на формулираните оценки и препоръки не следва да се извършва автоматично, за да се изпълни, понякога формално, поредният ангажимент. Необходимо е изпълнението да се съобразява с националния контекст и да се отстоява внасянето на корективи, ако това се налага, за да се постигне убедителен резултат.

Съдебната реформа в България започна в началото на 90-те години като част от процеса на извършващия се преход към демокрация. За разлика от реформите в политическата и икономическата система, реформите в системата на съдебната власт протичат по-бавно, което донякъде се обяснява с консерватизма, присъщ и необходим на всяка съдебна власт. Наред с това, върху темповете и съдържанието на съдебните реформи в България влияят както особеностите на българския преход, така и комплекс от външни фактори.

На първо място, официалното провъзгласяване на независимостта на съдебната власт в новата българска Конституция (1991 г.) и последващото приемане на устройствените закони – Закона за съдебната власт (1994 г.), Закона за Върховния административен съд (1997 г.), мотивира **политическите сили да търсят индиректни канали за влияние**, които в първите години на прехода бяха осигурени чрез **повсеместни кадрови промени** на всички равнища – от редовите до ръководните позиции. Този подход продължава да се възпроизвежда, но вече главно на равнище управление на съдебната власт – чрез борбата за гласове във Висшия съдебен съвет (ВСС), по-ясно изразена при избора на парламентарната квота. ВСС като орган, на който е възложено администрирането и управлението на съдебната власт, играе определяща роля по отношение на кадровия състав на съдебната власт – той решава въпросите за придобиване и отнемане на статут на несменяемост, за снемане на имунитета, за налагане на дисциплинарни наказания. Той назначава и освобождава магистратите, включително тези на ръководни позиции, определя и предлага кандидатурите за най-висшите постове в йерархията на съдебната власт – председателите на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор. В този процес изкушенията за оказване на въздействие, натиск и пазарлъци, включително политически, са твърде големи. Те се реализират чрез механизми, почиващи на неформални зависимости, макар и съдебната, и политическата номенклатура да отричат възможността за каквото и да е политическо влияние, позовавайки се на формалната независимост на съдебната власт.

На второ място, за налагането на определени икономически интереси осигуряването на политическа подкрепа в парламента и правителството не е достатъчно. В условията на изграждаща се правова държава, сред основните принципи на която са съдебният контрол върху актовете на изпълнителната власт, решаването на правните спорове в съда и равният достъп до

⁴ Вж. Мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005 г.

правосъдие, много техни представители се нуждаят и от „подходяща опора“ в органите на съдебната власт. Опитите и усилията за осигуряването ѝ са един от каналите за разпространение на корупция и в трите звена на съдебната власт – следствие, прокуратура и съд. Ролята на **съдебната власт** като последна контролна инстанция, включително върху решенията за преразпределението на националните ресурси, я превръща в **пресечна точка на противоречиви политически и икономически интереси и създава предпоставки за корупционен натиск**. Изследванията на общественото мнение и бизнеса в България през периода 1998-2004 г. в рамките на системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000* регистрират традиционно високи нива на корупционен натиск в съдебната система въпреки известно намаление на стойностите през 2004 г.⁵ Бавното и неефективно функциониране на съдебната власт мотивира корупционни действия, дори когато страната по делото е убедена в правотата си. Толкова повече към такива методи се прибегва, за да се осигури безнаказаност за извършени престъпления. Не случайно в общественото мнение трайно се установиха представите за обвързаността на отделни магистрати с представители на престъпния свят.

На трето място, влиянието на политически и икономически интереси върху представители на съдебната власт и разпространението на корупционни практики стана възможно поради **липсата на механизми за отчетност и контрол** – както външен, така и вътрешен, **върху работата на съдебната власт**. Още от самото начало на прехода усилията за преодоляване на наследената от комунистическото управление партийно-политическа обвързаност на съда, следствието и прокуратурата тласкат реформите в посока главно към гарантиране на независимостта им. Резултатът е установяване на модел на формално напълно независима съдебна власт, която обаче остава напълно безотчетна и безконтролна, поради което и уязвима за неформални влияния и зависимости. Липсата на ясни механизми за отчетност и контрол е и една от причините независимостта често да се интерпретира като недосегаемост. В най-новите изследвания и оценки на влиятелни международни институции, посветени на съдебните системи на държавите в преход, също се изтъква, че през 90-те години в тези държави приоритетно ползващи се с донорска подкрепа са били усилията за укрепване на независимостта и деполитизирането на съдебната власт пред въвеждане на стандарти за нейната отчетност, ефективност и свободен достъп.⁶ Общественото мнение и бизнес средите в тези страни определят своите съдебни системи като ниско ефективни.⁷

На четвърто място, не бе осигурено **синхронно развитие на правната и съдебната реформа**. Често пъти ускореното приемане на новото законодателство се извършва без необходимите мерки за повишаване на правоприлагания капацитет на съдилищата, а в сферата на наказателното право - и на органите на прокуратурата и разследването. Тази тенденция обективно се благоприятства от необходимостта в сравнително кратки

⁴ Вж. Мониторингов доклад за готовността на България за членство в ЕС, 25 октомври 2005 г.

⁵ Вж. Антикорупционните реформи в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г., стр. 19-23.

⁶ Вж. Judicial System in Transition Economies – Assessing the Past, Looking to the Future, James Anderson, David Bernstein, Cheril Gray, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005, pp. XII-XIII, p. 14.

⁷ Пак там – по данни на World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2004.

срокове да се приеме огромно по обем законодателство в съответствие с изискванията за хармонизиране с европейското право. Същевременно самият законодателен процес страда от липсата на достатъчна прозрачност, демократично участие и граждански контрол. А това от една страна влияе негативно на качеството на приеманите закони, от друга – създава условия за законодателно облагодетелстване на определени частни или корпоративни интереси в ущърб на обществения интерес, и във всички случаи затруднява правоприлагането.

На пето място, изключително негативно въздействие оказва трайната липса на политическа воля и консенсус за необходимостта от радикална съдебна реформа и нейните приоритети. Наред с това и **съдебната власт в преобладаващата си част реагира скептично на всеки опит за по-радикална промяна на статуквото**. От една страна, под претекст за запазване на конституционния модел на съдебната власт и принципа за нейната независимост, се защитават безконтролността и безотчетността. От друга страна, поради защитата на тясно гилдийни интереси се циментира един недобре работещ модел. Наред с това, тъкмо установеният конституционен модел, включващ в съдебната власт институции с различно предназначение, функции и роля в процеса (съд, прокуратура и следствие), затруднява формирането на единна позиция по отношение на реформите, а често води и до противоположни виждания и идеи.

На шесто място, въпросът за **необходимостта от комплексна съдебна реформа** със силен акцент и върху антикорупционните ѝ измерения се поставя в края на 90-те години на дневен ред от **неправителствения сектор в България** – *Коалиция 2000* чрез ежегодните си Доклади за оценка на корупцията, *Инициативата за развитие на съдебната реформа* чрез Програмата за развитие на съдебната реформа (2000 г.), Центърът за изследване на демокрацията – чрез Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт (2003 г.) и т.н. В резултат на тези усилия бе поставено началото на публично-частно партньорство с органите на съдебната и изпълнителната власт главно в сферата на подготовката на стратегически и програмни документи, но все още недостатъчно развито в процеса на изпълнението им.

На седмо място, голямо значение за хода на съдебната реформа имат **международното влияние** и натиск. Те най-често оказват благоприятно вътрешнополитическо въздействие и са необходима предпоставка за предприемането на едни или други реформи и техния успех.⁸

Макар действието на външните фактори да има различни конкретни измерения, мотивация и цели, общото е загрижеността на чуждестранните партньори и международните организации за съдбата на демократичните реформи. **Реалната опасност от износ на нестабилност и престъпност от възникващите към развитите демокрации** изведе на преден план загрижеността за състоянието на съдебната система. Така въпросът за

⁸ Важна роля в последните години играят редовните доклади на Европейската комисия, както и оценките на редица международни организации и институции – Венецианската комисия, Световната банка, Международния валутен фонд, Правната инициатива за Централна Европа и Евразия на Американската асоциация на юристите чрез Индекса на съдебната реформа в България (част I, 2002 г.; част II, 2004 г.), Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на Институт „Отворено общество“, Програмата за развитие на ООН (ПРООН) – България, и т.н. Те предоставят анализи, критика и предложения за по-нататъшното развитие на съдебната реформа.

ускоряване на съдебната реформа и постигането на конкретни резултати бе поставен не само като изискване в хода на интеграционния процес, но и в по-общия контекст на сигурността - регионална, европейска, глобална.

Наред с положителното влияние върху хода на съдебната реформа този международен контекст разкри и определени неблагоприятни тенденции: например, недостатъчна съгласуваност и координация в усилията за подпомагане на реформите, прояви на кампанийност при определянето на приоритетите и съответно краткосрочност на поставените изисквания, нереалистични очаквания за бързи резултати от промените и т.н. Те се отразяват отрицателно върху системността, последователността и дългосрочната перспектива на предприеманите мерки, необходими за целите на съдебната реформа.⁹ Затова усилията, предприемани за оптимизиране на външното влияние и подкрепа, биха допринесли за напредъка на реформите.

При определяне на по-нататъшния подход към съдебната реформа и на нетърпящите повече отлагане приоритети следва да се имат предвид **няколко важни обстоятелства от вътрешно- и външнополитическо естество**, настъпили в последните две-три години.

Първо, приетата от парламента **Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система** (април 2003 г.). Тя формално постави началото и **основата на първата конституционна реформа**, като предвиди основните ѝ насоки с цел:

- постигане на обществено необходимите високи правораздавателни стандарти (справедливост, бързина, ефективност, достъпност и прозрачност);
- независимост, безпристрастност, компетентност и отговорност на магистратурата;
- реално разделение и взаимен контрол между властите;
- повишаване на общественото доверие в съдебната власт.

Декларацията е израз на съгласие между парламентарно представените политически партии за конституционна реформа по отношение на такива важни за съдебната власт въпроси като усъвършенстване на механизмите на координация и взаимодействие между прокуратурата, следствието и изпълнителната власт, структурни и функционални промени в съдебната власт и повишаване на правоприлагания ѝ капацитет.

Без да е изчерпателна, декларацията постави основата за търсене на по-широк консенсус за постигане на заявените цели на съдебната реформа. Този потенциал остана почти неизползван, но е безспорно необходим за предстоящите конституционни и законодателни промени в тази сфера.

Второ, **тълкувателните решения на Конституционния съд**, отнасящи се до конституционни промени по отношение на съдебната власт. **Установената с консенсус между парламентарно представените политически партии принципна основа за приоритетите на съдебната реформа бе силно стеснена** с Решение №3 от 2003 г. на Конституционния съд по к.д. №22 от 2002 г., което трябваше да установи границите на мандата на обикновено

⁹ По-подробно вж. Доклад за оценка на корупцията 2003, *Коалиция 2000*, С., 2004 г., стр. 97-98.

Народно събрание (ОНС) да изменя конституционни текстове и да го разграничи по съдържание от мандата на Велико Народно събрание (ВНС).

Съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията ОНС не може да изменя формата на държавно устройство и на държавно управление, защото тази компетентност е предоставена изключително на ВНС. Конституционният съд възприе неочаквано широко тълкуване на израза „*формата на държавно устройство и на държавно управление*“, както и на въпроса кога са налице промени в тях. Според него формата на държавно устройство се определя от „териториалната цялост и характеристиката на държавата като унитарна с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания“. Формата на държавно управление се определя от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, както и от изградената от ВНС система от всички основни конституционни институции, които доразвиват парламентаризма, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начинът на формиране и мандатът им, възложените им дейности и правомощия със запазване баланса между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенство на закона, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава и независимост на съдебната власт.

Това тълкуване доведе до стесняване на възможната конституционна, съответно законодателна, реформа по отношение на съдебната власт и съсредоточаването ѝ до мерки за нейното институционално развитие и укрепване чрез ревизия на институтите на имунитет и несменяемост на магистратите и мандатност на административните ръководители. Липсата на по-широк консенсус между парламентарно представените политически сили допълнително ограничи възможността за предприемането на редица промени, които да допринесат за осъществяването на ефективна съдебна реформа.

С последващо решение №8 от 1 септември 2005 г. по к.д. №7 от 2005 г., образувано по искане на ВКС, Конституционният съд ревизира до известна степен категоричната си позиция по отношение на структурните промени в съдебната власт. Петте тълкувателни питання, обединени под общ знаменател, бяха дали ще представлява промяна на формата на държавното управление, ако в Конституцията се запише, че: 1. съдът е основен носител на съдебната власт и единствен той осъществява държавно правосъдие; 2. прокуратурата се реструктурира и се посочи, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съда; 3. следствието се реструктурира, като функцията на следователите бъде на съдии по разследването; 4. прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи (МВР) осъществяват единна държавна политика в борбата с престъпността и дейността им се наблюдава от Народното събрание; 5. ВСС се реструктурира и се промени начинът на формирането му. С решението се постановява, че промени в Конституцията, визирани в първите четири питання „не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от обикновено Народно събрание, ако с тях не се нарушава баланса между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава,

върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт". Искането по т. 5 е отклонено като недопустимо.¹⁰

Така извършената ревизия е твърде предпазлива. Поставените условия в решението дават възможност за различна интерпретация, включително и твърде ограничителна при това и в по-дългосрочна перспектива. Така например, при липсата на тълкуване на изброените основни принципи на конституционния модел на държавата, в тях може да се влага различно съдържание. А това може да има и негативни последици, особено по отношение на разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Под претекст за спазването на тези принципи необходимите реформи могат да бъдат ограничени или дори осуетени. Същото се отнася и за баланса на властите, който в българския модел юридически и фактически е нарушен и се налага промяна, а не запазване на това статукво. От тази гледна точка не може да се твърди еднозначно, че позицията на Конституционния съд ще улесни и ускори съдебната реформа. Въпрос на политическа воля и политически отговорно поведение е решенията за това да бъдат взети в рамките на законодателната власт.

Трето, осъществените умерени и пестеливи изменения и допълнения на действащата Конституция.¹¹

С измененията и допълненията на Конституцията в глава шеста, приети на 24 септември 2003 г., бе направена първата крачка към разчупване на очевидно недобре работещия модел, както и към преодоляване на поставените от решенията на Конституционния съд ограничения за сериозни законодателни промени в областта на съдебната власт. Законопроектът предвиди промени в три конституционни института на съдебната власт – имунитета, несменяемостта на магистратите и мандатността на ръководните административни длъжности в съдебната власт, прередактиране на чл. 129, чл. 131 и чл. 132 от Конституцията и преходна разпоредба за уреждане на заварените случаи. Целта му бе засилване на гаранциите за ефективно и безпристрастно правораздаване като първа стъпка в процеса на реформиране на съдебната власт.

И в новата си редакция модифицираните организационни принципи на ограничен (функционален) имунитет на магистратите и мандатност за административните ръководители в органите на съдебната власт, както и корекциите в института на несменяемост, възпроизвеждат структурните проблеми на съдебната власт в настоящия ѝ модел. Те се отнасят в еднаква степен до нейните три звена – съд, прокуратура и следствие, без да се отчита различният фактически статут на съдиите, прокурорите и следователите, произтичащ от различните им правомощия и функции в процеса, от различията в степента на прозрачност, политика на подбор, назначаване и издигане в кариерата. Наред с това, приемането на тези частични промени

¹⁰ Решението е подписано с особено мнение от съдията Румен Янков. В особеното мнение се обосновава недопустимост на искането като цяло. Сред посочените основания е „обстоятелството, че не се желае тълкуване на конституционни принципи, норми или разпоредби, а в какъв смисъл трябва да се промени съществуващата структура на съдебната власт, посочена в Конституцията от обикновено Народно събрание“.

¹¹ По-подробно вж. Българската конституционна реформа в контекста на присъединяването на Република България към Европейския съюз (2003 – 2005 г.), Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г. (www.csd.bg).

преди останалите необходими реформи по отношение на съдебната и останалите власти, не създаде предпоставки за постигане на по-добър баланс на властите и за тяхното ефикасно взаимодействие.¹²

Така че въпреки единодушието, с което бяха приети измененията и допълненията, тяхното значение не бива да се надценява. **Конституционният дебат в парламента** се ограничи само до поставените изисквания отвън във връзка с преговорния процес, а **не положи основата за по-мощни промени, възможни в границите на Решение №3 на Конституционния съд, които могат да бъдат осъществени и от обикновено Народно събрание** – например, за въвеждане на механизми за отчетност на звената и органите на съдебната власт и в частност на главния прокурор, за въвеждане фигурата на „независим прокурор“ – длъжностно лице извън системата на прокуратурата, упълномощено от закон с прокурорски функции за разследване на корупционни престъпления, извършени от магистрати, и т.н.

Втората фаза на конституционната реформа засегна главно непосредствено произтичащите от членството промени, като всички важни въпроси на съдебната реформа, включително организационните и структурните, и евентуалното свикване на ВНС за приемането на онези от тях, които засягат формата на държавно управление, не бяха дори дискутирани.

Наред с това, някои от възможните и необходими промени, за които вече имаше обществена и политическа нагласа, без да се отнасят непосредствено до съдебната власт, можеха да доведат до значително облекчаване на работата ѝ, до подобряване защитата на човешките права и намаляване на каналите за разпространение на корупционни практики в органите на съдебната власт и другите държавни институции – например конституционното закрепване на институцията омбудсман (включително на избора му с квалифицирано мнозинство, на правото му да сезира Конституционния съд) и на алтернативните методи за решаване на спорове, на по-строги изисквания към адвокатите за спазване на професионална етика и дисциплина и др.

Независимо от нееднозначните оценки за постигнатия ефект, тези обстоятелства имат определена роля за по-нататъшния ход и обхват на реформите в съдебната власт. Равносметката от дългогодишната практика на **предприемане на частични и понякога формални реформи** и липсата на задоволителни резултати от тях особено ясно разкрива необходимостта от комплексен подход, включващ по-нататъшни конституционноправни, законодателни, организационни и институционални реформи. Постигането на консенсус по възможно най-широк кръг основни за съдебната реформа

¹² Въвеждането на мандатността се осъществява на практика от изборния през декември 2003 г. ВСС, чийто състав бе комплектуван по досегашната процедура, основаваща се на квотни принципи. Тази процедура, особено що се отнася до излъчването на парламентарната квота с обикновено мнозинство, предполага до голяма степен възможността за индиректно, фактическо влияние на управляващото мнозинство/коалиция при назначенията на ръководителите на съдилищата, прокуратурата и следствието, както и при приемането на други важни за съдебната власт решения. Наред с това, представителите на отделните звена на съдебната власт, излъчени от нейната квота, нерядко отстояват вътрешноинституционални, дори взаимно противостоящи позиции. Всичко това затруднява формирането на единна и обективна позиция на членовете на съвета. Назначенията на административните ръководители нерядко са плод на безпринципни компромиси и се извършват при липса на задължителни критерии и алтернативни кандидатури, особено за прокуратурите и следствените служби.

въпроси е не само необходима предпоставка за установяване на правно-институционална стабилност и доверие в правораздавателните и разследващите органи на съдебната власт, но и задължително условие за пресичане на характерния за прехода процес на подмяна на независимите, професионални решения и действия с такива, почиващи на политически или корупционни мотиви, за преодоляване на конфликтите между институциите, включително между отделните звена на съдебната власт.

Основаните на широк консенсус бъдещи конституционни промени следва да укрепят работещ модел на разделение и **баланс на властите**, при който **съдебната власт** е действително независима, но отчетна и отговорна, а **Конституционният съд** действа преди всичко като пазител и гарант на конституционния консенсус, при стесняване на възможностите за пристрастни интерпретации на конституционните норми или тълкувания, които могат да накърнят върховенството на законодателната власт.

Граждански инициативи за реформиране на съдебната власт

В отговор на назрялата необходимост от промени и в ярък контраст с позицията на изпълнителната власт, че съдебната реформа е приключила, в края на 90-те години бе поставено началото на *Инициативата за развитие на съдебната реформа*. Инициативата, чийто секретариат е Центърът за изследване на демокрацията, обедини усилията на утвърдени български професионални сдружения и неправителствени организации, ангажирани с проблемите на съдебната реформа, сред които Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Камарата на следователите в България, Правната инициатива за обучение и развитие и др., представители на държавни институции, включително магистрати, и експерти. Като резултат от дейността ѝ в периода 1999 – 2000 г. беше изготвена Програма за развитие на съдебната реформа в България, която очерта приоритетите на съдебната реформа: развитие на законодателната основа на реформата, повишаване на професионализма и отговорността на магистратите, модернизирание на работата на органите на съдебната власт и тяхната администрация, отваряне на съдебната система към обществото.

В резултат на установеното публично-частно партньорство основните приоритети на програмата бяха включени в Стратегията за реформа на българската съдебна система, приета от правителството през октомври 2001 г. Публично-частното партньорство продължи успешно и в процеса на работа по Програмата за противодействие на корупцията в съдебната власт, иницирана от Центъра за изследване на демокрацията. Програмата е подготвена от водещи български юристи, включително магистрати, и е резултат от съвместните усилия на водещи неправителствени организации, на представители на държавни институции и експерти. Документът, публикуван през есента на 2003 г., съдържа редица конкретни предложения за реформа в съдебната власт, доразвити през 2004 – 2005 г. и представени на вниманието на политици, експерти и граждански организации.

Предложенията на Центъра за изследване на демокрацията за реформа на съдебната власт засягат **организационните принципи, управлението и структурата на съдебната власт**. Те са насочени към постигането на отчетност, бързина, ефикасност и по-резултатно противодействие на

престъпността и за създаването на независима и ефективна съдебна власт в съответствие със съвременните европейски стандарти чрез конституционни и законодателни промени, които да доведат до:

- Въвеждане на ясни механизми за взаимен контрол (възпиране, баланс) на властите чрез **избор на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор от Народното събрание** с квалифицирано мнозинство и мандат по-дълъг от четири години; Народното събрание да има право да ги освобождава предсрочно и да взема решение за снемане на имунитета им само при строго определени в Конституцията условия и ред; логично продължение на този принцип би било и **закрепването на възможността те (в качеството им на административни ръководители) да отговарят на парламентарни питання при изрично уредени случаи и ред.** По този начин, без да накърнява независимостта на съдебната власт, Народното събрание би могло да играе важна роля в постигането на баланс и взаимен контрол между властите¹³. Това се налага, тъй като съдебната власт в много по-малка степен подлежи на контрол в сравнение със законодателната и изпълнителната власт, но същевременно има контролни правомощия по отношение на процеса на вземане на решения. Това важи особено за административното правосъдие – по отношение на контрола върху решенията на изпълнителната власт, и за ролята на Конституционния съд (макар и орган, ситуиран извън съдебната власт) – при интерпретиране на волята на законодателя.
- **Децентрализация, прозрачност и отчетност на прокуратурата** чрез промени в йерархичния модел, по който е изградена; създаване на по-добри гаранции за независимост на прокурора при решаването на конкретни преписки и дела от висшестоящия прокурор или административния ръководител на прокуратурата - писмена форма на инструкциите, право на възражение срещу указанията на висшестоящия прокурор или на отвод при несъгласие; въвеждане на строги санкции за преустановяване на незаконосъобразната практика на указанията в устна форма и т.н.; **периодична отчетност**, а също и **по конкретен повод, на главния прокурор** пред ВСС, съответно пред Народното събрание, ако се възприеме предложението за избора му от върховния представителен орган.
- Въвеждане на институцията **длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява прокурорски функции** или екип от такива длъжностни лица извън йерархичната система на прокуратурата в сегашния ѝ вид. Тези лица следва да бъдат избирани от Народното събрание за изпълнение на определени функции (напр. образуване на предварително производство, разследване, повдигане и поддържане на обвинение **за престъпления, извършени от висши политици и магистрати**, за случаи **на вътрешна корупция в съдебната власт и т.н.**) или по конкретен повод (*ad hoc*) и да им бъде предоставен имунитет на магистрати.

¹³ Аргументи в този смисъл се съдържат в Решение №1 от 14 януари 1999 г. на Конституционния съд. В него се обръща внимание на „необходимата връзка между законодателната и изпълнителната власт“, като се изтъква, че „... разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив – трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложили в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.“

- Общо преразглеждане на въпроса за **имунитетите**, предоставени на много по-широк кръг лица (народни представители, конституционни съдии, лица, заемащи висши държавни длъжности).
- Утвърждаване на правото на магистратите на самостоятелно произнасяне чрез ограничаване на **контрола на висшестоящите магистрати по отношение на стоящите на по-нисши нива**, който да изключва пряка намеса за решаване на делата или нерегламентиран натиск, упражняван от висшестоящи магистрати по отношение на нисшестоящи.
- Промени по отношение на **статута на ВСС и реда за формиране на състава му** (включително броя, избора и мандата, изискванията към членовете) – членовете му да се избират само от органите на съдебната власт, а председателят му – от Народното събрание, пред което той се отчита периодично и по конкретен повод; ако парламентарната квота за формиране на ВСС се запази, изборът да се провежда с квалифицирано мнозинство.
- Промяна на конституционния модел – **ситуирането на следствието и прокуратурата извън системата на съдебната власт**¹⁴, при приемане на вариант, основан на широко съгласие¹⁵. При настоящия конституционен модел – **обособяване на организационното, кадровото и финансовото управление на следствието и прокуратурата от това на съдилищата във ВСС.**

Независимо от разбирането, че структурните промени сами по себе си не могат да решат всички проблеми, стоящи пред съдебната власт, от тяхното извършване или неизвършване зависи до голяма степен съдържанието на бъдещите решения по отношение на управлението, функциите и организационните принципи на съдебната власт, както и на цялото процесуално законодателство.

- Постепенно въвеждане на европейските изисквания за **размера на бюджета** на съдебната власт (в страните от Европейския съюз бюджетът на съдебната власт обикновено възлиза на 2-4% от brutния вътрешен продукт, а в България за 2004 г. той е едва 0,54%¹⁶; за 2005 г. увеличението е само с 12%¹⁷), но и на строги правила и прозрачност при неговото усвояване за осъществяване на приоритетите на съдебната реформа, а не за второстепенни цели или групови интереси.

¹⁴ По-подробно вж. Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт, Център за изследване на демокрацията, С., 2003 г.; Доклад за оценка на корупцията 2003, *Коалиция 2000*, С., 2004 г.

¹⁵ Предложението за нов модел на съдебната власт, при който следствието (а в един от вариантите – и прокуратурата) да премине в системата на изпълнителната власт, подлежи на преработване поради предстоящото стесняване на обема на дейност на следствието и прехвърляне на основните функции по разследване върху дознанието в рамките на МВР с влизането в сила на новия Наказателно-процесуален кодекс на 29 април 2006 г.

¹⁶ Вж. Индекс на съдебната реформа в България, част II, Американска асоциация на юристите – Правна инициатива за Централна Европа и Евразия, С., 2004 г.

¹⁷ Около 0,56% от brutния вътрешен продукт на страната, изчислен според данните, включени в Основни макроикономически показатели за макрорамката на държавния бюджет на Агенцията за икономически анализи и прогнози към август 2005 г.

- Въвеждане на **единна статистика** за престъпността – за образуването и хода на наказателните дела, в това число и за корупционни престъпления, каквато липсва към настоящия етап.¹⁸ Сега Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Върховната касационна прокуратура и Националната следствена служба водят собствени статистики, основани на различни индикатори и критерии, което не позволява да се получи надеждна информация, ефективно взаимодействие и предприемане на подходящи мерки.¹⁹
- Ускорено въвеждане на **новите технологии** в съдебната власт – компютризация, автоматизирани системи за съдебно деловодство, електронна система за управление на делата и т.н.²⁰ и избягване на очертаващото се дублиране на проекти за финансиране със съвпадащ предмет.²¹
- Приемане на правна уредба, **позволяваща извършването на процесуални действия в електронна форма** както от страните по делото, така и от съда.²²
- Във връзка с необходимостта да се утвърждава ролята на **Конституционния съд като пазител на конституционно-правния консенсус и като гарант за спазването на Конституцията** се предлага да се замени досегашният квотен принцип на избор на конституционните съдии с избор само от Народното събрание (като се запази участието на съдебната власт и президента в този процес само с възможност за номиниране на част от конституционните съдии) с квалифицираното мнозинство, с което се

¹⁸ Липсата на единна статистика е част от по-широкия проблем за отсъствието на работещи механизми за обмен на информация между отделните звена на съдебната власт и между тях и другите компетентни органи, ангажирани в противодействието на престъпността и корупцията. Все още не е заработила предвидената в Закона за съдебната власт Единна информационна система за противодействие на престъпността. Практическото въвеждане на системата продължава да се отлага, което допълнително затруднява борбата с корупцията.

¹⁹ С оглед преодоляването на този проблем експерти на Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000* подготвиха система от показатели за събиране на статистическа информация за работата на органите на съдебната власт и на МВР по разкриване и наказване на корупционни престъпления. Предложението за показатели, отразяващо препоръките на заинтересованите институции (вж. Антикорупционните реформи в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2005 г., стр. 41-44), беше предоставено на Комисията за координация на работата по борбата с корупцията, но все още не е намерило очакваното приложение в нейната дейност.

²⁰ Национална автоматизирана система за управление на делата е одобрена от ВСС още през 2003 г., но броят на съдилищата, в които тя е въведена, е твърде скромен. В момента системата работи реално в 15 съдилища (през 2004 г. са обявени 27 и се очакваше да стигнат 55) на фона на общия брой съдилища – 153. Но дори и в случаите, в които съдебните деловодства са вече на електронен носител, няма надеждни гаранции за защита на информацията и документите, обработвани и съхранявани в електронна форма, при което се запазват рисковете, съпътстващи преобладаващия хартиен документооборот.

²¹ Софтуерът за националната автоматизирана система е разработен по проект на Американската агенция за международно развитие и е предоставен на ВСС. В последствие обаче бе проведен търг от Министерството на правосъдието по програма ФАР, чийто ЛОТ-1 е за „система за управление на движението на съдебни дела“.

²² Предложение за нормативна уредба за приемането и издаването на електронни документи, подписани с универсален електронен подпис, в съдебната система (законопроекти за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс и Закона за електронния документ и електронния подпис) е прието от Министерския съвет в края на 2004 г. Предложението беше подготвено от междуведомствена експертна група, в която участваха и представители на Центъра за изследване на демокрацията.

приема и изменя Конституцията. Решение в тази посока би допринесло за укрепване на независимостта на Конституционния съд и би създавало гаранции срещу политизирането на конституционното правосъдие.

Тези предложения са представяни на различни публични форуми с участието на представители на трите власти, експерти и неправителствени организации, предоставени са и на отговорните държавни институции. Първоначално те бяха подкрепени главно на експертно равнище, но съществена част от тях вече присъстват и в редица партийни програми и в позициите на техните привърженици. Проблемът е да се осигури достатъчно и отговорно мнозинство, което да извърши практическите промени.

Държавната политика за реформиране на съдебната власт

След продължителен период на отричане на необходимостта от реформа и предприемане на частични промени в системата на съдебната власт, от 2001 г. насам правителството, а в последно време – и съдебната власт, предприемат действия в отговор на вътрешните и нетърпящите отлагане международни предизвикателства.

- Пръв официален опит за поставяне на съдебната реформа на по-цялостна концептуална основа представляват приетата на 1 октомври 2001 г. от правителството Стратегия за реформа на българската съдебна система и програмата за нейното изпълнение, одобрена през март 2002 г. Акцентите в тези документи до голяма степен съвпадат с целите и мерките, залегнали в Програмата за съдебна реформа, разработена в рамките на Инициативата за развитие на съдебната реформа.

През първите две години след приемането на стратегията, изпълнението на предвидените в нея мерки не доведе до съществен напредък на съдебната реформа. Съдебната власт продължи да получава негативни оценки за своята работа както от гражданското общество, така и от европейските институции и други международни организации. Поради това, както и предвид Решение №13 на Конституционния съд от 2002 г., с което бяха обявени за противоконституционни редица от новоприетите изменения в Закона за съдебната власт, правителството през пролетта на 2003 г. актуализира стратегията и програмата за нейното изпълнение.

Висшият съдебен съвет прие Стратегия за борба с корупцията в съдебната власт (февруари 2004 г.) с цел постигане на стабилност на правораздаването; повишаване на общественото доверие в съдебната власт; осигуряване на условия за по-голяма прозрачност и ефективност на работата на съдебните органи; въвеждане на ефективни механизми за установяване и санкциониране на корупционни практики сред магистратите; създаване на предпоставки за нетолерантност към корупцията в съдебната власт от страна на гражданите; осигуряване на активно гражданско участие в предотвратяването и разкриването на корупционни практики в съдебната система.

Мерките, посочени в стратегията и формулирани детайлно в програмата за нейното изпълнение за периода 2004-2005 г., са насочени преди всичко към реформа на дейността на магистратите и включват укрепване на

управленския капацитет на ВСС, утвърждаване статуса на магистратите, контролни механизми срещу корупцията в съдебната власт, осигуряване на прозрачност в действията на съдебните органи, автоматизирано разпределение на делата и др. Стратегията предвижда и мерки за реформа в дейността на администрацията на съдебната власт, включително засилен контрол върху обработката на документи, по-лесен достъп до административните дейности в съдебната власт и подобрени механизми за назначение, професионално развитие и прилагане на административни санкции спрямо съдебните служители. Отделна част предлага мерки за популяризиране на усилията на съдебната власт за предотвратяването на корупционни практики, включително чрез медиите.

- Министерският съвет прие през декември 2004 г. Национална концепция за реформа на наказателното правораздаване на Република България. Непосредствено след приемането на националната концепция, като израз на съгласие по основните приоритети, главният прокурор на Република България, директорът на Националната следствена служба и министърът на правосъдието подписаха съвместна декларация в подкрепа на концепцията и в израз на готовността за общи действия за нейното реализиране.
- Законодателната инициатива на правителството в сферата на съдебната реформа най-често се отнася до изменения и допълнения на основния устройствен закон на съдебната власт – Закона за съдебната власт. Той бе многократно изменян и допълван от приемането си през 1994 г. досега, но не успя да постигне целта си за изграждане на независима, ефективна и некорумпирана съдебна власт. Измененията и допълненията от 2002 г. претърпяха неуспех с обявяването на по-голямата част от промените за противоконституционни.

Съществени промени в Закона за съдебната власт бяха приети в периода 2003 – 2004 г. Те доразвиват приетите изменения в глава „Съдебна власт“ на Конституцията и предлагат решения на редица проблеми – въвеждане на конкурсното начало, атестиране, нормативно закрепване на обучението и мерките за повишаване на квалификацията на магистратите и създаване на Национален институт по правосъдие, и т.н.

В изпълнение на поетите ангажименти във връзка с членството в ЕС през октомври 2005 г. бе приет нов Наказателно-процесуален кодекс (НПК).²³ Най-съществените нови положения в него са в областта на досъдебното производство и събирането на доказателства. Разследването в рамките на досъдебната фаза (включително по делата, свързани с организираната престъпност, икономическата престъпност и корупцията) ще се извършва от дознатели – разследващи органи в рамките на МВР. Кръгът на престъпленията, по които разследванията ще продължат да се извършват от следователи, е сведен до престъпления против Републиката, престъпления против мира и човечеството и престъпления, извършени от лица, ползващи се с имунитет, което представлява около 3% от общия брой на съставите. В новите текстове се утвърждава ролята на прокурора като господар на досъдебното производство. Въвежда се фигурата на наблюдаващ прокурор, който да осъществява ежедневен контрол и ръководство при разследването.

²³ Обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29 април 2006 г.

Предвидени са редица нови инструменти и принципи, които да гарантират по-високо качество, ефективност и бързина на наказателния процес: изключени са възможностите за преобразуване на дознанието в следствие и за връщане на делото от наблюдаващия прокурор поради допуснати процесуални нарушения; включени са нови способи за събиране на доказателства – разследване чрез агент под прикритие, контролирана доставка и доверителна сделка; съкращаване на сроковете чрез въвеждане на бързо производство, незабавно съдебно производство, разглеждане на делото от съда по искане вече не само на обвиняемия, но и на пострадалия, съкратено съдебно следствие пред първата инстанция; разширяване на кръга от престъпления, за които може да се приложи институтът на споразумението, и т.н.

С приемането на новия НПК бе даден отговор на европейските изисквания по отношение на процедурните норми и правила, но не се решават структурните и организационните проблеми на съдебната власт, които в крайна сметка ще продължат да влияят негативно на процеса. Влизането в сила на новите процесуални норми преди извършването на конституционни промени в структурата и управлението на съдебната власт, особено по отношение на следствието и прокуратурата, както и по отношение на преодоляване на безотчетността и безконтролността на съдебната власт, може да затрудни или дори да блокира приложението на някои от тях. Основният недостатък на този подход е, че реформата в процесуалното право предшества промени в Конституцията и законодателството, които ще засегнат основни участници в наказателния процес, каквито са следствените органи и прокуратурата, и ще наложат последващи промени в самия процесуален закон.

Така динамиката на предприеманите мерки продължава не толкова да следва вътрешната логика на необходимите промени, колкото е повлияна от въздействието на външнополитически фактори и вътрешнополитически, нерядко конюнктурни причини.

В заключение, в дневния ред на съдебната реформа в България стои необходимостта от **преразглеждане на баланса на властите** и в частност – на структурата и организацията на съдебната власт, осигуряване на условия за по-голяма ефективност, бързина и прозрачност в работата на съда, следствието и прокуратурата, създаване на механизми за отчетност и контрол срещу злоупотреба с правомощия и корупция в самата съдебна власт, на механизми за контрол от страна на другите власти.

Тези промени, поставени в контекста на целия процес на правни и институционални реформи, са необходими, не само за да изпълни България формално критериите за присъединяване към ЕС. На практика това означава съдебната власт и правоохранителните органи да бъдат в състояние да осигурят ефикасна защита на човешките права и свободи, на икономическото и социалното развитие, както и да дадат адекватен отговор на очакванията за ограничаване на корупцията и организираната престъпност на национално равнище и да участват активно в противодействието на трансграничната престъпност.

СЪДЕБНАТА РЕФОРМА – КОНСЕНСУС ВМЕСТО ПОЛИТИЧЕСКА РЕТОРИКА

Огнян Шентов²⁴

Осъществяването на съдебната реформа в България се намира в особено отговорен период. Времето на козметичните мерки и политическата реторика вече отмина. Парламентът трябва да приеме промени в Конституцията, процесуалното законодателство и устройствените закони, които да направят възможно преодоляването на нерешените проблеми пред българската съдебна система.

Особеност на българския преход е, че именно неправителственият сектор бе инициатор на дебата за необходимостта от структурни и организационни промени в съдебната власт. Преди повече от шест години Центърът за изследване на демокрацията постави началото на Инициативата за развитие на съдебната реформа в България, която обедини професионални сдружения и неправителствени организации, както и представители на държавни институции и експерти. Тогава самата идея се възприемаше от властите в страната като еретична, тъй като преобладаваше мнението, че съдебната реформа вече е приключила. Впоследствие в рамките на инициативата изготвихме два важни документа: Програма за развитие на съдебната реформа в България и по-късно – Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт. През последните години Центърът за изследване на демокрацията използва всяка възможност да лансира своите идеи за комплексни промени, които да отговорят на обществените очаквания в страната и на изискванията на Европейския съюз за бърза и ефективно работеща съдебна власт.

Днес съдебната реформа вече е залегнала в приоритетите на основните политически сили в страната. Нещо повече, успешното ѝ осъществяване е пробен камък за готовността на България да направи решителна крачка към членство в Европейския съюз.

Бяха направени и някои положителни промени. Първата поправка на Конституцията от септември 2003 г. засегна някои критични за съдебната власт въпроси като несменяемост и имунитет на магистратите и мандатност на административните ръководители в органите на съдебната власт. Втората фаза на конституционната реформа се ограничи до сферата на задължителните поправки в непосредствена връзка с членството в Европейския съюз, без обаче да визира организационните и структурните проблеми в съдебната власт. За съжаление, все още липсва консенсус както сред политиците, така и сред магистратите за това в каква посока да се реструктурира съдебната система, кой модел е най-подходящ за България. Преди всичко няма единодушие за това къде е мястото на следствието и прокуратурата в институционалната система на страната, както и за насоките на тяхната вътрешна реорганизация. Предстои и въвеждането на работещи механизми за взаимодействие и обмен на информация между отделните звена на съдебната власт, както и между тях и другите компетентни органи, ангажирани с противодействието на престъпността.

²⁴ Огнян Шентов е магистър по международни отношения и доктор по политически науки. Автор е на публикации, свързани с проблемите на прехода към демокрация, демократичните промени и стабилността в Източна Европа и е председател на Управителния съвет и основател на Центъра за изследване на демокрацията.

Все още в публичното пространство звучат аргументите на онези, които са скептично настроени към реформата. Те обикновено се позовават на обстоятелството, че в тази област няма *acquis*. Подобна позиция обаче игнорира както вътрешните потребности от промени, така и препоръките на Европейския съюз за следване на най-добрите практики в Съюза и на редица обективни индикатори като продължителност на различните производства, статистически данни за бързината и ефективността на наказателния процес, броя върнати за доразследване дела от прокуратурата и съда, броя на осъдените лица спрямо броя на повдигнатите обвинения и т.н. И не на последно място, тази позиция оспорва поети от България ангажменти в областта на правосъдието и вътрешните работи в хода на преговорния процес и увеличава риска при неизпълнението им да бъде задействана т.нар. “защитна клауза”.

МОДЕРНИЗАЦИЯТА НА ДОСЪДЕБНАТА ФАЗА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Маргарит Ганев²⁵

Въпросът с модернизацията на досъдебната фаза на наказателното производство стана един от основните фокуси в публичния дневен ред поради ключовото си значение за успешната интеграция на България в голямото европейско семейство. Неговата изключителна важност се споделя както от европейските ни партньори, така и от пряко ангажираните български институции, защото е обусловен от острата обществена необходимост от промяна в тази област. Важна роля в дискусиата за усъвършенстването на досъдебната фаза на наказателното производство има и неправителственият сектор.

Министерството на правосъдието работи активно и с ясна визия за посоката на усъвършенстване на досъдебната фаза на наказателния процес. С цел да бъде постигнат обществен консенсус и да бъдат формулирани основните принципи за промяна в тази сфера, Министерският съвет прие през м. декември 2004 г. Национална концепция за реформа на наказателното правораздаване на Република България. Показателен е фактът, че досега нито една реформа в закон в Република България не е била предшествана от създаване и широка обществена дискусия върху концепцията за необходимостта и основните насоки на промяната. Непосредствено след приемането на националната концепция, като израз на съгласие по основните приоритети, главният прокурор на Република България г-н Никола Филчев, директорът на Националната следствена служба г-н Ангел Александров и министърът на правосъдието г-н Антон Станков подписаха съвместна декларация в подкрепа на концепцията и в израз на готовността за общи действия за нейното реализиране. Тази декларация, както и принципите на работа на Министерството на правосъдието по отношение на ключовите законопроекти в областта, са израз на желанието ни за консенсус по предстоящите промени. Важен принцип в работата ни е да търсим професионалната подкрепа на магистратите в осъществяването на реформата и сме убедени, че промяната на съдебната система, и в частност на наказателното производство, е възможна и ще бъде ефективна единствено с активното им участие и споделяне на общите виждания.

Обществената необходимост от модернизация на досъдебната фаза е осъзната от всички. Тази необходимост е заложена и в препоръките на нашите европейски партньори. Те следят отблизо процеса на модернизация на съдебната ни система и редовно излагат свои констатации и препоръки. Не е случаен фактът, че в доклада на Комитета по външните работи на Европейския парламент, който стана достояние в началото на април 2005 г., в частта за политическите критерии ясно са очертани проблемните моменти. Там е обърнато специално внимание на досъдебната фаза на наказателния

²⁵ Маргарит Ганев е заместник-министър на правосъдието на България. Завършил е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и е доктор по право. Преподава международно публично право, дипломатическо и консулско право, международни организации и международно хуманитарно право в Бургаския свободен университет. Работил е в Института по правни науки към Българската академия на науките. Бил е заместник-декан на Юридическия факултет на Бургаския свободен университет. От 2002 г. е член на Комитета „Международен наказателен съд“ на Световната асоциация по международно право. Член е на Постоянния международен арбитражен съд в Хага.

процес и върху това ролята на главния прокурор да бъде допълнително развита, за да осигури прозрачно, отговорно и ефективно управление на следствените служби и прокуратурата. Препоръки има и по отношение създаването на изпитан механизъм за освобождаване на корумпирани или некомпетентни магистрати. Важен момент в този доклад е изказаното съжаление, че планираната реформа на наказателното съдопроизводство, която включва и създаване на напълно нов Наказателно-процесуален кодекс, не би могла да бъде извършена от настоящия парламент. Едновременно с това докладчикът за България Джефри ван Орден неслучайно помоли настойчиво българския парламент да продължава своите усилия в посока на реформа на съдебната система, каквито усилия бяха демонстрирани в други насоки.

КРИТЕРИИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ: ОТ ОПИТА НА ПЕТОТО КЪМ ПОДГОТОВКАТА НА ШЕСТОТО РАЗШИРЯВАНЕ

Джонатан Фол²⁶

Приключването на преговорния процес е ясен сигнал за това, че България принадлежи към **европейското семейство**. Същевременно за този процес са необходими съществени реформи – политически, икономически и др. Това са реформи, които изискват огромни усилия от българските граждани с оглед на присъединяването. Тези съществени усилия трябва да продължат и след като България стане член на ЕС. Става въпрос за прехода към демокрация, изграждането на правова държава, приемането в българското законодателство на европейското *acquis*, подготовката на нова нормативна уредба и не на последно място, установяването на независима съдебна система. Това са задачи, които никога не приключват като развитие, но несъмнено първата фаза в този процес вече почти е приключила, като досега в България е извършена огромна работа, включително с подкрепата и съдействието на европейските институции и на държавите-членки на Европейския съюз. За приключване на процеса на реформи обаче, както и за прилагането на вече осъществените реформи, са необходими още усилия.

Подписването на **договора за присъединяване** е част от петата вълна на разширяване на Европейския съюз - процес, който започна от 1 май 2004 г. Разширяването на Европейския съюз с присъединяването на България и Румъния в много отношения е **исторически процес**.

В момента се намираме в период, който е съвсем скоро след присъединяването на последните десет страни. Това налага задълбочен анализ на самия процес, на вътрешната организация, на процедурите на вземане на решения - всички процедури, които са въведени, за да може ЕС да се справи с предизвикателствата на разширяването. Има една поука, която трябва да се извлече – несъмнено Европейският съюз трябва да **продължи този постоянен процес на развитие**, да се възползва оптимално от последното разширяване и да се подготвя за следващото. Защото, както изглежда, винаги предстои някакво разширяване. След всяко разширяване има нови страни, които чукат на вратата за членство в Европейския съюз. Трябва да продължи процесът на укрепване на европейските институции и политики, за да се гарантира, че разширеният Европейски съюз ще продължи да функционира достатъчно ефективно.

Конституционният договор скоро ще влезе в сила – това е друга, много важна стъпка в посока на усъвършенстване на процедурите в ЕС. Разширяването би трябвало да бъде **процес, от който печелят всички заинтересовани страни**. Това е процес в интерес на гражданите на държавите-кандидатки, но също така и в интерес на гражданите на държавите-членки, тъй като именно техните интереси трябва да бъдат винаги на предна линия. Това предполага **един непрекъснат процес на мониторинг, на подобряване на структурите**

²⁶ Джонатан Фол е генерален директор на генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“ на Европейската комисия. Преди това е заемал ръководни постове в различни генерални дирекции на комисията. Притежава дипломи от университетите на Съсекс и Женева и от Европейския колеж в Брюж. Преподава и чете лекции в няколко европейски университета.

и на вече въведените механизми. Разбира се, европейското *acquis* също продължава да се развива - продължават да разработват нови политики и да се приемат нови нормативни актове, а Съдът на европейските общности излиза с нови и нови решения.

Основен приоритет в работата на заместник-председателя на Европейската комисия и комисар по правосъдието, свободата и сигурността Франко Фратини, както и на ръководената от мен дирекция, е да продължи изграждането на Европейска зона на свобода, сигурност и правосъдие. Това е област, която отскоро представлява съществен интерес за Европейския съюз. Така например при присъединяването на Обединеното кралство и Дания през 1973 г., на Гърция, а след това и на Испания и Португалия, не се водиха подробни преговори в областта на правосъдието и вътрешните работи, тъй като тази област не беше заложена в програмата на Европейския съюз.

Понастоящем обаче това е неразделна част от нашата ежедневна дейност и представлява област, която играе изключително важна роля от гледна точка на процеса на присъединяване. Ако трябва да се направи сравнение, при присъединяването на десетте нови членки, както и в преговорния процес за България и Румъния, това е сфера, която е съществено застъпена. Присъединяването на десетте, вече можем да кажем дванадесетте, нови страни-членки, а също така и по-нататъшното разширяване на Европейския съюз, което се очертава на хоризонта, носи след себе си определени предизвикателства. Разбира се, това не е свързано само с разновидностите на правоприлагащите органи. Ще се появят и предизвикателства от гледна точка на националните системи, а именно осигуряване на достатъчно добро взаимодействие между тях. Не би трябвало да се забравя и международната дейност. Въпреки че на общата зона на свобода, сигурност и правосъдие се гледа по-скоро от гледна точка на националните въпроси, тази сфера е също толкова важна и от гледна точка на международните връзки на Европейския съюз, връзките ни с нашите съседи и международните партньори по света. Понастоящем в почти всички дискусии на високо равнище, например със страните от Азия или Африка, неизбежно се поставя въпросът за правосъдието и вътрешните работи. Изключение правят само разговорите със Съединените щати и Русия. Става въпрос например за проблеми, свързани с граничния контрол и противодействието на трафика на хора – дейности, които вече придобиха международен мащаб. Трябва да се борим успешно и с организираната престъпност и тероризма – проблеми, с които европейците могат да се справят успешно, само ако действат съвместно и са налице съответните механизми.

При преговорите с България и Румъния принципите, свързани с разширяването на Европейския съюз, бяха преразгледани в светлината на всичко, изложено дотук. Това **не означава**, че критериите за членство са различни или че са били съществено променени. Преговорите се основават на заслугите на отделната страна и, разбира се, всичко зависи от напредъка, постигнат от тази страна по изпълнението на съответните **изисквания**. Също така се има предвид изпълнението на политическите критерии, формулирани от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. и впоследствие закрепени в чл. 6, ал. 1 от Договора за Европейския съюз, в Хартата за основните права на човека и в разпоредбите в Конституционния договор. Европейският съюз ще очаква страните-кандидатки да продължат да изпълняват политическите критерии като полагат усилия за укрепване на принципите на свобода,

демокрация, зачитане на основните човешки права и свободи и върховенство на закона. Така, **както беше и в миналото**, Съветът може на базата на препоръка, направена от Европейската комисия, и след като изслуша позицията на страната-кандидатка, да отложи присъединяването, ако бъде установено сериозно неспазване на принципите на свобода, демокрация, зачитане на основните човешки права и свободи и върховенство на закона, на които се основава Европейският съюз.

Най-съществената **новост** е по-големият брой глави, по които трябва да се водят преговори, и особено добавянето на нова преговорна глава, наречена "Съдебна власт и основни права". Това е свързано с **Хартата за основните права на човека**, която ще стане неразделна част от **Конституционния договор**, след като той бъде ратифициран от държавите-членки.

Конституционният договор регламентира институционалната структура на Европейския съюз, като същевременно има за цел да доближи Съюза до неговите граждани. Един от начините да се постигне това, е Хартата за основните права на човека да бъде заложена в самия Конституционен договор. Хартата **не е** ново европейско *acquis*, това е стар акт на Европейския съюз. Тя е резултат от работата на Европейския съюз по въпросите на основните права на човека - един дългогодишен процес, свързан както с институциите на Европейския съюз, така и с прилагането на европейското *acquis* от държавите-членки.

На практика правата, включени в Хартата, се защитават в процеса на прилагане на европейското *acquis*. Така например Хартата забранява изтезанието. Ако гражданин на Европейския съюз упражнява своето право на свободно придвижване и попадне в затвор в държава-членка, и ако този гражданин е подложен на лошо отношение, на изтезание от страна на полицейските органи, този гражданин на Европейския съюз е защитен от съответни разпоредби в европейското *acquis* и за него ще влезе в действие съответната разпоредба от Хартата. Това е важна стъпка от гледна точка на развитието в Европейския съюз, която заслужава да бъде приветствана.

Друга поука от разширяването на Европейския съюз е, че фундаменталните структурни реформи, свързани с ефективността и отчетността на демократичното общество и съблюдаването на върховенството на закона, не бива да се оставят за края на присъединителния процес. Това е неразделна част от живота на Европейския съюз, който се развива в посока към по-тясно интегриране между държавите и едновременно с това приближаване на Съюза към гражданите. Качеството на функционирането на Европейския съюз, резултатността на това функциониране, в голяма степен зависят от прилагането и изпълнението на правилата на Съюза във всички държави-членки, като най-малкото отклоняване от тези правила от страна на една държава може да доведе до изключително неблагоприятни последици за останалите държави-членки.

В областта на правосъдието дейността на Европейския съюз се основава най-вече на принципа на взаимното доверие. В Европейския съюз няма общо европейско *acquis* в областта на наказателното или гражданското правораздаване, като всяка страна си има своите структури. Целта е да се съвмести функционирането на всички тези системи и структури на базата на взаимното доверие. А именно: решение, постановено от съд в

една страна, би трябвало да се признава в друга държава-членка – това е лесно да се каже, но не е толкова лесно да се осъществи на практика, тъй като взаимното признаване изисква взаимно доверие, взаимно разбиране и сътрудничество. В рамките на Европейския съюз съществуват различни правни системи, използват се различни езици и трябва да се научим да се доверяваме взаимно. Това означава, че са необходими общи дефиниции и общи правила. Трябва да знаем за какво говорим всички ние - дали в една страна тероризмът се дефинира по същия начин, както в друга страна. Когато става въпрос за бракоразводно дело, например, дали всички имаме предвид едно и също нещо. Това е процес, който непрестанно се развива, процес, насочен към преодоляване на всички тези трудности. Не е само хармонизирането, трябва да се направи всичко, което е нужно, за да могат националните правни системи да се разбират помежду си и да функционират съвместно. Ето това е насоката на усилията на Съюза. В някои от тези области вече има нормативна уредба, заложен в европейското *acquis* – става въпрос за директивите, които се транспонират в националното законодателство, и регламентите, които се прилагат пряко в държавите-членки. За някои други области, като взаимното признаване и взаимното доверие, това означава всяка държава-членка да може да разработи своите собствени решения съобразно националната специфика, съобразно своята традиция и структури, но всички те да водят към едни и същи резултати.

Европейският съюз не посочва на държавите-членки как да осъществяват своето правораздаване - всяка държава има своя начин за това. Това, което е нужно, е качествено и ефективно правораздаване в интерес на гражданите на всички държави-членки на Съюза, тъй като държавите-членки сега са взаимно зависими и всяка от тях трябва да действа така, че да не накърнява интересите на останалите. Това е много важно от гледна точка на успешния процес на интегриране в Европейския съюз. То също така води до здравословен, добър инвестиционен климат, за да могат хората спокойно да харчат парите си, спокойно да се придвижват из Европейския съюз. В Брюксел нямаме готови рецепти за правораздаване, които можем да ви предоставим. Когато казвам, че ние искаме нещо, нямам предвид ние – европейските бюрократи, а ние – всички европейци, искаме правораздаването да бъде справедливо, ефективно, бързо, при абсолютно съблюдаване на основните права на човека.

Ние очакваме България да се присъедини като пълноправен партньор в голямото европейско семейство, ние се нуждаем от България, но и България се нуждае в някаква степен от нас. Нека да се надяваме, че няма да говорим за неща като предпазната клауза. Ние не мислим в тази насока. Разбира се, предпазната клауза съществува като такава и, ако се наложи, се използва, но нека да се надяваме, че за България няма да се стигне до такава потребност. Ние сме убедени, че българските власти знаят какво трябва да направят, за да изпълнят своите ангажменти, знаят какво им остава да направят през следващите месеци, за да могат успешно да приключат процеса на подготовка за разширяването.

Това е особено вълнуващ период в историята на Европа. Едва ли преди 15 или 20 години сме мислили, че ще стигнем до този момент. Разбира се, това не се дължи на никакви чудеса, това е резултат на огромната работа, която е извършена през този период и вече почти сме стигнали до успешния край. Очаквам с нетърпение да поздравя, да приветствам с “Добре дошли!” моите български колеги в Европейския съюз.

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В ИСПАНИЯ. РОЛЯТА И МЯСТОТО НА СЛЕДСТВИЕТО И ПРОКУРАТУРАТА

*Антонио Верчер Ногера*²⁷

Ако има нещо, което да е от съществено значение за работата на испанските прокурори, то това е нуждата те да работят свободно. Когато се натъква на препятствия, затруднения или влияние от политически или друг характер, прокурорът не е в състояние да работи по открит и свободен начин. Тогава в известна степен се нарушава принципът за справедливо правораздаване. Този принцип се натъква на сериозни препятствия, най-малкото от гледна точка на основните свободи. В такива ситуации не сме в състояние да зачитаме съответните нормативни актове. Испанският опит показва, обаче, че е необходимо да измине много време, преди да се стигне до положение, при което прокурорът работи напълно свободно и независимо. В Испания има ясни примери за липса на свобода и свободно изпълнение на служебните задължения. Тази липса на свобода се свързва с принципа за законосъобразност, защото в редица държави в много случаи има пряка връзка между принципа за законност и принципа за възбуждане на съдебно преследване.

За продължителен период от време прокурорът в Испания беше представител на правителството и в много от случаите нямаше възможност да работи свободно. Например в закона от 1817 г. се казва, че прокурорът е представител на изпълнителната власт, той е част от правителството. Осмелявам се да предложа една книга, написана от Чарлд Бренар, един велик английски писател, който е прекарал известно време в Испания, работил е в испански библиотеки и е написал труд върху организацията на съдебната власт в Испания. Ако се направи справка с тази книга, ще се установи какво означава едно лице да е едновременно част от изпълнителната власт и да работи в прокуратурата. Това, че прокурорът е част от изпълнителната власт, означава, че не може да работи свободно. Ако в своята работа той не може да зачита принципа за законността, той е напълно изгубен. За съжаление, в миналото испанският прокурор беше част от изпълнителната власт и нямаше възможност да работи достатъчно ефективно.

Интересно е да се отбележи, че 100 години по-късно, в Закона за държавното устройство от 1967 г., ситуацията се промени – там се казва, че прокурорът в Испания представлява връзка между съдебната и изпълнителната власт. Факт е обаче, че на практика нещата не стояха така. В уредбата на прокуратурата от 1969 г. се посочва, че всяка заповед, устна или писмена, която прокурор получава от министъра на правосъдието, трябва да бъде изпълнена безусловно и по най-бърз начин.

С въвеждането на демократично управление в Испания и приемането на новата испанска Конституция през 1978 г. бяха премахнати ограниченията за изпълнение на задачите на прокурора, включително правилото за

²⁷ Антонио Верчер Ногера е прокурор към Върховния съд на Кралство Испания. Притежава диплома по право от юридическия факултет на университета във Валенсия, магистърска степен по право от Харвардския университет и докторска степен по право от университета в Кеймбридж, Великобритания. Заемал е различни прокурорски постове, член е на експертни групи към Съвета на Европа и е наблюдател към Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (ГРЕКО).

изпълнение на заповедите на министъра на правосъдието. Чл. 124 от Конституцията постановява, че държавната прокуратура има мисия да съдейства за осъществяването на правосъдието в защита на законността, правата на гражданите и обществения интерес. Прокуратурата освен това трябва да бъде гарант за независимостта на съдилищата и за отстояване на обществения интерес пред тях.

Въз основа на чл. 124 от испанската Конституция беше приет Устройственият статут на прокуратурата. Чл. 3 и чл. 4 от този статут въвеждат на първо място функциите, и на второ място средствата, които се предоставят на прокурора. Според разпоредбите на чл. 3 и чл. 4 прокурорът има няколко много важни функции: да бъде гарант за независимостта и ефективността в работата на съдиите в съдилищата, да следи за зачитането на основните права и свободи във всички производства, да предявява искове по гражданскоправни и наказателноправни дела, да взема участие в защита на правото и на обществения интерес в производства по брачни дела и други дела, предвидени в закона, да участва в наказателни производства, включително като предлага предохранителни мерки, да се ангажира с производства, които ще спомогнат за разкриването на факти и за установяването на истината и др.

Прокурорът има и функции, свързани с осигуряване на изпълнението на съдебните решения. Един съд може да се произнесе с решение, но може да се окаже, че е много трудно това решение да бъде приведено в изпълнение. Именно прокурорът е този, който трябва да се заеме с тази задача.

За да осъществява своите задачи, прокурорът разполага с определени правомощия. Той може да упражнява контрол, да изисква информация относно конкретни съдебни решения и производства, да посещава по всяко време местата за временно задържане и затворите, да издава съответни заповеди и указания към органите на съдебната полиция, да предоставя информация на обществеността и т.н. Чл. 4 предвижда и задължение за всички институции да предоставят информация на прокуратурата, свързана с изпълнението на нейните функции.

Възможно е при осъществяване на дейността на прокуратурата да се получат различия между главния прокурор и останалите прокурори. Това е един много интересен аспект от системата на прокуратурата в Испания. В чл. 5 от Устройствения статут на прокуратурата е посочено, че йерархичната структура на прокуратурата трябва да се зачита, но едновременно с това принципите за безпристрастност и законност продължават да бъдат най-важните. Когато не може да се постигне съгласие между по-горестоящите и по-нисшестоящите прокурори, се прилага чл. 27 от закона, който предлага няколко варианта за постигане на договореност. В случай, че по-нисшестоящият прокурор смята, че това, което се иска от него, противоречи на общоприетите правила, той има начин да избегне този проблем.

Още две особености, които следва да бъдат отбелязани, са институтът на главния прокурор, който е регламентиран в чл. 29, и Прокурорският съвет, уреден в чл. 14. Според чл. 29 главният прокурор се определя и назначава от краля по предложение на правителството, след като кандидатурата е разгледана от Генералния съвет на съдебната власт. Това трябва да бъде лице с най-малко 15 години практика в областта на правораздаването. Главният

прокурор се назначава за определен срок и не може да бъде освобождаван, освен ако е извършил тежко престъпление.

Чл. 14 регламентира състава и функциите на Прокурорския съвет. Това е орган, в който са представени различните прокуратури. Правомощията на Прокурорския съвет са подробно уредени в закона.

В заключение, по традиция в системата на испанската прокуратура работят изявени специалисти, но същевременно престъпността е вече много по-добре организирана, а икономическата власт в ръцете на престъпниците – по-силна. В резултат на това прокуратурата трябва да реагира, за да отговори по същия начин на това предизвикателство. Тук нямам предвид прокуратурата също да извършва престъпления, а да бъдат сформирани специални структури и специално обучени органи. По традиция в Испания съществуваше специализирано звено за борба с тероризма към Националния съд, а съвсем скоро бяха създадени два специализирани органа за борба с трафика на наркотици и с организираната престъпност и корупцията.

В момента има няколко законопроекта, които имат отношение към работата на прокуратурата и които след няколко години ще станат закони. С един от тях се цели да се предотврати домашното насилие – нещо, което често се среща в Испания. Вторият законопроект има за цел да се защити околната среда от престъпления спрямо нея. Има и отделен законопроект, чието предназначение е да се избегнат криминални действия, свързани с трудовоправни и социални отношения.

СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В ИСПАНИЯ: СТРУКТУРА, ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

Игнасио Пандо Ечеверия²⁸

Организацията на съдебната система в Испания следва териториалното устройство на страната. С Конституцията от 1978 г. Испания е разделена на 17 автономни общности, състоящи се от една или повече провинции, и два автономни града. Делението на страната на провинции датира отпреди приемането на новата Конституция (от 1832 г.). Съществуват 50 провинции, като всяка от тях се състои от общини, които са основните административни единици. В структурата на съдебната система провинциите са разделени на съдебни окръзи, обикновено съобразно исторически критерии или в зависимост от броя на населението в и около по-големите градове.

Управление на съдебната система

Според чл. 117, ал. 1 от испанската Конституция правосъдието се осъществява от съдии и магистрати, а упражняването на правораздавателна власт е правомощие единствено на съдилищата и трибуналите, определени със закон. Съдебната власт е независима и се управлява от **Генералния съвет на съдебната власт**, чиято дейност е уредена в Устройствения закон за съдебната власт от 1985 г.

Генералният съвет на съдебната власт е конституционен орган, който се състои от 20 члена и председател, който е същевременно и председател на Върховния съд. Членовете на съвета се определят по предложение на Конгреса и Сената. Дванадесет от тях са съдии и магистрати от различни нива в йерархията, а останалите осем са юристи, които имат повече от 15 години професионална практика. Членовете на съвета се назначават за срок от 5 години и не могат да бъдат преизбрани, с изключение на председателя.

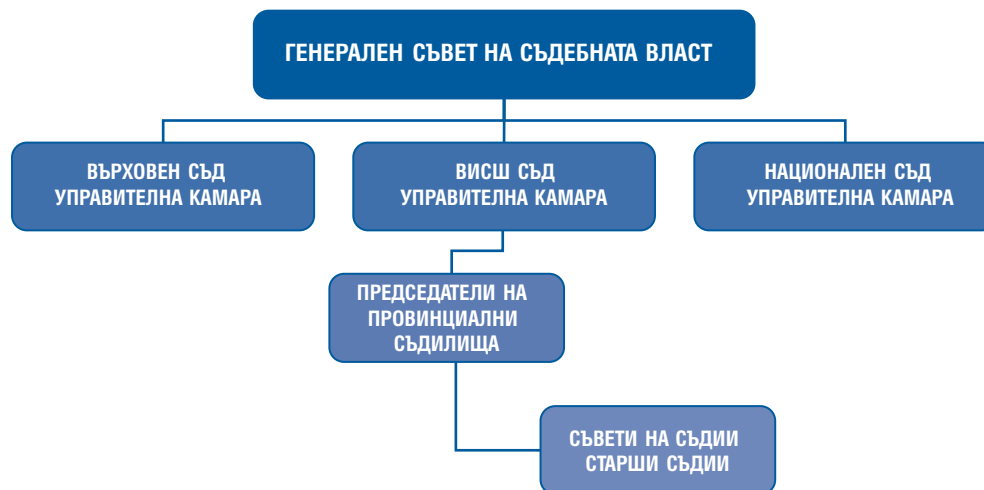
Въпреки че това е управителният орган на съдебната система, Генералният съвет на съдебната власт не е част от системата на съдилищата и неговите **функции** са преди всичко управленски или административни. Той избира съдиите и магистратите, осигурява тяхното обучение, налага дисциплинарни наказания, взема решения за повишаване, понижаване и отстраняване от длъжност. Наред с това съветът изпълнява функции, свързани с вътрешната организация на съдилищата, инспекциите и статистическата информация и е длъжен да информира правителството за всеки закон, който се отнася до организацията на съдебната власт, до процесуални правила, засягащи основни човешки права, или до разпоредби в сферата на наказателното право и относно местата за лишаване от свобода.

В определени случаи Генералният съвет на съдебната власт може да делегира свои правомощия на т.нар. управителни камари. Такива управителни камари има във Върховния съд, в Националния съд и във всички висши съдилища.

²⁸ Игнасио Пандо Ечеверия е магистрат в Регионалния съд на Авила, Испания. Завършил е право в Мадридския университет. Заемал е различни съдийски позиции и е член на Испанската мрежа за международно съдебно сътрудничество.

На последно място във всеки съдебен окръг съществуват съвети на съдиите и старши съдии, които имат организационни функции в съответния окръг.

Структура на Генералния съвет на съдебната власт



Структура и организация на съдебната система

Съдилищата в Испания са разделени в пет различни юрисдикции – гражданска, наказателна, административна, трудова и военна. Всяка от тези юрисдикции има своя специфична организационна структура, като по-долу ще бъде разгледана основно структурата на съдилищата в рамките на наказателното правосъдие.

Структура на съдилищата



Първото равнище са мировите съдилища. Мирови съд има във всяка община, в която няма разследващ съд. Мировите съдилища разглеждат дела за леки правонарушения, които не са от особено голямо значение.

На **второто равнище** има различни видове съдилища: разследващи съдилища, наказателни съдилища, съдилища за непълнолетни и съдилища за пенитенциарен надзор, които наблюдават дейността на затворите.

Във всеки съдебен окръг има по един или няколко **разследващи съдилища** в зависимост от броя на жителите. В разследващите съдилища работят съдия-следователи, които имат няколко различни функции.

На първо място, съдия-следователят се произнася по жалби срещу присъдите и решенията, постановени от мировите съдилища. На второ място, той разглежда всички дела за леки правонарушения, извършени в града, в който е седалището на съответния разследващ съд, както и всички дела за леки правонарушения, извършени на територията на съответния съдебен окръг, които не са подсъдни на мировите съдилища. На трето място, съдия-следователите изпълняват функцията на т.нар. „конституционни гаранти“, като издават разрешения за вземането на мерки, които засягат конституционни права (като свободно придвижване, лична неприкосновеност и т.н.). В изпълнение на тази си функция съдиите от разследващите съдилища издават заповеди за задържане или за претърсване и изземване, вземат решение за проследяване, подслушване и т.н. На четвърто място, съдия-следователят провежда наказателни разследвания. В Испания разследването по наказателни дела се извършва от съдия-следователя, като още на тази фаза прокурорът и защитата също могат да участват.

Вторият вид съдилища са **наказателните съдилища**. Те са компетентни на равнище провинция, като в една провинция може да има едно или повече такива съдилища в зависимост от броя на населението. Наказателните съдилища разглеждат дела за престъпления, за които предвиденото наказание е лишаване от свобода до 5 години (например дела за управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол, леки случаи на измама, кражби над 300 евро или кражби с взлом, грабежи и т.н.)

На трето място са **съдилищата за непълнолетни**. Те също са компетентни на равнище провинция и разглеждат дела за престъпления, извършени от лица между 14 и 18-годишна възраст. По изключение разследването по тази категория дела се провежда от прокуратурата.

Последният вид са **съдилищата за пенитенциарен надзор**, които упражняват контрол върху изпълнението на наказанията в местата за лишаване от свобода (затворите). Компетентността на тези съдилища обхваща една или няколко провинции в зависимост от броя на затворите и техния капацитет.

На **третото равнище** се намират **провинциалните съдилища**. Във всяка провинция има по един такъв съд, който има както гражданска, така и наказателна юрисдикция. По наказателни дела провинциалните съдилища имат три основни функции – да се произнасят по жалби срещу присъдите и решенията на съдилищата в съответната провинция, да разглеждат като първа инстанция дела за престъпления, за които предвиденото наказание е

лишаване от свобода за повече от 5 години, и да разглеждат делата, за които законът предвижда да се гледат от съд с жури.

Четвъртото равнище са висшите съдилища. Във всяка автономна общност има по един висш съд, който е последна инстанция в рамките на съответната общност. Висшите съдилища се състоят от четири камари – по граждански и наказателни дела, по административни дела, по трудови дела и управителна камара. В наказателния процес камарата по граждански и наказателни дела има три основни функции. На първо място, висшият съд разглежда като първа инстанция дела за престъпления, извършени от депутати в парламента или членове на правителството на съответната автономна общност, както и за престъпления, извършени от съдии от съдилищата в същата общност във връзка с изпълнението на служебните им задължения. На второ място, висшите съдилища се произнасят по жалби срещу присъдите и решенията на провинциалните съдилища по делата, които се гледат от съд с жури. На трето място, съгласно наскоро приетите изменения в Устройствения закон на съдебната власт, висшите съдилища се произнасят по жалби срещу други присъди и решения на провинциалните съдилища.

Петото и последно равнище на съдебната система в Испания е Върховният съд със седалище в Мадрид. Върховният съд се състои от пет камари – гражданска, наказателна, административна, трудова и военна. Наказателната камара на Върховния съд разглежда три категории дела. На първо място, това са делата за престъпления, извършени от членове на правителството, депутати в конгреса и сената, съдии от Върховния съд, Конституционния съд, висшите съдилища и други високопоставени държавни служители, с изключение на краля, който според Конституцията не носи наказателна отговорност. На второ място, Върховният съд е касационна инстанция по жалби срещу присъдите и решенията на провинциалните и висшите съдилища. Заимствана е френската система на касационно обжалване, като жалба може да бъде подадена само на определените в Наказателно-процесуалния кодекс основания. На последно място, Наказателната камара на Върховния съд разглежда делата за преглед на окончателни присъди в случаите, когато са се появили нови доказателства.

В рамките на пирамидата на съдебната система, но с компетентност на територията на цяла Испания е **Националният съд**. Националният съд е със седалище в Мадрид и неговата структура е сходна с тази на съдебната система в една провинция, но по отношение на цялата територия на страната. В организационната структура на този съд се включват шест разследващи съдилища, един наказателен съд, един съд за непълнолетни и един съд за пенитенциарен надзор, както и наказателна камара, разделена на четири отделения.

Компетентността на Националният съд се определя съобразно два критерия – мястото на извършване и вида на престъплението. На първо място, Националният съд разглежда делата за престъпления, извършени извън територията на Испания или извършени от организирана престъпна група и засягащи територията на няколко провинции (като тежки случаи на измама, трафик на наркотици и т.н.). На второ място, на Националният съд са подсъдни делата за престъпления, свързани с тероризъм, престъпления срещу Короната, срещу конституционноустановения ред на управление и т.н. С последните изменения на Устройствения закон за съдебната власт в

рамките на Националния съд беше създадена апелативна камара, пред която да се обжалват решенията на наказателната камара.

На следващо място е **Конституционният съд** на Испания. Този съд не е част от системата на съдилищата. Структурата на испанския Конституционен съд е много сходна с тази на българския Конституционен съд. Това е политически независима институция и върховен орган по отношение тълкуването на испанската Конституция. Състои се от 12 члена: четирима се избират от Конгреса, четирима – от Сената, двама – от правителството и двама – от Генералния съвет на съдебната власт. Членовете на Конституционния съд се избират измежду магистрати, прокурори, университетски преподаватели, държавни служители и други юристи, но задължително трябва да имат най-малко 15 години професионален стаж. Конституционният съд се произнася по спорове между централната власт и автономните общности, както и между самите автономни общности, гарантира защитата на основните права, закрепени в испанската Конституция и упражнява контрол за конституционност на законодателството. До Конституционния съд могат да се подават и жалби от отделни лица в случаите, когато със съдебно решение са нарушени основни права.

На последно място, тъй като Испания е страна по Европейската конвенция за правата на човека, жалби могат да се подават и до **Европейския съд по правата на човека в Страсбург**.

РОЛЯТА НА ПРОКУРАТУРАТА ЗА УКРЕПВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА И ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА: АМЕРИКАНСКИЯТ ОПИТ

Томас Пийбълс²⁹

Водещ приоритет за посолството на Съединените щати в София е оказването на съдействие на България с цел укрепване на правовата държава и създаване на силни институции в областта на наказателното правосъдие. Министерството на правосъдието на Съединените щати, което представлявам в България, също предоставя подкрепа на партньори от целия свят за изграждане на стабилни правораздавателни системи.

Американското Министерство на правосъдието подкрепя прилагането на цялостен подход за утвърждаване на правовата държава и създаване на силни институции в областта на наказателното правораздаване. За да може една система на правораздаване да работи ефективно, ние сме установили, че всички участници в нея трябва да работят резултатно. Това са служителите в полицията, следователите, прокурорите, съдиите, адвокатурата, администрацията на затворите. Затова ние оказваме подкрепа за всяка от тези групи чрез нашите програми по целия свят. По-долу ще се спра върху функцията на прокуратурата и ще представя виждането на американското Министерство на правосъдието за това къде е мястото на една силна прокуратура в едно демократично общество.

Оправдано е да се постави въпросът защо Съединените американски щати имат интерес от оказване на съдействие на прокурори в други държави, особено такива държави с различно правно наследство, каквато е България.

На първо място, ефективната прокурорска институция е неотменим компонент на правовата държава. Правовата държава или върховенството на закона представлява съществен компонент на демокрацията, а демокрацията допринася за мира, стабилността и благополучието на нашия свят.

На второ място, Съединените американски щати знаят, че престъпността днес е сред онези явления, които имат глобално естество, че опасностите от трансграничната престъпност се смесват с международния тероризъм и че ние в Америка сме също толкова уязвими от терористични актове, колкото и всяка друга държава. Съединените американски щати се нуждаят от силни партньори в наказателното правораздаване по целия свят, за да се борят с явления като трансграничната престъпност и тероризма. Нито Съединените американски щати, нито която и да е друга държава могат да се борят с трансграничната престъпност или тероризма сами.

²⁹ Томас Пийбълс е аташе по юридическите въпроси в Посолството на Съединените американски щати в София и представител на Американското министерство на правосъдието в България. Завършил е право в Юридическия факултет на университета в Детройт и притежава докторска степен по право от юридическия факултет на университета в Станфорд. Започва професионалната си кариера като прокурор в Отдела по граждански дела на Министерството на правосъдието. През 1996 г. преминава в Службата за международно развитие, съдействие и обучение на прокурори към Отдела по наказателни дела на Министерството на правосъдието, където работи последователно като ръководител на планирането на програми и регионален директор за Централна и Източна Европа. Преподавал е американско право в САЩ, Европа и Африка и е автор на редица публикации по конституционно право, достъп до информацията и др.

В Съединените американски щати прокуратурата е част от Министерството на правосъдието, което е структура от изпълнителната власт на федералното правителство. В България прокурорите са част от съдебната власт и са независими от изпълнителната власт. Въпросът за мястото на прокуратурата в административен смисъл обаче не е толкова важен, колкото начина, по който прокурорите работят като професионалисти.

Нещо повече, макар че всяка правна система изисква от своите прокурори да изпълняват професионалните си функции по различен начин, аз съм убеден, че онова, което обединява прокурорите в демократичните страни от целия свят е много повече от онези малки аспекти, които ги разграничават.

Във всяка демократична правна система, която ми е известна, прокурорът отговаря за внасяне пред независима съдебна инстанция на делото за наказване на онези, които са обвинени за нарушаване на правилата на демокрацията. Ето защо прокурорът трябва да бъде лидер на екип, най-общо съставен от полицейски служители или следователи, чиито усилия са насочени към успешно, цялостно, справедливо и законосъобразно съдебно преследване на извършителите на престъпления.

Много от правните системи по света сега установяват това, което ние в Съединените щати сме научили от опита си, а именно, че прокурорът постига най-добри резултати, ако той може да участва ефективно в дейността по разследването, която предхожда съдебния процес. Прокурорът допринася за разследването със своя експертен опит, като определя рамките и формата на делото, което ще бъде внесено в съда. Прокурорът освен това трябва да гарантира зачитането на правата на лицата по време на целия наказателен процес.

В такъв случай какво е нашето виждане за ефективната работа на прокурора в едно демократично общество?

На първо място, Министерството на правосъдието на Съединените щати знае, че неговите собствени прокурори и тези на неговите партньори трябва да притежават много висока степен на технически умения да преследват сложните престъпления, които днес представляват най-голяма заплаха, включително тероризъм. Това изисква професионална компетентност и много често квалификация в специализирани области на наказателното право.

На второ място, Министерството на правосъдието на Съединените щати настоява неговите прокурори да имат висока етика и да зачитат основните човешки права. Поради тази причина министерството полага усилия за непрекъснато повишаване на осведомеността по тези въпроси на прокурорите по целия свят. Като имаме предвид силните правомощия, които демокрацията предоставя на прокурора, за да води процеса по наказване на онези, които са обвинени в нарушаване на правилата на демокрацията, прокурорът трябва винаги да съблюдава етичните граници при изпълнение на своите функции, като същевременно зачита човешките права на останалите лица, които участват в наказателния процес.

На последно място, ние все по-често установяваме, че прокурорите трябва да съзнават световните измерения на своята работа. Днешните прокурори са част

от един елит, от световното братство на борещите се срещу престъпността. Те трябва да съзнават отговорностите, които произтичат от тяхното членство в този елит. Перспективата на съвременната престъпност е глобална, не потясна трябва да бъде и тази на прокурорите.

Още веднъж ще подчертая, че нашето виждане не се различава радикално от виждането, което се споделя от колегите в други страни. Затова, когато в посолството планираме дейности за укрепване на правовата държава и укрепване на българското наказателно правораздаване, ние оставаме готови да работим с нашите партньори – българските прокурори, и да си сътрудничим винаги, когато е възможно, с нашите колеги от Европейския съюз за осъществяване на това виждане в България.

ПЛАНОВЕ ЗА РЕФОРМА В ОБЛАСТТА НА РАЗСЛЕДВАНЕТО ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА В СЛОВЕНИЯ

*Марко Шорли*³⁰

Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи постановява основните принципи, към които трябва да се придържат съдилищата на държавите – страни по Конвенцията.

Текстът на член 6 от Конвенцията, така както е тълкуван от Европейския съд по правата на човека, предвижда правораздавателните органи да съблюдават някои основни гаранции. Това са гаранции, че всяко лице, срещу което е повдигнато обвинение за извършване на престъпление, ще бъде съдено от безпристрастен съд, ще се ползва с презумпцията за невинност до доказване на обратното с влязло в сила съдебно решение, ще може да упражнява правото си на защита и делото му ще бъде решено в разумен срок.

В словенската система тези принципи са взети предвид. Словенският законодател е намерил решение как съответните гаранции да бъдат въведени, като едновременно с това се осигури ефективността на системата. Това е много трудна задача. Всички усилия и всички опити, които бяха направени, за съжаление, все още не са довели до най-добрите резултати. Разгледани бяха двата алтернативни модела, а именно инквизиционният процес и състезателното производство. И двата модела могат да бъдат напълно съвместими с принципите на демократичната държава. Следователно изборът на единия или на другия модел се основава и на други аспекти, като например елементи от социално и културно естество, правните традиции в страната, необходимостта от осигуряване на равнопоставеност и т.н.

Специфична фигура в системата на наказателното правораздаване е тази на съдия-следователя. Понастоящем съдия-следователи има в Испания, Франция, Белгия, Холандия, а отскоро и в Словения.

Вътрешна организация на съдебната система в Словения

Съдебната система на Словения се състои от три инстанции. На първа инстанция наказателните дела се гледат от районните или от окръжните съдилища. Районният съд заседава в състав от един съдия и гледа дела за престъпления, за които законът предвижда наказание глоба или лишаване от свобода до три години. Прилагат се правилата на бързото производство. Основните характеристики на бързото производство са същите, както на производството по общия ред. Разликата е, че при бързото производство отсъства фазата на разследването. Извършват се само отделни следствени действия, когато това е наложително.

³⁰ Марко Шорли е заместник-председател и ръководител на наказателно отделение на Върховния съд на Република Словения. Притежава диплома по право от юридическия факултет на Университета в Любляна. Професионалната му кариера включва различни съдийски позиции. Бил е заместник-председател и председател на Съдебния съвет, член на Европейската комисия за ефикасност на правосъдието и член на работната група за подготовка на нов Наказателно-процесуален кодекс на Словения.

Окръжните съдилища разглеждат дела за престъпления, за които е предвидено наказание лишаване от свобода над 3 години. Ако предвиденото наказание е от 3 до 15 години лишаване от свобода, съдебният състав е от един съдия и двама съдебни заседатели. Ако делото е за престъпление, за което се предвижда наказание над 15 години лишаване от свобода, съдебният състав включва двама съдии и трима съдебни заседатели. Същото важи за специалните дела, свързани с престъпления, извършени от журналисти и други представители на медиите.

Господар на процеса на фазата на разследването е съдия-следователят, който изпълнява двойствена функция. На първо място, съдия-следователят упражнява функцията по разследването, като събира различни доказателства, свързани с конкретното дело. Втората функция, която в последно време беше разширена, е осигуряване на защитата на правата на обвиняемия. Тя е резултат от правомощието на съдия-следователя да издава различни заповеди – за подслушване на телефонни разговори, за претърсване и др. Съдия-следователят освен това постановява и задържане под стража.

На втора инстанция наказателните дела са подсъдни на апелативните съдилища, които ги разглеждат в състав от трима съдии.

Планове за реформи в Словения

Наказателно-процесуалният кодекс на Словения много често е критикуван както от страна на академичната общност, така и от страна на практикуващите юристи, най-вече от гледна точка на продължителността на досъдебната фаза. Основната идея, свързана с разделянето на досъдебната от съдебната фаза на процеса, датира от 60-те години и вече е очевидно остаряла. През периода на прехода настъпиха значителни политически и социални промени: промени се манталитетът на всички институции, участващи в наказателното правораздаване, появиха се нови форми на престъпност, включителното организираната престъпност и някога стабилната обществена система започна да се разпада. От друга страна, Наказателно-процесуалният кодекс беше многократно изменен вследствие на решенията, постановявани от Конституционния съд. В резултат на това системата се оказа недостатъчно ефективна, най-вече когато става въпрос за сериозни престъпления. Поради тези причини през 2001 г. Министерството на правосъдието финансира един проект, чиято цел беше създаването на нов модел за наказателно производство. Проектът приключи през 2003 г. и в момента продължават обсъжданията на подготвения проект.

Според Наказателно-процесуалния кодекс от 1967 г. господари на процеса в предварителната фаза на процеса бяха полицейските служители, докато прокурорите играеха незначителна роля. Фазата на разследването се ръководеше от съдия-следователя. С промените през последните 10 години този баланс беше съществено променен, като все повече правомощия бяха предоставяни на прокурора, което от своя страна се отрази на функциите на съдия-следователя.

Предложените промени, свързани с ролята на прокурора, разширяват още повече неговите правомощия, което ще доведе и до промяна в правомощията на съдия-следователя. Съдия-следователят все повече губи ролята си на

разследващ орган за сметка на функцията по защита на правата и свободите на обвиняемите. Все по-голяма част от неговата дейност е свързана с издаване на заповеди за претърсване, за подслушване на телефонни разговори, за задържане и т.н. Така съдия-следователят се превръща във все по-важна фигура в процеса на правораздаването и гарантирането на основните свободи.

Двойствената функция на съдия-следователя е обект на сериозни критики, тъй като се смята за недопустимо едно и също лице да отговаря за извършването на следствени действия на определен етап от производството (което е отново проява на инквизиционното начало) и едновременно с това да действа като безпристрастен съдия в същото производство.

Институтът на съдия-следователя е една от слабостите в словенското правораздаване. Съдия-следователят или не провежда правилно разследването, или не изпълнява ефективно своята функция на гарант на правата и свободите на обвиняемия.

Според моето лично виждане съдия-следователят следва да има определена роля в досъдебната фаза на наказателното производство. Според сега действащия Наказателно-процесуален кодекс съдия-следователят извършва следствени действия във втората фаза на разследването. В същото време определени правомощия имат и полицейските органи, които извършват сами определени действия в първата фаза на процеса, но са подчинени на съдия-следователя и са длъжни да изпълняват неговите нареждания във втората фаза. Прокуратурата от своя страна в съответствие с чл. 160а от Наказателно-процесуалния кодекс ръководи разследването и определя неговия обхват, без обаче да може пряко да се намесва в извършването на следствените действия. Този голям оркестър от различни участници в процеса се нуждае от диригент, и това може да бъде именно прокурорът. Още повече, член 160а от словенския Наказателно-процесуален кодекс дава право на прокурора да оказва въздействие върху работата на полицейските органи.

Понастоящем моделът на разпределение на правомощията в наказателния процес в Словения е незадоволителен. Разделянето на процеса на най-малко три фази не е изискване, което произтича от Конституцията, така че то може да бъде променено. Разпределянето на задачите между полицейските органи, съдия-следователя и прокуратурата води до наличието на прекалено много участници в процеса. Според мен следствените действия би трябвало да бъдат ръководени преди всичко от прокуратурата, а като цяло реформата трябва да доведе до намаляване на фазите в процеса, като този резултат може да бъде постигнат чрез премахване на института на съдия-следователя. В този си вид производството би отговаряло на изискванията на словенската Конституция, тъй като винаги когато са застрашени лични права и свободи, ще следва да бъде постановено съдебно решение.

СТАТУС, ОРГАНИЗАЦИЯ, РОЛЯ И ФУНКЦИИ НА ПРОКУРАТУРАТА В ЧЕХИЯ

Мирослав Ружичка³¹

Яна Зезулова³²

Въведение

Когато се разглежда ролята и функцията на прокуратурата в Чехия, трябва да се отбележи, че в чешката правна система не съществува институтът на съдия-следователя, а само на съдията по правата и свободите.

Проблемът за положението на прокуратурата и нейните взаимоотношения с полицията може да се разгледа както от гледна точка на националното законодателство, така и в международен план. По-долу е представен преглед преди всичко на националното законодателство в Чешката република. Що се отнася до международните аспекти на тези взаимоотношения, по отношение на тях намират приложение чл. 21, 22 и 24 от Препоръка № 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 2000 г. относно ролята на прокуратурата в наказателното правосъдие.

Чешката република и чешкият Наказателно-процесуален кодекс принадлежат към системата на континенталното право. Чл. 22 от гореспоменатата препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа се отнася до статута на прокуратурата в нейните взаимоотношения с полицията в държави с континентална процесуална система, а чл. 24 се отнася до държави с англо-американска процесуална система. При държавите, където наказателният процес е от континентален вид, полицията е под надзора на държавната прокуратура, а при държавите с англо-американски процес полицията действа автономно.

Исторически преглед

В Чехия въпросът за ролята на прокуратурата и полицията беше уреден по различен начин до 2001 г. Една от характеристиките на тогавашната правна уредба беше упражняването на еднакъв контрол по отношение на всички престъпления, независимо от тяхната тежест. Така например умишлените убийства се разследваха по същия начин, както по-леките престъпления. Прокурорите упражняваха цялостен надзор само във фазата на разследването (след образуване на наказателното производство чрез уведомяване на обвиняемия за повдигнатото обвинение), докато преди тази фаза те разполагаха с ограничени правомощия, например да изискват данни от банки, данъчни органи и др. и само в изключителни случаи да издават задължителни указания. Във фазата на разследването, която според чешката

³¹ Мирослав Ружичка е директор на Отдела по анализи и законодателство във Върховната прокуратура на Република Чехия. Притежава докторска степен по право от юридическия факултет на университета „Масарик“ в Бърно. Член е на редакторски колегии на юридически издания, научни съвети и комисии по наказателно право към Министерството на правосъдието. Автор на книги и статии за мястото, ролята и функциите на прокуратурата.

³² Яна Зезулова е прокурор в Отдела по анализи и законодателство във Върховната прокуратура на Република Чехия. Притежава докторска степен по право от юридическия факултет на университета „Масарик“ в Бърно и е била преподавател в същия факултет.

наказателно-процесуална терминология започва едва след образуване на наказателното производство, прокурорите имаха значително по-широки правомощия.

До 2001 г. полицейските дознатели също имаха силна позиция, като те отговаряха за пълното и правилно извършване на разследването. Те имаха право да издават задължителни указания дори по отношение на останалите полицейски органи. Това доведе до опасност от дублиране на функциите, когато например определен полицейски служител извършва проверка по даден случай, разследван от друг полицейски служител. Стигаше се често до повтаряне на определени действия, особено на разпит на определени лица.

Въпреки че преди 2001 г. прокурорът, който упражняваше надзор в досъдебната фаза, се определяше като господар на процеса, правната уредба и практиката по нейното приложение не потвърждаваха този извод. Нещо повече, съществуваше очевиден дисбаланс между ролите на прокурора и полицейския дознавател. От полицейските дознатели на практика зависеше изцяло ходът на досъдебното производство – от уведомяването на обвиняемия и налагането на принудителни мерки до приключването на разследването и решаването на въпроса дали да бъде внесен обвинителен акт или делото да бъде приключено по друг начин (включително прекратяване на наказателното производство и препращане на случая до друг орган).

Проблеми съществуваха не само в практиката. Ролята на прокурора не му позволяваше да е достатъчно активен, докато дознавателят извършваше цялото разследване. Другият проблем се свеждаше до това, че действащото законодателство предвиждаше прекалено силна позиция на дознателите, включително чрез подчертаване на задължението им да бъдат обективни по отношение на обвиняемия. Дознателите се позоваваха на противоречия между указанията на прокурора и закона поради факта, че прокурорът често изискваше извършването на по-голям обем от дейности в рамките на досъдебното производство, нерядко в резултат на връщане на делото от съда за допълнително разследване. От друга страна дознателите имаха широки правомощия по отношение на другите полицейски служители, в резултат на което повечето следствени действия не се извършваха от самите дознатели, а от органите на полицията.

Основни характеристики на отношенията между прокуратурата и полицията след законодателните промени от 2001 г.

Едно много важно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс от 2001 г., прието със Закон № 265 от 2001 г., се превърна в преломен момент за последните пет десетилетия, що се отнася до отношенията между прокуратурата и полицията. С това изменение беше провъзгласен принципът, че прокурорът е господар на процеса (*dominus litis*) в досъдебното производство и това се съпътства от много подробна уредба на съответните институти, свързани с този принцип. Преди всичко с измененията беше разширена дейността на прокурора. Променен беше и редът за започване на наказателното производство, което вече не започва с уведомяването на обвиняемия или с извършването на неотложни следствени действия, а с акт за започване на процесуални действия, издаван от полицията.

След влизане в сила на измененията на НПК от 2001 г. прокурорът вече упражнява надзор за спазване на закона от самото начало на наказателното производство, т.е. от момента, в който му бъде изпратен актът за започване на процесуални действия, издаден от полицията, или от момента на узнаване за извършването на неотложните следствени действия. Това наложи една съществена промяна във философията на надзора в досъдебното производство. До този момент надзорът обхващаше предимно преглед на писмените материали, предоставени от полицията, както и произнасяне по жалби и молби на обвиняеми срещу действия на полицията. Измененията на Наказателно-процесуалния кодекс трябваше да доведат до засилена работа от страна на прокурорите, така че те да могат да се насочат към сътрудничество с полицейските органи, включително да участват в извършването от тях действия.

Една от най-важните поправки беше нормативната уредба на полицейското дознание. беше създадена Национална следствена служба, обединяваща полицейските дознатели и служителите в криминалната полиция. Бяха реструктурирани отделите за общи и икономически престъпления и бяха създадени екипи от криминалисти и оперативни работници, занимаващи се с разкриването на тази категория престъпления. Към всяка от съществуващите дирекции беше създаден нов отдел, в който бяха включени бившите дознатели. Дейностите на тези две групи са взаимно свързани и се ръководят от един ръководител. Ползата от подобна структура се изразява в подобряване на сътрудничеството между оперативния персонал и хората, които се занимават със следствена работа, което преди беше доста сложно. За по-леки престъпления се прилага бързо производство съобразно измененията в Наказателно-процесуалния кодекс.

Заклучение

От изложеното дотук следва, че регламентацията на взаимоотношенията между прокуратурата и полицията в Чехия е изцяло основана на принципите, които са присъщи на континенталния тип наказателен процес. Това означава, че прокуратурата упражнява контрол по отношение на полицията, доколкото става дума за изпълнението на задачи, свързани с наказателното производство. Трябва да се добави също така, че институтът на възражения срещу указанията на прокурора беше отменен с поправката от 2001 г.

От друга страна, прокурорът не може да дава общи указания на полицията, нито може да формулира принципите на политиката в областта на наказателния процес. Това е задача на Централното управление на полицията и на Министерството на вътрешните работи. Прокурорите участват в обучението на полицейските служители, в което обаче водеща роля отново има Министерството на вътрешните работи. Прокурорът може да из земе делото от един полицейски орган и да го възложи на друг, но той няма право да решава кои конкретни служители от полицейския орган следва да извършат съответните действия. Прокурорът може също така да направи предложение за налагане на дисциплинарно наказание, което обаче не е обвързващо за решаващия орган.

Чешката наказателно-процесуална теория се придържа към разбирането на континенталната наказателно-процесуална теория, че дейността на полицията е свързана с накърняване на правата и свободите на гражданите, както и с обработката на лични данни, включително и такива с деликатен характер, и всичко това налага полицията да бъде обект на надзор. При изпълнение на задачите, свързани с наказателното производство, е напълно оправдано такъв надзор да се упражнява от онзи субект, който играе доминиращата роля в досъдебното производство, а именно - прокурорът.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИИ НА ПРОКУРАТУРАТА В УНГАРИЯ

Тамаш Яворшки³³

За да може да бъде разбрано положението на прокуратурата в Унгария, е необходимо на първо място да бъде описана накратко структурата на унгарската съдебна система.

Съдебната система на Унгария е изградена на четири равнища в резултат на реформата, която започна през 1997 г. На първото равнище са разположени районните съдилища, които са и основните първоинстанционни съдилища. Второто равнище включва 19-те окръжни съдилища (Унгария е разделена на 19 административни единици, наречени окръзи) и Общинският съд на Будапеща – столицата на Унгария. Тези съдилища гледат като втора инстанция дела по жалби срещу решения на районните съдилища, но действат и като първа инстанция в случаите, определени от Наказателно-процесуалния кодекс на Унгария. В резултат от споменатата реформа беше създадено и трето равнище между окръжните съдилища и Върховния съд – т.нар. апелативни съдилища. Апелативните съдилища са пет и бяха създадени на два етапа – през 2003 и 2005 г. Те гледат дела по жалби срещу решенията на окръжните съдилища. На върха на организационната структура на съдебната система е Върховният съд, който осигурява еднаквото прилагане на закона от страна на съдилищата и неговите решения, свързани с уеднаквяване на съдебната практика, имат задължителен характер за всички съдилища.

В съответствие с унгарската Конституция съдиите са независими и отговорни единствено пред закона. Те не могат да членуват в политически партии, нито да участват в други политически дейности.

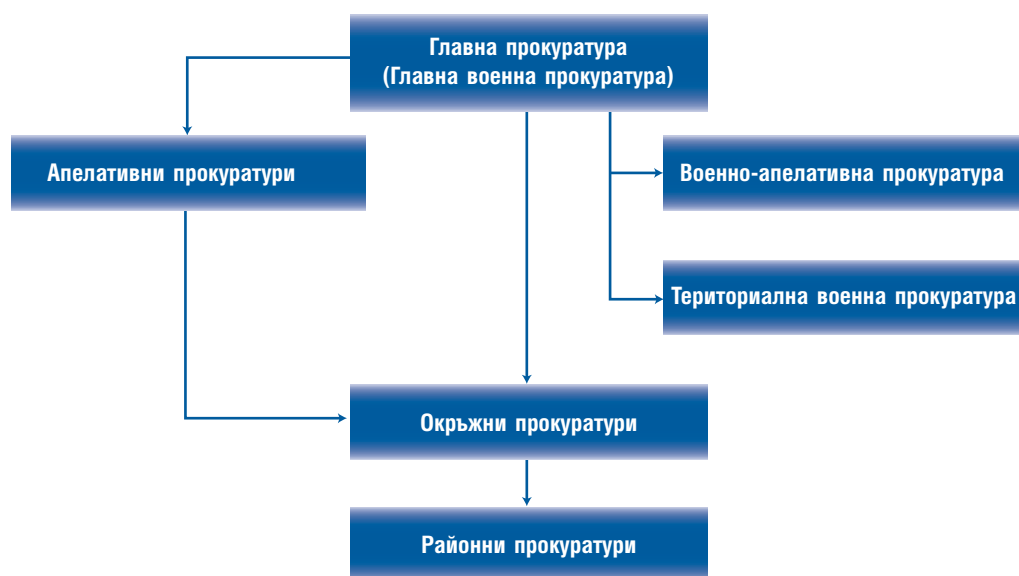
Функционирането на съдебната система премина през процес на реформи, който е от историческо значение. Целта на реформите беше създаването на такава съдебна система, която да бъде в съответствие с критериите за членство на Унгария в Европейския съюз. При подготовката на новите нормативни актове бяха взети предвид конвенциите и препоръките на Съвета на Европа във връзка с функционирането на съдебната система, както и решенията на Европейската комисия и на Европейския съд по правата на човека във връзка със справедливото правораздаване.

За да бъде отделена съдебната власт от изпълнителната, управлението на съдилищата беше прехвърлено от Министерството на правосъдието към новосъздадения Национален съвет по правосъдие. Позицията и правомощията на този съвет са сходни с тези на Висшия съдебен съвет в България. Това е друг съществен елемент на реформата. Председател на Националния съвет по правосъдие е председателят на Върховния съд. Съветът отговаря за назначаването, повишаването, атестирането и обучението на съдиите, както и за изготвянето на бюджета за съдебната система. Националният съвет по правосъдие представя проекта за бюджет на съдебната система направо пред парламента.

³³ Тамаш Яворшки е заместник-старши прокурор на окръг Шомод, Република Унгария. Притежава диплома по право от юридическия факултет на университета на Печ и сертификата по европейско право и икономическо наказателно право от университета „Йотвъш Лоранд“ в Будапеща.

Прокуратурата в Унгария е централизиран орган в рамките на съдебната система и е независима от правителството. Прокуратурата има йерархична структура. Тя е организирана въз основа на стриктна вътрешна йерархия, на върха на която е главният прокурор, който ръководи и направлява цялостната дейност в съответствие със Закона за прокуратурата от 1972 г. Главният прокурор се избира от парламента по предложение на президента за шестгодишен мандат. Неговите заместници се назначават от президента на републиката за неограничен период от време. Всички останали прокурори се назначават от главния прокурор също за неопределен период от време. В съответствие с Конституцията, сходно на съдиите, прокурорите не могат да членуват в политически партии и нямат право да участват в други политически дейности. Прокурорите не могат да упражняват друга дейност срещу възнаграждение с изключение на преподавателска, научноизследователска или творческа дейност.

Организация на прокуратурата



Най-високото равнище в организационната структура на прокуратурата е Главната прокуратура. Следващото равнище включва петте апелативни прокуратури и военно-апелативната прокуратура. Следват 19-те окръжни прокуратури и на най-ниското равнище са разположени районните прокуратури.

Главната прокуратура на Република Унгария се оглавява от главния прокурор. На равнището под главния прокурор има едно функционално подразделение и три професионални подразделения. Трите професионални подразделения се оглавяват от тримата заместници на главния прокурор. Първият заместник- главен прокурор отговаря за наказателното правораздаване, вторият – за гражданското и административно правораздаване, а третият е главен военен прокурор. Функционалното подразделение също е разделено на три направления.

Структурата на окръжните прокуратури се оглавява от главен окръжен прокурор и включва три подразделения: по наказателни разследвания, по

Организационна структура на Главната прокуратура на Република Унгария



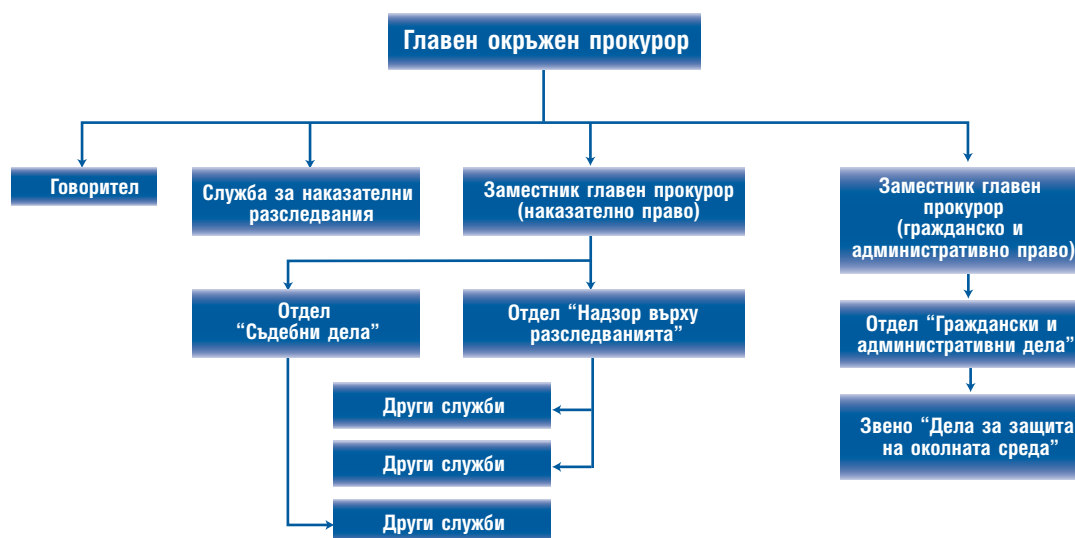
наказателно правораздаване (начело със заместник-главен прокурор) и по гражданско и административно правораздаване (също начело със заместник-главен прокурор). В организационната структура се включва и говорителят на окръжната прокуратура.

Прокуратурата в Унгария, за разлика от някои други европейски страни, е независима институция, която за разлика от съдилищата не формира отделна власт. Това е независима институция, съществуваща в съответствие с унгарската Конституция. Конституцията предвижда, че главният прокурор, който отговаря пред парламента, трябва ежегодно да представя общи доклади и към него могат да отправят въпроси всички депутати в парламента по време на пленарни сесии или на заседания на парламентарните комисии. Парламентът може да приеме или да отхвърли с гласуване отговорите, дадени от главния прокурор.

Съгласно решение на Конституционния съд на Унгария главният прокурор не се отчита политически пред парламента за индивидуални решения, които той взема в рамките на изпълнението на своите задължения. В резултат на това отхвърлянето на отговори, дадени от него на определени въпроси, не се отразява на неговия статут. Нито един орган в Унгария, включително парламента и парламентарните комисии, няма правомощие да преразглежда решенията на прокуратурата, нито да изисква от прокуратурата да промени свое решение.

Независимостта на главния прокурор и на прокуратурата като цяло се гарантира и посредством правото на главния прокурор да подготвя главата за прокуратурата в републиканския бюджет, който министърът на финансите е длъжен да представи в непроменен вид пред унгарския парламент.

Организационни структури на окръжните прокуратури



Подготовката за присъединяване към Европейския съюз беше комплексна задача, която включваше вътрешни реформи, създаване на съвременна информационно-технологична инфраструктура (включително мрежи), обучение по законодателството на Европейския съюз, интензивно езиково обучение за прокурорите, най-вече тези на средна възраст, тъй като по-младите владеят чужди езици, и не на последно място – интегриране на унгарските прокурори в механизма на европейското съдебно сътрудничество.

Тази широкомащабна структурна реформа в рамките на прокуратурата беше осъществена, за да се отговори на новите предизвикателства на третото хилядолетие. Потребността от това да се води по-ефективна борба срещу новите форми на престъпност, по-специално организираната престъпност, икономическите и екологичните престъпления, корупцията, както и нарастващият брой на делата и сложността на тези дела, наложи създаването на нови звена и преразпределянето на човешките и финансовите ресурси в прокуратурата.

Въпреки значителното увеличение на служебните задължения на прокурорите, високото качество на работата им се запази. Прокурорите изпълняват ефективно своите функции, без да има натрупване на дела.

Обхватът на правомощията на прокурорите може да се раздели на две основни групи: първата е свързана с наказателното правораздаване, а втората обхваща всички останали дейности, свързани със спазването на законността.

Новият Наказателно-процесуален кодекс на Унгария е в сила от 1 юли 2003 г. Той значително разшири правомощията на прокурора. В наказателното производство бяха въведени множество състезателни елементи с все по-активно участие на прокурора. Прокурорът изцяло ръководи фазата на разследването, като дава указания на разследващите органи. Прокурорът също така може да нарежда извършването на определени следствени

действия, както и сам да извършва такива действия. Прокурорът инструктира органите, провеждащи разследването. Следствените органи са задължени да изпълняват указанията на прокурора в определения от него срок и да го уведомяват устно или в писмена форма (в зависимост от получените указания) за хода на провежданите следствени действия.

От друга страна, що се отнася до съдебната фаза, прокурорът действа като държавен обвинител. Прокурорът има монопол върху обвинението за всички престъпления, за които законът не дава право на пострадалия да води производство от частен характер. Това означава, че съдът не може да постанови решение във връзка с наказателната отговорност на съответното лице, ако срещу това лице не е повдигнато обвинение пред съда от държавния обвинител. Прокуратурата има изключителното право да взема решения за това дали да подложи на наказателно преследване определено лице, включително дали да заведе дело в съда или да прекрати делото в съдебната фаза.

Прокурорът представя обвинението в съда или взема решение за отлагане или за отпадане на част от обвинението. Прокурорът може да оттегли или да измени обвинението. В хода на съдебната фаза прокурорът може да проверява цялата документация по съответното дело и има правото да прави предложения по всички въпроси, възникващи във връзка с делото, по които съдът трябва да постанови решение.

Прокурорът упражнява надзор върху законосъобразното изпълнение на принудителните мерки в хода на наказателното производство и особено на тези, които са свързани с лишаване от свобода или ограничаване на свободата.

Разследването на някои престъпления е изключително правомощие на прокуратурата. Така например, полицията няма правомощия да провежда разследване на престъпления, извършени от съдия, прокурор, депутат, съдия в Конституционния съд или омбудсмана, престъпления, извършени от служители на полицията, някои престъпления срещу правораздаването, например лъжесвидетелстване, укривателство, подвеждане на властите, възпрепятстване на производството и т.н.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИИ НА ПРОКУРАТУРАТА В ЛАТВИЯ

*Рудите Аболина*³⁴

Последните политически, икономически и социални събития в Европа, както и в целия свят, доведоха до сериозни институционални промени в много страни. Без съмнение, това се отнася и за Латвия, която се присъедини към Европейския съюз през май 2004 г.

По-долу ще бъдат очертани реформите в областта на правораздаването в Латвия в периода след възстановяване на нейната независимост и след присъединяването ѝ към Европейския съюз и ще бъде направен преглед на създаването на прокуратурата и основните дейности, които тя осъществява.

Прокуратурата в Република Латвия беше създадена през 1990 г., веднага след като държавата възстанови своята независимост. През 1994 г. латвийският парламент прие Закон за прокуратурата, с който бяха направени редица съществени нововъведения.

С латвийския Закон за прокуратурата беше направен опит в правната уредба да бъдат заложили всички основни принципи, които се съдържат в насоките на ООН за ролята на прокуратурата. Освен това, в латвийския закон бяха включени и правила, станали по-късно част от Препоръка (2000) 19 на Съвета на Европа.

Според чл. 1 от този закон прокуратурата в Република Латвия е институция на съдебната власт. Тя е изградена като единна, централизирана, тристепенна система и се състои от Главна прокуратура, районни и окръжни (или градски) съдебни прокуратури. Тази структура съответства на латвийската тристепенна съдебна система. В случай на необходимост законът дава право на главния прокурор да създава специализирани прокуратури. Основанието за създаване на такива прокуратури могат да бъдат както конкретната криминалогична обстановка в страната, така и специфичните особености на определени разследвания. В момента има специализирани прокуратури, които се занимават с преследването на корупция, организирана престъпност, митнически престъпления, престъпления от финансов и икономически характер и т.н. Прокурорите, които работят в тези прокуратури, преминават през специално обучение, което е абсолютно необходимо за тяхната дейност.

Прокуратурата упражнява надзор и върху работата на специализираната служба за борба с изпирането на пари, чийто ръководител се назначава от главния прокурор.

Всички дирекции и отдели на прокуратурата се управляват от ръководители. Те се назначават за период от пет години от главния прокурор, който трябва да взема предвид позицията на Комисията по атестациите, когато взема такова решение.

³⁴ Рудите Аболина е старши прокурор в Отдела за управление и анализ на работата в Главната прокуратура на Република Латвия. Работила е като следовател в Министерството на вътрешните работи и като прокурор в различни отдели. Заместник-председател е на Управителния съвет за Централна и Източна Европа на *Европа 2000* и лектор на редица международни конференции.

За техническата и финансовата дейност в прокуратурата отговарят административният директор и техническият персонал.

Главният прокурор, който стои начело на прокуратурата, ръководи и контролира дейността на всички прокуратури и в съответствие с предвидения бюджет определя вътрешната структура на институцията и нейното кадрово осигуряване.

Главният прокурор се назначава от парламента за мандат от пет години по препоръка на председателя на Върховния съд. Законът определя изискванията, на които кандидатите за главен прокурор трябва да отговарят, както и основанията за предсрочно освобождаване (например нарушаване на ограниченията, предвидени в специалния Закон за предотвратяване на конфликта на интереси в работата на държавните служители, извършване на престъпление и др.). Законът урежда и процедурата за предсрочно освобождаване, която най-добре разкрива дали главният прокурор се разглежда като политическа фигура или като професионалист.

Въпросът за освобождаване на главния прокурор преди изтичане на неговия мандат не се разглежда единствено от парламента, т.е. от политиките. Тук важна роля играе и Върховният съд, който излиза със свое становище. В случай, че съдиите от Върховния съд не са установили нарушения, допуснати от главния прокурор, парламентът губи всички права да се занимава с този въпрос.

Главната прокуратура се състои от три дирекции, които условно могат да бъдат наречени дирекция по наказателно право, дирекция за защита на правата и правните интереси на лицата и държавата и дирекция, която се занимава с анализ и управление на работата на прокурорите. Ръководителите на трите дирекции отговарят за своите сфери на дейност на територията на цялата страна, като едновременно с това са и заместник-главни прокурори. Един от тях изпълнява задълженията на главен прокурор, когато главният прокурор отсъства.

При такава организационна структура принципът за независимост на прокурора, постановен със закона, се оказва особено важен. Всеки прокурор, който разследва определен случай, е независим в своите решения и серъководи единствено от закона и вътрешното си убеждение. Прокурорът, който заема по-висшестояща позиция, може да дава указания на нисшестоящия прокурор по отношение на събирането на доказателства по конкретно дело, но не и по отношение на квалификацията на криминалното деяние и оценката на доказателствата.

Прокурорите са независими при вземането на решение за това дали да повдигнат обвинение или да оттеглят повдигнатото обвинение срещу определено лице. Основният принцип, залегнал в закона е, че висшестоящият прокурор има право да иземе всяко дело от нисшестоящия прокурор, но няма право да дава указания на подчинените му прокурори да извършват действия, които са в противоречие с тяхното вътрешно убеждение. В закона има специална разпоредба, която постановява, че в своята работа прокурорът трябва да бъде независим от влиянието на другите държавни и административни институции и служители и да се съобразява единствено със закона. Законът предвижда наказателна отговорност за опит за оказване

на въздействие върху прокурор с цел намеса в извършването от него разследване.

Законът предвижда също така че, когато прокурор е задържан, арестуван или спрямо него са наложени други мерки, които ограничават неговите права, незабавно за случая се уведомява главният прокурор.

Главният прокурор назначава прокурорите за неопределен срок, като изхожда от принципите за професионализъм и етика. Неограниченият срок за заемане на длъжността представлява още една гаранция за независимостта на прокурорите.

В първите години след възстановяване на държавността в Латвия беше трудно да се намерят кандидати за прокурори. Сега нещата се промениха и се провежда много строга процедура на подбор с участието на комисии по атестациите и по квалификацията. Едно лице може да бъде назначено за прокурор, само ако е завършило юридическо образование, преминало е през специално обучение в прокуратурата, положило е успешно изпит за квалификация и е получило положителна оценка от посочените по-горе две комисии.

Законът позволява ротация в рамките на съдебната власт, като прокурорите имат право да започнат работа като съдии, а съдиите – като прокурори. Законът предвижда, че главният прокурор създава т.нар. Съвет на главния прокурор. Това е колегиален орган с консултативни функции, който се занимава с по-важните проблеми в работата на прокурорите. Съветът създава комисии по атестациите и по квалификацията, чиито решения са определящи при назначаването и повишаването на прокурорите.

В съответствие със закона прокурорите са длъжни да изпълняват следните функции: да упражняват надзор върху практическата работа на следствените органи, да организират, ръководят и извършват досъдебното разследване, да повдигат и поддържат обвинение от името на държавата във всички съдебни инстанции, да внасят протести и да упражняват надзор върху изпълнението на наказанията.

Латвийското процесуално законодателство е въвело адекватен баланс в разпределението на задачите и правомощията между разследващите органи, от една страна, и прокуратурата, от друга. В момента има десет институции (като например държавната полиция, финансовата полиция, полицията по сигурността и др.), които имат правото да извършват досъдебно разследване. Тъй като държавната полиция поема най-големия обем от следствената работа, ще бъде разгледана основно нейната работа.

Трябва да се отбележи, че между тези две институции няма административна връзка и въпреки това те работят в много тясно сътрудничество, когато става дума за процесуални въпроси. Полицията отговаря за събиране на допустимите доказателства и за разкриване на престъпленията, докато задачата на прокуратурата е да организира и да упражнява надзор върху процеса на разследването в съответствие с Наказателно-процесуалния кодекс, както и да дава задължителни указания на полицейските служители. Освен това, както е посочено в закона, прокурорът е единственият орган, който след като получи документите от полицията, преценява всички

доказателства и взема решение дали да започне наказателно преследване срещу заподозряното лице.

Трябва да се отбележи, че полицията има правото да обжалва решенията на прокурора пред висшестоящия прокурор.

За разследване на случаи на по-тежки престъпления се формират съвместни екипи, в които участват полицейски служители и прокурори.

Тъй като прокуратурата отговаря за законосъобразността и ефективността на досъдебното разследване като цяло, прокурорите имат правомощие да упражняват надзор за законосъобразност върху дейността на полицията. Ако установят нарушение на закона, прокурорите могат да уведомят за това ръководството на полицията или да образуват дисциплинарно или наказателно производство срещу съответния полицейски служител.

В Латвия няма правна норма, която определя като приоритет разследването на определено престъпление. Въпреки това, съществува практическа възможност главният прокурор в рамките на своите правомощия да определи като приоритетни разследванията на определени престъпления.

Правомощията на прокурора в Латвия надхвърлят границите на наказателното право. Законът задължава прокурорите да извършват проверки и в следните случаи:

- в случай, че са засегнати права и законни интереси на лица, които имат ограничени възможности за защита;
- в случай, че президентът на държавата, правителството или парламентът възложат на прокурора задачата да провери фактите, свързани с определено нарушение на закона;
- при получаване на информация за възможно нарушение на закона, което представлява опасност за държавата.

Освен това в случай, че бъде установена възможност за извършване на нарушение, прокурорът издава писмено предупреждение относно недопустимостта на подобно нарушение в бъдеще.

Прокурорът има също така правото да внася протести срещу незаконосъобразни нормативни актове или правни действия.

В светлината на факта, че латвийското законодателство дава широк обхват от правомощия на прокурора в т.нар. "некриминална сфера", представлява интерес начинът, по който този въпрос е уреден в други страни, особено предвид решенията на конференциите на главните прокурори.

Що се отнася до международното сътрудничество по правни въпроси, трябва да се отбележи, че тук прокуратурата играе ролята на основен участник в процеса на международна взаимна помощ в сферата на наказателното право. Прокурор от главната прокуратура е определен за представител на Латвия в *Eurojust* в Хага.

На последните срещи на главните прокурори в Словакия и Германия основно внимание беше обърнато на подготовката на Етичен кодекс на прокурорите.

Що се отнася до Латвия, Съветът на главния прокурор одобри такъв Етичен кодекс през 1998 г. В този документ се съдържат норми и принципи за професионално поведение, неспазването на които води до налагане на санкции от морално естество (като например порицание, публично извинение и др.). В случай на сериозни нарушения на етичните норми е предвидена дисциплинарна отговорност.

Освен този Етичен кодекс, Законът за прокуратурата също урежда случаи, при които прокурорите носят дисциплинарна отговорност. В случай, че трябва да бъде наложено по-тежко наказание (например понижаване или освобождаване от длъжност), главният прокурор, който има право да наложи всяко дисциплинарно наказание по отношение на всеки прокурор, трябва първо да получи становището на Комисията по атестациите по отношение на съответния прокурор.

В съответствие с Препоръка R (2000) 19 в закона са предвидени условията за работа на прокурора, включително неговото възнаграждение и пенсия. Латвийският Закон за прокуратурата определя, че възнаграждението на прокурора е равно на 90-95% от възнаграждението, получавано от съдиите със същия ранг.

През 1999 г. беше приет специален закон за пенсионирането при дългогодишна работа на прокурорите.

В много отношения латвийският Закон за прокуратурата е в съответствие с разпоредбите на Препоръка R (2000) 19. Въпреки това не може да се твърди, че работата по необходимите промени в организацията на прокуратурата са приключили. Поставено е само началото и предстои още много работа в тази насока.

СТРУКТУРА, ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИИ НА ПРОКУРАТУРАТА В РЕПУБЛИКА ЛИТВА

Робертас Длугаускас³⁵

Правна уредба на дейността на прокуратурата

Новият Наказателно-процесуален кодекс беше приет през месец март 2002 г. и влезе в сила на 1 май 2003 г. Той замени действащия дотогава Наказателно-процесуален кодекс, който беше многократно изменян, след като Литва възстанови своята независимост.

През месец май 2003 г. влезе в сила и нов Наказателен кодекс.

Реформата в наказателното правосъдие е свързана с конституционния статус на прокурорите. През месец март 2003 г. литовският парламент прие нов текст на член 118 от Конституцията. В резултат от тази промяна беше утвърден конституционният статус на прокуратурата като независима институция.

Същевременно статусът на прокуратурата беше приведен в съответствие с разпоредбите в Препоръка R (2000) 19 на Съвета на Европа. Бяха създадени необходимите условия за приложението на новия Наказателно-процесуален кодекс и беше гарантирана независимостта на главния прокурор.

В съответствие с разпоредбите в литовската Конституция през 2003 г. беше приет и новият Закон за прокуратурата, който определя статуса и функциите на прокуратурата, контрола върху нейната дейност, обхвата на нейните правомощия, правата и задълженията на прокурорите, службата в прокуратурата, условията за преминаване на друга длъжност, отговорността на прокурорите, социалните гаранции, използването на лични средства за защита и т.н.

Основните правни инструменти, свързани с дейността на прокуратурата, са *acquis communautaire* на Европейския съюз, Наказателният кодекс, Наказателно-процесуалният кодекс, Гражданският кодекс, Гражданско-процесуалният кодекс, Административно-процесуалният кодекс и Трудовият кодекс.

Статус на прокуратурата

Понастоящем, след промените в Конституцията, прокуратурата е напълно независима институция, която не е част нито от изпълнителната, нито от съдебната власт.

В съответствие със статуса на прокуратурата на независима институция, Законът за прокуратурата предвижда, че прокурорите се подчиняват само на Конституцията и на закона и са длъжни да изпълняват своите задължения, съблюдавайки личните права и свободи и зачитайки презумпцията за

³⁵ Робертас Длугаускас е заместник-старши прокурор в Отдела по обучение и методология на Главната прокуратура на Литва. Притежава магистърска степен по право от юридическия факултет на университета във Вилнюс. Бил е съдия в Трети районен съд на Вилнюс, директор на Литовския център за съдебна подготовка и главен районен прокурор на Каунас.

Статус на прокуратурата



невинност. Това важи също така и за всички задължения на прокурора, които не са изрично определени изрично в закона.

Прокуратурата е деполитизирана. Прокурорите нямат право да бъдат избирани или назначавани на други длъжности, нито да работят в други институции, предприятия или организации, с изключение на извършването на научноизследователска или творческа дейност. Прокурорът няма право да получава друго възнаграждение, освен възнаграждението му като прокурор, възнаграждение за преподавателска и научноизследователска дейност, както и възнаграждения за участия в работни групи по подготовката на нормативни актове, когато това е извън преките му служебни задължения.

Според чл. 4 на Закона за прокуратурата главният прокурор на Република Литва се отчита за своята дейност пред президента на Републиката и пред Сейма (парламента) на Република Литва. Сеймът определя приоритетите в дейността на прокуратурата и упражнява парламентарен контрол върху изпълнението на тези дейности. Процесуалните действия на прокурора се контролират от висшестоящия прокурор и от съда. Висшестоящият прокурор има право да отменя незаконосъобразните актове на подчинените му прокурори. Икономическите и финансовите дейности на Главната прокуратура и териториалните прокуратури се контролират от главния прокурор и от другите упълномощени за това държавни органи. Главният прокурор трябва да представя информация за дейността на прокуратурата пред правителството и пред обществеността на Литва.

Структура на прокуратурата

Прокуратурата се състои от Главна прокуратура и териториални прокуратури. Териториалните прокуратури включват 5 окръжни и 51 районни прокуратури. Териториалната юрисдикция на прокуратурите е в съответствие с юрисдикцията на съдилищата. Прокуратурата включва прокурори, държавни служители и други служители.

Структура на прокуратурата



В Главна прокуратура има една дирекция и множество отдели. Тя се оглавява от главния прокурор, който се подпомага в своята дейност от заместници. Дирекцията и отделите в Главната прокуратура се оглавяват от ръководители.

Към Главната прокуратура е създаден консултативен съвет. Той се председателства от главния прокурор, а негови членове са още заместник-главните прокурори и ръководителите на окръжните прокуратури. По решение на главния прокурор членове на съвета могат да бъдат и други прокурори. Съдии и ръководители на правоохранителни и други държавни органи също могат да бъдат канени на заседанията на съвета.

Главният прокурор има право да създава, преобразува и териториалните прокуратури, определя техния статус, структура и териториална компетентност, съобразявайки се с териториалната юрисдикция на съответните съдилища. Териториалните прокуратури се оглавяват от ръководители.

В различните прокуратури работят общо 897 прокурори, а общият брой на служителите в Главната прокуратура и териториалните прокуратури е 1589 души. Литва има население от 3 милиона и половина души, така че на около 4 хиляди души население има по един прокурор.

Прокуратурата е държавна институция, изпълняваща функциите, определени в Конституцията на Литва, Закона за прокуратурата и други закони. Прокуратурата следи за законността и подпомага правораздавателната дейност на съдилищата в съответствие с процедурите, определени в закона.

Прокуратурата в Литва организира и ръководи досъдебното разследване, извършва цялото разследване или отделни следствени действия, упражнява контрол върху дейността на разследващите органи, повдига и поддържа обвинението от името на държавата, упражнява надзор върху привеждането на присъдите в изпълнение и изтърпяването на наложените наказания,

координира действията на разследващите органи, защитава обществения интерес, разглежда жалби от граждани в рамките на своите правомощия, участва в законодателния процес и изпълнява други функции, определени в закона.

Съотношение между съдебната система и прокуратурата



Структурата на прокуратурата в Литва следва тази на съдилищата. Съдебната система включва Върховен съд, Апелативен съд, 5 окръжни съдилища и 55 районни съдилища, както и Върховен административен съд и окръжни административни съдилища. Извън системата на съдебната власт остава Конституционният съд.

ПРОКУРАТУРАТА В ПОЛША – ОРГАНИЗАЦИЯ И ЗАДАЧИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ПРЕСТЪПНОСТТА

Юлита Собжик³⁶

През последните 15 години настъпиха сериозни социално-икономически промени, които доведоха до нарастване на индивидуалната стопанска инициатива, появата на много фирми и увеличаване на търговията с други страни. Всички тези положителни ефекти, за съжаление, бяха съпътствани и от нарастване на броя на криминалните деяния.

Още през първата година на демократичните промени в Полша престъпността претърпя съществени промени. Появиха се престъпления, непознати в страната до този момент, като тероризъм, контрабанда, включително на наркотици, алкохол и оръжие, тежки случаи на насилие с употреба на огнестрелно оръжие и др. Постепенното нарастване на престъпността и по-конкретно на организираната престъпност сериозно застрашиха сигурността на гражданите в Полша. В този контекст ще бъде разгледано положението на прокуратурата в Полша.

Въпросите за по-ефективната работа на прокуратурата, мястото на тази институция в държавното устройство и независимостта на отделния прокурор са основни въпроси, с които се занимават различни професионални групи, а не само прокурорите. В Полша този проблем беше поставен още преди присъединяването на страната към Европейския съюз и понастоящем продължава да се дискутира.

За да бъде анализирано мястото на прокуратурата в системата от държавни органи, трябва да се вземе предвид правната традиция в съответната страна, както и цялостният модел на взаимоотношения между трите власти в държавата.

В Полша прокуратурата се ръководи от главен прокурор, на когото са подчинени всички останали прокурори. Неговите функции се изпълняват от министъра на правосъдието, който определя структурата на прокуратурата и регламентира вътрешните процедури, които прокурорите следва да прилагат.

Организационната структура на прокуратурата в Полша включва на първо място Националната прокуратура, която е част от Министерството на правосъдието и се ръководи от национален прокурор, който в същото време е и заместник на главния прокурор. Освен това съществуват 11 апелативни прокуратури, ръководени от апелативни прокурори, 44 окръжни прокуратури, ръководени от окръжни прокурори, и 325 районни прокуратури. В Полша има население от около 38 милиона души, 8 хиляди съдии и 4 хиляди прокурора.

³⁶ Юлита Собжик е прокурор в Националната прокуратура на Полша и отговаря за надзора върху процеса на въвеждане на новите информационни технологии в прокуратурите в Полша. Заемала е длъжности в различни прокуратури и е била ръководител на отдела за икономически престъпления във Вършавската районна прокуратура.

Организация на правораздаването, съдебната власт и прокуратурата



Към Националната прокуратура е създадено Бюро за борба с организираната престъпност, чиято основна задача е да координира наказателното преследване на тази най-опасна форма на престъпност и да осъществява международното сътрудничество в тази област. Изградени са и 20 специализирани структури за борба с организираната престъпност в апелативните и окръжните прокуратури.

Бюро за борба с организираната престъпност



Прокуратурата работи на принципа на прякото подчинение, което означава че всеки прокурор е длъжен да изпълнява нарежданията и указанията на висшестоящия прокурор. Всички нареждания и указания във връзка със съдържанието на определено процесуално действие, обаче, трябва да бъдат издадени в писмена форма. В изключителни ситуации, когато съществуват пречки за спазването на писмената форма, нарежданията и указанията могат да бъдат дадени устно и впоследствие потвърдени писмено.

За две групи процесуални действия прокурорът е длъжен да изпълнява нарежданията, само ако са издадени от неговия непосредствен ръководител. Това са процесуалните действия, свързани с начина на приключване на разследването, и тези в съдебната фаза на процеса. Целта на това правило е да се възпрепятства намесата на главния прокурор и националния прокурор в процеса на вземане на решения от страна на останалите прокурори, провеждащи предварителното производство.

Прокурорите провеждат непосредствено предварителното производство или упражняват надзор върху извършването на следствените действия, участват в съдебната фаза на процеса като държавни обвинители и контролират изпълнението на присъдите.

Когато съществува основателно съмнение за извършено престъпление, прокурорът, в съответствие с приложимия закон, образува и извършва предварително производство или възлага това на друг оправомощен орган, като упражнява надзор върху неговата дейност. Задълженията на прокурора във връзка с образуването на предварително производство за престъпления от общ характер произтичат пряко от принципа за законност, който е фундаментален принцип на полската правна система. Същото задължение е вменено и на полицейските органи.

Ефективното осъществяване на функциите на прокуратурата зависи от нейното място и взаимоотношения с другите държавни органи. Основните задачи на прокуратурата са да извършва разследване и да упражнява надзор върху предварителното производство, когато то се осъществява от полицията или други оправомощени органи, както и да упражнява функцията на държавен обвинител в съда.

Сериозността и значението на тези функции обуславят взаимоотношенията на прокуратурата с другите държавни институции и я задължават да изпълнява задълженията си безпристрастно и независимо от външно влияние или намеса.

От гледна точка на институционалното място на прокуратурата съществуват три модела:

1. Прокуратурата е независима институция в системата на държавните органи, оглавявана от главен прокурор, който е независим орган и не е подчинен на никоя друга власт. Главният прокурор и останалите прокурори се назначават от Националния съвет на съдебната власт и прокуратурата или от Националния съвет на прокуратурата, какъвто вече не съществува.

2. Прокуратурата е подчинена на парламента или на президента, който назначава главния прокурор и останалите прокурори в йерархията.
3. Прокуратурата е част от изпълнителната власт (правителството). Това е положението в Полша в момента.

Според мнението на повечето прокурори в Полша първият модел е най-подходящ с оглед настоящата ситуация в страната. Независимо от това, обаче, всеки от тези модели изисква въвеждане на институционални механизми, за да се гарантира независимостта на прокуратурата от останалите държавни органи.

Въпросът за обхвата на независимостта на всеки прокурор, особено в процеса на вземане на решение, е дискуссионен. В този контекст възникват много въпроси, а именно – дали да се изостави принципът за единство и йерархично подчинение на прокуратурата, дали да се допусне прокурорите да изпълняват своята работа напълно независимо или да имат само ограничена независимост, например в рамките на съдебното производство.

При всички случаи, обаче, широките правомощия на прокурора по отношение на наказателното преследване изискват осигуряването на всички необходими условия той да изпълнява своите задължения независимо от каквото и да е влияние – както вътрешно, така и външно. Само по този начин би се гарантирала независимостта на прокуратурата.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА НА ПРОКУРАТУРАТА В РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЯ

Роберт Рениер³⁷

Въведение

Според Конституцията на Словения и едно решение на Конституционния съд, словенската прокуратура се определя като самостоятелен независим орган. Според Закона за прокуратурата това е независима институция в рамките на съдебната власт. Въпреки че според много експерти прокуратурата следва да премине към изпълнителната власт, по своята същност, организация и функции тя е част от съдебната власт.

Съдебната реформа от 1995 г. доведе до някои значителни структурни промени в системата на прокуратурата. По-долу ще бъдат разгледани само по-важните от тези промени.

Преди всичко, в резултат на реформата прокуратурата, която до този момент се основаваше на принципите на стриктна йерархия и подчинение, беше превърната в институция, при която упражняването на правомощията става на равнище отделни прокурори. По този начин държавните прокурори станаха независими в процеса на вземане на решения, като определението "независими" в този случай означава независими по отношение на каквито и да е задължителни указания, включително такива, издадени от повисшестоящия прокурор, от ръководителите на окръжните прокуратури или от главния прокурор. По този начин положението на прокурора се доближава много до това на съдия.

Прокурорите, както и съдиите, се назначават с безсрочен мандат, за да се предотвратят възможностите за въздействие върху тяхната работа от страна на политиците. Всички прокурори се назначават от правителството на Словения, с изключение на главния прокурор, който се избира от парламента за шестгодишен мандат. Съдиите се избират от парламента също за неограничен срок.

Изискванията за назначаване и възнаграждението на прокурорите са идентични с тези на съдиите със същия ранг.

Организация и структура на прокуратурата

В Словения няма специализирани прокуратури, включително военна прокуратура. Прокуратурата е единна и централизирана и е разделена на две равнища – 11 окръжни прокуратури и Върховна прокуратура, която се състои от четири отдела (наказателен, апелативен, надзорен и гражданско-административен) и три териториални подразделения.

³⁷ Роберт Рениер е ръководител на Окръжната прокуратура в окръг Кръско, Република Словения. Завършил е юридическия факултет на Университета в Любляна. Има 14-годишна практика на прокурор и участва в различни национални и международни проекти.

Към Върховната прокуратура на Словения е създадена т.нар. Група прокурори по специални дела, чиято основна задача е да се занимава със сложни случаи с елементи на организирана престъпност. В тази група се назначават прокурори с различен ранг за срок от 6 години.

В зависимост от съда, при който упражняват своите правомощия, има окръжни прокурори, висши прокурори и върховни прокурори. Съществуват също така помощник-прокурори (окръжни и висши), които изпълняват прокурорски функции в производствата пред първата инстанция. За разлика от прокурорите, чиито правомощия произтичат непосредствено от закона, помощник-прокурорите осъществяват своите функции въз основа на упълномощаване от прокурора, към когото са назначени и чиято дейност подпомагат.

Правомощията на прокурорите зависят от три обстоятелства: длъжността на съответния прокурор, неговата служба и съдилищата, пред които може да се явява.

В производството пред първата инстанция участват прокурори от окръжната прокуратура, в чиято териториална юрисдикция се намира съответният първоинстанционен съд, както и тези прокурори от Групата прокурори по специални дела, чиито правомощия включват участието по дела пред първата инстанция на територията на цяла Словения.

В производството пред втората инстанция, която в Словения са висшите съдилища, участват прокурори от апелативния отдел и от трите териториални подразделения на Върховната прокуратура.

В производството пред третата инстанция (Върховния съд на Словения) участват върховните прокурори от Върховната прокуратура.

Прокуратурата в Словения е независима институция. Словенските прокурори са независими и не се подчиняват на никакви указания. Независимо че положението на прокурорите е много сходно с това на съдиите, прокуратурата е до известна степен йерархична структура. Въпреки липсата на задължителни указания по конкретните дела, всички прокурори са длъжни да спазват общите указания, издавани от главния прокурор, които са свързани с еднаквото прилагане на закона и провеждането на единна политика в областта на наказателното преследване. Освен това прокурорите от една и съща служба са длъжни да спазват указанията, издавани от ръководителя на тази служба в рамките на неговите правомощия. Освен това съществува и възможността висшестоящият прокурор да иземе определен случай или да извърши определено действие, което е в правомощията на нисшестоящ прокурор.

Прокурорите отговарят за начина, по който изпълняват своите задължения. Те са длъжни да извършат разследването за срок от 30 дни, като за по-сложните случаи този срок може да бъде увеличен до 90 дни. Работата на прокурорите подлежи на редовни проверки, които се осъществяват от ръководителя на съответната служба, от Върховната прокуратура на Словения или от Министерството на правосъдието. Тези проверки обаче не са свързани с работата на прокурорите по конкретно производство и не засягат взетите от тях решения по конкретно дело. Ако ръководителят

на съответната служба реши, че определена проверка от страна на Министерството на правосъдието може да накърни самостоятелността на прокурора, той може да откаже извършването на проверката.

Правомощия на прокурора в предварителното производство

Прокурорът трябва да играе най-важната роля в досъдебното производство. През 2001 г. беше сключено споразумение за взаимодействие между полицията и прокуратурата, което беше заменено с указ на правителството от 2004 г. относно сътрудничеството между прокуратурата и полицията при разкриването и наказателното преследване на извършителите на престъпления. И двата документа очертават водещата роля на прокуратурата в досъдебното производство.

Полицията по правило е напълно автономна институция по отношение на разкриването на извършителите на престъпления, но е длъжна да уведомява прокуратурата за всички установени криминални деяния. Когато установят, че е извършено престъпление, органите на полицията са задължени да информират прокурора незабавно, ако става въпрос за тежко престъпление и се налага извършването на неотложни действия, и в рамките на три дни във всички останали случаи. Този срок, обаче, понякога не се спазва. Полицията трябва да уведомява прокуратурата, за да може прокурорът, ако намери това за целесъобразно, да участва още в най-ранния етап на предварителното производство.

Прокурорът може да ръководи действията на полицейските органи, като издава задължителни указания, прави предложения, дава експертни мнения или оказва съдействие за събиране на доказателствата. От особено значение е задължението на полицията незабавно да уведомява прокурора за всички случаи на задържане на граждани. Когато полицията задържи заподозряно лице, тя трябва да уведоми прокурора, който взема решение за това дали заподозреният да бъде освободен или въпросът да бъде отнесен пред съдия-следователя.

Друго важно правомощие на прокурора е свързано със специалните разузнавателни средства. Правомощията, свързани с издаването на разрешение за използване на специални разузнавателни средства, са разделени между два органа - окръжния прокурор и съдия-следователя в зависимост от тежестта на престъплението и степента на засягане на основните човешки права. Така например, прокурорът има право да издава разрешение за тайно наблюдение и операции под прикритие. Той също така може да отложи задържането на заподозрения, ако това не застрашава живота и здравето на трето лице.

За използването на специални разузнавателни средства, които могат да засегнат основни човешки права, разрешението се издава от съдия-следовател, но по предложение от прокурора. Това означава, че полицията не може пряко да се обърне към съдия-следователя, т.е. не може да извършва действия, свързани с използването на специални разузнавателни средства, без съгласието на прокурора.

В Словения, след приключването на предварителното производство прокурорът разполага с едно особено правомощие – да вземе решение дали да се използват алтернативни методи или алтернативни процедури вместо класическите методи за наказателно преследване. Това правомощие доближава ролята на прокурора до тази на съдията. Единият алтернативен метод представлява провеждането на специална среща с участието на прокурора, пострадалия и заподозрения. Ако по време на срещата бъде постигнато споразумение между страните, прокурорът постановява акт, с който задължава заподозрения да изплати обезщетение за нанесените щети, да направи определена вноска с хуманитарна цел, да положи труд в полза на обществото и т.н. През 2004 г. в резултат на прилагането на този метод бяха възстановени щети за повече от 350 хиляди евро.

Другият алтернативен метод, който прокурорът може да приложи, е медиацията. При този метод прокурорът изпраща случая на медиатор, който има за задача да съдейства на пострадалия и извършителя да постигнат извънсъдебно разрешение на спора.

Правомощия на прокурора в съдебното производство

Ролята на прокурора в съдебното производство има два аспекта: от една страна, той е държавен орган, а от друга – страна в процеса. Като се има предвид, че наказателният процес в Словения включва елементи на континенталната система, но все повече нараства броят на елементите на състезателното производство, ролята на прокурора постепенно се променя от старата, класическа роля на държавен орган към ролята на страна в наказателния процес.

Така например прокурорът може да направи искане за започване на разследване, което се извършва от съдия-следовател, както и да прави предложения относно доказателствата, които трябва да бъдат събрани, свидетелите, които трябва да бъдат разпитани, и т.н. Прокурорът може да отправи искане до съдия-следователя за задържане на заподозряното лице. Съдия-следователят не може да служебно да постанови задържане на заподозрения. Останалите правомощия на прокурора са сходни с тези на прокурорите в другите страни.

Когато се поставя въпросът за предприемане на действия за противодействие на организираната престъпност, от особено значение е ефективното взаимодействие между институциите. То е особено важен аспект за решаването на тези изключително сложни дела. В Словения окръжните прокурори могат самостоятелно да осъществяват международно правно сътрудничество, без да е необходима намеса от страна на Върховната прокуратура. Има различни механизми за осъществяване на това сътрудничество, като най-ефективни и успешни са преките контакти с партньорите в чужбина.

Заклучение

Прокуратурата в Република Словения е до голяма степен независима и автономна държавна институция. Независими са и всички държавни прокурори.

До голяма степен прокуратурата е предпазена от въздействие от страна на политиците. Трудно е да се даде еднозначна оценка дали тази система е добра или не. Има много защитници на идеята прокуратурата да бъде в много по-висока степен подвластна на правителството, за да има правителството възможност да въздейства върху вземаните от прокурорите решения. Според преобладаващото виждане обаче е добре прокуратурата да продължава да бъде автономна, което допринася за доверието на обществото към нея.

Прокурорите в Словения са в положение, в което трябва да полагат все повече усилия за повишаване на своя професионализъм, както и за правилността на решенията, които взимат, тъй като те са постоянно подложени на критичната оценка на обществеността.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА НА ПРОКУРАТУРАТА В РЕПУБЛИКА СЛОВАКИЯ

*Александър Куносик*³⁸

Структура и организация на прокуратурата

Според Конституцията на Словакия държавната прокуратура е длъжна да защитава правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Тя е задължена да предприема мерки за предотвратяване и разкриване на всяко нарушение на закона и за възстановяване на накърнените права. При упражняване на своите правомощия прокуратурата трябва да използва всички законни средства, които са ѝ предоставени, за да осигури ефективна защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата, гарантирани от закона.

Държавната прокуратура на Република Словакия е независим орган, който защитава правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Тя има собствен бюджет и е организирана като единна йерархически субординирана система. Прокуратурата има задължение да предприема действия за предотвратяване и преустановяване на всяко нарушение на закона.

Прокуратурата се ръководи от главен прокурор, който се назначава от президента на Република Словакия по предложение на Националния съвет (парламента) на Словакия за срок от пет години и за не повече от два мандата. Главният прокурор има конституционен статус на ръководител на централен държавен орган.

В областта на наказателното право главният прокурор може да оспорва всяко решение в рамките на наказателния процес, включително решенията на съда. Той може да оспорва и решенията на съдилищата по граждански дела.

Главният прокурор има право да предлага членовете на Конституционния съд. Той може да оспорва конституционността на приетите от парламента закони. Главният прокурор няма право на законодателна инициатива, но може да предлага промени в законодателството чрез председателя на парламента. Главният прокурор може да участва в заседанията на правителството със съветателен глас. Правителството не може да задължи главния прокурор да извърши определено действие. То може да предлага предприемането на мерки, но това предложение няма задължителен характер за главния прокурор.

В Словакия за прокурор може да бъде назначен словашки гражданин, който е навършил най-малко 25 години, има юридическа правоспособност, успешно е издържал изпита за прокурор и е положил клетва пред главния прокурор.

³⁸ Александър Куносик е съветник в Отдела по наказателно законодателство на Министерството на правосъдието на Република Словакия. Притежава магистърска степен от юридическия факултет на Университета „Ян Амос Коменски“ в Братислава. Правен кореспондент е на Европейската правна база данни за наркотиците.

Задачи на прокуратурата

Задачите на прокуратурата се изпълняват от отделните прокурори и включват: наказателно преследване на лицата, заподозрени в извършване на престъпление, упражняване на надзор за законност в досъдебното производство, участие в съдебното производство, упражняване на контрол за законосъобразност върху дейността на администрацията, защита на правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата, участие в подготовката и приложението на превантивни мерки за предотвратяване на извършването на престъпления и други нарушения на закона, участие в подготовката на закони и други нормативни актове, както и участие в производства по граждански дела в предвидените от закона случаи.

Прокурорът не може да дава мнения и становища по тълкуването на закона на други държавни органи, физически или юридически лица.

Прокурорът е длъжен да упражнява своите правомощия в съответствие със закона, като използва всички законни средства, с които разполага. В своята дейност той е длъжен: да се ръководи от и да прилага Конституцията, законите и международните актове, по които Словакия е страна, да защитава обществения интерес, да зачита и защитава човешките права и човешкото достойнство, като избягва всяка проява на дискриминация, да бъде справедлив и безпристрастен и да действа без необосновано забавяне.

Прокурорът осъществява наказателно преследване срещу лицата, заподозрени в извършването на престъпление. Той упражнява надзор за законност в предварителното производство, като има право да дава задължителни указания на разследващите органи, да получава отчети за хода на разследването и да участва в извършването на следствени действия. Прокурорът има право да завежда иски, да постановява отнемане на имущество, принадлежащо на обвинения, и т.н. Правомощие на прокурора е провеждането на разследването в случаи на екстрадиране. Освен това прокурорът упражнява надзор за законност, когато в резултат на административен акт се ограничават индивидуалните свободи.

Прокурорът не може да тълкува законодателната уредба, нито да дава правни съвети и консултации.

Наказателното преследване срещу лица от въоръжените сили, извършили престъпление, се осъществява от военни прокурори, които упражняват надзор за законосъобразност в предварителното производство по тази група дела.

Главната прокуратура на Република Словакия води наказателния регистър, в който се съхранява информация за осъдените лица, за лицата, срещу които наказателното производство е прекратено, и за сключените споразумения.

Прокурорът има право да проверява законосъобразността на издаваните от административните органи и общините нормативни актове, както и на процедурите и решенията на администрацията по конкретен случай. Когато установи, че е допуснато нарушение на закона, прокурорът може да оспори съответния акт или да поиска неговата отмяна от органа, който го е издал, или от висшестоящия орган.

Организация на прокуратурата

Организационната структура на прокуратурата в Словакия съответства на организационната структура на съдилищата, но се различава от административно-териториалното устройство на страната.

Върховен орган в системата на прокуратурата е Главната прокуратура. Част от нея е и специализираната служба за наказателно преследване на корупцията и организираната престъпност. Останалите равнища в организацията на прокуратурата включват 8 окръжни прокуратури, Висша военна прокуратура, 55 районни прокуратури и военни прокуратури към съответните окръжия.

Иерархичната организация на прокуратурата е необходимо условие за ефективната работа на прокуратурата. Тя осигурява еднаквото прилагане на законите и другите нормативни актове. В рамките на организационната структура на прокуратурата отделните прокурори са подчинени на по-висшестоящите прокурори, които, от своя страна, са подчинени на главния прокурор.

Основното възнаграждение на прокурорите съответства на това на съдиите. За координацията в дейността на прокуратурата е създаден Съвет на прокурорите на Република Словакия, който се състои от председателите на съответните регионални съвети на прокурорите.

В заключение, през 2002 г. към Главната прокуратура на Република Словакия беше създадена специализирана служба за наказателно преследване на корупцията и организираната престъпност. Основната задача на тази служба е да съдейства за подобряване на координацията и сътрудничеството между различните държавни органи в процеса на разкриване и разследване на престъпления, свързани с корупция и организирана престъпност, включително ускоряване на производството по тази категория дела.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ В ПОЛША

Дариуш Янковски³⁹

В Република Полша има няколко институции, които изпълняват правоохранителни функции, и които в съответствие с националното законодателство и полския Наказателно-процесуален кодекс могат да провеждат разследване по наказателни дела под надзора на прокурор.

Прокурорите имат правомощието да дават задължителни указания на правоохранителните органи във връзка с провеждането на разследването. Това са указания, свързани с конкретни действия, които трябва да бъдат предприети в рамките на предварителното производство.

В определени случаи прокурорът, вместо да издава задължителни указания, е длъжен сам да проведе разследването, например когато заподозряното лице е полицейски служител.

Освен полицията, в Полша разследване по наказателни дела могат да провеждат и други правоохранителни органи. Това са Агенцията за вътрешна сигурност, Гранична полиция, митниците, данъчната администрация и др.

Агенцията за вътрешна сигурност е създадена през 2002 г. на мястото на Службата за държавна защита. Тя провежда разследването по дела за шпионство, тероризъм, издаване на държавна тайна, корупция от лица, заемащи високи държавни постове, и др. Съгласно Закона за Агенцията за вътрешна сигурност това е институция, пряко подчинена на министър-председателя. Агенцията е със седалище във Варшава, но има териториални подразделения във всички воеводства.

Гранична полиция отговаря за провеждането на разследването по дела за престъпления с трансграничен елемент, например случаи на контрабанда, трафик на незаконни емигранти и др.

Митническите служби и данъчната администрация провеждат разследване по дела предимно за престъпления, свързани с финансовата система.

Посочените правоохранителни органи провеждат разследванията по около 10% от наказателните производства. В останалите 90% от случаите разследването се осъществява от полицията.

От организационна гледна точка полицията е част от Министерството на вътрешните работи и администрацията. Полицията включва три вида служби: криминална служба, служба за предотвратяване на престъпления и служба за организационно, логистично и техническо съдействие.

Централният орган в държавната администрация, който отговаря за защитата на безопасността на гражданите и на обществения ред, е директорът на полицията. Директорът на полицията е пряко подчинен на министъра

³⁹ Дариуш Янковски е юридически съветник в Правния отдел на Централно управление на полицията на Република Полша.

на вътрешните работи. Той се назначава и освобождава от министър-председателя по предложение на министъра на вътрешните работи.

Териториалната структура на полицията е изградена на няколко равнища. На най-високото равнище са 16-те служби на полицията на ниво воеводство и тази в столицата Варшава. Те се ръководят от директори, които се назначават от министъра на вътрешните работи по предложение на директора на полицията. На следващото равнище са службите на полицията на ниво градове, чиито директори се назначават от директора на службата на полицията на съответното воеводство. На най-ниското ниво в системата са полицейските участъци. Техните ръководители се назначават от директора на полицейската служба на съответния град.

Директорите на полицейските служби на ниво воеводство, след консултация с директора на полицията, могат да създават специализирани полицейски подразделения (железопътна полиция, брегова полиция, въздушна полиция и т.н.). Ръководителите на специализираните полицейски подразделения са подчинени на директора на полицейската служба на съответното воеводство, на чиято територия са създадени.

В началото на 2001 г. беше създадено Централно бюро за разследване. Това е централна структура, пряко подчинена на директора на полицията. Нейните правомощия са свързани с разследването на тежки престъпления, включително организирана престъпност. Централното бюро за разследване ръководи и координира цялата дейност по противодействие на корупцията и организираната престъпност. То отговаря и за подготовката на полицейски служители за участие в специализирани полицейски акции и осъществява международното сътрудничество с полицейските органи на други държави, свързано с противодействие на трансграничната организирана престъпност.

Централното бюро за разследване заедно със своите териториални подразделения извършва разследвания на посочените престъпления на цялата територия на Полша. То се отчита за дейността си пред директора на полицията.

Работата на Централното бюро за разследване се подпомага от правен отдел, централна лаборатория за анализи и изследвания, централно бюро за сътрудничество и отдел за информационни технологии.

ОРГАНИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ В УНГАРИЯ

Роберт Гергели⁴⁰

Структурата на разследващите органи и системата на наказателния процес в Унгария са много сложни. Новият Закон за наказателното производство в Унгария е в сила от юли 2003 г. Преди него в страната последователно съществуваша пет различни закона, уреждащи наказателния процес. Новият закон обаче се различава съществено от предходните по своята структура и по това, че отчита международните изисквания относно правата на човека и основните свободи според Римския договор, както и според практиката на Съда по правата на човека в Страсбург.

Най-значимите промени в областта на наказателния процес, въведени с новия закон, засягат прокурора. Прокурорът стана основната движеща сила на разследването, което той може да извършва лично или чрез други лица под негово ръководство.

Разследващите органи провеждат разследването или извършват определени следствени действия самостоятелно по дела за престъпления, които сами са разкрили, за които са получили сигнал или са установили по друг начин.

1. Полиция

Основните разследващи органи в Унгария са полицейските органи. Тяхната дейност се урежда от отделен закон. Основната задача на полицията е да защитава обществената сигурност и вътрешния ред чрез предотвратяване на престъпността, наказателно преследване на извършителите на престъпления и изпълнението на други правоохранителни задачи, предвидени в закона. През 2004 г. в полицията бяха извършени структурни и организационни промени с цел подобряване на ефективността в нейната работа.

А. Организация на полицията

Централното звено на полицията в Унгария е Националното управление на полицията. То включва три главни дирекции: „Наказателно разследване“, „Обществена сигурност“ и „Управление на икономическите ресурси и администрацията“.

Главна дирекция „Наказателно разследване“ дава практически указания и насоки за работата на разследващите органи и упражнява контрол върху тяхната дейност.

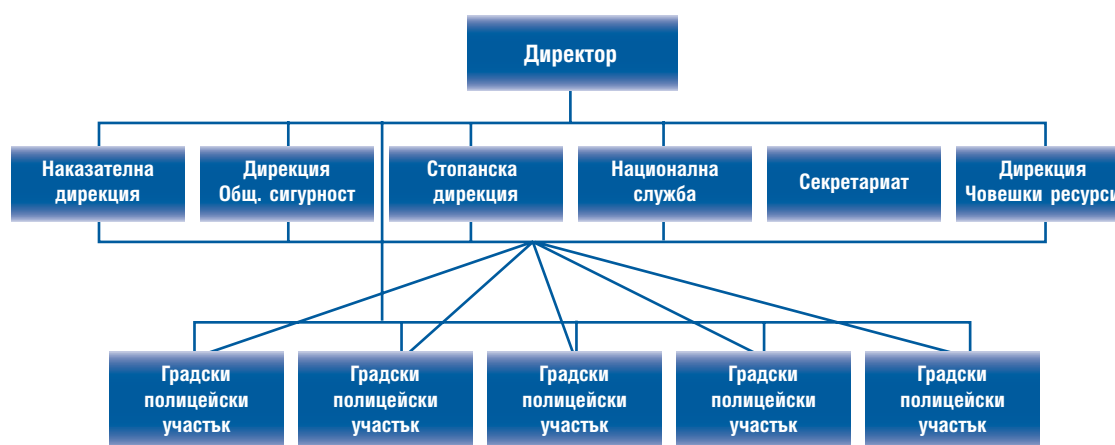
Националното бюро за разследване е подразделение на главна дирекция „Наказателно разследване“. То се занимава с разследването на тежки престъпления, като изпиране на пари, трафик на наркотици и оръжие и престъпления с международен елемент.

⁴⁰ Майор Роберт Гергели е експерт в Отдела по контрол и сигурност на Министерството на вътрешните работи на Република Унгария. Завършил е Унгарската полицейска академия и юридическия университет „Йотвьош Лоранд“ в Будапеща. Работил е като офицер за връзка в Националната полиция и в отдела за връзка и контрол на Министерството на вътрешните работи.

Част от главна дирекция „Наказателно разследване“ е и Центърът за международно сътрудничество по наказателно-правни въпроси. Всички молби за съдействие от унгарски правоохранителни органи до органи в други държави се изпращат от този център. В него се получават и молбите за правна помощ, изпратени от други страни.

Регионалните подразделения на полицията са главните полицейски управления. Те са подчинени на Националното полицейско управление. Съществуват 19 окръжни полицейски управления и полицейското управление на Будапеща. Към всяко окръжно управление има служба за наказателни разследвания, която се занимава с разследване на тежки престъпления.

Организационна структура на окръжното полицейско управление



Местните подразделения на полицията са полицейските участъци, които са подчинени на главните полицейски управления. Има 131 градски полицейски участъка, както и 22 районни полицейски участъка в Будапеща. Полицейските участъци се занимават с разследването на по-леки престъпления, като например кражби, грабежи, влизане с взлом и др.

Б. Управление на полицията

Министърът на вътрешните работи представлява полицията на заседанията на парламента и правителството, осигурява изпълнението на основната задача на полицията да охранява обществената сигурност и вътрешния ред, издава актове, с които регламентира дейностите и работата на полицията и т.н.

Министър-председателят назначава и освобождава директора на националната полиция по предложение на министъра на вътрешните работи. Кандидатът за тази длъжност задължително се изслушва и от съответната парламентарна комисия.

За полицията има отделен раздел от бюджета на Министерството на вътрешните работи.

В. Състав на полицията

В състава на полицията влизат редови полицейски служители, длъжностни лица и държавни служители. Общата численост на унгарската полиция е 38 хиляди души, от които около 8 хиляди се занимават с извършване на разследвания. Изискванията за назначаване на различните категории служители са уредени в различни закони.

Г. Отношения между полицията и органите на местното самоуправление

За създаването или закриването на полицейско управление или полицейски участък е необходимо получаването на съгласие от общинския съвет.

При назначаването на директор на полицейско управление или полицейски участък органът, който отговаря за назначаването, е длъжен да се консултира с представителния орган на съответната община. Когато става въпрос за назначаване на директор на главно полицейско управление, се изисква мнение от представителния орган на съответния окръг. При освобождаване на директор на главно полицейско управление, полицейско управление или полицейски участък съответният местен представителен орган се уведомява едновременно с уведомяването на освободеното лице.

Всички директори на регионалните и местните подразделения на полицията представят ежегоден отчет пред местния представителен орган, който отговаря за техния район на действие.

2. Други разследващи органи

В Унгария има още две групи органи, компетентни да извършват разследване по наказателни дела. На първо място това е Унгарската митническа и финансова служба, която е на подчинение на Министерството на финансите и е организирана на три равнища. Най-високото равнище в йерархията е Главна дирекция „Митническа и финансова служба“. В резултат на организационни промени нейният състав беше съществено намален. Въпреки това тя има широки правомощия и контролира дейността на всички териториални подразделения на службата.

На средното равнище се намират регионалните дирекции. Те са изградени в съответствие с европейските стандарти и териториалната им компетентност съответства на делението на Европейския съюз на региони. Регионалните дирекции се занимават с въпроси, свързани с митата и акцизите, и упражняват контрол върху работата на подчинените им служби.

На най-ниското равнище в йерархията са митническите служби по границите и във вътрешността на страната, районните акцизни центрове и службите за разследване. След присъединяването на Унгария към Европейския съюз границите на страната със Словения, Австрия и Словакия станаха вътрешни граници на Съюза, което наложи съкращаване на служителите по тези гранични пунктове.

Втората група държавни органи, компетентни да извършват разследване на престъпления, са органите на Унгарската гранична служба. До 2005 г. тази служба беше част от въоръжените сили, но с решение на парламента тя беше преобразувана в правоохранителен орган. Унгарската гранична служба получи правомощия да извършва разследвания през 1997 г., но тези правомощия се ограничават само до пет вида престъпления: незаконно влизане и престой в Унгария, оказване на съдействие за незаконен престой в Унгария, трафик на хора, унищожаване и повреждане на митнически знаци и подправка на официални пътнически и транспортни документи. Общата численост на Унгарската гранична служба е около 12 хиляди души, но само 400 от тях се занимават с разследвания. Цялата организация включва централното управление на Унгарската гранична служба и 10 дирекции, разположени по границите на страната. Според някои експерти граничната служба следва да стане част от полицията, но предвид необходимостта от засилване на контрола по границите, подобно решение следва да бъде внимателно обмислено.

РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ В ЛИТВА: СТРУКТУРА, ОРГАНИЗАЦИЯ, ФУНКЦИИ И ОТНОШЕНИЯ С ПРОКУРАТУРАТА В РАМКИТЕ НА НАКАЗАТЕЛНОТО РАЗСЛЕДВАНЕ

*Петрас Рагаускас*⁴¹

Образуване на досъдебното производство

Когато бъде получен сигнал за извършено престъпление и е необходимо провеждането на разследване, компетентният орган в рамките на досъдебната фаза е задължен незабавно да образува досъдебно производство и едновременно с това да уведоми прокурора. След като бъде уведомен, прокурорът трябва да определи органа, който ще извърши разследването. Във връзка с това прокурорът разполага с три възможности: да извърши сам цялото разследване или отделни следствени действия; да възложи на органа, който е образувал досъдебното производство да извърши разследването; или да възложи извършването на разследването на друг орган.

Органи на досъдебното производство

Системата на досъдебното производство в Литва може да бъде описана условно с формулата 8+2+1. Първите осем институции имат широки правомощия. Това са полицията, Службата за гранична охрана, Специализираната следствена служба, която извършва разследвания на корупционни престъпления, Службата за разследване на финансови престъпления, Военна полиция, Отделът за държавна сигурност, Отделът за противопожарна охрана и безопасност и Митническата служба. Другите две институции, които имат по-ограничени правомощия, са ръководителите на възпитателни институции и места за лишаване от свобода (по отношение на престъпления, извършени на територията на съответната институция) и капитаните на кораби за далечно плаване (за престъпления, извършени от членове на екипажа или от пътниците по време на такова плаване). Последната институция е прокуратурата, доколкото прокурорът може сам да извърши разследването или само да ръководи следствените действия.

Осемте основни институции, които извършват разследването по наказателни дела, имат различен обхват на правомощията и различна степен на независимост. Полицията има най-широки правомощия. Тя може да извършва следствени действия във връзка с всякакви криминални деяния. Правомощията на другите седем институции са по-ограничени. Те могат да извършват разследване само на престъпления, които са установили в процеса на осъществяване на основната си функция, предвидена в съответния закон, регламентиращ тяхната дейност. Така например Службата за разследване на финансови престъпления извършва проверки за нарушения, свързани с изпиране на пари, злоупотреби с данък върху добавената стойност и присвояване на средства от фондовете на Европейския съюз и извършва разследването на всички престъпления в тази област.

⁴¹ Петрас Рагаускас е заместник-директор на Правния институт на Република Литва. Член е на комисията по лустрацията, създадена за изясняване на случаи на сътрудничество с бившето руско разузнаване (КГБ). Преподава теория на правото в Юридическия университет на Литва и е правен съветник в Комисията по законодателство и правен ред на парламента на Република Литва.

Прокурорът може да вземе решение сам да проведе разследването или да го възложи на друга институция. В тези случаи институцията, установила извършеното престъпление, има право да запази в тайна определена информация по своя преценка. Това е оправдано, доколкото някои от тези институции са специализирани служби, които разполагат с агенти под прикритие или информатори, които не желаят да разкриват при предаване на делото за разследване на друга институция. Същевременно запазването на поверителния характер на част от информацията понякога води до проблеми при извършване на разследването.

Степента на независимост на институциите в досъдебното производство също е различна. С най-висока степен на независимост разполага Специализираната следствена служба. Това е службата, която разследва престъпления, свързани с корупцията. Директорът на Специализираната следствена служба се назначава от президента с предварителното одобрение на парламента и се отчита пред президента и парламента. Институцията с най-ниска степен на независимост е Митническата служба, която е структура в рамките на Министерството на финансите. В рамките на Митническата служба има отдел за наказателно разследване. Що се отнася до полицията, в процедурата по назначаването на нейния директор участват трима високопоставени държавни служители: министърът на вътрешните работи предлага на министър-председателя съответния кандидат, а министър-председателят представя кандидатурата на президента.

Взаимодействие с обществеността

От особено значение в работата на разследващите органи са техните отношения с обществеността. Така например, преди една година и половина ръководителят на полицията трябваше да бъде освободен, тъй като имаше конфликт между него и министъра на вътрешните работи. Министърът на вътрешните работи обоснова пред президента и министър-председателя, че се налага ръководителят на полицията да бъде освободен от длъжност. Поради добрите взаимоотношения между директора на полицията и обществеността в Литва, обаче, се появиха сериозни възражения срещу намерението на министър-председателя и президента да го освободят от длъжност. Така в последна сметка министърът на вътрешните работи беше принуден сам да подаде оставка, докато директорът на полицията запази своята длъжност.

Ефективното взаимодействие с обществеността от страна на институциите, извършващи предварителното разследване, повишава гаранциите за тяхната независимост в отношенията им с парламента и другите държавни органи, имащи отношение към номинирането и назначаването на служителите в тези институции.

Що се отнася до самото протичане на наказателното производство и извършването на процесуално-следствените действия, те са сходни на тези в другите държави-членки на Европейския съюз.

РАЗСЛЕДВАНЕТО ПО НАКАЗАТЕЛНИ ДЕЛА В РЕПУБЛИКА СЛОВАКИЯ

Владимира Трънкозова⁴²

Организация на полицията

Полицията изпълнява задачи, свързани с поддържането на вътрешния ред, защитата на сигурността и борбата с престъпността, включително организираната и международната престъпност. Освен това полицията изпълнява и допълнителни задачи в съответствие с различни програми за международно сътрудничество и съобразно международните ангажменти, поети от страната.

Полицията е на подчинение на Министерството на вътрешните работи, но парламентът и правителството също упражняват контрол върху нейната дейност. Разпоредби, уреждащи организацията и функциите на полицията, се съдържат в Конституцията, специалните закони и международните договори, по които Словакия е страна.

Самостоятелно звено в Министерството на вътрешните работи е Президиумът на полицията. Негов председател е директорът на полицията, който е пряко подчинен на министъра на вътрешните работи на Република Словакия и отговаря за осъществяваната от Президиума дейност.

Основните задачи на полицията са: да защитава основните човешки права и свободи и преди всичко правото на живот, правото на лична неприкосновеност и правото на собственост, да разкрива извършените престъпления и техните извършители, да разкрива случаи на данъчни измами и случаи на незаконно придобити средства, да осигурява защитата на държавните граници, да опазва обществения ред и да предприема мерки в случай на нарушаването му, да осигурява защитата на свидетелите и др.

Специализирани служби в рамките на полицията, които извършват разследване по определени видове наказателни дела, са Бюрото за борба с организираната престъпност, Бюрото за борба с корупцията, Бюрото на граничната полиция и др.

Провеждане на разследването

В резултат на проведената организационна реформа от 1 януари 2004 г. към Президиума на полицията е създадена нова структура – Служба на съдебната и криминалната полиция. Тя се ръководи от директор, който е пряко подчинен на заместник-председателя на Президиума на полицията.

Разследването е част от досъдебното производство по наказателни дела. Дейността на следователите е подробно уредена от Наказателно-процесуалния кодекс. Основната част от дейността по разследването се осъществява

⁴² Владимира Трънкозова работи в Отдела за контрол върху системата на наказателното правосъдие в Министерството на правосъдието на Република Словакия. Притежава магистърска степен по право от юридическия факултет на университета в Търнава.

от Службата на съдебната и криминалната полиция. Следователите на тази служба извършват разследването по дела за престъпления, за които законът предвижда наказание повече от 8 години лишаване от свобода, включително извънредните наказания 25 години лишаване от свобода или доживотен затвор.

През 2004 г. в Наказателно-процесуалния кодекс беше въведено т.нар. „бързо производство“. Бързото производство се прилага по дела за престъпления, за които е предвидено наказание до три години лишаване от свобода.

Разследването се извършва от следователи от Службата на съдебната и криминалната полиция, с изключение на разследвания по бързите производства, които се провеждат от полицейски служители.

Наказателно-процесуалният кодекс определя като субекти на предварителното производство следователите и полицейските служители. Те извършват следствените действия самостоятелно, като основната им задача е да изяснят конкретния случай, включително да установят извършителя и последиците от престъплението. По изключение, в предвидените от закона случаи, за определени следствени действия се изисква съгласие на прокурора. Действията, извършени преди образуване на производството, не се налага да се извършват повторно, ако са били спазени изискванията на съответната глава от Наказателно-процесуалния кодекс.

Бързото производство трябва да приключи в срок от два месеца. Ако то не бъде приключено в този срок, прокурорът, ако прецени за необходимо, може да го преобразува в разследване. Наказателно-процесуалният кодекс не предвижда срокове за приключване на разследването. В случаите на постановено задържане, при определяне на срока на разследването се взимат предвид ограниченията по отношение на срока на задържането. При извършване на следствените действия следователите и полицейските служители работят самостоятелно, като целта им е да изяснят в максимална степен случая за възможно най-кратък срок.

След приключване на разследването следователят или полицейският служител изпращат делото на прокурора, който след като се запознае с него, може да внесе обвинителен акт в съда (ако събраните доказателства са достатъчни), да прекрати производството или да предложи споразумение или пробация.

В рамките на упражнявания контрол за законност прокурорът има право да дава задължителни указания на следователя или полицейския служител, извършващ разследването, да проверява дали следствените действия са извършени в определения срок, да участва лично в извършването на следствени действия, да отменя незаконосъобразните решения и действия на следователя или полицейския служител, извършващ разследването, да изема делото от един следовател и да го възлага на друг, както и да преобразува бързото производство в разследване, когато това се налага от обстоятелствата по конкретния случай.

ПРОКУРАТУРАТА В РУМЪНИЯ: СЪСТОЯНИЕ И ПРЕДСТОЯЩИ РЕФОРМИ

Моника Отава⁴³

Румъния полага все повече усилия, свързани с интеграцията на страната в Европейския съюз. Част от тези усилия са насочени към хармонизирането на румънското законодателство с това на Европейския съюз. В процеса на присъединяване румънското правителство отдава специално внимание на реформата в съдебната власт.

В Конституцията на Румъния прокуратурата е уредена в главата, посветена на съдебната власт. Ролята на прокуратурата е да представлява обществен интерес и да защитава върховенството на закона и правата и свободите на гражданите. Прокуратурата осъществява своята дейност чрез отделните прокурори, които според закона са организирани в прокуратури. Прокуратурите са изградени към съдилищата и тяхната основна задача съгласно закона е да ръководят и контролират провеждането на разследването по наказателни дела.

Дейността на прокуратурата в Румъния се основава на принципите на законност, непристрастност и йерархичен контрол. Тези принципи са закрепени както в румънската Конституция, така и в Закона за организацията на съдебната власт.

През 2003 г. Конституцията на Румъния беше променена въз основа на резултатите от проведен референдум, а през 2004 г. бяха приети Законът за организацията на съдебната власт, Законът за статута на магистратите и Законът за правната взаимопомощ.

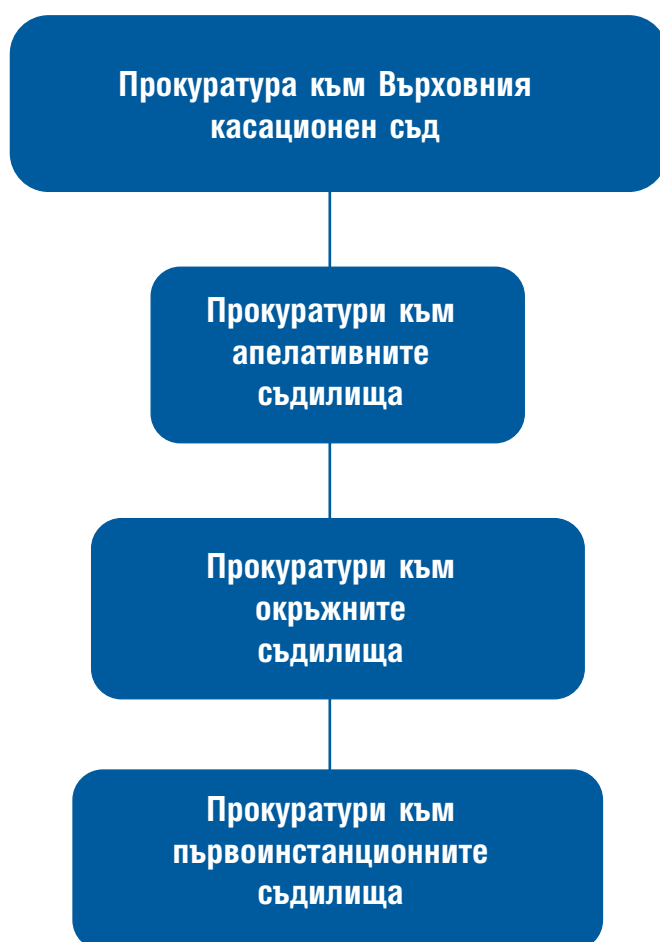
Според Конституцията прокуратурите в Румъния са независими в техните взаимоотношения със съдилищата и другите държавни органи.

Задълженията на прокуратурата са определени в Закона за организацията на съдебната власт. Най-важните от тях са провеждането на разследване, участие в процедурите по алтернативно решаване на спорове, осъществяване на ръководство и контрол по отношение на следствените действия, извършвани от полицията, участие в съдебното производство и т.н.

Структурата на прокуратурата в Румъния е пирамидална, с различни правомощия за съответните равнища. На върха на йерархията е Прокуратурата към Върховния касационен съд. Следващите равнища са 15 прокуратури към апелативните съдилища, 41 прокуратури към окръжните съдилища и 177 първоинстанционни прокуратури към първоинстанционните съдилища.

⁴³ Моника Отава е прокурор в Отдела за международно сътрудничество, европейска интеграция, обществена информация и връзки с медиите на Прокуратурата към Върховния касационен съд на Република Румъния. Притежава диплома по право от университета в Букурещ, дипломира се с най-висок успех в Националния магистратски институт в Букурещ и е завършила Националното магистратско училище в Париж.

Структура на прокуратурата



В рамките на институционалната реформа в Румъния една от основните мерки беше създаването на структури за противодействие на организираната престъпност, корупцията и тероризма към прокуратурата, полицията и други държавни органи.

През 2002 г. беше създадена Национална прокуратура за борба с корупцията. Това е специализирана прокуратура, която отговаря за разследването на престъпления, свързани с корупция. Тя е независимо звено, в което работят многофункционални екипи от професионалисти.

През ноември 2004 г. беше създадена Дирекция за разследване на организирана престъпност и тероризъм. Това е дирекция към Главната прокуратура и е на пряко подчинение на главния прокурор на Румъния. В нея има специализирани служби по различните видове престъпления, свързани с организираната престъпност – финансови престъпления, трафик на наркотици, трафик на хора, компютърни престъпления и др. В тази дирекция работят прокурори и други специалисти като финансисти, митнически специалисти, банкови специалисти, специалисти по информационни технологии и т.н. Съвместната работа на такива професионалисти в рамките на една институция повишава ефективността в противодействието на тези видове престъпления.

В рамките на Прокуратурата към Върховния касационен съд бяха създадени нови звена. Това са Бюрото за защита на правото на интелектуална собственост, Отделът за престъпления, извършени от непълнолетни, и Независимата служба за противодействие на трансграничната престъпност, която се занимава с обработването на информация във връзка с тежки икономически, финансови и банкови престъпления.

В Румъния бяха въведени и нови средства за разследване. Това стана с приетия през 2000 г. специален закон, предназначен за противодействие на корупцията, както и с приемането на новите закони за противодействие на трафика на хора, изпирането на пари и организираната престъпност. Тези специални средства за разследване са свързани с наблюдаването на банкови сметки, прихващането на комуникации, достъпа до информационни системи, използване на агенти под прикритие и др. Всички тези средства са уредени в новия Наказателно-процесуален кодекс, който бе приет през 2003 г.

В Румъния има специален закон за защита на свидетелите, жертвите на престъпления и експертите по наказателни дела. Приет беше нов Закон за правната взаимопомощ, свързан с въвеждането на Европейската заповед за задържане. Усъвършенстван беше и Наказателно-процесуалният кодекс. В резултат на промените само съдия вече може да постановява задържане.

Следващите стъпки са свързани с изпълнението на новата Стратегия за противодействие на организираната престъпност, която беше приета през декември 2004 г. Страната полага усилия и за укрепване на международното сътрудничество. В тази връзка предстои подписването на споразумение с Eurojust, а в Главната прокуратура вече е създадено звено за връзка с тази система.

СТРУКТУРА И ПРАВОМОЩИЯ НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ НА РУМЪНСКАТА ПОЛИЦИЯ КАТО ЧАСТ ОТ СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Юлиан Михай Новач⁴⁴

Главният инспекторат на румънската полиция е централният орган на полицията. Той разполага с обща териториална компетентност и направлява и ръководи дейностите на подчинените му полицейски поделения. Освен това Главният инспекторат на полицията разследва тежки престъпления, свързани с организираната престъпност, икономическата и финансовата престъпност, както и други престъпления, по делата за които надзор упражнява Прокуратурата към Върховния касационен съд.

Организационната структура на Главния инспекторат на румънската полиция включва генерални съвети, дирекции, служби и отдели, създадени със заповед на министъра на администрацията и вътрешните работи.

Според румънското право правомощия да извършват разследване имат следните дирекции: Дирекция „Разследване на престъпления“, Дирекция „Разследване на измами“, Независимата служба по въпросите на оръжията, експлозивите и токсичните вещества, Дирекция „Наказателни разследвания“, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ и Дирекция „Транспортна полиция“.

Дирекция „Разследване на престъпления“ отговаря за предотвратяване и контрол върху престъпленията срещу личността, публичната собственост, държавната власт и обществения ред.

В международен аспект тази дирекция осъществява сътрудничество в областта на предотвратяване на престъпленията чрез т.нар. Национален център за връзка, както и чрез представителството на Интерпол в Румъния или непосредствено със сходни структури от други държави или международни организации.

Дирекция „Разследване на измами“ работи по специални процедури за предотвратяване на сериозни измами, свързани с корупция и организирана престъпност, и други измами, които засягат икономическите основи на Румъния и основните права на гражданите.

Служителите от тази дирекция са специализирани в извършването на действия по установяване на извършените престъпления и събиране на данни за образуване на наказателно производство.

Тези действия се извършват под ръководството и контрола на прокурора и по силата на негово разпореждане, когато става въпрос за икономически и финансови престъпления. В същото време тази дирекция извършва и разследвания по наказателни производства, образувани от прокурора.

⁴⁴ Юлиан Михай Новач е директор на Главния инспекторат на полицията на Министерството на вътрешните работи на Република Румъния. Притежава магистърска степен по международно право от университета в Букурещ и докторска степен по международни икономически отношения от Академията за икономически науки.

Независимата служба по въпросите на оръжията, експлозивите и токсичните вещества отговаря за:

- предотвратяване, разкриване и установяване на нарушения в областта на режима на оръжията и боеприпасите и при издаването на разрешения за притежаване на оръжие и боеприпаси на юридически и физически лица;
- предотвратяване, разкриване и установяване на престъпления в областта на експлозивните материали;
- гарантиране спазването на законите, които уреждат работата с токсични вещества;
- сътрудничество със сходни на нея ведомства от други страни и с международни организации, които осъществяват дейност в областта на оръжията, експлозивите и токсичните вещества.

Дирекция „Наказателни разследвания“ е част от Главния инспекторат на румънската полиция и е подчинена на заместник-главния инспектор на полицията. Това е централното звено на полицията, което разполага с обща компетентност в областта на разследването. На него са подчинени съответните звена от териториалните поделения на полицията.

След влизането в сила на всички промени в Наказателно-процесуалния кодекс на 1 януари 2004 г. дирекция „Наказателни разследвания“ участва активно в процеса на прилагане на новите разпоредби и оказва експертно съдействие на съответните териториални полицейски звена.

Дирекция „Наказателни разследвания“ участва в реформата и реструктурирането на съдебната полиция, поради което стратегията на дирекцията в краткосрочен и дългосрочен план са заложили следните основни цели:

1. Продължаване на институционалната и структурната реформа чрез изпълнение на концепцията за организацията и функциите на съдебната полиция;
2. Увеличаване на относителния дял на възстановените щети върху публична или частна собственост;
3. Задълбочаване на сътрудничеството с оперативните отдели за установяване на цялата престъпна дейност на разследваните лица, чрез създаване на смесени екипи за разследване на сложните наказателни дела;
4. Хармонизиране на връзките и партньорството с прокуратурата, с оглед провеждането на ефективно и законосъобразно разследване чрез: подобряване на взаимоотношенията с наблюдаващите прокурори; създаване на общи статистически индикатори за оценка на престъпността; провеждане на съвместни проверки от полицията и прокуратурата в звената със специфични проблеми; създаване на единна система от статистически показатели за производството в полицията и в прокуратурата, което вече е постигнато; създаване на електронна

система за проследяване на наказателните дела в съдебната система с единен номер на преписката.

Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ е специализирано звено към Министерството на администрацията и вътрешните работи в рамките на Главния инспекторат на румънската полиция.

Тази дирекция има обща териториална компетентност, но не е самостоятелно юридическо лице и е подчинена на главния инспектор на румънската полиция.

Тя осъществява ръководство и контрол по отношение на дейността на всички териториални центрове, служби и поделения, които се занимават с борба с организираната престъпност и разпространението на наркотици.

Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ е част от структурата на Главния инспекторат на румънската полиция и се състои от три отдела: отдел за контрол на организираната престъпност, отдел за борба с наркотиците и оперативен отдел.

В рамките на тези отдели има звена, специализирани в извършването на дейност в отделни области.

Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ има териториални поделения за оперативна работа, чиято териториална компетентност е сходна с тази на прокуратурите към Върховния съд и окръжните съдилища.

В Главната дирекция на полицията в Букурещ има Отдел за борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици и 6 служби (по една за всеки окръг), които са подчинени от оперативна гледна точка на Главната дирекция на полицията в Букурещ, а от професионална гледна точка – на Главната дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“.

В изпълнение на своите функции Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ има следните правомощия:

- ръководи, направлява, контролира и подкрепя специфичните дейности, извършвани от териториалните поделения в рамките на тяхната компетентност;
- осъществява ръководството на агентите под прикритие и техническата поддръжка при стриктно спазване на закона;
- провежда оперативни действия за разкриване или проследяване на лица или организирани групи, които подготвят, извършват или са извършили престъпления, свързани с организираната престъпност и разпространението на наркотици;

- следи за извършването на престъпления, свързани с фалшификация на валута и кредитни карти и компютърни престъпления;
- занимава се с проблемите на трафика и незаконното разпространение на наркотици в страната и в международен план;
- разследва случаи на трафик на хора и органи, незаконни международни осиновявания, незаконна миграция и др.

В Главна дирекция „Борба с организираната престъпност и контрол върху разпространението на наркотици“ има служба на Националния комитет за контрол върху ядрените материали. Служителите от тази служба са специално обучени и се занимават с разследване на престъпления, свързани с незаконната търговия с ядрени материали и радиоактивни вещества.

Дирекция „Транспортна полиция“ е част от Генералния инспекторат на румънската полиция и се състои от три служби: полиция за железопътния транспорт, полиция за въздушния и водния транспорт и полиция за обществена сигурност и защита на пътниците, както и отдел за анализи. Тази дирекция организира и координира дейностите по осигуряване на обществения ред, защита на публичната и частната собственост и предотвратяване и разкриване на нарушения в областта на всички видове транспорт.

РЕФОРМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ В БЪЛГАРИЯ – ТРУДНОТО НАМИРАНЕ НА БАЛАНСА МЕЖДУ ПРАВОМОЩИЯ И ОТГОВОРНОСТИ

*Йонко Грозев*⁴⁵

Българската Конституция регламентира в голяма степен структурата на институциите, имащи правомощия по отношение на наказателното правораздаване, създавайки три отделни институции, които имат правомощия в разследването, повдигането на обвинение и внасянето му в съда. Това са полицията, следствието и прокуратурата. Българската съдебна система има тази уникална особеност, че следствието, прокуратурата и съдът са подчинени на един управленски орган, който е Висшият съдебен съвет. Тази структура в съответствие с българската Конституция и законодателството, анализирано по-надолу, беше създадена в началото на 90-те години (през 1991 г.) с идеята, че по този начин ще бъде постигнато независимо и безпристрастно правораздаване, издигайки една абсолютна стена между органите на правораздаването и другите, политически оцветени, органи на държавна власт – изпълнителната власт и парламента.

Резултатът е, че бяха създадени няколко автономни бюрокрации, които са в голяма степен самоуправляващи се и това е един от основните проблеми, които трябва да бъдат решени. Има много и различни виждания за това до каква степен този автономен характер на тези различни бюрокрации е в основата на проблемите и необходимостта от реформа, но във всички изложения по тази тема неизбежно се разглежда този въпрос.

През годините бяха извършвани много промени в Наказателно-процесуалния кодекс, като промените в голяма степен бяха водени от желание да бъдат гарантирани по-добре основните права на заподозрените и подсъдимите чрез придвижване на процеса в посока на една по-голяма състезателност, променяйки предходната традиция на поставяне на тежестта в наказателния процес върху предварителното производство.

Други елементи на промените бяха ограничаване на правомощията на прокуратурата при вземане на мерки, ограничаване на основни права. Част от тези промени бяха направени вследствие на решения на Европейския съд по правата на човека. Бяха въведени и редица процедурни изисквания, срокове, съдебен контрол, целящи постигане на по-голяма ефективност в наказателното производство.

Парадоксално, но резултатите в някои случаи бяха обратни, което отново поставя въпроса къде се виждат проблемите в момента и защо реформата на наказателното производство е толкова важна тема, както от гледна точка на присъединяването към Европейския съюз, така и от гледна точка на вътрешния политически дневен ред.

⁴⁵ Йонко Грозев е адвокат и ръководител на Правната програма на Български хелзински комитет. Завършил е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и притежава магистърска степен по право от Харвардския университет. Специализирал е в областта на международната защита на правата на човека. Водил е редица дела пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Има публикации и статии по проблемите на правата на човека, свободата на словото, медиите, международните отношения и др.

Основните оплаквания и коментари на наблюдателите са, че системата работи разумно добре по отношение на конвенционалната престъпност, но се проваля, когато става въпрос за сложна престъпност (организирана престъпност, финансова престъпност), т.е. тази престъпност, в която има засегнати сериозни интереси, налице е сериозна съпротива от страна на разследваните и обвиняемите и според общи наблюдения успехът на системата в нейното разследване и преследване не е особено висок.

Сред забележките, които се отправят, е липсата на добра координация между институциите – това са полицията, Министерството на финансите, когато то има правомощия по отношение на разследването, следствието и основно прокуратурата. Прекомерната продължителност е също една от критиките, отправяни към системата, особено по отношение на по-сложните дела. Корупцията също е един от факторите, които много често се повдигат като сериозна критика към системата. Това в някакъв смисъл е интегрален аспект от липсата на възможност за справяне именно с тези сериозни и по-тежки престъпления.

Системата представи набор от парадокси.

На първо място, както беше посочено, Конституцията и законодателството уредиха системата на българското наказателно правораздаване и структурата на институциите в него, така че те да бъдат напълно независими от политическите власти. При това положение би трябвало да се очаква и се очакваше по-голяма безпристрастност и по-голяма деполитизираност. Парадоксът е, че на практика политизирането в системата е много голямо.

Очакваше се по-голяма бюрократична автоматичност на работата, една бюрократична анонимност. Вместо това имаме изключителна публичност и непрекъснати спорове, конфликти и размяна на обвинения между институциите в публичното пространство. Създаде се ситуация, която в никакъв случай не е особено благоприятна за ефективната работа.

Другият парадокс е, че политиците непрекъснато заявяват колко са загрижени за борбата с престъпността и колко е важно тя да бъде ефективна. В същото време реформите, които се предприемат, в голяма степен са насочени към ограничаване на правомощията на водещата институция в наказателното преследване – прокуратурата. Най-пресният пример за това е как чрез специално законодателство, уреждащо конфискуването на имущество, резултат от организирана престъпност, типични прокурорски функции бяха предоставени на една специално създадена комисия, избрана по сложен начин от парламента, която по мнението на повечето професионалисти няма особени шансове да функционира успешно.

Последният парадокс – една система, която беше замислена като автономна и напълно отделена от изпълнителната и законодателната власт, самоуправляваща се именно, за да бъде независима, създава силни впечатления за това, че има сериозни проблеми с нейната зависимост от частни и други интереси, включително и политически. Отново корупцията е част от този проблем. Възниква въпросът какво правеше парламентът през цялото това време с реформата.

Един от другите парадокси е, че в България непрекъснато се реформира системата, а тя непрекъснато произвежда същото усещане за липса на ефективност и ефикасност. Парламентът почти непрекъснато приема законодателство, с което нещо реформира. Основната посока, в която парламентът провежда реформата, е, както беше посочено, ограничаване на правомощията на прокуратурата и опити за управленски решения посредством процедурните правила. Въвеждат се все по-кратки срокове за приключване на следствията и все по-ограничителни изисквания за това как и кога да се провежда разследването.

Този подход в реформата е ясно отражение на усещането на политическите власти – парламентът и изпълнителната власт – че те нямат достатъчно контрол върху ефективността и работата на институциите, натоварени с наказателното преследване. Поради липсата на правомощия кадрово и пряко да управляват този процес, те се опитват да го управляват през наказателно-процедурните правила. Това управление през наказателния процес обаче, не много изненадващо, има точно обратен ефект. То изключително затруднява разследването, създава много процесуални и допълнителни пречки, които естествено другата страна в производството се опитва максимално добре да използва в своя полза. Резултатът е, че при по-сложните дела ефективността става още по-малка, вместо по-голяма, именно в резултат от тези усилия процесът да бъде управляван през Наказателно-процесуалния кодекс.

Другият проблем е, както беше посочено, парадоксът на политизираност на системата. Системата уж е деполитизирана, а в същото време непрекъснато е ясно, че има и става въпрос за политически взаимоотношения с различните политически субекти. Проблемът обаче е, че тези политически взаимоотношения са нелегални, те не са публични, всички политически уговорки и договорености в системата и това политическо влияние става под повърхността, а не на основата на официални правомощия, и поради това напълно изключва възможността за търсене на политическа отговорност. По този начин политиката е в много голяма степен част от начина, по който функционира системата, но в никакъв случай не води до това, което нормално е механизъмът за контрол в политиката, а именно – политическата отговорност посредством демократичния процес.

Тези проблеми до голяма степен се фокусират върху структурата и институционалната уредба на институциите, които имат отношение към предварителното производство. Това са и най-горещите дебати по отношение на това какви трябва да бъдат реформите с оглед подобряване работата на предварителното производство. Не е особено изненадващо, че представителите на въпросните институции не са особено склонни да търсят решенията на проблема именно в структурната уредба на институциите, имащи отношение към наказателното преследване, а вместо това ги търсят в Наказателно-процесуалния кодекс. Очевидно е обаче и все по-ясно става, че това изолиране на следствието и прокуратурата от политическия процес, липсата на формално закрепени в законодателството правомощия на изпълнителната или законодателната власт и съответно възможностите за търсене на политическа отговорност, са сериозен проблем. Липсата на търсене на решение в тази посока в известна степен е резултат от нагласата на експертите, а експертите в случая са юристи и те имат изначално подозрение към политиката като към нещо, което е безпринципно, не особено чисто и

в крайна сметка е в сериозно противоречие с основните правила на работа на правната професия, които са придържане към закона и към фактите в конкретния случай.

Тази позиция обаче не отчита един сериозен факт, а именно големите възможности за правене на политика в областта на наказателното производство. Центърът за изследване на демокрацията съвсем наскоро, преди месец, публикува свое изследване, според което годишно в България има около 700 хиляди престъпления. Годишно броят на осъдените е в порядъка от 30 и малко над 30 хиляди. Тази огромна разлика между извършена и наказана престъпност е всъщност голямото поле за наказателна политика. Там е възможно да бъдат въведени различни приоритети, там е възможно да се търсят различни възможности за справяне с проблема престъпност по един или друг начин от страна на правителството. Тази възможност обаче на българските правителства по принцип е отнета поради факта, че те нямат абсолютно никакъв формален контрол върху осъществяването на наказателната политика. Наказателната политика в България е оставена напълно и изцяло в правомощията на тези автономни бюрокрации, които нямат и не носят политическа отговорност.

Не е особено изненадващо, че при това положение тези бюрокрации реагират по класическия начин: те отчитат формални критерии, като брой на дела, и винаги отчетността при тях и пред обществото е завишаване на броя на производствата. Това завишаване обаче е в посоката на търсене на леката конвенционална престъпност, където е по-лесно да се разследва и по-лесно да се преследва. В резултат на това имаме затваряне на кръга, по който именно конвенционалната престъпност става мястото, където се концентрират усилията и ресурсите по отношение на борбата с престъпността, а там, където обществото има най-големи недоволства и най-големи претенции по отношение на системата – организираната, финансовата и стопанската престъпност, няма особена концентрация на ресурси и усилия. Това непрекъснато води до разминаване между разбиранията на обществото за това какво трябва да се случва в наказателното преследване и това, което институциите на наказателното преследване представят и вършат.

Има идеи, и това е част от дискусиата, за която стана въпрос по-горе, за промяна на съществуващото статукво. Те са в няколко посоки. Някои от тях са верни, някои от тях – недотам. В никакъв случай не може да се твърди, че едно – единствено решение е възможно или пък че само промяната на структурата на органите на предварителното производство сама по себе си ще доведе до някакъв резултат. Трябва да има набор от мерки и този набор от мерки неизбежно ще включва опростяване на предварителното производство, освобождаването му от безкрайно многото спъващи процедурни правила и концентрирането на защитата на правата на обвиняемия и подсъдимия в съдебния процес. Това ще даде възможност за по-ефективна работа в предварителното производство.

На второ място, необходимо е въвеждането на политически контрол и възможност на политическите власти да определят приоритети в осъществяването на наказателната политика. Тук отново решението е трудно, защото рискът от прекалено политизиране и даване на прекалено много правомощия на политическите власти също е съществен и немалко колеги от различни страни отправяха предупреждения за това да се внимава с един

такъв риск. Така или иначе, сегашното състояние, в което изгълнителната и законодателната власт нямат абсолютно никакви формални правомощия по отношение на осъществяването на наказателната политика, очевидно не работи.

На последно място, необходимо е освобождаване на съда от съвместното управление със следствието и прокуратурата. Един от парадоксите, който се получи от обединяването на тези три институции под едно управление, е, че беше компрометирана независимостта на съда. В момента едната от страните в процеса има прекомерно влияние в развитието на кариерата на съдиите. Другият елемент, който също компрометира независимостта на съда, е фактът, че тези институции имат общ бюджет. Когато се стигне до преценка за законността на действията на другите органи в съдебната власт – следствието и прокуратурата, и когато тази преценка е обвързана и със съответни бюджетни последици, с присъждане на вреди, това също е фактор с негативно влияние върху преценката на съда и неговата независимост от страните.

В България сме изправени пред една доста сложна задача, която в никакъв случай не е с ясни отговори. Независимо от това има няколко конкретни стъпки, които би трябвало да бъдат предприети и те са опростяване на предварителното производство и въвеждане на механизми за политически контрол и съответно политическа отговорност, каквато в момента изобщо няма, по отношение на органите на предварителното производство.

В заключение, българският опит е също полезен в определен смисъл по отношение на сравнителното изследване на наказателноправните системи, а именно – че пълното изолиране на следствието и прокуратурата от политическия процес не води до независимо и безпристрастно правосъдие.

СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ – ВЪТРЕШНИ И ВЪНШНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Нели Куцкова⁴⁶

Един бърз преглед на развитието на наказателното разследване в България показва, че преди Втората световна война страната е имала една типично европейска наказателнопроцесуална система – прокуратурите са били към съдилищата, имало е и съдия-следователи точно от този континентален тип. След промените през 1944 г. постепенно се извършва промяна и в структурата на правораздаването. Така в периода след 1944 г. прокуратурата беше отделна институция и се уреждаше от Закона за прокуратурата, а следователите бяха основно към Министерството на вътрешните работи, като имаше следователи и към прокуратурата. През 1979 г. беше създаден единен следствен апарат към Министерството на вътрешните работи. Българските следователи винаги са били юристи, с висше юридическо образование. Българският модел много наподобяваше съветския.

След демократичните промени, именно с цел освобождаване от партийното влияние, конституционният законодател реши да създаде една независима съдебна система, в която да се включат следствието и прокуратурата. Когато се стигна до това конституционно решение, огромната част от хората в правосъдието бяха много доволни. Дори деполитизацията на съдилищата започна с една голяма подписка, инициирана от най-младите съдии в Софийския районен съд, именно с оглед осигуряване на независимост на съда.

Има хора, които смятат, че днешната структура на съдебната система е създадена злонамерено и умишлено от Великото народно събрание, така че да се създаде неработеща съдебна система, която да не може да преследва престъпленията на бившия комунистически режим. Това е едно становище, изповядвано от много хора, с което пък голяма част от колегите категорично не сме съгласни – напротив, ние смятаме, че подбудите на конституционния законодател са били благородни и са имали за цел именно създаване на система на разследване и правораздаване, която да не се поддава на политическо влияние. Неслучайно в Закона за съдебната власт се предвижда, че съдии, прокурори и следователи нямат право да бъдат членове на каквато и да била партия.

С демократичните промени в страната нарасна и престъпността. Криминолозите знаят, че при една авторитарна държава престъпността е много по-ниска, докато при демокрацията се наблюдава рязко покачване първоначално на конвенционалната престъпност, а с процесите на приватизация и с развитието на пазарната икономика се наблюдава вече нарастване и на икономическата престъпност. Ние сме достатъчно самокритични, за да осъзнаваме и да си признаваме на глас, че българската

⁴⁶ Нели Куцкова е съдия в Софийския окръжен съд и председател на Съюза на съдиите в България. Завършила е право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Кариерата си на съдия започва като младши съдия в Софийски градски съд, след което става последователно съдия в Софийския районен съд и в Софийския окръжен съд, на който е и председател от 1993 г. до 2004 г. От 1999 г. до 2004 г. е член на Висшия съдебен съвет, от 1992 г. до 1993 г. е заместник-министър на правосъдието. През 1997 г. е заемала длъжността главен секретар на Министерския съвет.

съдебна система не се оказа достатъчно адекватна на предизвикателствата на нарастващата престъпност, срещу които се изправи.

Същевременно в страната непрекъснато се правеха реформи – реформа върху реформа. Многократно бяха променяни наказателните закони (Наказателният кодекс и Наказателно-процесуалният кодекс), от една страна – с оглед спазването на изискванията на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, а от друга страна – с оглед необходимостта от по-бързо и качествено разследване.

През 2000 г. се стигна до една нова стъпка. Въведе се полицейското разследване, тъй като следствените служби се оказаха до такава степен затрупани от следствени дела, че тяхната работа се блокира. Полицията започна да разследва и вече няколко години имаме възможност да преценяваме резултатите. Това, което се вижда, е, че от една страна полицията, бидейки една военизирана структура, работи по-бързо. От друга страна обаче, доказателствата, които се събират от полицията, много често се оказват събрани в нарушение на процесуалния закон и когато делото стигне в съда, много често се налага съдът да чете оправдателни присъди поради негодни доказателства. Именно с оглед проблемите на наказателното правораздаване в последните години е обект на обществена дискусия идеята прокуратурата да премине към изпълнителната власт. Причината за това е, че понастоящем политическата класа, управляващите, не носят никаква отговорност – от тях не може да се търси отговорност при неуспешно справяне с проблемите на престъпността, тъй като съдебната система е извън политическата система. От една страна, това е вярно, от друга страна обаче, то е едно много добро оправдание за всички управляващи, когато не успеят да се справят с този проблем за обществото, да се извиняват с независимата съдебна власт.

Сега България е в предизборна ситуация, част от партиите в своите програми ще включат реформата в наказателното разследване, ще се лансира и идеята за преминаване на прокуратурата в изпълнителната власт.

През месец декември 2004 г. Съюзът на съдиите в България проведе едно изследване сред около 1000 съдии за тяхното становище къде е мястото на прокуратурата. Около 85% от анкетираният считат, че прокуратурата не трябва да бъде в съдебната власт, но повече от половината от тези 85% смятат, че тя не трябва да бъде и в изпълнителната власт, а да е някаква независима структура. В този смисъл виждането на българските съдии може би най-много се приближава до словенския модел. Защото основното съображение против това прокуратурата да отиде в изпълнителната власт е, че ще се получи дисбаланс на властите.

Разбира се, конституционният законодател е този, който ще реши дали да се проведат реформи или не. През 2003 г. Конституционният съд излезе с едно решение, в което се казва, че преместването на отделни звена от съдебната система е промяна на формата на държавно управление и това може да бъде извършено само от Велико народно събрание. От една страна, това е пречка за радикални реформи, от друга страна, отново е добро извинение за политиците да кажат, че те са безпомощни да се справят с проблемите на наказателното разследване в България.

Другият основен проблем пред съдебната власт в България е противодействието на корупцията. Във всяка държава има корупция, и в България има корупция. Корупция има навсякъде. Въпросът е дали корупцията е до такава степен висока, че тя управлява държавата. Най-страшно е, когато има корупция в съдебната система, защото това е системата, чието предназначение е да се бори с престъпленията, в частност – с корупцията.

Като една антикорупционна мярка беше въведено конкурсното начало на постъпване в съдебната система. През периода 1993-1994 г. се наблюдаваше масов отлив на съдии, прокурори и следователи, които предпочитаха да станат адвокати, тъй като това беше финансово много по-привлекателно. В този период съдебната система буквално се обезкръви. Тогава нямаше място изобщо за конкурси, защото нямаше желаещи. Впоследствие обаче новосъздадените юридически факултети започнаха да произвеждат все повече и повече юристи, адвокатурата се пренасити и започна обратният процес – много желаещи да работят в съдебната система. През 2003 г. беше въведен конкурс за всички, които постъпват в съдебната система, и това законодателно решение беше прието с горещо одобрение от страна на хората, които работят в съдебната система, защото няма по-добро нещо от конкурса, дори когато има възражения срещу някои конкурси, и това е първата стъпка за попълване на системата с добри професионалисти.

За съжаление, през 2004 г. законодателят отстъпи от тази прогресивна стъпка и конкурсът остана само за младши съдии, младши прокурори и младши следователи. Това даде възможност на Висшия съдебен съвет и на органите, които могат да предлагат назначения, да назначават в системата хора без ясни критерии и без предварителна проверка на техните професионални качества, срещу което системата много бурно реагира, включително и Съюзът на съдиите, но засега липсва резултат от страна на законодателя.

Отново с оглед на противодействието на корупцията към Висшия съдебен съвет, който се състои от следователи, прокурори, съдии, както и университетски преподаватели и няколко адвокати, беше създадена една антикорупционна комисия, която да се занимава именно с разследване на корупционни случаи в съдебната система. Става въпрос за разследване в административния смисъл на думата. Тази комисия няма никакви права да образува предварително производство, нито да привлича магистрати като обвиняеми. По повод на един доста скандален случай, в който имаше обвинения за корупция, тази комисия започна да работи много сериозно. Това, което последва, обаче, беше, че по предложение на прокуратурата (на главния прокурор и неговите представители в съвета) бяха внесени изменения в правилника на Висшия съдебен съвет и рязко бяха ограничени правомощията на тази комисия за противодействие на корупцията. Това означава, че в българската съдебна система има проблеми и на организационно равнище, и на законодателно равнище, и на равнище административен орган на съдебната система.

Не мога да скрия своето безпокойство и за това как България ще бъде част от Европейската зона за свобода, сигурност и правосъдие и как ще изпрати свой представител в Eurojust, който ще бъде прокурор и ще има правомощията да ангажира националната прокуратура с решенията на Eurojust. Надявам се след изборите новоизбраните народни представители да могат да осъществят една радикална реформа, тъй като изискванията на Европейската комисия

към България са много строги, включително изискването за поредната промяна на Наказателно-процесуалния кодекс.

Българският министър на правосъдието публично обеща, че проектът за нов Наказателно-процесуален кодекс ще бъде внесен до края на месец май, като идеята е до края на годината той да бъде приет.⁴⁷ Българските съдии обаче не са запознати с идеите на новия Наказателно-процесуален кодекс. Засега той не е обсъждан с професионалните гилдии, така както се правеше с други промени, поради което и нямаме конкретно становище. Единственото притеснение, което може да бъде споделено, е, че в последна сметка бързите промени могат да доведат до нови проблеми.

В заключение, всяка една държава има своя уникална система. Въпросът не е в това къде точно ще бъдат следствието и прокуратурата, къде ще се извършва разследването и кои ще бъдат компетентните органи. Важното е борбата с престъпността да е ефективна. Или както се казва в една българска поговорка – “не е важно дали котката е черна или бяла, важно е тя да лови мишки”.

⁴⁷ Новият НПК беше приет на 14 октомври 2005 г. (ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г.) и влиза в сила на 29 април 2006 г. – б. ред.

ПРОБЛЕМЪТ Е В КОНСТИТУЦИОННОТО МЯСТО НА ПРОКУРАТУРАТА

Румен Ненков⁴⁸

Аз се учудвам, че въпреки че говорим за мястото на прокуратурата и следствието с оглед хода на съдебната реформа, в дискусиата участват само представители на следствието. В прокуратурата има една консервативна част, която дори не желае да комуникира.

Естествено, като българин бих искал процесът на присъединяване към Европейския съюз да продължи и да завърши така, че България да бъде приета като пълноправен член без никакви предпазни клаузи. Страхувам се обаче, че по-важното в момента е да се казва истината – такава, каквато е, дори и тя да е болезнена.

Като държава и като българи, ние често ставаме врагове на самите себе си, непосочвайки и неидентифицирайки точно същественния проблем. Преди няколко години, под голям обществен натиск, започна дебат за промени в Конституцията, който завърши с едни изменения през 2003 г. Тогава всички казваха, че големият проблем е в това, че магистратите (става дума за магистрати, каквито по българската Конституция са съдиите, прокурорите и следователите) имат неограничен имунитет и този техен неограничен имунитет създава предпоставки за корупция и това е пречка за съдебната реформа. Възниква въпросът какво се случи, след като имунитетът на магистратите беше сведен до функционален. Фактически нищо съществено не се промени, каквато беше и моята прогноза още тогава, а именно – че това е просто прах в очите на хората. Преди промените Висшият съдебен съвет действаше като голямо жури за всички престъпления, извършени от магистрати, а сега действа за много малък кръг от престъпления, но въпреки това броят на делата не се увеличи.

Сега отново започваме да говорим за реформа, поемаме ангажименти към Европейския съюз, обещаваме, че до два месеца ще имаме готов проект за нов Наказателно-процесуален кодекс и се хвалим, че имаме нова концепция.

Първо, новата концепция не е много различна от концепцията от 1999 г. и тя се свежда до следното: един модел на наказателния процес, при който досъдебната фаза се ръководи от прокурора и за него работят полицаи и следователи. Мястото на следователите се определя от необходимостта да има една по-независима структура, защото в държавата освен улична престъпност, има и организирана престъпност, финансова и стопанска престъпност, корупция. Това е престъпност, типична повече за хората с власт. Нормално е да има една структура, колкото и малка да е тя, която да се занимава с тези разследвания.

⁴⁸ Румен Ненков е заместник-председател на Върховния касационен съд, член на Висшия съдебен съвет и председател на създадената в рамките на съвета Комисия за борба с корупцията. Завършил е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Работил е като съдия в Софийския районен и Софийския окръжен съд, в който е бил заместник-председател и председател на наказателното отделение. През 1992 г. става съдия в наказателната колегия на Върховния съд, а след 1996 г. – на Върховния касационен съд, в който е бил председател на второ отделение на наказателната колегия. Бил е също главен секретар на Министерството на правосъдието. От 2004 г. е ръководител на експертния екип към програмата на Европейската комисия за съдебна реформа в страните от Западните Балкани.

Втората грешка е, че не дефинираме точния проблем. Не следствието е големият проблем, защото то действа под процесуалното ръководство на прокурора. Следователят прави това, което каже прокурорът, и това е безспорно. От 1999 г. има един приличен модел, който се доразви и стана така, че 90% от делата се разследват от полицията и може би по-малко от 10% се разследват от следствието.

Сега се подготвя нов Наказателно-процесуален кодекс⁴⁹ и аз самият като професионалист бих съдействал за това. Имаме нужда да прецизираме нормите, да се развият идеите за алтернативни способи за приключване на делата, отделяне на спорно от безспорно в съдебната фаза на процеса, деформализиране на доказателственото право и т.н. Истината е, че ние просто не казваме истината, че продължаваме да се самозаблуждаваме. Проблемът на българската съдебна реформа не е наказателният процес. Големият проблем на българската реформа е структурен проблем и той е свързан с Конституцията и със системата на разделение на властите, така както е възприета по Конституция.

Досега за 15 години няма политическа партия, която да е спечелила изборите, след което да е спечелила и следващите избори. Аз съм си задавал въпроса дали причината е само икономическа? Една от причините е, че всяка политическа партия излиза с лозунга, че ще ограничи корупцията и ще сведе престъпността до нормални граници. Когато, обаче, съответната партия поеме властта, се оказва, че тя не разполага с този механизъм, защото механизмът на държавното обвинение, който иначе е типична функция на изпълнителната власт, не е нейн. Преди време много се говореше, че реформирането на БКП се свежда и до това – до отказа от принципа на демократическия централизъм. Все пак в този принцип има и думата “демократически”. В момента има една структура, която изцяло държи държавното обвинение и е изключително висока и страшно силна. При нея няма никаква демокрация при вземане на решенията. Решенията се свеждат до властта на едно-единствено лице и те се вземат абсолютно персонифицирано. Следователите с пълно основание могат да твърдят, че правят това, което им казва прокурорът.

Налице е пирамидална структура и цялата власт се свежда до властта на едно-единствено лице. Въпросът, обаче, е структурен, защото не опира до персоната на това лице. Имаше проблеми с предишния главен прокурор, има с настоящия, ще има и със следващия, защото няма никакви условия за външен контрол, няма баланс между властите.

Когато става въпрос за съда, съдебното производство е публично. Съдът се контролира от двете страни в публичното производство – има защита и адвокат, а от другата страна има прокурор. Те имат противоположни интереси. Освен процесуалния закон, съдът спазва и правилник, приет от министъра на правосъдието относно движението на делата. Тоест има 8 или 10 книги, регистри и т.н. Няма отговор на въпроса защо изпълнителната власт досега не е встъпила във функциите си по отношение контрола на движението на делата в досъдебната фаза на процеса. Затова, щом следователят има два месеца да извърши разследването (изискване, свързано с разумните

⁴⁹ Виж бел. 47 на стр. 97.

срокове и ефективността на правосъдната дейност в досъдебната фаза на процеса), никой не трябва да посяга на неговото дело. Ако наблюдаващият прокурор има желание да помага, той може да извърши вместо следователя някои процесуални действия, каквито права има по закон, или да присъства на всички процесуални действия. Делото не може да излиза от ръцете на следователя, докато той трябва да разследва. Никой не си направи труда да покаже, че държавата не е установила правила за движението на делата в досъдебната фаза и че не трябва да се чака създаването на единна информационна система за противодействие на престъпността, защото първото нещо е да се направи това на книга. А това на книга го няма. Фактически това е смисълът на контрола от другите власти, а те не са встъпили в правомощията си да контролират досъдебната фаза на процеса.

Става дума за това, което заместник-главният прокурор обяви публично, а именно – че съдът има много власт. Огромната власт е в досъдебната фаза, която е закритата. Там само едно предварително производство може да разбие човешки съдби. Нашите приятели от Европа го знаят: прокуратурата си позволи да извърши самоуправни действия по отношение на съда, вкарвайки в него полиция. Това беше безпрецедентен случай на чисто самоуправство, а ние знаем какво пише в материалния наказателен закон. Ние не можем да реагираме, защото същото решение на Висшия съдебен съвет, което беше наложено тогава с полиция, не е изпълнено от самата прокуратура и понеже ние имаме много власт, аз ще попитам: може ли съдът да поиска съдействие от полицията, за да се изпълни това решение? Естествено, че не може. Нека ни обвиняват, че имаме много власт.

Затова смятам, че е крайно време да сложим пръст в раната и да кажем: проблемът е в конституционното място на прокуратурата. Конституционното място на прокуратурата не е заедно със съда, защото правосъдието не трябва само да се прави, а трябва и за хората да е ясно, че то се прави. Първо, съдът не може да дели една обща погача, едни общи финанси, един общ бюджет, едни общи сгради, с една от страните в процеса. Второ, практиката и на този Висш съдебен съвет показва, че общото кадрование на прокурори, следователи и съдии е абсолютно неправилно и води до големи грешки, тъй като идеята за конкурсното начало на практика е неприложима в централизираните структури, защото нямаше един конкурс за прокурор и следовател с ръководни функции. Доколкото имаше спорни кандидатури за съда, те бяха решени от тази 1/3, които представляваха прокуратурата и следствието.

Аз не съм голям оптимист, но считам, че ще доживея времето, когато ще видя една по-нормална българска Конституция. Няма другаде в Европа такава система като нашата. Ако тази система беше добра, тя щеше да бъде въведена поне в още една държава. Такава обаче няма. Дори там, където прокурорите и следователите имат статут на магистрати, защото те трябва да имат относителна независимост, те никога не се администрират общо със съдиите в кадрово отношение и от гледна точка на материалните условия на труд. И въпреки че повтаряме едно и също, в края на краищата не желаем да решим собствения си проблем. За да го решим, трябва да има политическа воля. Аз само бия камбаната, но не аз съм този, който формира политическата воля.

РЕФОРМАТА ИЗИСКВА КАЧЕСТВЕНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И КАЧЕСТВЕНИ КАДРИ

*Румен Киров*⁵⁰

България не е по-опасна от останалите европейски страни и ако нещо се случи на гражданин на друга държава в България, той ще получи правосъдие, след като, разбира се, първоначално бъде извършено разследване.

Кое ми дава основание да мисля така? Това е езикът на цифрите. В едно предаване по телевизията заместник-министърът на външните работи каза, че в момента извън България живеят около 2 милиона българи и има около 500 български граждани в чуждите затвори. Ако се направи преизчисление, обаче, ще се установи, че България не изнася престъпност. Дори да не са 2 милиона български граждани в чужбина, а да са 1 милион и 500 хиляди, това означава, че на 100 000 човека има по около 33 затворници. Тези затворници са поставени там, където са, не от нашата юриспруденция, а от чуждата. В България има около 9000 затворници в момента (става въпрос за осъдени, а не за задържани под стража) при население от близо 8 милиона. Не разполагам с данните за всички европейски страни, но според испански колеги в Испания има към 50 000 затворници при население по-малко от 50 милиона. Ако се направи преизчисление, отново ще се установи, че България не изглежда толкова лошо.

Известният писател хуманист Анатоли Франс е казал: “Не се плаша от лошите закони тогава, когато ще ме съдят добри съдии”. Ако това е вярно, а аз смятам, че е вярно, вярно е и обратното – добрите закони не могат да бъдат прилагани от некачествени хора. Това означава, че една реформа би трябвало да се стреми на първо време най-вече към подбор на свестни кадри. Тази задача не е непосилна, защото в системата на следствието, независимо къде ще бъде поставено, работят около 1000 човека. Ако държавата успее да подбере 1000 почтени, добре обучени, етични и трудолюбиви граждани и да поддържа това ниво, нещата със следствието няма да са толкова зле.

Не възприемам, макар че ще ми се наложи, такива аргументи от типа – нашите приятели казаха, че трябва да стане така, от Европейския съюз казаха, че трябвало да стане така, от НАТО казаха, че ще стане така, значи е вярно. Тази апологетика ми напомня на апологетиката от близкото минало, защото аз работя като следовател от 1982 г., когато на някои въпроси – защо в България се прави така – се отговаряше: защото така е в Съветския съюз, значи е вярно. Реформата трябва да се стреми от една страна, да произвежда качествено законодателство, и от друга страна, да произвежда и да назначава качествени хора, които да го прилагат, а за съдиите – и да правораздават. Основните параметри, които трябва да бъдат подложени на изследване и анализ, преди да се пристъпи към една реформа, са следните:

⁵⁰ Румен Киров е следовател в Националната следствена служба. Завършил е право в Московския държавен университет „Михаил Ломоносов“. Професионалната си кариера започва като стажант-съдия в Софийския градски съд, след което работи последователно като следовател в 10-то Районно управление на Министерството на вътрешните работи и в Главно следствено управление. От 1997 г. е следовател в Националната следствена служба, а от 2004 г. – ръководител на сектор „Международно сътрудничество“ на Националната следствена служба и главен секретар на Камарата на следователите.

- Броят на наказателноотговорните лица (предимно от мъжки пол, защото престъпленията в България, за съжаление, се извършват предимно от мъже);
- Извършените и регистрирани престъпления на 100 000 наказателно отговорни лица;
- Ангажираните в противодействието на престъпността и налагането на наказания лица (следователи, съдии, прокурори, полицаи, служители на Министерството на финансите, които се занимават с дознание, помощен персонал и т.н.);
- Изразходваните средства за разкриване и наказване на всяко едно престъпление като част от brutния вътрешен продукт и времето от момента на регистрирането на едно престъпление до неговото наказване.

Когато тези показатели бъдат коректно изчислени и се сравнят с аналогични показатели в сравними страни, например от Европейския съюз, само тогава може да се прецени дали българската система работи по-добре или по-лошо и само тогава може да се установи къде са слабостите. В противен случай констатацията, че българското досъдебно производство е бавно, може и да е вярна, но не е подкрепена и доказана с цифри.

Другата теза е, че не се упражнява натиск от страна на Европейският съюз, а ние тичаме зад колесницата на по-силния, което е доста уморително, а и не винаги тичането зад колесницата на силния означава движение в правилната посока. Защото и силният може да бърка в посоката. Разбира се, българският народ иска да има по-добро противодействие на престъпността, по-добро правораздаване, по-добро правоприлагане и той го заслужава, защото в крайна сметка плаща заплатите и на следователите, и на съдиите, и на прокурорите.

На българския народ все пак трябва да се обясни, че в България има ръст на отделни видове престъпления. Броят на изнасилванията у нас е приблизително такъв, какъвто е бил до 1989 г., дори е вече по-малък, защото населението ни застарява. Броят на убийствата е приблизително същият, близо 20 години има по 300 убийства на година (с изключение на пътниите произшествия, където ситуацията е трагична) и от тези 300, 320 или 330 убийства към 30, 40 до 50 са от типа „мафия“. При автотранспортните произшествия загиват годишно около 1200 души. Ако успеем да намалим броя на мафиотските убийства с 10% годишно, това ще са трима спасени, набедени или истински, мафиоти. Ако успеем да намалим с 10% автотранспортните произшествия с фатален изход, това ще са 100-120 човека. Това само доказва още веднъж, че винаги, когато се използва статистика, тя дава вярна представа, само ако цифрите са коректно подбрани.

Затова бих апелирал към политиците (които много уважавам и не споделям становището на Ларошфуко, който казва, че политиката е храна на свинете), преди да пристъпят към каквито и да било реформи, да направят усилия да съберат, прочетат и анализират статистическите данни. Това няма да отнеме нито много време, нито много средства.

Страхотен ръст има например в данъчните престъпления. Преди 1989 г. нямаше никакви данъчни престъпления, защото просто нямаше частна собственост. Не приемам тезата, която е споделяна от гръцки колеги, че преди 1989 г. в Гърция не е имало нито един български гражданин в затвора, а сега има 100, което означава че има стократно увеличение. В Република Гърция ежегодно пребивават и работят 200 000 български граждани. България не може да изнася само Нобелови лауреати.

Що се отнася до корупцията, за нея говори още историкът Прокопий в своята „Тайна история“. В нея той описва времето на Юстиниан, който се води голям законодател. В явната история той много го хвали, но в тайната история казва – аман от корупция. Така че темата за корупцията още тогава вече е била много стара.

Има четири слаби момента, четири критични точки, където следователят се сблъсква с корупцията. **Първата** точка е непосредствената работа на следователя по разследването. Тя е свързана с контакт с хора, някои от които са заинтересовани да окажат корупционен натиск. Тук има две зависимости: корупционните прояви са правопрпорционални на броя на хората, които оказват корупционен натиск, т.е. готови са да дадат пари или нещо друго, и донякъде обратнопропорционални на несъгласните да приемат такъв подкуп следователи. Дори да има 5 милиона лица, които са готови да дадат подкуп на следователите, ако няма нито един следовател, който е съгласен да вземе подкуп, няма да има корупционна проява. Ще има корупционен натиск, но няма да има корупционна проява. Затова най-важното е подборът на кадрите. Факт е, че конкурсът е нещо много хубаво, но конкурсът не дава отговор на това дали един човек е почтен, когато постъпва на работа. Той може да е блестящ юрист, но след това да стане и блестящ корупционер, а това вече е страшно. За момента нямам отговор на този въпрос. Добрият юрист, добрият познавач на закона, невинаги е почтен. Трябва да има и някакъв допълнителен контрол, допълнителна отчетност. Аз лично съм готов да се подлагам ежегодно на детектор на лъжата.

Второто място, където се оказва корупционен натиск, е при и по повод на извършването на строителни работи в нашата система (например при строеж на сгради). Тук става въпрос за малък брой хора, предимно на ръководни длъжности. Тази дейност трябва да се изведе от системата на съдебната власт, но Конституционният съд реши противното. Нека със строителство на сгради, с ремонта на сгради и т.н. да се занимават други институции. Това няма да повиши независимостта на съдебната власт по никакъв начин. Въобще не правя аналогии с онова, което се случва в Съдебната палата в момента, но много по-добре би било ремонтът на Съдебната палата да се осъществява от някакъв орган, който е извън системата. Същото важи и за следствените сгради, и за прокурорските и т.н. Най-малкото хората няма да се съмняват дали е имало конкурс или е нямало, имало ли е корупция и т.н.

Третият тип корупционна дейност е при и по повод назначаването на магистратите. Аз съм горещ привърженик на конкурса и тъй като участвах в изпитните комисии, трябва да кажа, че конкурсът за следователи не беше толкова голям, колкото при съдиите. Повече хора искат да работят в съда, за разлика от преди 1989 г., когато никой не искаше да постъпва на работа като съдия. За едно младши следователско място се борят 8 човека и бяха много

добре подготвени като юристи. Отделен въпрос е дали тези, които изкараха високи оценки, ще станат впоследствие добри като съдии, прокурори и следователи, защото за това не е достатъчно едно лице да е само добър юрист.

Четвъртата точка е, когато следователят си взаимодейства с лица, които по начало нямат заинтересованост в процеса. Това са експерти, преводачи и др., на които се плаща в хода на самото разследване. Има случаи, за съжаление, когато следователи делят пари с хора, на които плащат. За това също има лек – вероятно трябва да се създадат гилдии от експерти, които да не са случайни хора, а да са високо квалифицирани и да имат нужните познания. Те ще бъдат подбирани, предлагани и проверявани от ръководствата на тези гилдии. Защото в момента за 400 международни товарителници (CMR) следователите плащат 4000 лв. (по 10 лв. на страница), а текстът на тези товарителници е един и същ. Това са четирите слаби пункта при следствието.

В заключение, следователите не влияят върху професионалната съдба на съдиите във Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет има 25 членове, от които двама са избрани от квотата на следователите. Много по-вярно е обратното, а именно, че съдиите могат да окажат влияние върху професионалната съдба на следователите, защото във Висшия съдебен съвет те са много повече. Съдиите са осем, от които шестима избрани и двама по право. На практика няма начин двамата следователи да повлияят толкова много върху професионалната съдба на съдията. По-скоро е вярно обратното и това не плаши следователите, тъй като се предполага, че членовете на Висшия съдебен съвет са най-добрите. Защото въпреки всичко, във Висшия съдебен съвет, където има и следователи, и прокурори, донякъде се решават редица проблеми, които възникват между гилдиите. Един прокурор познава работата на съдията, един съдия познава работата на прокурора, един прокурор познава работата на следователя и следователят също познава работата на прокурора, така че този контрол би могъл да се осъществява. Така например работата на един съдия по граждански дела няма да се подобри, ако следствието и прокуратурата не са в същата система, а данните сочат, че две трети от делата са именно граждански.

Категорично не съм съгласен, че изпълнителната власт не може да оказва влияние върху противодействието на престъпността. Поне 90% от всички разследвания са в системата на Министерството на вътрешните работи. Там са всички специални разузнавателни средства и ресурсите за тяхното използване. А Министерството на вътрешните работи е в системата на изпълнителната власт.

ЗА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА И СЪПРОТИВАТА СРЕЩУ НЕЯ

Емануил Йорданов⁵¹

От опита на другите европейски страни се вижда много ясно, че българското следствие е единствената подобна структура в Европа. Друга такава няма. В същото време по отношение на прокуратурата, не само в Европа, а и от всичко това, което знаем за другите държави, е видно, че всяка държава има своето решение. Има различни типове устройство на прокуратурата. Това означава, че в България би трябвало въпросите за структурата и мястото на следствието и прокуратурата да се решават най-вече с оглед на българските интереси, с оглед на това, че обществото очаква от едно сериозно противодействие на престъпността. Тезата, че изпълнителната власт няма възможност да влияе върху наказателното преследване, до голяма степен е вярна. Това е моята позиция не само като политик, но и като адвокат, който работи от 1987 г. без прекъсване. В моята практика съм имал възможност да видя различните форми на устройство на съдебната власт, различните редакции на Наказателно-процесуалния кодекс, включително времето, когато адвокатите имаха право да се включат в наказателния процес, едва когато той влезе в съдебната си фаза. Без ефективно взаимодействие между МВР, следствието и прокуратурата не може да се разчита на добри резултати.

Какво има сега в България? Министерството на вътрешните работи, следствието и прокуратурата са като орел, рак и щука и съм категоричен в този свой извод. Институциите прехвърлят помежду си отговорността и много трудно може да се проследи къде действително се къса нишката. В Закона за съдебната власт има един раздел "Единна информационна система за противодействие на престъпността", и той си остава на книга. Естествено е, че има хора, които нямат интерес тази информационна система да бъде завършена и да бъде въведена в действие, защото чрез нея много ясно може да се види къде са проблемите в наказателния процес и кои точно звена допускат определени слабости.

Далеч съм от мисълта да търся вината само в една от структурите. В практическата си дейност съм видял, че има моменти, в които проблемите са в Министерството на вътрешните работи, има други, в които проблемите са в следствието, в трети – проблемите са в прокуратурата. Аз не мисля, че е срамно, че нито един прокурор не участва в този дебат. Това е разбираемо, тъй като сегашното ръководство на прокуратурата възприема всяка идея за съдебна реформа като неприличен израз, отправен лично към тях. Твърде ясно е, че всеки политик, който прояви смелостта да търси действителна реформа в съдебната власт, ще срещне много голяма съпротива и тази съпротива ще идва от ръководствата на следствието и прокуратурата. Това не трябва да се забравя.

Именно това ни задължава, когато търсим промените, да ги търсим в един много ефективен диалог. Нека чуем взаимно аргументите си, защото всеки

⁵¹ Емануил Йорданов е адвокат с дългогодишна практика. Завършил е право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Кариерата му започва като адвокат в родния му град Кюстендил. Избран е за депутат в 38-то Народно събрание. Участва в изготвянето на редица закони – за нотариусите, за административните нарушения и наказания, за местното самоуправление и местната администрация, за държавния служител, на Търговския закон и Наказателния кодекс. От 1999 г. до 2001 г. е министър на вътрешните работи.

един от нас би могъл да допусне грешка. Но когато работим заедно, бихме могли да постигнем резултат, който да удовлетвори всички.

Мен лично ме боли за това, че съдебната власт има твърде нисък рейтинг, че тя не се ползва с подкрепата на хората, че към много от нашите колеги се отправят множество обвинения за некачествена работа, които в една голяма част от случаите са неоснователни. Аз зная добре колко способни следователи, прокурори и съдии има в България, колко честни хора работят в тази система и как всички те носят общо пасивите на една малка група от хора, които са срам за съдебната власт. Именно затова ние сме задължени да търсим реална реформа и тази реформа да даде някакъв резултат. Благодаря ви.

ПРОБЛЕМИ НА РАЗСЛЕДВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ

Михаил Генов⁵²

Когато се поставя въпросът едностранчиво да се реформира по някакъв начин следствието, този въпрос е по-редно да се постави така: не е ли по-добре да се изчака Франция и Италия да ликвидират фигурата на съдия-следователя, за да се тръгне към един общ модел? Причината в тези страни да има и такава структура е констатацията, направена преди повече от два века, че полицията не е в състояние да се справи със сложността на всички дела, т.е. полицията може да реши много дела, но не всички.

В Централна Европа, например в Германия и Италия, има разследващ прокурор, който също така поема и най-тежките дела. Това означава, че не може да се разчита изцяло на полицията. Този прокурор, който съществува в страните, които наскоро са направили реформа, е по-скоро надзираващ прокурор, т.е. прокурор, който ръководи, но не умее, дори когато му се наложи, да извърши на високо професионално ниво лично следствените действия.

Какво представлява българският следовател? Той запълва една ниша. В българския следовател се съчетават три качества.

На първо място той е детектив, за разлика от испанския, холандския, белгийския, швейцарския и френския съдия-следовател. Той може да работи на място, да състави протокола за оглед, да разпита свидетели – нещо, което не правят магистратите в посочените страни.

На второ място той е обвинител. Следователят е първият магистрат, който повдига обвинение. Грешно е да се смята, че прокурорът е този, който пръв повдига обвинение в България. Прокурорът се запознава с материалите на следователя и внася обвинителен акт, което е форма на дублиране и пилеене на енергия. Първата правна квалификация, обаче, се дава от българския следовател.

На трето място, българският следовател има достъп до материали и разбира от специални разузнавателни средства, т.е. има грамотност, каквато е немислима за един съдия-следовател или за един американски прокурор. Той има достатъчно професионални умения и достатъчно правомощия, за да се справи с делото, което му е възложено, т.е. да открие истината по него. Това е особено важно, тъй като всичките три инстанции и всичките три нива на прокуратурата стават абсолютно излишни, ако те не разполагат с доказаната благодарение на професионализма на следователя обективна истина.

Когато става дума за реформа, не се долавя никаква самокритичност или критичност, нито никаква болка от несъвършенства в работата. Констатациите, че има проблеми в наказателното правораздаване, естествено са верни. Те се дължат на много фактори, главните от които са институционални.

⁵² Михаил Генов е следовател в Националната следствена служба. Завършил е право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и от завършването си досега е работил като следовател – първоначално в окръжната следствена служба във Враца, а впоследствие в Главно следствено управление и неговия правоприемник – Националната следствена служба. Член е на Камарата на следователите.

На първо място, това е пилеенето на ресурси. Всички системи имат съдия по разследването. В Германия например има такъв съдия, който наблюдава предварителното производство. Българският модел е до голяма степен заимстван от практиката в Германия. Нашите съдии, обаче, са принудени веднъж да дават разрешение за мярка за неотклонение, втори път да гледат делото по същество. Не може един и същи съдия да направи това, а в един малък град с един съдия лесно може да се достигне до такъв абсурден проблем.

Второ, любителите-съдии, защото те са любители, не разбират от разследване, никога не са го извършвали и никога няма да добият опит, пречат на разследването. Много по-добре е да има съдия по разследването, който, ако първоначално няма опит, след година, две или три ще стане изключителен професионалист и ще може да разбира всичките тези 15 мерки, които ограничават правата на гражданите, и дали има достатъчно основание да се приложат или не. На следователите е необходим съдия по разследването и неговата липса пречи на разследването.

В София има два ареста, т.е. две сгради, където се задържат лица. Това води до пилеене на ресурси, например бензин, човешки усилия и т.н., за да се разхождат арестантите до съдебната зала. Какъв е проблемът на тези две места да има двама дежурни съдии, арестантът да бъде доведен от единия коридор до другия и да се приключи със съответния въпрос, каквато е практиката например на американско-мексиканската граница. Там задържаният може дори да не бъде изваден от килията и да бъде разпитан посредством видеоконферентна връзка от съдията.

На следващо място е липсата на двойно подчинение на полицията. Всички цивилизовани страни, които имат разследване на две нива – полиция и някакъв по-специализиран орган, имат един принцип на двойно подчинение на полицията. Полицията се подчинява на своето ръководство, но се подчинява и на магистратите. В България този принцип не се прилага. Възниква въпросът: за кого работи полицията? Оказва се, че полицията работи основно за себе си, а следователят не знае дали тя работи добре или не, нито има достъп до това, с което тя се занимава.

За сметка на това има три хипотези с огромна практическа стойност, при които липсата на такова двойно подчинение осуетява търсенето на отговорност на лица, за които има много силни данни.

Първата хипотеза е един обвиняем, който желае снизхождение. Той ще бъде съден, но е готов да разкаже за други участници. Тази информация не се нуждае от легализация, това не е информация от полицейски информатор. Обвиняемият се подписва под тази информация, като твърди, че говори истината, и е готов да окаже съдействие при доказването, например в кой офис и на кой компютър се печатат фалшиви фактури, къде се намира складът за наркотици, къде е печатницата за фалшиви банкноти и т.н. Няма механизъм, с който българският следовател да задължи полицията да представи определена информация. Той може да помоли за тази информация, а полицията след известно време ще реши да отговори или не на тази молба. Понякога отговорите на исканията за информация се бавят по шест месеца.

На второ място е затворникът, който иска да му бъде намалена присъдата. Отново няма механизъм, по който неговите спомени да се превърнат в доказателства, т.е. магистратите не могат да задължат полицията.

На трето място е липсата на широко разпространения в Америка имунитет, т.е. дребен правонарушител, който е готов да разкаже за по-сериозни престъпления, ако му се гарантира, че прокуратурата няма да го преследва. Той, разбира се, поема голям риск. В България поради тази особеност се губят много данни.

По време на една среща с френски магистрати, на въпроса какво пречи най-много на работата, всички представители от българска страна единодушно посочиха липсата на доказателствена сила на материалите на предварителното производство. Така един свидетел, след като бъде разпитан от надлежен орган, въз основа на неговите показания не могат да се вземат решения. Той ще бъде извикан втори път задължително, понякога трети път, а може би и повече. Това е проблем, който много съществено забавя процеса, а според една поговорка отложеното правосъдие всъщност е отказ от правосъдие.

На следващо място са трите инстанции (включително апелация и касация), които са много различни от американската представа за тези способности за обжалване. Американската апелация е труднодостъпна, а касацията – почти недостъпна. Това дава стабилност на съдебните актове. В България минават години преди един съдебен акт да влезе в сила. Това създава напрежение в обществото.

В България няма обвинител *ad hoc*, разследващ орган *ad hoc*, нито пък съдия *ad hoc*. Така например един съдия, който е работил 30-35 години, желае да поеме някакви дела в съдебен район, в който има кадрови дефицит. Какъв е проблемът този съдия, който е доказан професионалист, под някаква форма да се произнесе като първа инстанция? Това е също много сериозно пилеене на човешки ресурс. Защото на един младши съдия, докато стигне до тази квалификация, ще му трябват 10 години.

Липсват институционални механизми, които да гарантират отговорността на магистратите за немарлива работа. Има магистрати, които се изкушават да работят небрежно и повърхностно. Така например има прокурори, които не четат материалите по делото, пишат постановления, които не са съобразени със съответния том и страница и т.н. Ако има ревизии в края на годината, магистратите биха били доста по-привързани към професията и, ако нямат призвание, ще го развият, за да останат. Институтът на ревизията е познат в Германия. Това е проверка за правилност на съдебните актове с оглед атестиране на съответния магистрат, а не да се обжалва и да се поставя под въпрос силата на този акт.

В същата група причини попада липсата на вътрешна йерархия и на екипност в разследващите органи. В американската система има случаи, когато прокурорите работят в екипи по трима. В България младият следовател става толкова самостоятелен и равен, колкото и следователят с 15 години стаж.

Какво е младият магистрат? Той има една диплома, преминал е през конкурси и има правото да бъде какво? Дебютант, нищо повече. Опитът в тази професия се трупа бавно и, ако той работи в екип с по-опитен магистрат,

той ще бъде подпомаган, обучаван и контролиран с оглед на корупция, би усвоил много по-лесно ноу-хау-то на тази професия. Липсата на екипи и липсата на ревизии общо взето затрудняват работата на магистратите.

В заключение, когато се търси ефикасност, трябва да се ползват институти, които са проверени от опита на друга правна система в течение на продължителен период от време. Не трябва да се експериментира с нещо ново и непознато, а да се вземе онова, което работи в друга страна, при това с голям резултат. Не бива да се предизвикват липси и вакууми в правната уредба, които може и да не са решаващата причина, може дори да са трета или четвърта поред, но те спират оптимума, който може да бъде постигнат.

ЗА МЯСТОТО НА ПРОКУРАТУРАТА И СЛЕДСТВИЕТО В СТРУКТУРАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И НЕЙНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Даниела Доковска⁵³

Според данните от проучване на Центъра за изследване на демокрацията в България годишно се извършват около 700 000 престъпления, голяма част от които представляват латентна престъпност. Голямата съвкупност на латентната престъпност поначало се дължи на недоверието на гражданите в институциите и на първо място сред тях – полицията. Това са онези граждани, които са пострадали от престъпления и не се обръщат към полицията, защото не разчитат на нея. Тази голяма съвкупност на латентната престъпност няма пряко отношение към дейността на органите на съдебната власт.

Абсолютна грешка е вече години наред да се разпространява в публичното пространство версията, че следствието е пречка за ефективността на наказателния процес. Обстоятелството, че у нас съществуват следствени органи, които имат различна характеристика от тази на разследващите органи в други страни, под никаква форма не затормозява наказателното производство. Това е една грешна постановка, която вероятно имаше някакъв политически, а не юридически контекст. Съществуването на института на следователя в България не пречи на процеса, обратното – в много случаи представлява предимство. Още по-малко могат да се отправят упреци към следствието в момента, когато 5% от делата се разследват от следствените органи. Това, че у нас следствените органи се сатанизираха, е въпрос на политика.

По-същественото е, че сега, когато се обсъжда дали мястото на прокуратурата и следствието е в съдебната власт, не бива да се допускат грешки и обърквания между институтите на съдия-следователя, следователя, както е уреден в българското право, и съдията по разследването. Тези институти нямат нищо общо. Българската Конституция не допуска съдия-следователя в наказателния процес поради това, че неговият институт предполага състезание в досъдебното производство между прокурора-обвинител и защитника на обвиняемия. У нас прокурорът по силата на Конституцията ръководи следствения орган и следствените органи работят за него, за да може той да докаже своята теза в съда, ако намери основание за повдигане на обвинение с обвинителен акт. Не може да се прави никаква съпоставка между следователя, така както той съществува в нашата система, и съдията по разследването, който съществува в Германия, или съдията по свободите, който съществува във Франция и в много други държави. Става дума за съдия, а не за разследващ орган, и за субект на съдебната, а не на досъдебната фаза.

⁵³ Даниела Доковска е адвокат в Адвокатско дружество „Доковска, Атанасов и съдружници“. Завършила е право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Дългогодишен адвокат и хоноруван преподавател по наказателен процес в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Член е на Висшия адвокатски съвет и председател на Научно-методическия кабинет при Софийската адвокатска колегия. Членува също в бюрото на секция „Правни науки“ при Съюза на учените в България и в Българската асоциация по криминология. Сред учредителите е на сдружение „Български адвокати за правата на човека“. Автор е на редица научни публикации в областта на наказателния процес, наказателното право и криминологията.

Много може да се говори по тези въпроси, като сериозният проблем остава този за структурата на съдебната власт. Ясно е, че прокуратурата има своята изключително важна роля, както в досъдебната фаза – прокурорът като ръководител на разследването – така и в съдебната фаза, където прокурорът е субект, който повдига и поддържа обвинението пред съда.

Ясно е, че прокуратурата и следствието имат свои общи задачи, които твърде силно се различават от задачите и функциите на съда. В този смисъл съществуването на общ Висш съдебен съвет на съдии, прокурори и следователи поражда много проблеми. Съществуването на такъв общ Висш съдебен съвет компрометира независимостта на съда, най-малкото по две причини:

- Първо, не изглежда обществено приемливо прокурорите да избират съдиите и председателите на съдилищата.
- Второ, изглежда крайно нелогично, когато се води дело за отговорността на държавата и се визира прокуратурата като орган, който е причинил вредата, тези средства да се плащат от бюджета на съдебната власт, т.е. и на съда.

Могат да се посочат още негативи, които поражда съществуването на Висшия съдебен съвет в този му вид. Той като че ли сам по себе си с цялостната си дейност предизвиква силен негативизъм и в обществото.

Може би наистина активно трябва да се помисли по идеята на съдиите от Върховния касационен съд, която беше лансирана в медиите, за съставянето на един Висш наистина съдебен съвет, който да администрира съдиите, и на един отделен съвет, който да бъде кадрови орган на прокурорите и следователите. Това изглежда много по-смислено и по-продуктивно. Смятам, че ако политиците искат да подхождат отговорно към тази проблематика, те трябва да се откажат от политическата си квота във Висшия съдебен съвет. Кому е нужна тази квота? Нека съдиите да избират съдиите, нека прокурорите и следователите да избират прокурорите и следователите. Защо е това вмешателство в кадровия подбор – това е път към политизирането на системата и опит за установяване на някакво политическо влияние върху нея.

СЪДЕБНАТА РЕФОРМА ПРОДЪЛЖАВА С РЕФОРМИ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ

*Антон Станков*⁵⁴

Продължават да се чуват въпроси: защо е необходима реформа на съдебната система и защо тази дума звучи толкова остро – признавам си, на мен думата реформа ми звучи почти като война. На практика реформата на съдебната система в България на моменти беше толкова изострена, че наподобяваше наистина военни действия.

Реформата е необходима по две причини, които държа да припомня, защото ние като професионалисти, като специалисти, гледаме от собствената си камбанария и забравяме, че не сме единствените, които разбират, не сме единствените, които работят, а има други, които оценяват нашата работа.

Реформата е необходима, на първо място, на обикновения български гражданин. Недоволството към действията на съдебната система нараства, всички го знаем, и това не е въпрос на медийна манипулация, това е въпрос и на нашите конкретни самостоятелни действия. Трябва да бъдем самокритични.

Реформа в наказателното правораздаване в момента се провежда и във Великобритания и там се наблюдава абсолютно същият синдром, който наблюдаваме и тук. Тогава, когато говорят представителите на конкретните институции, ангажирани в наказателното производство, от тяхно институционалния поглед нещата стоят перфектно. Всеки един във Великобритания, както и в България, гледайки от своето бюро, от своя кабинет, казва: ето, аз съм си свършил работата прекрасно. Но подаването на топката нататък в процеса, защото наказателният процес е процес, не е еднократен акт, показва, че има цялостен резултат, който не е удовлетворителен. Той не е удовлетворителен за обществото. Същия проблем го имат във Великобритания, хубавото е, че там, стъпвайки на традиция, пък и на друга култура, друг начин на мислене, в рамките на 18 месеца интензивни разговори между институциите са стигнали до взаимно приемливи решения и вече реализират една реформа, която те намират за удовлетворителна.

Втората особеност обаче, е тази, която нас ни притиска. И ние можем 18 месеца да се заключим някъде и да стигнем накрая до консенсус, но другата особеност е, че нямаме тези 18 месеца. България се бори активно на 1 януари 2007 г. да бъде член на Европейския съюз. България, а не българското правителство, не българският парламент, а България се бореше на 25 април договорът за присъединяване да бъде подписан и не съм чул някой открито да се изкаже против тази идея. Няма такава партия, аз поне не познавам, не познавам и политик, който открито да е казал: аз съм против България да бъде в Европейския съюз.

⁵⁴ Антон Станков е завършил право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Кариерата му започва като стажант в Софийския градски съд, след което последователно става младши съдия в Шуменския окръжен съд и съдия в Шуменския районен съд, Софийския районен съд и Софийския градски съд, в който е бил председател на наказателната колегия. От 2001 г. до 2005 г. е министър на правосъдието, след което отново се връща на работа като съдия във Софийския градски съд.

Стъпвайки на тази теза, сме длъжни да чуем онова, което периодично ни казват от 2000 г. В Редовния доклад на Европейската комисия, който излиза всяка година, се казва: има проблеми в работата на съдебната система, тези проблеми са такива и такива. Европейските експерти съвсем коректно отразяват онова, което преди всичко ние самите сме им казали. Нека бъдем честни към себе си, те твърдят, че трябва да има реформа, основавайки се на онова, което самите ние сме казали.

От 2000 г. опитите за реформа, особено в наказателното правораздаване, не са били концентрирани толкова, колкото са в момента. Имаше много добри промени в Наказателно-процесуалния кодекс, касаещи режима на мерките за неотклонение, касаещи дейността в съдебната фаза и т.н., но бележките за досъдебната фаза, въпреки нашите опити, не успяха да получат ясен отговор.

Държа веднага да припомня защо. Имаше координирани, умишлени опити тази реформа, която ние предложихме, да бъде забавена. Ще ви припомня няколкото произнасяния на Конституционния съд, инспирирани от представители на съдебната власт – онези, които могат да питат Конституционния съд. Така е в демокрациите – всеки си упражнява правата, въпросът е, че при упражняването на тези права се реализира един тесен институционален, в някои случаи включително и личен интерес. Реформата рязко беше забавена след произнасянията на Конституционния съд и по промените в Закона за съдебната власт, и по възможността да бъдат извършени промени в структурата на съдебната власт. Както знаете, не сме се отказали, ние ще продължим и единствената възможност да продължим е със създаването на новия Наказателно-процесуален кодекс.

С това искам да отговаря и на въпроса: защо изцяло нов Наказателно-процесуален кодекс? Получили сме положителни експертизи, положителни оценки за Наказателно-процесуалния кодекс в някои негови части. Имаме части от сега действащия НПК, които са много добри, определено отговарят на европейските стандарти. В същото време на препоръката, че трябва да се избегне дублирането на правомощия, конкуренцията между следователя и прокурора, все още не сме дали ясен отговор. Последният наш опит да ремонтираме сегашния Наказателно-процесуален кодекс беше през септември 2004 г., но на парламента не му достигна политическа воля да доведе тези реформи докрай. Още тогава можеше да бъдат изчерпани дискусиите. Поради това, поради съществените промени в Наказателно-процесуалния кодекс, които трябва да бъдат направени, се пристъпи към неговото ускорено писане.

Щастлив съм да отбележа, че моите притеснения за кратките срокове, които ни притискат, все повече намаляват. Дискусията по Наказателно-процесуалния кодекс на практика никога не е спирала, проблемите са ясно обозначени, просто трябва да се дадат решения и ние ще предложим такива решения в Наказателно-процесуалния кодекс, които категорично ще отговарят на изискванията на Европейския съюз към нас.

На следващо място, тези изменения се пишат в рамките на сега действащия конституционен модел.

Не на последно място, не изключвам варианта следващият парламент да пристъпи към промени в структурата на съдебната власт, въпреки решението на Конституционния съд. Това е мое лично виждане, касае някакво бъдещо събитие, мога да отбележа, че ако това нещо се случи, проектът за Наказателно-процесуален кодекс може много кратко, много стегнато да бъде редактиран, без да се налага съществена промяна.

Законопроектът ще бъде готов на 15 май, той не може да бъде дискутиран в момента, включително и с неправителствени организации като Съюза на съдиите, Асоциацията на прокурорите или пък Камарата на следователите, защото той е в работна група, той не е одобрен като законопроект. В този смисъл това са една шепа идеи, обобщени под формата на проектозакон. Когато те бъдат одобрени, когато тези идеи вече станат законопроект на Министерския съвет, дискусиата ще продължи. Тази дискусия няма да приключи и след обявяването на новия Наказателно-процесуален кодекс и неговото приемане.⁵⁵

Бих искал да подчертая, че отношението на европейските партньори към нас е изключително положително. Ние сме на финалната си права и това е ясно и видимо. Довършването на започнатото ще бъде реализирано от следващия парламент. Така беше разчетена и Стратегията за съдебна реформа – да приключи в края на 2005 г.

⁵⁵ Виж бел. 47 на стр. 97.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД, ОРГАН НА УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, АДМИНИСТРАТИВНИ И ДРУГИ СПЕЦИАЛИЗИРАНИ СЪДИЛИЩА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СТРАНИТЕ-КАНДИДАТКИ

Държава	Конституционният съд в системата от държавни органи	Специализиран орган на управление на съдебната власт	Административни и други специализирани съдилища
Белгия	независим орган	Висш съдебен съвет	административни съдилища трудови съдилища търговски съдилища
България	независим орган	Висш съдебен съвет	няма
Великобритания и Северна Ирландия	няма	няма	-
Германия	орган в системата на съдебната власт	-	административни съдилища трудови съдилища финансови съдилища осигурителни съдилища патентен съд
Дания	няма	Съдебен съвет по назначенията Специален съд по обвиненията и ревизиите специализирана съдебна администрация	Морски и търговски съд на Копенхаген
Естония	няма самостоятелен конституционен съд – контролът се осъществява от колегия на Държавния съд	Съвет за управление на съдилищата съвместно с министъра на правосъдието	административни съдилища
Испания	независим орган	Генерален съвет на съдебната власт	административни съдилища търговски съдилища социални (трудоуправни) съдилища съдилища за непълнолетни съдилища за пенитенциарен надзор
Италия	независим орган	Висш съвет на магистратурата	административни съдилища Регионален и Върховен екологичен съд военни съдилища други съдилища със специална компетентност
Латвия	орган в системата на съдебната власт	Конференция на съдиите Съдебен дисциплинарен съвет Съвет за квалификация на съдиите	сирашки съдилища енорийски съдилища владелчески съдилища
Литва	независим орган	Общо събрание на съдиите Съвет на съдилищата Съд на честта	административни съдилища възможност за създаване на трудови, семейноправни, по търговска несъстоятелност и по дела за престъпления и общественоопасни деяния, извършени от малолетни и непълнолетни
Люксембург	орган в системата на съдебната власт	-	административни съдилища трудови и осигурителни съдилища военни съдилища
Нидерландия	няма	-	административни съдилища
Полша	орган в системата на съдебната власт	Национален съдебен съвет	административни съдилища военни съдилища
Португалия	независим орган	Висш съдебен съвет Висш прокурорски съвет	административни съдилища военни съдилища

Държава	Конституционният съд в системата от държавни органи	Специализиран орган на управление на съдебната власт	Административни и други специализирани съдилища
Румъния	независим орган	Висш съвет на магистратурата	специализация в рамките на общите съдилища
Словакия	орган в системата на съдебната власт	Съдебен съвет	военни съдилища
Словения	независим орган	Съдебен съвет Съвети по персонални въпроси	няма
Унгария	независим орган	Висш съдебен съвет	трудова съдилища
Финландия	няма	-	административни съдилища Висш съд по импийчмънт пазарни съдилища трудова съдилища съдилища по обществено осигуряване
Франция	независим орган	Висш магистратски съвет	административни съдилища Висш съд Съд на Републиката търговски съдилища трудова съдилища съдилища по обществено осигуряване аграрен съд юрисдикции за непълнолетни други специализирани съдилища
Чехия	орган в системата на съдебната власт	няма самостоятелен орган, управлението се осъществява от Министерството на правосъдието	окръжни административни съдилища и Върховен административен съд
Швеция	няма	няма орган, аналогичен на българския Висш съдебен съвет, съществува Държавна агенция "Национална администрация на съдилищата"	административни съдилища трудова съдилища търговски съдилища съдилища по владелчески и наемни спорове екологични съдилища

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

МЯСТО НА ПРОКУРАТУРАТА И СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ПРОКУРОРСКИ ОРГАНИ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СТРАНИТЕ-КАНДИДАТКИ

Държава	Място на прокуратурата в системата от държавни органи	Специализирани прокурорски органи
Белгия	в системата на съдебната власт	специализирани прокурорски органи към трудовите съдилища
България	в системата на съдебната власт	-
Великобритания и Северна Ирландия	в системата на изпълнителната власт	Прокурорски агенции "Мита и акцизи", Отдел по търговия и индустрия и др.
Германия	в системата на изпълнителната власт	-
Дания	в системата на изпълнителната власт	-
Естония	правителствена агенция в системата на изпълнителната власт	-
Испания	функционална автономия в рамките на съдебната власт	Прокуратура за предотвратяване и намаляване на трафика на наркотици Прокуратура за превенция на икономическите престъпления и корупцията Прокуратура към Конституционния съд Прокуратура към Сметната палата
Италия	в системата на съдебната власт	Национална и регионални прокуратури Антимафия
Латвия	в системата на съдебната власт	-
Литва	в системата на съдебната власт	-
Люксембург	в системата на съдебната власт	-
Нидерландия	в системата на изпълнителната власт	-
Полша	в системата на изпълнителната власт главен прокурор е министърът на правосъдието	-
Португалия	в системата на съдебната власт	-
Румъния	в системата на съдебната власт	Специализирана прокуратура за борба с корупцията
Словакия	независима институция	-
Словения	независима държавна агенция	-
Унгария	независима институция	-
Финландия	в системата на съдебната власт	канцлерът на правосъдието и парламентарният омбудсман имат определени прокурорски функции
Франция	в системата на съдебната власт	-
Чехия	в системата на изпълнителната власт	-
Швеция	независима институция	канцлерът на правосъдието и парламентарният омбудсман имат определени прокурорски функции

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

РАЗСЛЕДВАЩИ ОРГАНИ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СТРАНИТЕ-КАНДИДАТКИ

Държава	Разследващи органи
Белгия	съдия-следовател съдебна полиция
България	следователи (в системата на съдебната власт) дознатели (в системата на изпълнителната власт)
Великобритания и Северна Ирландия	полицейски органи под контрола на прокурор
Германия	полицейски органи под контрола на прокурор
Дания	полицейски органи
Естония	полицейски органи под контрола на прокуратурата
Испания	съдия-следовател съдебна полиция
Италия	съдебна полиция под контрола на прокурор
Латвия	полицейски служители под контрола на прокурор
Литва	полицейски служители
Люксембург	полицейски органи
Нидерландия	полицейски органи под контрола на прокурор
Полша	прокурорски и полицейски органи
Португалия	полиция и специализирана разследваща (съдебна) полиция под контрола на прокурор
Румъния	полицейски органи под контрола на прокурор
Словакия	прокурори следователи (полицейски служители) полицейски служби
Словения	полицейски органи под контрола и ръководството на прокурор съдия-следовател
Унгария	полицейски органи под контрол и ръководство на прокурор
Финландия	полицейски органи
Франция	съдебна полиция прокуратура съдия-следователи
Чехия	полицейски служители под ръководството и контрола на прокуратурата
Швеция	полицейски и/или прокурорски органи

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

НАЗНАЧАВАНЕ НА СЪДИИТЕ И ПРОКУРОРИТЕ В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И СТРАНИТЕ-КАНДИДАТКИ

Държава	Съдии	Главен прокурор	Прокурори
Белгия	Съдиите се назначават от Краля по предложение на Комисията по номинирането и по назначението към Висшия съдебен съвет, след преценка на професионалните и на личните качества на кандидатите.	Главният прокурор се назначава от Краля.	Прокурорите се назначават от Краля.
България	Съдиите се назначават от Висшия съдебен съвет. Председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд се назначават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет.	Главният прокурор се назначава от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет.	Прокурорите се назначават от Висшия съдебен съвет.
Великобритания и Северна Ирландия	Съдиите се назначават от Кралицата по предложение на министър-председателя или на лорд-канцлера в зависимост от вида и степента на съда.	Главният прокурор се назначава от Кралицата.	Прокурорите се назначават от главния прокурор (директора на Кралската прокурорска служба).
Германия	Съдиите във федералните съдилища се назначават от президента въз основа на решение на съответния федерален министър (напр. министъра на труда за Федералния трудов съд, министъра на финансите за Федералния финансов съд и т.н.), взето съвместно със специална избирателна колегия, състояща се от съответните провинциални министри плюс съответно на тях число от представители, избрани от Бундестага. Членовете на Федералния конституционен съд се избират от двете камари на Парламента (половината от Бундестага, а другата половина – от Бундесрата). Процедурите по назначаване на съдиите в съдилищата в отделните провинции са различни и в тях участват представители на провинциалния парламент и съдебната власт (Хесен, Шлезвиг-Холщайн, Тюрингия и др.), на парламента, изпълнителната и съдебната власт (Хамбург, Бремен) и т.н.	Генералният федерален прокурор се назначава от президента по предложение на федералния министър на правосъдието след съгласието на Бундесрата.	Федералните прокурори се назначават от президента по предложение на федералния министър на правосъдието след съгласието на Бундесрата.
Дания	Съдиите се назначават от Кралицата по предложение на министъра на правосъдието, който е обвързан от предложението на Съдебния съвет по назначенията.	Министърът на правосъдието е ръководител на прокуратурата. Оперативен ръководител на прокуратурата е директорът на прокуратурата.	-

Държава	Съдии	Главен прокурор	Прокурори
Естония	Съдиите се назначават от президента по предложение на пленума на Държавния съд и след вземане предвид мнението на Съвета за управление на съдилищата. Членовете на Държавния съд се назначават от парламента по предложение на председателя на Държавния съд.	Главният прокурор се назначава от правителството по предложение на министъра на правосъдието след вземане предвид мнението на Комисията по правни въпроси към парламента.	Прокурорите се назначават от министъра на правосъдието.
Испания	Съдиите се назначават от Генералния съвет на съдебната власт. Магистратите се назначават с кралски декрет по предложение на Генералния съвет на съдебната власт.	Главният прокурор се назначава от краля по предложение на правителството след предварителна консултация с Генералния съвет на съдебната власт.	Прокурорите към Върховния трибунал и прокурорите, приравнени по ранг на магистрати, се назначават с кралски декрет. Прокурорите, приравнени по ранг на съдии, се назначават със заповед на министъра на правосъдието.
Италия	Съдиите се назначават от Висшия съвет на магистратурата.	Главният прокурор (ръководителят на Главната прокуратура към Върховния касационен съд) се назначава от Висшия съвет на магистратурата.	Прокурорите се назначават от Висшия съвет на магистратурата
Латвия	Съдиите се назначават от парламента по предложение на министъра на правосъдието след като бъде взето предвид мнението на Съвета за квалификация на съдиите.	Главният прокурор се избира от парламента по предложение на министъра на правосъдието	Прокурорите се избират от парламента по предложение на министъра на правосъдието
Литва	Съдиите се назначават от президента на републиката. Върховните съдии се избират от парламента по предложение на президента.	Главният прокурор се назначава от президента след одобрението на парламента. Заместник-главните прокурори се назначават от президента по предложение на парламента.	Прокурорите се назначават от главния прокурор.
Люксембург	Съдиите се назначават от Великия херцог на Люксембург. Съдиите от Върховния съд и председателите на окръжните съдилища се назначават от Великия херцог на Люксембург по предложение на Върховния съд.	-	Прокурорите се назначават от Великия херцог на Люксембург.
Нидерландия	Съдиите се назначават с декрет на Кралицата. Членовете на Върховния съд се назначават по предложение на Горната камара на парламента.	Главният прокурор се назначава с декрет на Кралицата.	Прокурорите се назначават от министъра на правосъдието.
Полша	Съдиите се назначават от президента на републиката по предложение на Националния съдебен съвет.	Главен прокурор е министърът на правосъдието.	Прокурорите се назначават от главния прокурор, който е и министър на правосъдието.
Португалия	Съдиите се назначават от Висшия съдебен съвет	Главният прокурор се назначава от президента на републиката по предложение на правителството.	Прокурорите се назначават от Висшия прокурорски съвет.
Румъния	Съдиите се назначават от президента по предложение на Висшия съвет на магистратурата.	Главният прокурор се назначава от президента по предложение на Висшия съвет на магистратурата.	Прокурорите се назначават от президента по предложение на Висшия съвет на магистратурата.

Държава	Съдии	Главен прокурор	Прокурори
Словакия	Съдиите се назначават от президента на републиката по предложение на Съдебния съвет.	Главният прокурор се назначава от президента по предложение на парламента.	Прокурорите се назначават от главния прокурор.
Словения	Съдиите се назначават от парламента по предложение на Съдебния съвет.	Главният прокурор се избира от парламента.	Прокурорите се назначават от правителството по предложение на министъра на правосъдието.
Унгария	Съдиите от се назначават от президента. Председателят на Върховния съд се избира от парламента по предложение на президента.	Главният прокурор се избира от парламента по предложение на президента на републиката	Прокурорите се назначават от главния прокурор.
Финландия	Съдиите се назначават от президента.	Главният прокурор се назначава от президента.	Местните прокурори се назначават от главния прокурор.
Франция	Съдиите, с изключение на ръководните длъжности, се назначават от Висшия магистратски съвет.	-	Прокурорите се назначават от министъра на правосъдието след консултации с Висшия магистратски съвет.
Чехия	Съдиите се назначават от президента.	Главният прокурор се назначава от правителството по предложение на министъра на правосъдието.	Висшите прокурори се назначават от министъра на правосъдието по предложение на главния прокурор. Окръжните и районните прокурори се назначават от министъра на правосъдието по предложение на ръководителите на съответните окръжни и районни прокуратури.
Швеция	Съдиите се назначават от правителството.	Главният прокурор се назначава от правителството.	Прокурорите се назначават от правителството.