

ПООЩРЯВАНЕ НА ОТЧЕТНОСТТА, НЕЗАВИСИМОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРОКУРОРСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

Сравнително-правно изследване

ПООЩРЯВАНЕ
НА ОТЧЕТНОСТТА, НЕЗАВИСИМОСТТА
И ЕФЕКТИВНОСТТА
НА ПРОКУРОРСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

Сравнително-правно изследване



2008

Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт „Отворено общество“ и на Отворено общество Правна инициатива. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.

© 2008, Институт „Отворено общество“ – София

ISBN 978-954-9828-53-5

ПООЩРЯВАНЕ
НА ОТЧЕТНОСТТА, НЕЗАВИСИМОСТТА
И ЕФЕКТИВНОСТТА
НА ПРОКУРОРСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

Сравнително-правно изследване

Екипът включва:

Йонко Грозев	ръководител на проекта от името на Институт „Отворено общество“ – София
Мартин Шонтайх	ръководител на проекта от името на „Отворено общество“, Правна Инициатива
Рада Смедовска	координатор на проекта от името на Институт „Отворено общество“ – София
Антон Гиргинов	Върховна касационна прокуратура
Антон дьо Плеси	Институт за изследване на сигурността, Южна Африка
Бари Хенкок	Международна асоциация на прокурорите
Белинда Купър	Институт за световна политика, Ню Йорк
Вернер Рот	прокурор, Германия
Даниела Кавалини	Център за съдебни изследвания, Италия
Джеймс Лакнър	прокурор, САЩ
Джузепе Ди Федерико	Институт за съдебни системи, Италия
Екатерина Трендафилова	Международен наказателен съд
Ендре Бош	Национална прокуратура, Унгария
Йоаким Херман	Университет в Аугсбург, Германия
Кароли Бард	Централно-европейски университет, Будапеща
Кристиан Риего	Център за правни изследвания, Чили
Мирна Горански	Главна прокуратура, Аржентина
Робърт Джонсън	прокурор, САЩ
Тод Фогелсън	Kennedy School of Government, САЩ
Франсоа Фалети	Eurojust
Хайке Грамкоу	Световна банка, Вашингтон

СЪДЪРЖАНИЕ

Благодарности | 13

Въведение | 15

Общ преглед: устройство и реформа на прокуратурите

Тимоти Уотърс

A. Въведение | 21

I. Цел на проекта | 21

II. Структура и методология на проекта | 23

B. Констатации: политика и практика в устройството на прокуратурата | 24

I. Общи въпроси | 24

1.1. Независимост, неутралитет и отчетност | 25

1.2. Ефективност и ефикасност | 30

1.3. Измерване на изпълнението (резултатите от работата) | 32

1.4. Международните стандарти | 34

II. Устройство и организация на прокуратурата | 38

2.1. Вътрешно устройство | 39

2.2. Бюджетна процедура | 43

2.3. Статут на главния прокурор | 46

2.4. Статут на отделните прокурори | 48

2.5. Индивидуална отговорност на прокурорите | 53

2.6. Обучение | 57

III. Функции и правомощия на прокурорите | 58

3.1. Функции на прокуратурата в наказателното правораздаване | 59

3.2. Взаимовръзки със съда по време на досъдебното производство | 65

3.3. Правомощия извън системата за наказателно правораздаване | 67

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи | 68

4.1. Конституционно положение на прокуратурата | 69

4.2. Взаимовръзки със законодателната власт | 71

4.3. Взаимовръзки с изпълнителната власт | 74

4.4. Взаимовръзки с полицията и други разследващи органи | 76

4.5. Взаимовръзки със съдебната власт | 80

V. Контрол на информацията относно дейността на прокуратурата | 83

VI. Използване на статистически данни | 88

Доклад за прокуратурата на Република България

Йонко Грозев

- I. Общи положения | 93
 - II. Структура и организация на прокуратурата | 96
 - 2.1. Вътрешна структура | 96
 - 2.2. Формиране на бюджета | 98
 - 2.3. Статут на главния прокурор | 100
 - 2.4. Статут на прокурорите | 102
 - 2.5. Индивидуална отчетност и отговорност на прокурорите | 105
 - 2.6. Обучение | 108
 - III. Функции и правомощия на прокурорите | 109
 - 3.1. Функции на прокурорите в наказателния процес | 109
 - 3.2. Взаимоотношения със съда в досъдебното производство | 112
 - 3.3. Правомощия извън наказателноправната система | 113
 - IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи | 114
 - 4.1. Място на прокуратурата по Конституция | 114
 - 4.2. Взаимоотношения със законодателната власт | 116
 - 4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт | 117
 - 4.4. Взаимоотношения с полицията | 121
 - 4.5. Взаимоотношения със съдебната власт | 125
 - V. Популяризиране на дейността на прокуратурата | 127
-

Доклад за прокуратурата в Чили

Тод Фогелсън

- I. Общи въпроси | 131
 - Причините и основата на реформата в Чили | 132
- II. Структура и организация на прокуратурата | 135
 - 2.1. Вътрешна структура | 135
 - 2.2. Бюджетна процедура | 135
 - 2.3. Правно положение на Главния прокурор и старшите областни прокурори | 136

2.4. Правно положение на отделните прокурори	137
2.5. Индивидуална отчетност на прокурорите	138
2.6. Обучение	140
III. Функции и правомощия на прокурорите	141
3.1. Функции на прокурорите в наказателното производство	141
3.2. Връзка със съдията в досъдебната фаза	144
3.3. Правомощия извън системата на наказателното правораздаване	145
IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи	146
4.1. Конституционното място на прокуратурата	146
4.2. Отношения със законодателния орган	147
4.3. Отношения с изпълнителната власт	149
4.4. Отношения с полицията	150
4.5. Отношения със съдебната власт	151
V. Публичност в дейността на прокуратурата	152
VI. Статистически данни и приложения	154

Доклад за Кралската прокурорска служба на Англия и Уелс

Антон Гиргинов, Бари Хенкок

I. Общи положения	163
II. Структура и организация на Кралската прокурорска служба	165
2.1. Вътрешна структура	165
2.2. Бюджетен процес	168
2.3. Статут на главния прокурор	168
2.4. Статут на отделните прокурори	169
2.5. Индивидуална отчетност на прокурорите	170
2.6. Обучение	172
III. Функции и правомощия на прокурорите	173
3.1. Функции на прокурорите в наказателното правораздаване	173
3.2. Взаимоотношения със съдията в досъдебната фаза	178
3.3. Правомощия извън наказателноправната система	178
IV. Взаимовръзки на Кралската прокурорска служба с други държавни органи	179
4.1. Статут на Кралската прокурорска служба	179
4.2. Взаимоотношения със законодателната власт	180
4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт	180
4.4. Взаимоотношения с полицията	181

- 4.5. Взаимоотношения със съдебната власт | 185
 - V. Популяризиране на дейността на прокуратурската служба | 186
 - VI. Статистически данни | 187
 - Приложение А | 188
 - Кодекс на прокурорите на Короната | 188
-

Доклад за прокуратурата във Франция

Рада Смедовска, Франсоа Фалети

- I. Общи въпроси | 203
- II. Структура и организация на прокуратурата | 204
 - 2.1. Вътрешна структура | 204
 - 2.2. Бюджетен процес | 208
 - 2.3. Правно положение на главния прокурор | 208
 - 2.4. Правно положение на отделните прокурори | 209
 - 2.5. Лична отговорност на прокурорите | 214
 - 2.6. Обучение | 217
- III. Функции и правомощия на прокурорите | 218
 - 3.1. Функции на прокуратурата в рамките на наказателното производство | 218
 - 3.2. Връзки със съда на етапа на досъдебното производство | 221
 - 3.3. Правомощия извън системата за наказателно правораздаване | 222
- IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи | 223
 - 4.1. Конституционно положение на окръжната прокуратура | 223
 - 4.2. Връзки със законодателната власт | 225
 - 4.3. Връзки с изпълнителната власт | 226
 - 4.4. Връзки с полицията и други разследващи органи | 230
 - 4.5. Отношения със съдилищата | 234
- V. Контрол на информацията | 235
- VI. Статистика | 237
- VII. Библиография | 238

Доклад за Прокуратурата в Германия

Екатерина Трендафилова, Вернер Рот

- I. Общи въпроси | 243
- II. Структура и организация на Прокуратурата | 246
 - 2.1. Вътрешна структура | 246
 - 2.2. Бюджетна процедура | 249
 - 2.3. Правно положение на Генералния прокурор | 250
 - 2.4. Правно положение на отделните прокурори | 251
 - 2.5. Лична отговорност на прокурорите | 256
 - 2.6. Обучение | 258
- III. Функции и правомощия на прокурорите | 259
 - 3.1. Функции на прокурорите в наказателното правораздаване | 259
 - 3.2. Взаимоотношения със съдията в досъдебната фаза | 266
 - 3.3. Правомощия извън наказателното правораздаване | 268
- IV. Взаимовръзки на Прокуратурата с други държавни органи | 269
 - 4.1. Конституционно положение на прокуратурата | 269
 - 4.2. Взаимоотношения със законодателната власт | 270
 - 4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт | 271
 - 4.4. Взаимоотношения с полицията и други разследващи органи | 273
 - 4.5. Отношения със съдебната власт | 276
- V. Контрол на информацията | 277
- VI. Статистика | 280

Доклад за прокуратурата в Унгария

Ендре Бош

- I. Общи бележки | 285
- II. Устройство и организация на Прокуратурата | 287
 - 2.1. Вътрешно устройство | 287
 - 2.2. Бюджетен процес | 296
 - 2.3. Правно положение на Главния прокурор | 298
 - 2.4. Правно положение на отделните прокурори | 299
 - 2.5. Лична отчетност на прокурорите | 304
 - 2.6. Обучение | 307

- III. Функции и правомощия на прокурорите | 308
 - 3.1. Функции на прокуратурата по наказателни дела | 308
 - 3.2. Отношения със съдията на досъдебната фаза | 313
 - 3.3. Правомощия извън наказателно правосъдната система | 315
 - IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи | 318
 - 4.1. Конституционното положение на прокуратурата | 318
 - 4.2. Отношения със законодателната власт | 319
 - 4.3. Отношения с изпълнителната власт | 321
 - 4.4. Отношения с полицията и разследващите органи | 322
 - 4.6. Отношения със съдебната власт | 326
 - V. Предоставяне на информация | 328
 - VI. Използване на статистически данни | 333
 - VII. Библиография | 337
-

Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия

Джузепе Ди Федерико

- I. Общи въпроси | 343
- II. Формална структура на прокуратурата и някои основни характеристики на ролята на прокурорите в наказателния процес | 345
- III. Висш съвет на магистратурата (ВСМ) | 349
- IV. Набиране, професионално оценяване и професионално израстване на прокурорите и съдиите | 352
 - A. Набиране и повишаване на прокурори и съдии | 352
 - B. Повишаване без атестация | 354
 - C. Преместване на прокурорите | 356
 - D. Независимост и по-голяма свобода на преценка на ВСМ при решения, засягащи очакванията на прокурори и съдии | 356
 - E. Независимост и извънсъдебни дейности | 357
 - F. Независимост, възнаграждения, пенсии и допълнителни облаги при пенсиониране | 359
- V. Министерство на правосъдието и независимостта на прокурорите | 362
- VI. Конституционният принцип за задължително наказателно преследване и последиците от него на оперативен ниво | 365
- VII. Отношения между прокуратурите | 368

- VIII. Вътрешна организация на прокуратурата и независимост на отделния прокурор | 371
 - IX. Връзка между прокурорите и съдиите | 378
 - X. Ефективност на прокуратурата: статистика | 381
 - XI. Текущи реформи | 382
 - XII. Заключителни бележки | 385
-

Доклад за южноафриканското Централно управление на националната прокуратура

Антон дьо Плеси, Джийн Редпат, Мартин Шонтайх

- I. История | 391
 - Южноафрикански национални прокуратури | 392
 - Последни стратегически развития | 394
- II. Структура и организация на централното управление на националната прокуратура | 396
 - 2.1. Вътрешна структура на централното управление на националната прокуратура | 396
 - 2.2. Вътрешна структура на Националната прокуратура | 398
 - 2.3. Бюджетна процедура | 402
 - 2.4. Статусът на главния прокурор (националния директор) и заместниците му | 403
 - 2.5. Статусът на отделните прокурори | 405
 - 2.6. Лична отговорност на прокурорите | 407
 - 2.7. Обучение на прокурорите | 409
- III. Функции и правомощия на прокурорите | 410
 - 3.1. Прокурорски функции в наказателното правораздаване | 410
- IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи | 423
 - 4.1. Политически развития, засягащи ЦУНП | 423
 - 4.2. Връзки със законодателната власт | 426
 - 4.3. Отношения с изпълнителната власт | 428
 - 4.4. Отношения с полицията | 431
 - 4.5. Отношения със съдебната власт | 435
- V. Популяризиране на дейността на прокуратурата | 436
- VI. Статистически данни | 438

Доклад за прокуратурата в Съединените щати

Хайке Грамкоу

- I. Общи положения | 441
- II. Структура и организация на прокуратурата | 444
 - 2.1. Структура на прокурорските служби | 444
 - 2.2. Независимост при взимането на решения от страна на прокурорите, отчетност и гаранционни механизми в системата | 447
 - 2.3. Вътрешни структури за контрол и отчетност | 454
 - 2.4. Статут и индивидуална отчетност на прокурорите | 457
 - 2.5. Изисквания за заемане на длъжността, подбор и обучение | 461
 - 2.6. Бюджет и финанси на прокуратурата | 464
- III. Функции и правомощия на прокурорите в наказателния процес | 467
- IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни структури | 475
 - 4.1. Взаимоотношения със законодателните органи | 475
 - 4.2. Взаимоотношения с изпълнителната власт | 478
 - 4.3. Взаимоотношения с полицията и с други разследващи органи | 479
 - 4.4. Взаимоотношения със съдебната власт | 483
 - 4.5. Взаимоотношения с адвокатурата. Роля на защитата | 486
- V. Контрол върху информацията | 487
 - Връзки с обществеността и с медиите | 487
- VI. Статистика и показатели за оценка на работата | 489
- VII. Тенденции | 492
 - Приложение А | 494

Екип на проекта. Биографии | 498

Благодарности

Тази книга е резултат от международен изследователски проект, посветен на прокурорските институции в девет страни. При завършването на това широкомащабно изследване особено удоволствие е да си припомним и изкажем благодарности за помощта и съдействието на тези, които участваха в това колективно усилие.

Редица изтъкнати преподаватели и регионални експерти участваха като членове на международния консултативен съвет. Това са проф. Кароли Бард (Централноевропейски университет), проф. Джузепе Ди Федерико (Изследователски институт за съдебните системи, Болоня), Бари Хенкок (Международна асоциация на прокурорите), проф. Йоаким Херман (Университет в Аугсбург, Германия), Кристиан Риехо (Център за съдебни изследвания, Чили), проф. Екатерина Трендафилова (Международен наказателен съд). Членовете на съвета посветиха много от тяхното време и знания. Съветите им се оказаха изключително ценни и значително подобриха стойността на докладите, които се съдържат в този том. Безспорно отговорността за окончателното съдържание на отделните доклади, включени в изданието, е на съответните автори.

Специални благодарности дължим и на авторите на отделните доклади, чиито имена фигурират под заглавията на съответните глави. Без тяхната упорита работа и отдадеността им на проекта това издание нямаше да може да се материализира. Техните ясни познания относно ролята и функционирането на прокурорските служби в родните им страни допринесе изключително за високото качество на отделните доклади.

Тимоти Уотърс разработи структурата на докладите. Като първоначален редактор на това издание той търпеливо насочваше и подкрепяше авторите. Освен това той изработи и общия преглед, който умело описва докладите, които го следват. Белинда Купър се включи с голяма самоувереност и ефективност в процеса на работа и извърши изключителна редакторска работа. Д-р Тод Фогелсон също допринесе с редакторска помощ и интелектуални напътствия.

Специални благодарности дължим и на Йонко Грозев, който ръководеше заедно с мен проекта от самото му стартиране през 2003 г. Йонко, един изключителен правозащитник, щедро и неуморно посвети част от времето си за управлението на този сложен проект, включващ многобройни експерти от всички краища на света. Освен това той любезно се съгласи да изработи доклада за прокурорската институция в България и ръководеше амбициозна застъпническа кампания за поощряване на реформата в България.

Освен че се включи като съавтор на доклада за прокуратурата във Франция, Рада Смедовска-Тонева оказа безценна административна помощ по проекта. Спокойно и ефективно тя следеше за това, срещите да се организират, догово-

рите да се подписват и хонорарите да се изплащат навреме. Без нейното търпеливо, но твърдо настояване тази книга нямаше да може да бъде публикувана.

Най-накрая трябва да се изкаже признателност и за институционалната подкрепа на проекта. Отворено общество Правна Инициатива и Институт „Отворено общество“ – София щедро подсигуриха финансирането, оказаха административна помощ чрез своите служители и помогнаха за успешното завършване на инициативата. Благодарим затова, че повярваха в стойността на този проект.

Мартин Шонтайх

Ню Йорк, юли 2008 г.

Въведение

Тази книга е резултат от проект, реализиран в рамките на пет години. Неговият първоначален замисъл бе да насърчи и подкрепи напирания дебат за реформа на прокуратурата в България. През годините мандатът на проекта се разшири, за да може да ангажира по-широк кръг от реформатори, заинтересувани от поощряването на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция. Като се има предвид разширяването на целите на проекта, удачно е накратко да представим неговата амбициозна задача.

Конституцията на Република България от 1991 г. прокламира и гарантира принципа на разделение на властите. Съдиите, прокурорите и следователите са обявени за част от съдебната власт и по конституция имат еднакъв статут. Това е мотивирано от желанието да се даде голяма степен на независимост на прокуратурата и да се предотврати намесата на изпълнителната власт в нейната работа. Фокусирайки се върху гарантирането на прокурорската независимост обаче, конституционният законодател пренебрегва необходимостта от осигуряване на адекватна отчетност и механизми за наблюдение върху прокуратурата.

Няколко години след влизането в сила на Конституцията, решението прокурорската независимост да бъде издигната над отчетността, показва своите недостатъци. Доказателствата за злоупотреба с властта в прокуратурата се увеличават. Въпреки наличието на корупция в правителството, малка част от законодателите и правителствените служители са наказателно преследвани. Очакванията, че партизанските политически съображения няма да изиграят роля при вземането на прокурорските решения, се оказват погрешни. В резултат на неефективните механизми за наблюдение злоупотребата с власт от страна на прокуратурата остава ненаказана. Това поражда значително недоверие в обществото по отношение на съдебната система и способността на прокуратурата ефективно да се бори с престъпността и корупцията по високите етажи на властта.

В края на 90-те се появяват често срещани искания за реформа на прокуратурата. Промените обаче са възпрепятствани от липсата на консенсус относно детайлите на подобна реформа – какви закони, институционални и практически промени са необходими за изграждането на отговорна прокурорска институция. Освен това липсват достатъчно знания в сравнително-правен аспект относно наказателно-правните системи и прокуратурите в чуждите страни.

Усещайки политическата отвореност за реформа и убедеността, че за изграждането на отвореното общество са необходими промени по отношение на прокуратурата, Институт „Отворено общество“ – София лансира проект в края

на 2002 г. с цел да поощри дебата за реформа на прокуратурата. Малко след това, Отворено общество Правна инициатива, оперативна програма към Институт „Отворено общество“ Ню Йорк, се присъединява към тази инициатива. Съвместният проект има за основна задача изработването на сравнително правно изследване на прокурорските институции в различни страни. Целта е да се намерят добрите правни и институционални „практики“, които насърчават прозрачността и отчетността на прокуратурата.

През 2003 г. проектът е възпрепятстван от решение на Конституционния съд, което съществено намалява възможността за реформа в прокуратурата. В решението се обявява, че всякакви структурни промени в съдебната власт, включително и по отношение на прокуратурата, могат да бъдат извършени само от Велико народно събрание. То се състои от 400 народни представители (за разлика от Обикновеното народно събрание, което има 240 депутата) и се свиква специално по въпроси от национално значение, като например изменения на конституцията.

Решението на Конституционния съд от 2003 г. означаваше, че очакваните от проекта промени в прокуратурата не могат да бъдат осъществени. В резултат на това, както и заинтересоваността на Отворено общество Правна инициатива в поощряването на реформите в различни части на света, параметрите и времетраенето на проекта се разшириха. Ревизирият проект няма за цел да насърчи реформата в България. Вместо това той си поставя за задача да изследва на световно ниво начините за намиране на най-добрия баланс между отчетността и независимостта на прокуратурата, насърчавайки нейната ефективност. Към държавите, обект на сравнителното изследване, са добавени още две – Чили и Южна Африка.

Деветте страни, включени в това издание, представят широка гама от практики и подходи относно организацията на прокуратурата, както за страни на общото, така и на континенталното право, за развити и развиващи се държави, за унитарни и федеративни системи, за установени и преходни демокрации. Фокусът е поставен върху поуците от предприетите реформи в демократичните страни и предизвикателствата пред демократизиращите се държави в очертаването на прокурорската институция.

Използваната в проекта методология акцентира върху организацията на различните прокуратури в осъществените реформи, които подобряват капацитета, правомощията, независимостта и отчетността на прокуратурата като институция, която трябва да изпълнява специфични обществени цели. В проекта се включиха учени и изследователи – най-често висши или бивши прокурори, – за да предоставят опит от първа ръка за техните страни. Впоследствие докладите, съдържащи се в този том, се изготвиха от експерти, запознати с работата на прокуратурата във всяка една от държавите.

Авторите на докладите бяха помолени да наблегнат повече върху съществуващата практика, отколкото върху формалните правила. Много от прокурорските институции имат добри формални правила, основани на международ-

ните стандарти. В практиката обаче те често биват игнорирани. Изискването към авторите беше повече за анализ и оценка, отколкото за описание на съответната система. Ние искахме да знаем какво наистина се случва в избраните национални прокуратури, защо и с какъв ефект. Надяваме се, че поставяйки тези въпроси в докладите, те ще помогнат на политиците, които обсъждат организацията или реформата на прокуратурата, и ще предвидят какви могат да бъдат възможните последици от формалните правила.

Докладите за отделните страни показват, че е невъзможно да съществува универсален модел за независимост и отчетност на прокуратурата. Формите на независимост и отчетност значително се различават в отделните държави. Следователно реформаторски настроените политици могат да избират между широка гама от модели. Те обаче трябва да вземат предвид един важен резултат от сравнителното изследване, представено в тази книга: частичните промени не са лесно преносими между съдебните системи или отделните държави. Трябва да се избягва заимстването на привидно успешните елементи на една реформа – иновативен институционален механизъм или нова разпоредба – директно от държава с успешен прокурорски модел. Това може да бъде направено единствено тогава, когато общият контекст на реформата, в който този елемент играе важна роля, е правилно разбран. Както Тимоти Уотърс отбелязва в общия преглед:

Една от основните поуки в съпоставителния подход е, че трябва да се вземат под внимание различни устройствени, институционални и функционални структури, които да не се разглеждат изолирано, за да се вникне в тяхното действие и последици в определен обществен и политически контекст. Разгледан изолирано, отделният елемент – ако например бъде включен в някоя реформа – може да доведе до твърде различни последици, ако цялата съвкупност от взаимосвързани елементи не бъде също налице.

Надяваме се, че тази книга ще подпомогне на читателя да разпознае по-отчетливо и да разбере добрите практики по отношение на отчетността, независимостта и ефективността на прокуратурата. Тя би трябвало също така да послужи като полезна референция за всеки, който се интересува от реформа на прокурорската институция, включително политици, прокурори, академични работници и граждански организации. Още повече че тази книга би трябвало да насочва и да обогатява националните дебати за реформа на прокуратурата, най-вече в страни като България, които наскоро са преминали към демократични форми на управление.

Мартин Шонтайх

Старши правен сътрудник: Национална наказателна правна програма
Отворено общество Правна инициатива
Юли 2008 г.

Общ преглед:
устройство и реформа
на прокуратурите

Тимоти Уотърс

А. Въведение

I. Цел на проекта

Настоящият общ преглед и придружаващите доклади разглеждат устройството, институционалните взаимовръзки, методите и резултатите от работата на прокуратурата в девет държави¹, като акцентират върху действителната практика и нормативната уредба. Общият преглед и докладите обсъждат организацията на прокуратурите с оглед на целенасочени реформи, които да подобрят капацитета, компетентността, независимостта и отчетността на институцията, обслужваща постигането на конкретни обществени цели. В този смисъл по необходимост се подразбира, че прокуратурата взема дейно участие в политическия процес като институция – тя не е изолирана и отделена от политиката, поради което следва да се оценява въз основа на фактическите си взаимовръзки с други участници на политическата и обществената сцена.

Оттук нито следва, нито пък това означава, че прокурорите трябва да са „политизирани“ в някакъв общоприет смисъл. Всъщност, както е отбелязано по-долу, един от сравнително малкото ясни аспекти в световната практика е, че повечето прокурори трябва сами по себе си да бъдат неутрални² или деполитизирани, когато вземат решения³. Независимо от това ангажиментът за

1 Бългрия, Чили, Англия и Уелс, Франция, Германия, Унгария, Италия, Южна Африка и САЩ. Позоваването на конкретните обстоятелства във всяка от страните в рамките на общия преглед обикновено е без точно цитиране; пълни цитати фигурират в придружаващите доклади за конкретните страни.

2 Настоящият общ преглед като цяло говори за „неутралитет“ на прокурора, а не за „безпристрастност“, но тези понятия трябва да се тълкуват като равностойни във функционално отношение. В някои системи се предполага, че „безпристрастността“ е качество на съдията, а твърдението, че прокурорът трябва да е носител на типично присъщо на съдията качество, може да се окаже объркващо. Характеристиките, свързани с нормата за съдебна безпристрастност, обаче са напълно антонимични за ролята на прокурора, ако прокурорите се разглеждат като „поддръжници на страната“ на правителството. Прокурорът трябва да поддържа определени доводи и да се стреми към определени резултати, тъй като се ръководи от външно определени ценности, но не защото тези ценности съвпадат с гледището на определена партия (по сходен начин съдията не е пристрастен просто поради факта, че в крайна сметка се произнася в полза на едната страна или дори че при това положение преследва външно определени ценности, каквито са формулираните от законодателя норми). Това най-ясно се откроява в системи като тази в Германия, в която прокурорът изрично се определя като пазител на законността, но дори и в силно състезателни системи прокурорът (и защитникът) имат определени задължения към съда и във връзка с обективната истина. Редица международни стандарти – приети от ООН, Съвета на Европа и Международната асоциация на прокурорите например – се позовават било на задълженията на прокурора във връзка с „безпристрастното“ разследване например, било на необходимостта прокуратурите да упражняват правомощията си без облагодетелстване или проява на предразсъдъци, или най-общо на задълженията във връзка с функционирането на системата за наказателно преследване.

3 Наистина всички участници в процеса на управление, включително лицата, заемащи избор-

поддържане на неутралитет не бива да кара осъществяващите реформата да изпускат от поглед политическото естество на процеса, в чиито рамки действа прокуратурата, както и съдебната власт. Решенията относно бюджета, назначаването, дисциплинарните производства, както и нормативната уредба относно организацията на прокуратурите или техните правомощия, са все плод на политически процеси, в които участие вземат и други лица с изрична политическа принадлежност⁴. Необходимостта прокуратурата да се отчети за използването на държавни средства сама по себе си предполага участие в протичащ с помощта на политическо посредничество процес. Когато прокуратурата има формална или неформална роля в ограничаването на престъпността и осигуряването на обществената безопасност, решенията относно обвинението по необходимост се свързват с по-широк кръг политически и обществени съображения. Дори очакването, че прокуратурите действат неутрално, логически предполага наличието на средство за определяне, надзор и осигуряване на този неутралитет, което води до отчетност спрямо други институционални участници. Всъщност може би единствено като се постигне разбиране и е налице участие в тези политически процеси става възможно да се поддържа разумен неутралитет или да се проведе обоснована оценка и обсъждане на реформата в прокуратурата.

Ключов елемент в тази оценка е способността на прокуратурата да изпълнява легитимни, общественосъобразни цели и задачи, като ефективно се противопоставя на всяка недопустима намеса. В съответствие с това ефективността в много широк смисъл означава способността на прокуратурата да изпълнява обществено легитимни задачи⁵. Имат се предвид два аспекта. Най-напред оценяването на прокуратурата изисква предварителен преглед на целите, които поставя обществото пред нея, като същите могат да се различават в отделните страни и да се променят с течение на времето.

На второ място оценяването трябва да се съсредоточи върху прагматичните последици, а не върху формалното устройство. Когато разглеждат организацията или реформата на прокуратурата, лицата, изработващи политиката, трябва да си зададат въпроса, какви са действителните последици от законите

ни длъжности, са задължени да не действат произволно или да използват правомощията си за лична облага; ето защо дори упражняването на изключително политическа власт не води до *неограничена* пристрастна или политически обвързана дейност.

- 4 Докладите понякога упоменават „политическите власти“, имайки предвид изпълнителната и законодателната, а в зависимост от контекста – и държавната служба, доколкото по висшите рангове се правят политически назначения. Вж. Програма за мониторинг на присъединяването към Европейския съюз [European Union Accession Monitoring Program [EUMAP], Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз – независимост на съдебната власт [Monitoring the European Union Accession Process: Judicial Independence], Budapest: Open Society Institute, 2001, стр. 17, бел. 3.
- 5 А именно цели, определени в рамките на легитимна и официална процедура за обсъждане в съответствие с нормите за вземане на решение в това общество, и по-общо цели, за които има общо или неофициално съгласие или разбиране (типичен пример е отговорността за ограничаване на престъпността: в някои държави прокуратурата няма официално отредена роля в тази област, но на практика тя рядко е изцяло безразлична или пък не е обект на влияние от страна на тенденциите в престъпността). „Да се изпълнят задачите към обществото“ не следва да се разбира като намек за *популярността* на прокуратурата.

и подзаконовата уредба – дали те осигуряват или не ефективността на прокурорите при постигането на конкретните възложени им обществени цели? Осигуряват ли нужната отчетност и независимост на прокурорите? Ако не, какви алтернативи биха могли да дадат резултат в по-широкия правен и политически контекст в страната? Настоящият общ преглед и придружаващите го доклади имат едновременно за цел да приложат този подход и да покажат чрез него потенциалната му ефективност за лицата, определящи политиката, които проявяват интерес към реформата в прокуратурата.

II. Структура и методология на проекта

През последните двадесет години се наблюдават значителни промени в наказателното производство и държавното обвинение в много страни по света; този проект донякъде има за цел да разгледа някои значими прояви в рамките на очертаната тенденция. Деветте страни⁶, предмет на общия преглед, са натрупали значителен исторически и съвременен опит, представят различни подходи за организация на прокуратурата и принадлежат както към правни системи на общото, така и на континенталното право, а също и към отдавна установени демократични системи и такива в преход⁷.

Докладите, на които се основава общият преглед, са подготвени от автори, запознати с функционирането във вътрешен план на прокуратурата във всяка страна, а впоследствие са прегледани и редактирани в рамките на процес за сътрудничество от съвет на консултантите, състоящ се от международно признати експерти⁸ и специалисти на Инициативата за правосъдие „Отворено общество“, с оглед осигуряване на функционалната им съпоставимост при за-

6 В настоящия общ преглед „state“ или „държавен(а)“ обикновено описва съответната организационна единица в страната; във федералните държави, каквито са Германия и САЩ, „state“, „щат“ или „провинция“ може в зависимост от контекста да означава съответните звена на подфедерално равнище (например германските *Länder*), докато организационната единица за цялата страната ще бъде описвана като „State“ или „Държавен(а)“ – с главна буква, или пък „федерален(а)“.

7 Във всичките разглеждани общества съществуват солидни демократични институции. Възможно е да няма *теоретична* обосновка защо в една недемократична държава не може да работи ефективна, неутрална и отговорна прокуратура, като наистина могат да се извадят ценни поуки от сравнително проучване, в което да се включват и такива държави. В съответствие с по-общите ангажименти на Инициативата за правосъдие „Отворено общество“ обаче общият преглед и докладите се спират на конкретните изводи от реформата на прокуратурата в демократичните държави, както и на предизвикателствата пред тези държави във връзка по-специално с устройството ѝ.

8 В съвет на консултантите участват Károly Bárd, Централноевропейски университет; Giuseppe Di Federico, Изследователски институт за съдебните системи, Болоня; Barry Hancock, Международна асоциация на прокурорите; Joachim Herrmann, Университет Augsburg; Cristián Riego, Център за изследване на съдебните системи в Северна и Южна Америка (CEJA) – Чили; и Екатерина Трендафилова, Международен наказателен съд.

пазване на характерната за съответната страна гледна точка. Всеки от авторите работи по обща методология, разработена от Инициативата за правосъдие след допитване до съвета на консултантите и администрацията на проекта, както и до самите автори⁹.

Докладите и общият преглед не съставляват строго „научен“ анализ на въпросните девет системи, нито пък резултатите от тях са пряко съотнесими към други системи. Общата методология все пак позволява обосновано да се проследи какви резултати постигат съответните структури и практики на фона на доста широк кръг обществени и политически фактори, поради което констатациите са полезна рамка за генериране на идеи за реформа в прокуратурата.

Следващият раздел от общия преглед, Раздел Б, синтезира отделните доклади за страните чрез общи коментари относно организацията и реформата на прокуратурите в рамките на по-общ политически и институционален контекст.

Б. Констатации: политика и практика в устройството на прокуратурата

Следните части от настоящия общ преглед разглеждат някои аспекти от устройството и реформата на прокуратурата в светлината на свидетелствата от деветте разгледани страни. Те се спират на: общите въпроси на независимостта и отчетността (I.); структурата и организацията на прокуратурата (II.); функциите и правомощията на прокурорите (III.); взаимовръзките на прокуратурата с други държавни органи (IV.); контрола на информацията относно дейността на прокуратурата (V.); използването на статистически данни (VI.).

I. Общи въпроси

Настоящият раздел разглежда необходимата степен на независимост и отчетност, които следва да се предоставят на прокуратурата, и как най-добре да се осигурят условия тази институция ефективно и ефикасно да изпълнява обслужваните от нея цели в обществото. Всички прокуратури са основното

⁹ Общият преглед се подготви от консултант, взел участие в разработването и написването на докладите, а изводите в него се основават най-вече на данните и свидетелствата, подготвени за целите на докладите.

средство в обществото, с което се наказва престъпното поведение и се осъществява връзка със съдебната власт. Прокуратурата трябва да бъде в състояние да предоставя неутрални, деполитизирани и непроизволни решения във връзка с прилагането на наказателния закон и политика към реални казуси.

В този смисъл нейната независимост не е абсолютна. Независимостта е средство за осигуряване изпълнението от страна на прокуратурата на възложените ѝ от обществото задачи. Анализите рядко отчитат дали прокуратурата е ефективна или ефикасна. Измерването на изпълнението и по-специално статистическото оценяване обикновено се съсредоточават върху количествено описание на процесите, без да вземат предвид резултатите, които реално засягат хората и обществото.

Не съществува един-единствен модел на прокуратура, поради което всеки съществуващ модел трябва да се оценява в съответния контекст. Редица конфигурации отговарят на международните стандарти. Изборът помежду им е политически и конституционен; той подлежи на промяна. Да се признае наличието на различни модели не предполага несериозен подход или подход от типа „на чаша кафе“ към реформата, а по-скоро обсъждане на взаимовръзките на различни устройствени елементи, които следва да се оценят в техния пълен исторически, обществен и политически контекст. Проектите за реформа трябва да вземат предвид сложните взаимодействия между тях.

1.1. Независимост, неутралитет и отчетност

Теоретичните, научни, политически или практически обсъждания във връзка със значението на независимостта на прокуратурата са съвсем малко. В повечето западноевропейски страни институционалната зависимост на прокурорите от изпълнителната власт е възприетото статукво. Същевременно все по-отчетливо се осъзнават проблемите, свързани с прокурорската зависимост от изпълнителната власт, като се наблюдава тенденция към увеличаване независимостта на прокуратурата; това най-ясно се забелязва в демокрациите в преход от Централна Европа и Латинска Америка¹⁰.

Макар някои модели да се основават на аналогия между независимостта на съда и прокуратурата, независимостта, предоставена на (или изисквана от) прокуратурата или отделните прокурори, обикновено значително се отличава от тази на съдебната власт или отделните съдии предвид различното им предназначение и функции. Макар в някои системи на прокурорите да се предос-

¹⁰ Например реформите в България от 1991 г., които предоставят на прокуратурата значителна автономия, са замислени като средство за защита на обществото срещу политически мотивирани наказателни преследвания и като гаранция за свободата ѝ да осъществява наказателно преследване на лица от властта. Реформите не включват сериозни механизми за отчетност; авторите на реформата изхождат от допускането, което до голяма степен не се оспорва, че след като на организацията и отделните прокурори се предостави автономия, те няма да се влияят от недопустими политически съображения.

тава статут и независимост, сходни с тези на съдиите¹¹, това не е необходимо за надлежното им функциониране. Всъщност дори системите, в които прокурорите изцяло се подчиняват на централизирани и йерархични процедури за вземане на решения¹² или дори пряко на политическия процес¹³, поддържат известна независимост във връзка с решенията и функционират ефективно.

В редица страни в преход независимостта на съдебните и прокурорските органи се разглежда като неразделна част на по-общия преход от авторитаризъм към отворени демократични общества¹⁴. Въпреки това тази основополагаща устройствена функция не е единственото или пък водещото по необходимост предназначение на прокуратурата, тъй като обществата, разбира се, създават прокуратура преди всичко за наказването и контрола на престъпността или за да осигурят законност на действията в публичен и частен план, а не за да защитават демократичните институции¹⁵. В Чили например реформата в системата за наказателно правораздаване – макар и обширна, разгледана сама по себе си – не се възприема само, или дори преимуществено, като част от по-широкия политически преход след военното управление. Разделението между реформата в наказателното правораздаване и инициативите в областта на възстановителното правосъдие ярко контрастира с формите на преход в Централна и Източна Европа и в Южна Африка, където реформата в съдебната система е част от реорганизацията на държавата и е пропита от политическите развития, характерни за правосъдието в преход¹⁶. В тези държави постигането на съгласие, отстраняването на неработещите елементи и утвърждаването на съдебната система съвпадат с усилията за установяване върховенство на правото, независимост на съдебната власт (а често и на прокуратурата) и демо-

11 Както в България и Франция, където прокурорите и съдиите са магистрати.

12 Както в Германия или Унгария, където ръководителите на прокуратури разполагат със значителни правомощия спрямо редовите прокурори на тяхно подчинение.

13 Както в САЩ, където се провеждат преки избори за повечето окръжни прокурори във всеки от районите и където федералните прокурори са подчинени на политически назначен главен прокурор, който отговаря пред президента.

14 Вж. Препоръка 19/2000 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно ролята на прокуратурата в системата за наказателно правораздаване [Council of Europe Committee of Ministers Recommendation 19/2000 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system] (приета на 6 октомври 2000 година), мотиви (обща обосновка) (вж. точка 1.4 по-долу) (в която се говори за „изпълнението на практически задачи при постигането на институционално равновесие, от които демокрацията и върховенството на правото в Европа зависят до голяма степен [“]).

15 Това се вижда, тъй като дори в недемократичните общества има полицейски, разследващи, обвинителни и правораздавателни функции, които често са много ефективни.

16 В Южна Африка например процесът включва, наред с редица други реформи, почти едновременно въвеждане на мажоритарната демокрация и система на разделение на властите, която значително ограничава надзора на изпълнителната власт над прокуратурата, отмяната на законодателството от ерата на апартейда (и произтичащото включване на по-рано изключени общности в работната сила на прокуратурата), осезаемата експанзия на дефинирани в конституцията права и установяване на процеса, воден от Комисията за правда и помирение, който изисква прокуратурата да прилага система за амнистиране на политически мотивирани престъпления от ерата на апартейда. Много от тези елементи, включително статутът на Централното управление на националната прокуратура, се определят в новата конституция и се разглеждат като неразделна част от по-общия проект за реформи в държавата.

кратичните държавни институции, но примерът на Чили показва, че такава взаимовръзка невинаги се наблюдава.

Ето защо опитът в разглежданите държави показва, че няма определен неопходим¹⁷ модел на независимост и отчетност. Една от основните поуки в съпоставителния подход е, че трябва да се вземат под внимание различни устройствени, институционални и функционални структури, които да не се разглеждат изолирано, за да се вникне в тяхното действие и последици в определен обществен и политически контекст. Разгледан изолирано, отделният елемент – ако например бъде включен в някоя реформа – може да доведе до твърде различни последици, ако цялата съвкупност от взаимосвързани елементи не бъде също налице.

Коя тогава, ако има такава, е основната характеристика на независимостта на прокуратурата? И едновременно с това каква степен на отчетност към обществото или участниците в политическия процес е неотменно необходима? Прегледът на международните стандарти¹⁸ и практиката в държавите показва, че прокуратурата трябва да е в състояние да осигури *неутрални, деполитизирани, произволни решения* относно прилагането на наказателното право и политика към реални казуси¹⁹. За целта *институционалната независимост* на решенията в цялата прокуратура се оказва по-важна от независимостта на отделния прокурор²⁰.

17 Независимостта и отчетността не са взаимно изключващи се, а допълващи се принципи. В действителност е възможно за тях да се мисли като за срещуположните краища на една права, прокарана от пълната автономия към тоталната йерархична съподчиненост при вземането на решения. Вж. EUMAP, *Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС – независимост на съдебната власт*, Budapest: Open Society Institute, 2001, стр. 18 (където същият довод се привежда във връзка с независимостта и отчетността на съдиите). Нито една система не се разполага в някоя от крайните точки; всички системи съчетават различни аспекти на независимостта и отчетността.

18 Вж. т. 1.4 по-долу.

19 Вж. напр. Международна асоциация на прокурорите, Стандарти за професионална отговорност и декларация за основните задължения и права на прокурорите [International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors], приети на 23 април 1999 г., на разположение в интернет на адрес <http://www.iap.nl.com/> (вж. т. 1.4 по-долу), член 3 („Прокурорите изпълняват задълженията си без страх, облагодетелстване или предразсъдъци. По-специално те изпълняват функциите си безпристрастно; неподвластни са на лични или групови интереси, както и на натиск от страна на обществеността или медиите и се съобразяват единствено с обществен интерес; като действат обективно [“). Тази роля е свързана с традиционно европейската функция на прокуратурата като „пазител на законността“ в държавата, която е продиктувана от постепенното укрепване на върховенството на правото като фундаментален принцип на държавното управление. Концептуалното наследство относно тази роля във връзка с прилагането на наказателното право продължава в голяма степен да действа, доколкото основна задача на прокуратурата е не толкова представителството на държавата с цялата ѝ власт, колкото осигуряване на политическия ред и законност – фундаментално аполитична (или най-малкото политически безпристрастна) роля. В идеалния случай прокуратурата е символ на справедливост в рамките на основана на върховенството на закона система. Schmidt Eb., *Deutsche Richterzeitung*, 1957, стр. 273 и следв.

20 Поучително е това да се съпостави с независимостта, предоставена на съдиите и съдебната власт. Действително, макар независимостта на отделния *съдия* широко да се разглежда като важен елемент в свободното общество, възможно е институционалната независимост на *съдебната власт* реално да има по-голямо значение – а най-малко по-обширните опре-

На практика решенията на прокуратурата се балансират от самата съдебна власт – или във функционално отношение обществената реакция спрямо престъпността се разделя между прокуратурата, която поставя в ход и осъществява наказателното преследване, и съдебната власт, която решава²¹. Съчетаването на функциите по поставяне в ход и произнасяне в един единствен институционален или персонален участник почти винаги нарушава нормите за независимост и води до неефективна реакция или свръхреакция спрямо престъпността²².

Оттук следва, че съдебната власт – понеже тя е последната или ефективна противотежест²³ – обикновено дава по-голяма сигурност срещу злоупотребата със свободата и поради това в по-голяма степен се нуждае от независимост. Също следва, че прокуратурата – тъй като нейната роля е да поставя в ход преследването, а не да решава – не трябва по необходимост да бъде независима, макар това да е възможно. Стига съдебната власт да е независима, опасността от по-

деления на индивидуалната съдийска независимост, които не допускат никаква форма на нареждане или зависимост от по-висшестоящи съдии, представляват вероятно ненужна (т.е. излишна) защита на интереса на обществото от това да се избегне външното влияние над съдебните решения. Вж. EUMAP, **Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС – независимост на съдебната власт**, Budapest: Open Society Institute, 2001.

- 21 От съдиите обикновено се очаква да не поемат инициативата и да се произнасят по споровете, отнесени от несъгласните страни, като осигурят на всяка от тях равна възможност да представи доводи в своя полза. Легитимността на съдията се основава на това, той да бъде и да изглежда безпристрастен и независим в ролята, която изпълнява (това в еднаква степен важи за съдиите от общото и континенталното право, които обикновено не поставят началото на спорове въпреки различното си положение, на правомощията им в съдебната зала и участието им в производството. Това наблюдение очевидно не се отнася до съдия-следователите, но именно това е причината, поради която в обществата, където работят съдия-следователи, техните функции са отделени от тези на съдията по делото). От друга страна от прокурорите се очаква да проявяват активност и да повдигат и поддържат обвинението по наказателни дела, да ръководят полицията по време на разследването и да действат като страни в съдопроизводството; прокурорът не може да бъде пасивен или неутрален в рамките на производството. Вж. G. Di Federico, **Независимост и отчетност на съдебната власт в Италия. Опитът на бивша страна в преход от съпоставителна гледна точка [Independence and accountability of the judiciary in Italy. The experience of a former transitional country in a comparative perspective]** (доклад на 9-та годишна конференция под надслов „Индивидът и държавата“, Централноевропейски университет, Будапеща, 4 и 5 май 2001 г.) в A. Sajó (ed.), *Institutional Independence and Integrity*, The Hague: Kluwer International (предстоящо). Оттук следва, че неутралитетът на прокуратурата не означава безразличие към обществените или политически предпочитания или резултати; по-скоро прокурорите трябва да се ръководят от предпочитания, определени в рамките на друг (политически) процес и доколкото действат в съответствие с тези предпочитания (т.е. с определените обществени политики, намерили израз в правни разрешения), приема се, че действат неутрално.
- 22 Пример в това отношение може да бъде нарастващото значение на споразумението в САЩ, което по мнението на някои предоставя на прокурорите извънредно големи практически правомощия да определят не само обвинението, но и резултата от производството, предвид огромното влияние и силните позиции, предоставени им във връзка с границите на наказанието, когато задължават съзнателни обвиняеми лица да се признаят за виновни в обвинение за по-леко наказуемо престъпление, за да избегнат опасността от кагастрофално продължително наказание в резултат от евентуално съдебно следствие; участието на съда в този процес е до голяма степен формално и второстепенно.
- 23 Истинската противотежест в дейността на прокуратурата в крайна сметка е конституционна и политическа – възможността на по-широката политическа общност да се намесва и да променя условията за действие на организацията.

литическа намеса в наказателните производства вероятно се свързва в по-голяма степен с неправомерното въздържане от наказателно преследване, отколкото с противоправното преследване по необосновани и неверни обвинения.

За съжаление опасностите, възникващи от липсата на разследване или наказателно преследване, по-трудно се балансират от съдебната власт. Участниците в политическия процес могат да съзрат предимството да насърчават разследвания, макар в крайна сметка те да не издържат пред независимата съдебна власт. Разследването и наказателното преследване могат да продължат с години, създавайки значителни неудобства и смущения за лицата, без изобщо да достигнат до етап, в който съдебната власт ефективно да се намеси – а когато това най-сетне стане, цената може да бъде относително ниска, тъй като дори независимата, активна и могъща съдебна власт може да не се окаже особено ефективна в контролирането на злоупотребата с прокурорската дискреция. Често наказателното преследване *фактически* се явява санкция само по себе си, която може да трае с години, преди да стане обект на съдебен преглед²⁴. В другия край на спектъра дискреционното решение на прокурора да не повдига обвинения може да е ценно прикритие за могъщи лица във и извън правителството; независимата съдебна власт е в състояние да балансира несправедливото преследване, но не може ефективно да наложи разследването или наказателното преследване на престъпления²⁵.

24 Има особено фрапиращи примери за продължително и неоправдано разследване в Италия, където прокурорите се ползват с особено висока степен на независимост и съществува формално конституционно задължение за разследване на всички форми на престъпност. Вж. напр. Delfo Del Bino, *Il caso massoneria, un decennio di politica, giustizia e democrazia* [Масонският случай – десетилетие политика, правосъдие и демокрация] (2001) (обсъжда се мащабно деветгодишно разследване на масонството, постановено от един прокурор).

25 ж. James VorenbergJames Vorenberg, Разумно ограничаване на прокурорската дискреция [Decent Restraint of Prosecutorial Discretion], 94 *Harvard Law Review* 1523 (1981) *Harvard Law Review* 1523 (1981) („[С]ъществуването на съдебното следствие не може да компенсира прокурорските правомощия, които не зависят от него. Тези правомощия включват широката прокурорска дискреция при вземането на решения за повдигане на обвинението... и разпределянето на ресурси при разследването“); Kenneth Culp Davis, Дискреционното правораздаване – предварителен преглед [Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry], 1969, стр. 22 („[П]равомощието да не се образува наказателно производство може да е с по-голямо значение от това да се образува и със сигурност злоупотребите с него са много по-многобройни поради липсата на механизъм за контрол“); Timothy William Waters, Невзривената бомба – гласът, мълчанието и последиците от трибуналите в Хага – правна и реторична критика [Unexploded Bomb: Voice, Silence, and Consequence at the Hague Tribunals—A Legal and Rhetorical Critique], 35 *New York University Journal of International Law and Politics* 1025 („Едно от правомощията на обвинението в МНСБЮ е дали обвиняемият да бъде предаден на съд“). В някои системи има ограничени и строго определени хипотези на намеса в прокурорските решения относно обвиняването. В германската система например пострадалият може да се обърне към Върховния съд в съответната провинция, за да поиска прокуратурата да внесе обвинението в съда (Klageerzwingungsverfahren). Тази възможност обаче е налице само когато производството е прекратено поради липса на доказателства, а не поради дискреционно решение на прокурора, че не съществува обществен интерес от провеждането на наказателно преследване. Тъй като прокурорите вече често прекратяват наказателното производство поради тази именно причина, на практика контролът над прокурорската дискреция да не се повдига обвинение е незначителен. Във всеки случаи жалбите на това основание са рядкост и съдилищата не ги уважават често.

Ето защо независимостта, предоставена на прокурорите, или степента на отчетност, която те съблюдават, не са абсолютни категории, които могат абстрактно да им бъдат вменени; те са по-скоро средство за осигуряване изпълнение от страна на прокуратурата на онези социално значими задачи, които ѝ възлагаме²⁶ (едно такова задължение, особено в условията на демокрация, е осигуряването на защита срещу използването на наказателния закон и системата за правораздаване по политически подбуди, което може да се осигури от независима съдебна власт и прокуратура).

И все пак, макар независимостта да е условна и инструментална, опитът подсказва, че тя вреди на поддържането на равновесие с обслужваните обществени функции, при положение че установеното равновесие се променя твърде често или по конкретни поводи *ad hoc* (за политическа изгода или за постигането на определен резултат по някой казус); легитимните функции, които обществото възлага на прокуратурата, се определят общо, а не се адаптират към постигането на краткосрочни политически резултати²⁷. За яснота следва да се посочи, че макар подобно микроуправление да вреди на прокурорската независимост, то буди загриженост, доколкото накърнява други ценности като неутралното, деполитизирано наказателно преследване, еднаквото прилагане на закона или ефективното осъществяване на други задачи, възложени на прокуратурата; независимостта не е сама по себе си цел на прокуратурата, а условен социален ангажимент, предназначен да създаде ефективна и ефикасна служба.

1.2. Ефективност и ефикасност

Функции на прокуратурата. Ефективността зависи преди всичко от функцията. Без ясно усещане какви функции се очаква да обслужва прокуратурата, по дефиниция е невъзможно да се прецени доколко тя е ефективна.

От прегледа на страните в докладите се оказва, че прокуратурите изпълняват някои или всички посочени по-долу обществени функции²⁸:

26 Доколкото дадена система възлага на прокуратурата някои функции относно ръководството и решаването на делата, типични за съдиите, тя би трябвало да ѝ предостави независимост, съизмерима с тяхната, която макар и не абсолютна – независимостта на съда сама по себе си обслужва обществен интерес – трябва все пак да бъде значителна и да се простира до всички аспекти на основния процес на вземане на решения. Посоченият набор функции може да се променя с течение на времето. В много страни се считаше, че решението относно задържането под стража не се взема от съда, но днес е станало очевидно, че единствено съдиите следва да разрешават лишаването от свобода във случаи освен за съвсем кратки периоди от време.

27 Унгарският опит например показва, че ако единственият механизъм, чрез който може да се повлияе върху поведението на прокурорите, е законодателството, честите намеси биха направили правната система твърде скована, тъй като законодателството може само с помощта на общо правило за поведение да даде отговор на определено индивидуално решение.

28 Вж. Препоръка 19/2000 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до държавите-членки относно ролята на прокуратурата в системата за наказателно правораздаване (приета на 6 октомври 2000 г.) (вж. т. 1.4 по-долу), Преп. 2-3:

2. Във всички системи за наказателно правораздаване прокурорите:

- ▶ Повдигане на обвинение, включително образуване на наказателно производство (макар това правомощие да се поделя понякога с полицията или други разследващи органи), наказателно преследване, т.е. представляване интересите на държавата или определени лица в съда, както и изпълнение на наказанието,
- ▶ Общ принос към поддържане на обществения ред и изпълнение на държавната наказателната политика,
- ▶ Осигуряване законността на административната, политическата и свързаните с тях дейности, както и на действията на частни лица,
- ▶ Представителство на държавни, обществени или лични интереси по граждански дела,
- ▶ Представителство на недееспособни лица.

Като цяло тези функции включват представителство на обществения интерес от *инициирането* и *преследването* на правни разрешения по обществени проблеми, но не и отсъждане във връзка с тях. Общественият интерес от постигане на окончателно решение по наказателните дела, във връзка със случаите на насилие или застрашаването на социалния мир или справедливост, е поверен на съдебната власт.

Всички прокуратури са основно средство на обществото за наказване на престъпното поведение, също както полицията и съдебната власт, а така също и основно средство за връзка с правораздавателните органи²⁹.

Ефективно и ефикасно изпълнение на функциите. Ефективността просто измерва дали прокуратурата постига целите, които обществото ѝ възлага. В работата си прокуратурата наказва ли достатъчно престъпници? Намалява ли

-
- решават дали да повдигнат или поддържат обвинение,
 - поддържат обвинението по наказателни дела в съдилищата,
 - могат да протестираат и да се явяват пред въззивната инстанция по повод всички или някои решения на съдилищата.

3. В някои системи за наказателно правораздаване прокурорите също:

- прилагат националната наказателна политика, като при нужда я приспособяват към регионалните и местни условия,
- провеждат, ръководят или контролират разследвания,
- осигуряват ефективно подпомагане на пострадалите,
- вземат решение относно прилагането на алтернативи на наказателното преследване,
- контролират изпълнението на съдебните актове...

29 Наскоро приетата мисия на Националната прокуратура на Южна Африка изброява най-често срещаните обекти, попадащи във фокуса на прокуратурата – наказателно преследване, контрол на престъпността, законност: „Водени от Конституцията, в Националната прокуратура осигуряваме справедливост за пострадалите от престъпления, като провеждаме наказателно преследване без страх, облагодетелстване или предразсъдъци и като работим с нашите партньори и обществеността за разрешаването и предотвратяването на престъпления“, Годишен доклад 2005/6 година, Национална прокуратура, 2007, стр. 9 (следва също да се отбележи, че превенцията на престъпността – нова официално закрепена роля на прокуратурата – ще се постигне по пътя на проблемния подход спрямо престъпността, като се укрепи ролята на прокурорите при насочване на разследванията, прилагат се принципите за управление на движението на делата и се осигури участие в съвместното разрешаване на проблеми с други заинтересувани лица).

престъпността? Представлява ли интересите на определени лица? Допринася ли за по-голяма правна сигурност?

Ефикасността се отличава от ефективността по отчитането на разходите. Мярка, която е ефективна, постига набелязаната цел, но не отчита разходите; мярка, която е ефикасна, постига целта на приемлива цена или на по-ниска от алтернативните цени. Ето защо ефикасността измерва дали прокуратурата постига целите, възложени ѝ от обществото, в рамките на определени разходи, парични или други. Постига ли прокуратурата целите си в рамките на бюджета? Разкрива ли и наказва ли престъпниците, без да залавя невинни лица? Когато представлява интересите на определени лица, дали не пренебрегва тези на други? Постига ли правна сигурност, без да жертва гъвкавостта или да накърнява значими интереси и права?

Макар и рядко, анализите отчитат дали прокурорите са ефективни или не, но почти никога не се спират на това, дали са ефикасни, а при планиране на политиката или при статистически изследвания именно такива анализи почти не присъстват. Всеки от тези параметри обаче е важен и полезен. Без ясни функции и механизми за измерване на изпълнението им обществото няма как да разбере дали прокуратурата допринася за неговото подобряване, независимо какво се има предвид в това отношение. Без също така да се отчитат разходите за този принос, обществото няма как да разбере дали прави добра инвестиция в прокуратурата или, в по-широк смисъл, в системата за правораздаване, или пък трябва да разгледа различни стратегии, които ще струват по-малко или пък ще дадат по-добър резултат³⁰.

Ефективността и ефикасността ни дават възможност по-ясно да установим инструменталния характер на независимостта и отчетността като механизми, вместо да ги третираме като аксиоми или абсолютни, а оттам и като неподлежащи на промяна предпоставки на свободното общество. Това по никакъв начин не предполага по-малка ангажираност към тези ценности³¹. Обратно, ако се разберат правилно, ефикасността и социалните блага, генерирани от достатъчно независим и отчитащ се прокурор, всъщност ще увеличат социалната ангажираност към независимостта и отчетността.

1.3. Измерване на изпълнението (резултатите от работата)

Дори функциите да са напълно изяснени и по тях да е постигнато съгласие, а разходите да са разчетени, измерването на успеха на прокуратурата при изпълнението на тези функции, както и на цената, на която тя постига същия,

30 Ако ограничаването на разходите се приема като вторична функция на дадена институционална или оперативна уредба, то ефективността и ефикасността на мярката на практика стават единосъщни.

31 Очевидно ефективността и ефикасността не са ценности сами по себе си, но измерват до каква степен се защитават други, основополагащи ценности, каквито са защитата на личните права, човешкото достойнство или сигурността и благоденствието на общността.

изисква творческа и доста сложна система за измерване, която се насочва както към качествените резултати, така и към цифровите изражения или етапи от процеса. А настоящото измерване на изпълнението, по-специално статистическото оценяване, по-скоро се съсредоточава върху количествените аспекти, без да се спира на резултатите, които всъщност засягат отделните лица и обществото³².

Със сигурност някои от съществуващите в момента показатели обръщат внимание и на резултатите: спадът на престъпността например е показател за явление от значение за отделните лица и цялата общност³³. Но редица вътрешни показатели, използвани обичайно от прокуратурите за самооценка (и като обосновка на дейността и бюджета им пред законодателната или изпълнителната власт), се съсредоточават върху количественото обработване без особена относимост към реалния живот. Увеличаването на средния брой разпределени на прокурор преписки например може да означава по-голяма натовареност на прокуратурата, но не става ясно дали е отражение на повишена ефикасност, на повече съобщени престъпления или на увеличаваща се престъпност, а може би и на съчетание от всичко това; не става ясно дали прокурорите работят свръх силите си. Измерването на работата в самата прокуратура само по себе си не е показателно за резултатите от дейността ѝ, които в крайна сметка обосновават обществената подкрепа за наличието на професионална прокуратура.

Ето защо насочването на показателите и оценките към обществено-политическите стандарти, което означава съсредоточаване върху резултатите от пряк интерес за крайните бенефициенти, а именно гражданите, вместо върху вътрешно- или междуинституционалните стандарти, може да се окаже полезно при установяване действителните резултати от работата на прокуратурата. Възможно е критериите за подобни обществено-политически показатели да се изведат от дейността, протекла във връзка с работата на първоинстанционните съдилища в САЩ, където се установяват следните критерии: достъп до правосъдие; бързина и срочност; равни възможности, справедливост и интегритет; независимост и отчетност; обществено доверие и вътрешна увереност³⁴. Следва да се признае, че това са твърде общи показатели (а някои измерват и чисто субективни възприятия), но те са насочени към качествено оценяване на резултатите от реално значение за обществото.

Освен че подпомага усилията на други политически фигури или институции за осигуряване и подкрепа на ефективната и ефикасна работа на прокуратурата, обществено-политическото оценяване само по себе си може да представлява подходяща форма на отчетност. В някои случаи то може да бъде много по-по-

32 Вж. Достъп до правосъдие – прокуратурата [Access to Justice: The Prosecution Service], Служба на ООН за контрол на наркотиците и предотвратяване на престъпленията, Виена, 2006, стр. 3-4 (описват се стандарти и въпроси за оценяване на статистическите данни на прокуратурата).

33 Наличието на причинно-следствена връзка между наказателното преследване и ръста на престъпността е спорно; примерът се споменава единствено за онагледяване.

34 Комисия за стандартите на работа в първоинстанционните съдилища към Националния център на щатските съдилища, **Trial Court Performance Standard Project (1987)**.

лезно като инструмент за анализ и оценка, отколкото измерването на резултатите от работата на прокуратурата от гледна точка на набор устройствени или процесуални параметри.

1.4. Международните стандарти

Друго средство, което подпомага концептуализацията на функциите на прокуратурата и измерването на резултатите от нейната работа, е сравнително малкият брой международни стандарти за прокурорска независимост, за отчетност и вътрешна организация в прокуратурата. Например Насоките на ООН и Препоръките на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурата съдържат предложения за устройство на взаимовръзките между изпълнителната власт, съдилищата, законодателните органи, полицията и прокуратурата в рамките на правораздаването. Тези насоки и препоръки са едновременно удобни и ангажиращи, като се ползват с подкрепата на признати регионални и международни организации и представителни професионални сдружения. Те обаче са твърде общи.

Насоки на ООН. Насоките на Организацията на обединените нации относно ролята на прокурора от 1990³⁵ г. съдържат 18 члена, посветени на квалификацията, развитието на кариерата и условията за работа на прокурорите, както и на тяхната роля в наказателния процес. Насоките на ООН са едновременно твърде общи и незадължителни, но именно поради това е възможно да очертаят най-широк набор приемливи практики. Практиките, които недвусмислено се оказват в противоречие с Насоките, вероятно няма да се отнасят до разумно ефективна, неутрална и отговорна прокуратура, дори формално да не нарушават някое правно задължение.

Препоръки на Съвета на Европа. Препоръка на Съвета на Европа 19/2000³⁶ съдържа 39 препоръки относно организацията, правомощията, правата и задълженията на прокурорите. Препоръките са до известна степен по-подробни от Насоките на ООН и имат за цел да „устано[вят] водещите принципи...“, от които следва да се ръководят“ прокуратурите, предвид наличието на две отделни системи в Европа³⁷. Естествено препоръките са насочени към членовете

35 Насоки на ООН за ролята на прокуратурата (приети на Осмия конгрес на ООН за превенция на престъпността и третиране на правонарушителите, Хавана, 27 август – 7 септември 1990 г.), U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, стр. 189 (1990), в интернет на адрес <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i4grp.htm>.

36 Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа 19/2000 [Препоръка 2000/19] към държавите-членки относно ролята на прокуратурата в системата за наказателно правораздаване (приета на 6 октомври 2000 г.).

37 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Мотиви (общи съображения) („Комитетът възприе... динамичен подход и се зае да установи основните водещи принципи, общи и за двата типа системи [континенталната и на общото право], които трябва да ръководят прокуратурата при навлизането ѝ в новото хилядолетие. Същевременно той се опита да препоръча практически задачи, които да се изпълняват в стремежа към институционално равновесие, от което демокрацията и върховенството на правото в Европа зависят до голяма степен [“]).

на Съвета на Европа³⁸ и също не са задължителни, но е възможно да се приеме, че сочат възможните или препоръчителни практики по отношение и на други държави. Препоръките също включват пространни мотиви³⁹.

Стандарти на международния съд и Кодекс за поведение на МНС. Стандартите за прокуратурата към Международния наказателен съд за бивша Югославия⁴⁰ и проекта за кодекс за професионално поведение на прокурорите към Международния наказателен съд⁴¹ са тясно приложими, съответно само за прокурорите към Съда за бивша Югославия и към МНС. Именно поради това, че става въпрос за актове на международни институции обаче, те се уповават и са в пълно съответствие с практиката на основните правни системи и в този смисъл съставляват съвременен израз на стандартите, които по своето естество и замисъл са обща минимална база.

Стандарти на МАП. Международната асоциация на прокурорите приема Стандарти за професионална отговорност⁴², които са замислени като „работен документ, предназначен да се използва от прокуратурите при разработване и укрепване на собствените им стандарти“⁴³. Стандартите на МАП уреждат професионалната дейност на прокурорите, независимостта, неутралитета, професионалната роля, задълженията към други държавни органи и правото на защита на прокурорите в професионално качество.

Стандартите на МАП са частна и незадължителна инициатива и разбираемо отразяват гледната точка на прокурорите в по-голяма степен, отколкото тази на други институции, но с основание може да се приеме, че те представляват „стандарти и принципи, които се ползват с общо международно признание поради това, че са нужни за надлежното осъществяването на независимо наказателно преследване“⁴⁴.

Стандарти на ААЮ. Американската асоциация на юристите разработва поредица стандарти за прокуратурата⁴⁵, както и международен Индекс на ре-

38 Съвсем отчетливо препоръките нямат никаква формална връзка с прокуратурите в Чили, Южна Африка и САЩ, които не членуват в Съвета на Европа.

39 Вж. [http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/Rec%20\(2000\)%2019%20E%20PR%20Expl%20Memo.asp](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Conferences_and_high-level_meetings/European_Public_Prosecutors/Rec%20(2000)%2019%20E%20PR%20Expl%20Memo.asp).

40 Секретар на Международния наказателен съд за бивша Югославия, стандарти за професионално поведение на представителя на обвинението [Standards of Professional Conduct for Prosecution Counsel].

41 Проект на кодекс за професионално поведение на прокурорите [Draft Code of Professional Conduct for Prosecutors] в Международния наказателен съд на адрес http://www.iap.nl.com/icc_guidelines.html [Проект на кодекс на МНС]; вж. също Проект на правилник на службата на прокурора на адрес http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/draft_regulations.pdf.

42 Международна асоциация на прокурорите, Стандарти за професионална отговорност и основни права и задължения на прокурорите [International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors], приети на 23 април 1999 г., в интернет на адрес <http://www.iap.nl.com/> [Стандарти на МАП].

43 Стандарти на МАП, Въведение.

44 Устав на Международната асоциация на прокурорите [Constitution of the International Association of Prosecutors], член 2.3 (където е отбелязано, че една от задачите на МАП е да насърчава спазването на такива стандарти).

45 Стандарти за наказателно правораздаване на Американската асоциация на юристи-

формата в прокуратурата, който се уповава на тях. Съществуват 42 стандарта, които обхващат пълния набор действия, правомощия, задължения и институционални взаимовръзки, засягащи прокурорите и прокуратурите.

Стандартите на ААЮ отразяват гледната точка в Америка и очевидно нямат значение извън специфичния контекст на САЩ. Все пак те канонично преповтарят прокурорските стандарти от името на влиятелна и често заимствана система. Стандартите също донякъде представляват интерес и защото Индексът на реформата в прокуратурата на ААЮ анализира прокуратурите в различни страни в светлината на техните разпоредби и поради това е ценна съпоставителна, макар и незадължителна оценка.

Насоките и препоръките обаче не определят по какъв начин държавата следва да устрои или реформира дадена система. Водещи произхода си от несuverенни организации с множество държавни (или частни) членове с най-различни традиции и интереси, такива документи са всякога общи и не могат бързо или лесно да се претворят в конкретни организационни принципи, проектозаконали или подзаконови актове. Те не са в състояние трайно да разрешат споровете в държавата относно възможните оптимални параметри; в действителност не могат авторитетно да определят добрата или лошата, а да не говорим за по-добрата или по-лошата практика. Липсва консенсус или безспорен авторитет по въпросите, какво и по какъв начин да направи прокуратурата⁴⁶.

Подобна липса на строги, ясно определени и задължителни международни стандарти изглежда предполага, че на съпоставително равнище няма кой знае какво полезно да се каже относно институционалното устройство на прокуратурите. Подобна относително отворена международна рамка обаче сама по себе си е важна поука. В много държави се открива прекалено усещане за институционална скованост, а и в много общества в преход се наблюдава твърде праволинейна отдаденост на моделите за силна прокурорска независимост. Съпоставителното гледище обаче показва, че редица конфигурации са в съответствие с широките параметри на международните стандарти, поради което и във всяко общество са възможни най-различни конфигурации. Изборът между тях е политически и конституционен, т.е. подлежи на промяна.

Разпознаването на политическото и конституционно естество при избора на система и нейното устройство може да освободи дебата относно реформата от ненужно сковани допускания във връзка с границите в устройството на системата. Прекият избор на прокурори може да е в съответствие с международните стандарти, както и прякото им подчинение на изпълнителната власт; най-различни дисциплинарни, бюджетни и йерархични практики могат се окажат

те – Функции на прокуратурата [American Bar Association Standards for Criminal Justice: Prosecution Function], Секция по наказателно правораздаване на Американската асоциация на юристите, 1993.

46 Вж. Достъп до правосъдие – прокуратура, Служба на ООН за контрол на наркотиците и ограничаване на престъпността, Виена, 2006, стр. 1 („Поради самото многообразие в устройството на прокуратурите е трудно да се обхванат всички потенциални въпроси във всяка система в един общ инструмент за оценка“).

в съответствие със стандартите. Онова, което *не може* да се изведе от действащите международни стандарти и съпоставителния преглед, е твърдението, че е възможен един-единствен модел на взаимоотношения между прокуратурата и политическата система.

Да се възприеме наличието на различни модели не предполага несериозен подход или подход от типа „на чаша кафе“ по отношение на реформата, като държавите просто си избират привлекателните възможности. Простото възпроизвеждане на определен аспект от устройството от системата на прокуратурата в друга държава рядко в голяма степен ще подобри ефективността или ефикасността на организацията или поне не толкова, колкото би постигнал по-цялостен подход, а пък може да навлече и повече проблеми, отколкото ще разреши. По-скоро различните модели предполагат обсъждане на взаимовръзките между различни аспекти от устройството. Възможно е да се открият някои органични взаимовръзки между възможните елементи от замислената реформа; например ранното навлизане в професията често се съчетава с по-дълги изпитателни срокове, а строгият вътрешен йерархичен контрол върху решенията на отделните прокурори често се открива едновременно със сравнително по-голяма институционална независимост на прокуратурата като цяло. По-специално Италия е пример за неочакваните последици от обвързването на принципа за законност с норми за силна прокурорска независимост. Прекият избор на прокурорите, който съществува в САЩ, не е в несъответствие с международните норми, но създава уникални рискове да се внесат политически съображения в работа на прокуратурата по същество за разлика от други модели, поради което изисква определен устройствен баланс или теоретично уравнивяване на демократичната отчетност⁴⁷. В по-общ план идеята е, че отделните елементи в устройството трябва да се оценяват изцяло в техния исторически, обществен и политически контекст, а проектите за реформа трябва да се съобразяват със сложните взаимодействия на тези елементи с останалата част от системата, както и помежду им.

⁴⁷ Макар прекият избор на прокурорите да се корени дълбоко назад във времето в една от най-влиятелните държави в света, чиито демократични институционални традиции често са били заимствани, тази конкретна особеност никога не е била възприемана; подобно на неписаната конституция на Обединеното Кралство, той действа в твърде особен исторически и обществен контекст.

II. Устройство и организация на прокуратурата

Настоящият раздел се спира на начина, по който прокуратурата може или трябва да бъде организирана, както и на въздействието на различните видове устройство върху способността ѝ да обслужва поверените от обществото функции. Вътрешното устройство на прокуратурата обикновено се определя от необходимата съгласуваност с други институции, както и постигането на определени обществени цели. Съгласуваността може да засили отчетността, а специализацията може да гарантира, че тя обслужва обществен интерес.

Във финансово отношение прокуратурата зависи от законодателната и изпълнителната власт, което създава потенциал за недопустимо влияние. Политическият процес обаче подпомага отчетността. Често главният прокурор осъществява връзка между прокуратурата и политическите власти. Няма изискване отделните прокурори да се ползват с определена степен на независимост при вземане на решения. Стандартите изискват професионалното им израстване в кариерата да бъде ясно уредено, за да се избегне дискриминацията на квалифицирани лица. Често повишението няма особена връзка с ефективността на прокуратурата или компетентността на отделния прокурор.

Държавите често ограничават външните изяви на прокурорите, за да гарантират неутралитета им. Някои видове дейности обаче, като членуването в профсъюзи, могат да допринесат за повишаване ефективността и независимостта на прокурорите. Ограниченията на външните изяви не бива да изолират прокурорите от широкия процес на формиране на политиката.

Атестирането, дисциплинарните производства и обучението могат да засилят отчетността. Ако е добре замислено, атестирането също може да подобри ефективността; много малко обаче са страните, разработили ефективни системи за атестиране. Също така редица държави сравнително рядко прилагат дисциплинарни производства – в действителност съществува по-голяма опасност не за прокурорската независимост поради прекомерни наказания, а за отчетността на една самоизолираща и самозащитаваща се гилдия. Първоначалното и продължаващото обучение на прокурорите може да бъде полезен принос за ефективността на прокуратурата, но и тук усилията често са нецеленасочени.

2.1. Вътрешно устройство

До голяма степен международните стандарти запазват мълчание относно вътрешната организация на прокуратурата⁴⁸; решенията във връзка с устройството по-скоро се определят от конкретни политически обстоятелства, облик на други институции и обществените очаквания за ролята на прокуратурата, а едва на заден план общата загриженост за неутралитета на прокуратурата подсказва, че в този контекст определен модел може да не бъде удачен или, обратно, да се окаже от първостепенна важност.

Прокуратурите се отличават с огромно многообразие на вътрешното устройство, като повечето са силно централизирани и йерархизирани (България, Чили, Унгария, Южна Африка), а в други на отделните служби и прокурори се предоставя значителна автономия (Англия и Уелс, Италия и Франция – до известна степен); във федералните държави като Германия и САЩ се наблюдава смесен модел, в който съществуват множество силно автономни прокуратури, а във всяка от тях се откриват значителна йерархичност и централизация⁴⁹.

Повечето прокуратури се отличават с териториално и йерархично устройство, което следва организацията на съдебната система, независимо от формалната връзка със съдебната власт⁵⁰. Това е сравнително конвенционален, макар и не

48 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 4 („Държавите трябва да предприемат ефективни мерки, гарантиращи, че прокурорите са в състояние да изпълняват своите професионални задължения и отговорности в рамките на адекватни правни и организационни условия... Тези условия следва да се установят в тясно сътрудничество с представители на прокурорите []“), Преп. 8 („[С]пециализацията следва да се разглежда като приоритет в организацията на прокуратурата...“) и Преп. 9 („Относно организацията и вътрешната дейност на прокуратурата, и по-специално разпределянето и преразпределянето на преписки и дела, тя следва да отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост и да осигурява в максимална степен надлежно функциониране на системата за наказателно правораздаване...“). Единственият конкретен стандарт е закрепването на нарежданията на висшестоящите в писмен вид. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 10 („Всички прокурори се ползват с правото да поискат нарежданията, адресирани до тях, да бъдат в писмен вид. Ако прокурорът счита, че нареждането е незаконно или влиза с разрез с неговите вътрешни убеждения, следва да се осигури адекватна вътрешна процедура, възможен изход от която е неговото заместване []“).

49 Прокуратурата в Германия и САЩ, разглеждана като цяло, е крайно децентрализирана, но в рамките на всяка независима прокуратура обикновено се наблюдава значителна централизация на властническите правомощия. В действителност в множество малки районни прокуратури в САЩ почти няма оформена вътрешна структура, доколкото цялата служба се състои от един или двама служители на непълно работно време; в повечето служби вътрешната организация попада в оперативната самостоятелност на окръжния прокурор.

50 Такъв паралелизъм е постигнат както в системите с магистрати, каквато е България, Франция и Италия, така и в системи, поддържащи ясно статусно разделение, каквато е Германия (някои германски провинции имат по две върховни съдилища, както и двама главни прокурори). В Чили прокуратурата е поделена на три степени в съответствие с основните административно-териториални единици в държавата. При наличие на функционална организация на съдилищата, прокуратурите често я отразяват. В Италия например има специализирани отдели „Антимафия“, както и звена за работа с младежи в съответствие с подсъдността на съдилищата за младежи и за дела, свързани с мафията.

абсолютно необходим⁵¹ отговор на основната функция на прокуратурата като представител на държавата и обществения интерес пред съдилищата⁵².

Успоредно с тази система в редица прокуратури има и специализирани функционални отдели⁵³. В един от районите в Калифорния например съществува специално звено, състоящо се от осем прокурора, за наказателно преследване на полови престъпления, извършени от пълнолетни лица, докато в България Върховна касационна прокуратура наскоро създаде шест отделни звена в рамките на отдел „Следствен“, които отговарят по политическите приоритети като организирана престъпност, корупция и икономически престъпления. В Южна Африка Централното управление на националната прокуратура включва Национална прокуратура, отговаряща за повечето основни функции по образуването на делата, както и Дирекция за специални операции, която осъществява специализирано разследване и наказателно преследване на организирана престъпност, сложни финансови престъпления и корупция, както и Звено за съдопроизводство по приоритетни престъпления, което отговаря за наказателното преследване на международни престъпления, тероризъм и престъпления против държавата, както и за наказателните преследвания, възникващи от дейността на Комисията за правдата и помириението⁵⁴.

Често във всяка териториална или йерархична служба се откриват функционални отдели, например граждански и наказателни, както и специализирани звена по определени видове престъпления⁵⁵. Звената се различават много по своите мащаби – в Италия например има 166 прокуратури (*Procuratore della Repubblica*), в които работят от 3-ма до 117 прокурори.

Правомощията за вземане на решения също са разнообразни, като международните стандарти изискват само функционална автономия – или недопускане на политическо влияние по конкретни случаи – във връзка с основния процес по вземане на решения от прокуратурата като цяло; във вътрешен план ролята на отделните прокурори в този процес може да бъде независима или строго контролирана.

51 В Англия и Уелс Прокуратурата на Короната следва полицейските управления, които по-рано отговаряха за наказателното преследване.

52 При взаимодействие на прокуратурата с други държавни институции тя често установява йерархия или функционална организация, успоредни с тези на другата институция, като тя обикновено следва организацията на съдилищата. Например в Унгария отделът за условно освобождаване функционира най-вече на държавно ниво, тъй като администрацията на затворите е централизирана именно на това ниво.

53 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 8.

54 Има още няколко функционални поделения в Централното управление на националната прокуратура в Южна Африка, което се състои от направления, отговарящи за различни организационни или съществени аспекти в работата. Националната прокуратура е **най-голямото** направление, като сред останалите са Направлението за отнемане на имущества, Направлението за закрила на свидетели, както и Направлението за полови престъпления и въпроси в общността.

55 Прокуратурите в Унгария например имат наказателни и гражданско-административни отделения; в наказателните отдели има още специализирани прокурори, които работят по престъпления, свързани с движението по пътищата, по престъпления, извършени от младежи, и (на районно ниво) по стопански престъпления, организирана престъпност и сложни престъпления.

В някои системи висшестоящите прокурори могат пряко да се намесват в работата на свой подчинен (Германия⁵⁶) или да дават разпореждания по линията на подчинение, вместо пряко да се намесват в работата на по-долните нива (Франция). В други системи има значително по-голяма независимост. В Унгария например прокуратурата като цяло е силно независима, но в нейните рамки главният прокурор има почти пълна дискреция при направляване на работата по делата, като разполага дори с възможността да се намесва по всяко дело, а също и с широки правомощия във връзка с професионалното развитие на прокурорите; по подобен начин всеки административен ръководител носи пълна отговорност за работата в неговата служба, а отделните прокурори действат като негови заместници, а не като напълно независими решаващи органи. В България висшестоящият прокурор в системата има пълно право да се намесва по всяко дело, както и да замества прокурорите по отделни дела. В Южна Африка националният директор издава задължителни общополитически директиви, може да се намесва по дела, по които тези директиви не се спазват, а също и да преразглежда решения за отказ от образуване на наказателно производство, макар по друг начин да не е в състояние да се намесва в работата по даден случай; в по-общ план прокурорите с по-висок ранг, заемащи ръководна длъжност по отношение на колеги с по-нисък ранг, на практика могат да отменят решение на прокурор за образуване на наказателно производство или не.

Независимо от честото съществуване на формално право за пряка или непряка намеса, повечето системи предоставят значителна практическа автономия на ръководителите на отделните служби при определяне на политическата и работна практика в тях; указанията от по-високите нива често са достатъчно общи и позволяват гъвкав отговор в зависимост от местните условия⁵⁷. Най-често обаче се наблюдава институционална автономия. Отделните прокурори на различните нива в йерархията могат да разполагат с незначителна автономия, макар че практиката е доста разнообразна. В Италия прокурорите разполагат със значителен автономен контрол над делата си и без причина не могат да им бъдат изземани дела, но във Франция се прилага принципът за взаимозаменяемост (*indivisibilité*) и ръководителите имат значителна власт, когато разпределят и преразпределят делата и преписките.

В редица прокуратури прокурорите изпълняват надзорни и управленски функции⁵⁸. В по-големите системи особено това обикновено не води до ефективно

56 Главният прокурор може само да преразпредели дело или преписка, не и да го реши лично.

57 Дори в системите, позволяващи йерархична намеса, това правомощие често се упражнява в ограничени мащаби. В Унгария например главна прокуратура рядко упражнява правомощието да поема случаи; по-често тя прави проверка по делото и го връща на съответната прокуратура с указания. Вж. т. 3.1 (в която се обсъжда оперативната самостоятелност на прокуратурата) по-долу.

58 Германия е изключение, тъй като обикновено административните въпроси се решават от специализирано звено на пряко подчинение на ръководителя на прокуратурата, оглавявано от професионален администратор. Обикновено в прокуратурата има многоброен административен персонал, а прокурорите не вършат много административна работа. В Чили управлението на ежедневните дела се възлага на професионален изпълнителен директор, както на регионално, така и на национално ниво, а на национално ниво служителите осъществяват управлението и ръководството, а не наказателно преследване.

ръководство и управление и може в значителна степен да отклони способностите на професионалните прокурори, вместо да бъдат насочени към основните им компетентности. В редица щати в САЩ например административните отдели се оглавяват от прокурори, които не са преминали специално обучение – за разлика от съдилищата, където професионалната администрация се прилага много повече. Предвид малкия брой прокурори в САЩ спрямо броя на делата и преписките, което от своя страна се дължи на относително широкото използване на административен персонал и преобладаващите споразумения по наказателни дела, оскъдните ресурси в прокуратурите могат да се отклонят от основното им предназначение и функции.

Като цяло изглежда ясно, че вътрешното устройство на прокуратурата обикновено се определя от два фактора – необходимостта от съгласуваност с други териториално и йерархично организирани институции като съдебната власт и полицията и необходимостта да се отговори на определени обществени цели и проблеми чрез създаването на специализирани, функционални (нетериториални) звена. Съгласуваността може да засили отчетността, като насочи прокуратурата към потребностите на други лица, докато функционалната специализация осигурява отзивчивост на службата към обществените интереси и легитимните политически цели⁵⁹.

Рядко се откриват основателни мотиви, противопоставящи се на функционалната специализация, но тя повдига въпроси във връзка с вътрешната съгласуваност и съподчинение, тъй като функционалните и териториалните звена могат да попаднат в положителен спор за компетентност по някои дела; тези проблеми обаче вероятно все пак не са по-сериозни от възникващите в работата между различните териториални поделения например – което е и причината всъщност за създаването на функционалните звена. Реформите следователно трябва да структурират отговорностите на определени равнища, които да са в съответствие с устройството на външните организации; устройство, което не е в съответствие с това на останалите институции, например съдилищата или полицията, трябва да се приема само по конкретни и убедителни причини за ефикасност или с оглед постигането на легитимно определена обществена цел, а не поради вътрешни съображения за удобство.

59 Стандартите призовават уклончиво към специализацията като самостоятелна цел, Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 8, макар да не е ясно как това може да се формулира като необходима мярка, отделно от конкретиката на делата и приоритетите в някоя система.

2.2. Бюджетна процедура

Във връзка с бюджетната процедура международните стандарти до голяма степен запазват мълчание⁶⁰, като отразяват силното усещане за респект към основните компетенции на политическите власти⁶¹, които обикновено разполагат с дискреционни правомощия във връзка с бюджета. Стандартите предлагат да се иска мнението на прокурорите при формиране на бюджета⁶²; няма данни обаче, че прокурорите трябва или дори би трябвало да имат определена или разпоредителна роля в рамките на обсъждането на бюджета. Основателно е тълкуването на стандартите, според което те включват общо задължение за осигуряване на адекватно финансиране за обслужване на прокурорските функции⁶³. В действителност логически следва, че отговорните органи носят производното задължение да приведат в изпълнение други задължения съгласно стандартите или най-малко да не предприемат дискреционни действия, които да препятстват изпълнението им; непредоставянето на финансиране очевидно ще представлява отрицание на тези задължения. Въпреки това посоченото производно задължение си остава твърде общо и би било трудно да се поиска определено ниво на финансиране или финансиране за определена дейност на основание на стандартите.

Като цяло прокуратурите остават зависими от законодателя, а често и от изпълнителната власт, във връзка с планирането, подготвянето и одобряването на своя бюджет в рамките на процес, който неизбежно е дискреционен, политически, а често и извън контрола на самата прокуратура. Бюджетът на прокуратурата може да е уреден в конституцията (както в Унгария), а тя често разполага със значителни официални и неофициални възможности да повлияе на първоначалното развитие и обсъждането на проектобюджета (Франция, Унгария⁶⁴, Южна Африка⁶⁵), но няма дискреционна власт. Това е област, чрез която законодателят и из-

60 Само Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 4 упоменава общото задължение на държавите да осигуряват „бюджетни средства“ за „изпълнение на професионалните задължения“ на прокурорите.

61 Вж. например Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 12 („Прокурорите не трябва да допускат намеса в компетенциите на законодателните и изпълнителните власти []“).

62 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 4 (която предвижда, че „в тясно сътрудничество с представители на прокурорите трябва да се установят... адекватни... организационни условия []“).

63 Вж. например Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 4 („Държавите трябва да предприемат ефективни мерки, с които да гарантират, че прокурорите са в състояние да изпълняват своите професионални задължения и отговорности при адекватни... организационни условия, както и адекватни условия относно средствата, и по-специално бюджетните, предоставени на тяхно разположение []“); вж. също Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5(d) („Държавите трябва да предприемат мерки, с които да осигурят, че... прокурорите имат разумни условия на работа като заплащане... съизмеримо с основната им роля... както и че тези условия са уредени със закон []“); Насоки на ООН, член 6 („Със закон, публикувана наредба или правилник се определят... разумни условия за работа на прокурорите [и] адекватно възнаграждение []“).

64 В Унгария главна прокуратура внася бюджета на прокуратурата направо в Парламента.

65 Министерство на правосъдието се допитва до националния директор, когато подготвя проектобюджета на Централното управление на прокуратурата, който внася в Парламента, но директорът няма правомощия да вземе решение.

пълнителната власт запазват най-голямо непряко влияние върху прокуратурата. В България например, макар че Висшият съдебен съвет подготвя свой проекто-бюджет за съдебната система, правителството редовно внася паралелен (и значително по-малък) бюджет, който в действителност се явява основа за парламентарно обсъждане⁶⁶; липсва и обществен преглед на парламентарната бюджетна процедура. В Англия и Уелс бюджетът на прокуратурата се отпуска пряко от министъра на правосъдието в рамките на по-широкия бюджет, предоставен на негово разпореждане от парламента; разпределянето на бюджета се счита, че попада в компетенциите на изпълнителната власт. Дори пряко избраните окръжни прокурори в САЩ обикновено не разполагат с независимо финансиране и договарят бюджета си със законодателните и изпълнителните органи в района, а понякога и с федерални, щатски или общински източници, макар че някои прокуратури разполагат и с независими приходи като програмите за отнемане на имущества. Италианската прокуратура може би разполага с най-големи възможности при определяне на своя бюджет, тъй като поне формално по конституция прокурорите нямат ограничения на разходите, като министерство на правосъдието е длъжно просто да осигури средствата, които прокурорите считат за необходими. Дори там обаче законодателят фактически трябва да вземе решение за разпределянето на средствата, като, разбира се, на практика те не са неограничени.

Някои прокуратури разполагат със значителна независимост при разпределянето на общо предоставения им бюджет, след като същият бъде одобрен, макар че автономността в рамките на прокуратурата варира значително. В Унгария главният прокурор запазва значителен контрол върху окончателното разпределение; в Германия на отделните прокуратури наскоро бе предоставена повече гъвкавост при вземането на решение за разходване на средства, макар дискреционната власт да не се простира до основни функции като разследването; в Англия и Уелс се прилагат вътрешни формули, основаващи се на интензитета на работа, за отпускане на средства на отделните служби. В САЩ окръжните прокурори обикновено имат много широка дискреция при разпределянето на бюджета и, както бе отбелязано, италианската система предоставя на прокуратурата почти пълна свобода.

Макар че тази финансова зависимост създава потенциал за неправомерно влияние, отделянето на бюджетната процедура в прокуратурата от останалите институции и техните политически обсъждания не представлява непременно положителна цел. Дори най-независимата прокуратура се финансира с обществени средства, към чието усвояване обществото основателно проявява интерес. Също така законодателят, който разпределя тези средства, носи пряка политическа отговорност пред избирателите за взетите от него решения, поради което ефективно и легитимно балансира действията на прокуратурата⁶⁷.

66 Често някоя организация от изпълнителната власт – Министерството на финансите, Бюджетното ведомство или Министерството на правосъдието – подготвя окончателния проектобюджет (например съответно в Чили, Англия и Уелс, Германия) и по този начин прокуратурата участва само с възможност да изкаже становище.

67 Схемите за независимо финансиране са свързани със специфични за тях опасности за неутралитета. Автономното финансиране например, като постъпването на средствата от присъдени суми в бюджета на прокуратурата, както това става чрез програмите за отнемане на

Все пак някои модели на финансиране могат да направят опасността от неправомерно политическо влияние по-умерена, без да накърняват отчетността – многогодишни субсидии, блокови субсидии с минимални указания относно вътрешното разпределение и стандартизиране на бюджетното разписание (т.е. да се избегнат извънредни решения, които е по-вероятно да следват определени решения на прокурора). Малко от разгледаните държави сериозно прилагат подхода на многогодишните или блокови субсидии, например Франция, където наскоро се въведе петгодишен бюджетен цикъл, а също и Англия и Уелс. Там министерство на финансите разпределя бюджета в рамките на тригодишен цикъл. В някои щати в САЩ се прилагат формули, отчитащи броя на населението и ръста на престъпността с оглед достигане до стандартизирани бюджетни разчети, но това са относително сурови показатели за действителните потребности предвид значителното вариране на фактори като сложност на престъпленията, действия на полицията, съдебни политики, наличие на алтернативи за приключване на производството и политика на прокуратурата. В резултат от това някои прокуратури в САЩ се опитват да разработят по-подробно оценяване на работната натовареност.

Още по-важно от определен технически модел обаче е изграждането на култура, при която използването на бюджетните правомощия за предопределяне на отделни прокурорски решения или промяна в институционалната политика не се насърчава. В редица от разгледаните в докладите системи се установява отдаденост към подобна култура.

Независимо от прилагания модел възможно е и е в съответствие с международните стандарти в него да се вградят прозрачни бюджетни процедури. Макар че има определени разходи (във връзка с текущи разследвания на организираната престъпност например), които трябва да останат поверителни, по принцип няма основание редовното разпределяне на средства за прокуратурата, а и обсъжданията, водещи до него, да не бъдат крайно прозрачни.

Някои от разгледаните организации обаче се отличават със слаба прозрачност на процедурите за обсъждане и разпределяне на бюджета. В Чили *Ministerio Público* договаря проектобюджета си пряко с министерство на финансите, но не прави този процес публично достояние. В България Висшият съдебен съвет се отчита за разходите си пред парламента, но както бе отбелязано по-горе, бюджетната процедура в самия парламент не е публична. В по-общ смисъл липсата на стандартизация на бюджетната процедура намалява прозрачността. Може да се твърди, че по-прозрачният и стандартизиран процес на разпределяне може реално да ограничи оспорването на бюджета, като обсъжданията напуснат нивото на ежедневните политически въпроси или като се осигурят съгласувани показатели за разпределяне, които ще бъдат ревизирани при необходимост, а не всяка година⁶⁸.

имущество, често срещани в САЩ, могат да насърчат прокурорите да вземат решения въз основа на доброто имуществено състояние на лицето, а не на вината.

68 В Германия например не е необичайно прокурорите публично да подемат оплаквания за неадекватно финансиране или недостатъчно щатно осигуряване като средство за натиск

Не са много прокуратурите, в които бюджетните процедури включват ясни цели относно резултатите от работата и показатели за постигането им – например в Англия и Уелс това се прави – което може да се твърди, че е свързано с относително по-малката прозрачност на бюджета и планирането на политиката, тъй като липсата на разумни показатели ограничава възможностите на общественият, а дори и други институции, да разберат и да вземат участие в процеса за определяне на политиката. В Южна Африка и САЩ опитите за обвързване разпределянето на средства с ясни измерители за изпълнение може би са най-напреднали, макар да не е ясна колко успешни са били тези усилия⁶⁹. Във всеки случай техническите разчети на бюджетните потребности не могат сами по себе си да осигурят отчетност, която изисква и политически компонент – определянето на точен бюджет все повече се превръща в техническа процедура, но успешното одобряване на бюджета продължава да бъде политически процес.

2.3. Статут на главния прокурор

В някои системи най-високопоставеният прокурор или официалният ръководител на прокуратурата се превръща в звено за връзка между функциониращата система на прокуратурата и политическите власти. Тази фигура рядко провежда действия по наказателно преследване или пряко ръководство на работата на прокурорите⁷⁰, като вместо това управлява по-широко ведомство, към което се числи и прокуратурата, а също така главният прокурор може да делегира много от формалните си правомощия на по-нископоставено длъжностно лице, което реално ще ръководи прокуратурата. Във френския *Parquet* например няма един, а 35 главни прокурора в апелативните съдилища, с еднакъв статут, на подчинение на министъра на правосъдието⁷¹. В Южна Африка министърът на правосъдието и президентът разполагат със значително влияние върху общата политика на Централното управление на националната прокуратура, но решението за наказателно преследване по определени дела се взема изцяло от националния директор⁷². Този модел може да внесе известна политическа изолация, макар че тя не бива да се надценява; редица главни прокурори участват пряко при вземането на ежедневни решения в службата си, особено в по-малките страни.

върху Министерство на правосъдието.

69 В САЩ тези инициативи не са централизирани, а резултатите са трудно съпоставими за множеството автономни и силно отличаващи се прокуратури.

70 В Англия и Уелс директорът на прокуратурата е на подчинение на Министъра на правосъдието, който се явява само по дела с голям обществен отзвук или в областта на правата на човека.

71 Главният прокурор в касационния съд номинално е с най-висок ранг, но правомощията му се простират единствено спрямо този съд. Системата в Австрия е сходна. Там главният прокурор действа извън рамките на прокуратурата и единствената му задача е да се явява пред върховния съд.

72 Министърът на правосъдието може да изиска от националния директор да мотивира решението си.

В съответствие с този модел повечето главни прокурори са политически назначени по определен начин, т.е. от политическите власти в рамките на повече или по-малко дискреционна процедура⁷³, като често могат да бъдат отстранявани от тях, макар и само на определени основания в рамките на строго уредена процедура⁷⁴. В някои държави, въпреки че първоначалното назначение е политическо и дискреционно, прокурорите имат статут на държавни служители и се определя последващата им несменяемост, а по-нататъшната намеса от страна на политическите власти е недопустима⁷⁵. В Англия и Уелс например директорът на прокуратурата се определя от министъра на правосъдието след открит конкурс и е на негово подчинение, но обикновено се назначава с тригодишен договор с възможност за продължаване за срок от две години⁷⁶. В съответствие с такова ограничено политическо участие на назначените лица могат да бъдат поставени ограничения относно политическата им дейност (Унгария). На другия край на спектъра назначаването на окръжните прокурори в САЩ е в рамките на политическа процедура на пряк избор, която често изисква значителни финансови средства и политически връзки, както и умения, които не са пряко свързани с реалната работа като ръководител на прокуратура.

Както при определянето на бюджета и по-общо надзора от страна на законодателната и изпълнителната власт⁷⁷, прякото участие на политическите власти в кариерата на главния прокурор може при определени обстоятелства да представлява потенциално проблемна намеса в независимостта на прокуратурата, особено когато вътрешната ѝ организация предоставя на главния прокурор значителна дискреция и правомощия, както в Унгария⁷⁸. В България трите назначения на главни прокурори, направени в рамките на настоящата конституционна уредба, са силно повлияни от партийнополитически съображения, но

73 В Южна Африка президентът назначава националния директор на прокуратурата до голяма степен по свое усмотрение. В Англия и Уелс министърът на правосъдието назначава по свое усмотрение главния прокурор. В Унгария президентът номинира, а парламентът одобрява главния прокурор. В Германия на федерално ниво Министърът на правосъдието номинира главния прокурор под условие за одобрение от Bundesrat, а го назначава президентът. Системата в Чили предвижда множество пластове на обществено и политическо участие. Кандидатите за Fiscal Nacional участват в открит конкурс, в резултат от който върховният съд препраща петима кандидата на президента. Назначеното от него лице се утвърждава от сената на специално заседание.

74 В Южна Африка президентът и парламентът съвместно одобряват временното отстраняване или освобождаването на националния директор на прокуратурата. В Унгария президентът препоръчва, а парламентът одобрява отстраняването на главния прокурор при наличие на конкретно изброени основания или при констатация за неспособността му да изпълнява длъжността си, т.е. обща хипотеза, обхващаща всички останали възможни случаи.

75 Такова е положението в много провинции в Германия, където назначеният главен прокурор е държавен служител и може да бъде отстранен само при наличие на конкретно изброени основания.

76 Англия и Уелс са добър пример за културната предопределеност на немесемата като норма. Директорът на прокуратурата се разглежда като независим от изпълнителната власт – гледище, което отдавна предшества създаването на Прокуратурата на Короната. Основна задълженост в Англия и Уелс всъщност буди независимостта от полицията, а не от самото правителство.

77 Вж. т. 4.2 и 4.3 по-долу.

78 В Унгария се води значима и оживена дискусия относно назначаването и твърденията за политически пристрастия на главните прокурори.

в никой от случаите няма обществено обсъждане на възможните кандидати. Прокурорите в Германия проявяват загриженост във връзка с неотдавнашното отстраняване или принудително пенсиониране на двама провинциални главни прокурори поради политически несъгласия с провинциалните министри на правосъдието.

На практика формалният политически контрол може да се ограничи чрез внедряването на прокурори на министерски длъжности – като в Италия, където предимно магистрати съставляват висшите кръгове на държавните служители в министерство на правосъдието⁷⁹, – а при случай известна доза политическо участие е неизбежна и може да представлява основен канал за отчетност на службата пред политическите представители на обществото. Никоя от разглежданите системи не създава действително независим и отговорен ръководител на прокуратурата.

2.4. Статут на отделните прокурори

В съответствие със задължението на прокуратурата да действа неутрално, международните стандарти изискват кариерата на прокурорите – от назначаването през повишаването до пенсионирането им – да бъде ясно уредена⁸⁰, така че да няма дискриминация срещу нито една група квалифицирани лица⁸¹, което имплицитно изисква решенията във връзка с нея да не засягат капацитета на службата като цяло да взема неутрални решения относно повдигането на обвинения или провеждането на други дейности, поверени ѝ от обществото⁸².

Назначаване. Международните стандарти във връзка с назначаването са много общи и предимно осигуряват квалифициран във всяко отношение кандидат да не бъде отхвърлян на дискриминационни основания⁸³, но те не определят

79 Участието на прокурорите в администрацията на изпълнителната власт обаче повдига редица въпроси относно преплитането с политическия живот – за опасността не от пряк контрол от страна на изпълнителната власт, а от вътрешен подбор.

80 Вж. Насоки на ООН, член 6 („Със закон или обнародван правилник или наредба се установяват разумни условия за работа на прокурорите, адекватно заплащане и при необходимост несменяемост, право на пенсия и възраст на пенсиониране [“]).

81 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5(a) („Държавите предприемат мерки за осигуряване... назначаването, повишаването и преместването на прокурори в съответствие със справедливи и безпристрастни процедури, включващи гаранции срещу всякакви подходи, облагодетелстващи интересите на конкретни групи и изключващи дискриминацията на основания като пол, расова принадлежност, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, национален или обществен произход, връзки с национално малцинство, имущество, произход или друго лично положение [“]).

82 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 25 („Прокурорите трябва да се въздържат от дискриминация на всякакви основания като пол, расова принадлежност, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, национален или обществен произход, връзки с национално малцинство, имущество, произход, увреждания или друго лично положение [“]).

83 Насоки на ООН, член 2(a) („Държавите осигуряват... [к]ритериите за подбор на прокурори да включват гаранции срещу назначения, основаващи се на пристрастия или предубежде-

минималната степен на компетентност⁸⁴. Някои държави от континентално-правната традиция изискват значителна образователна подготовка, положени изпити и стажове (Франция, Германия, Италия), като включват и изпитателни срокове (Германия, Унгария), и преглед на изпълнението (Германия, Унгария); изискванията при постъпване в държавите на общото право са до известна степен по-ниски, например само за наличие на диплома по право, макар че в Англия и Уелс също има изпитателни срокове. В България първоначалното назначение не се основава на ясни критерии, като откритият конкурс за постъпване в системата бе въведен едва наскоро. В Германия отхвърлянето на молба за назначаване може да се обжалва; макар че такива жалби се правят рядко, възможността за тях увеличава прозрачността в процедурата и не насърчава личния или политически фаворитизъм⁸⁵.

Несменяемост. Повечето системи осигуряват известна защитна форма на несменяемост за редовите прокурори, макар че е възможно тя да не се прилага по отношение на висшите ръководители и назначенията на най-висока длъжност, които са обект на по-непосредствена политическа дискреция⁸⁶. В общи линии това положение е в съответствие с международните стандарти, които призовават кариерата на прокурорите да не търпи непропорционален натиск⁸⁷. В някои

ния, изключващи всякаква дискриминация на лицата въз основа на расова принадлежност, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален, обществен или етнически произход, имущество, произход, икономическо или друго лично положение, с изключение че изискването кандидатът за заемане на прокурорска длъжност да бъде гражданин на съответната страна не се счита за дискриминационно []“); вж. още Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5(a). За сравнение процедурата в Германия – там административният ръководител, в чието ведомство има свободна длъжност, предлага конкретен кандидат (от положилите стандартен изпит) на главния прокурор и представителите на прокурорите – жени и на прокурорите с увреждания, които правят препоръка до министъра на правосъдието. Законодателството в Южна Африка относно назначенията предвижда, че личният състав в националното управление на прокуратурата трябва „в общи линии да отразява расовия състав и съотношението между мъжете и жените“ в страната (Закон за централното управление на националната прокуратура 32/1998, член 8), като националният директор следва да определи конкретните изисквания. Около 70 процента от служителите в управлението са от „по-рано намиращите се в неравностойно положение“ расови групи от населението (Годишен доклад 2005/6, Централно управление на националната прокуратура, 2007, стр. 74); свръхпредставени обаче все още са расовите групи на индийците/азиатците и белите.

84 Насоки на ООН, член 1 („За прокурори се избират почтени и способни лица с подходящо образование и квалификация []“).

85 В известен смисъл влиянието при назначаване поставя по-малко проблеми, отколкото влиянието върху текущите аспекти от кариерата на прокурорите, тъй като то се простира до момента на първоначалното назначаване; същевременно покровителството чрез назначаване често създава задължения в различни форми, които могат да породят възможност за непропорционално влияние, а системното предубеждение към някои групи кандидати може да доведе до институционална култура, при която се благоприятстват определени резултати и решения без необходимост от пряка, текуща намеса по отделни случаи.

86 В много от щатите в САЩ прокурорите са напълно подчинени на окръжния прокурор, макар в някои отношения да се ползват с някои от защитните механизми на държавната служба. На практика при избора на нов окръжен прокурор обикновено се заменят единствено висшите длъжности. В Унгария несменяемостта на ръководни длъжности се решава по усмотрение на главния прокурор, макар че на практика такива прокурори рядко се отстраняват.

87 Насоки на ООН, член 6; Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5(a), (c) – (d) („Дър-

страни прокурорите са държавни служители със сигурна работа (Италия, Германия, Унгария, Южна Африка), докато в други ръководителите (Чили⁸⁸) или главният прокурор (САЩ) разполагат със значителна дискреция при освобождаване на подчинените им.

Продължителните изпитателни срокове или периоди на обучение (до пет години в България⁸⁹, три до пет години в Германия, четири в Унгария⁹⁰, две в Англия и Уелс, 12 месеца в Южна Африка) преди първоначалното пълно назначение могат да ограничат практическата независимост на отделния прокурор, тъй като е възможно решенията му да се повлияват от съзнанието, че висшестоящите спрямо него могат да откажат да го направят несменяем. Някои провинции в Германия възприемат по-продължителни изпитателни срокове. В Хесе например наскоро бе въведен петгодишен изпитателен срок за всеки новоназначен прокурор; въпреки обосновката на това действие, което подобрява ефикасността, уредбата фактически може да увеличи податливостта на отделните прокурори на политически или организационен натиск. Подобно на това неограничената дискреционна власт за освобождаване на прокурори (Чили, САЩ) може да повлияе преценката на прокурорите при вземането на решения по дела. В отсъствието обаче на определено право или изискване, отделните прокурори да се ползват с определена независимост при вземане на решенията си, последиците от дълги изпитателни срокове не са проблем, при положение че автономията на решенията на службата като цяло се зачита.

Повишение. Международните стандарти предвиждат, че системите за повишение, когато има такива⁹¹, трябва да се основават на обективни, но не непременно количествени фактори⁹². На практика атестирането за целите на повишението обикновено е бюрократичен процес, основан изцяло на старшинството (на

жавите трябва да приемат мерки, за да осигурят: а) преместването на прокурорите да става в съответствие със справедливи и безпристрастни процедури...; с) мобилността на прокурорите да зависи и от потребностите на службата; д) **прокурорите да разполагат с разумни условия за работа като възнаграждение, несменяемост и пенсия, съизмерими с основополагащата им роля, с подходяща възраст за пенсиониране, както и тези условия да бъдат уредени със закон** []⁸⁸).

88 Официално помощник-прокурорите са несменяеми до навършването на 75 години, но могат да бъдат отстранени поради небрежност, а на практика висшестоящите разполагат със значителна оперативна самостоятелност.

89 През 2003 г. изпитателният срок бе продължен до пет години, а окончателното назначаване се постави в зависимост от положителна атестация в резултат от критики срещу липсата на ефективни дисциплинарни мерки при злоупотреба с правомощия, корупция и лошо изпълнение.

90 Тук се включват три години като стажант и една година като правен секретар при прокурор (*titkár*) преди първоначалното назначение.

91 Очевидно стандартите разглеждат възможността в прокуратурата да няма система за повишаване. Вж. Насоки на ООН, член 7 („Повишаването на прокурорите, *при наличие на подобна система...*“)(курсивът наш).

92 Насоки на ООН, член 7 („Повишението на прокурорите... се основава на обективни фактори, по-специално професионалната квалификация, способностите, почтеността и опита, а решение във връзка с него се взема в съответствие със справедливи и безпристрастни процедури []“); Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5(б) („**Държавите трябва да вземат мерки за осигуряване уредбата на кариерата на прокурорите, тяхното повишаване и мобилност в съответствие с известни и обективни критерии като компетентността и опита** []“).

практика в Италия, където повишението е почти изцяло автоматично⁹³) или на съчетание от лични „качества на работното място“ и количествени измерители на изпълнението. Във всеки от двата случая повишението често няма особена връзка с разумното оценяване на цялостната ефективност на системата или с компетентността на отделния прокурор⁹⁴. В Чили например много прокурори и редица главни помощник прокурори се оплакват от краен субективизъм в процеса на атестиране за целите на повишение.

Ограничения на дейностите. Тъй като обществото има интерес да осигури прокурорите да упражняват функциите си неутрално, държавите ограничават не само възможността на външни лица да се намесват в дейността на прокуратурата, но често поставят ограничения и на извънпрофесионалните или лични дейности на прокурорите. Причината е, че личните интереси на прокурорите могат да засегнат техния неутралитет по абсолютно същата логика като външната намеса в тяхната независимост. Международните стандарти не изискват изрично и не препоръчват ограничения на дейността, но (с отбелязаното по-долу изключение) тяхната формулировка по никакъв начин не се противопоставя на инак обосновани по политически съображения ограничения.

Държавите често забраняват заемането от прокурори на политически длъжности по назначение или избор (България⁹⁵), както и на длъжности в държавното управление и служба (Франция), но тази практика не е единна⁹⁶. В Чили личната политическа свобода на прокурорите е значително ограничена. Забранено им е да вземат участие във всякакви политически дейности, например членуването в профсъюзи или участието в политически събрания, освен гласоподаването. В Южна Африка прокурорите могат да членуват в профсъюзи, но им е забранено да стачкуват, тъй като изпълняват „основополагаща служба[;]“⁹⁷ могат да членуват в политически партии, но не могат да ръководят или да се изказват на публични политически срещи, нито да подготвят или публикуват текст или реч, която да подкрепя или накърнява интересите на някоя политическа партия. В САЩ, както и в Англия и Уелс, има сравнително малко ограничения на външните дейности на прокурорите⁹⁸ – където окръжният прокурор разполага със значителна дискреция да освобождава от длъжност.

93 Вж. обсъждане на атестирането по-долу.

94 Правото на прокурорите в Германия да обжалват отрицателната атестация на техен ръководител пороци тенденция към цялостно положителни атестации и намали практическото им значение в процеса на повишаване.

95 Магистратите могат временно да спрат изпълнението на своите задължения, за да заемат длъжности по назначение или след провеждане на избори, като длъжността им се пази до тяхното завръщане, а времето, през което са заемали определени държавни длъжности, изискващи юридическо образование, се зачита за целите на повишението. Все пак подобно преминаване от един вид кариера към друг се наблюдава сравнително рядко.

96 В САЩ повечето окръжни прокурори са пряко избираеми длъжностни лица. В Италия мнозина прокурори се избират за заемането на длъжности, докато са в служебен отпуск, а след приключване на изборния си мандат се възстановяват на съответната длъжност.

97 **Government Gazette (Южна Африка), GNR.1216 от 12 септември 1997 г. Прокурорите обаче** вземат участие в по-обширните стачки на държавни служители през 2001 г. и 2007 г.; няма ясни данни за последвали уволнения след тези стачки.

98 Далеч от забраната за политическа дейност, в САЩ е обичайно от помощник прокурорите да се поиска активна подкрепа за преизбирането на окръжния прокурор.

Италия поставя съвсем малко ограничения върху дейностите на своите прокурори, като им позволява да изпълняват активно и други държавни длъжности на пълно или непълно работно време, както и да преминават от една длъжност на друга. Това води до заличаване на границите между прокуратурата и политическата класа, предвид ангажирането на прокурори по политически въпроси. В края на своя политически мандат прокурорите обикновено се връщат към предишната си дейност и могат дори да се окажат в положение да водят наказателно преследване или да съдят политици, с които са взаимодействали⁹⁹.

Някои държави забраняват прокурорите да печелят от други дейности – понякога единствено от такива, свързани с правото, а понякога и без да се държи сметка за вида им. Във Франция и Южна Африка прокурорите трябва да имат разрешение от висшестоящия, за да получават външни доходи¹⁰⁰; в Германия правната работа извън прокуратурата е забранена¹⁰¹; а за други видове външни доходи се изисква разрешение на ръководителя (което се получава рядко); Унгария ограничава външната икономическа дейност и изисква от прокурорите да декларират публично своето имущество преди първоначалното си назначение и впоследствие на всеки три години.

В допълнение към тези конкретни ограничения редица системи, поне официално, се стремят към някаква неясна мярка на съдържаност – в Германия например от прокурорите се изисква да проявят „съдържаност“ (*Zurückhaltung*) и „умереност“ (*Mäßigung*) в обхвата на политическата си дейност – но подобни стандарти по принцип трудно се прилагат¹⁰². Във всеки случай няма повелителна причина за ограничаване на всички външни дейности, дори платените, а международните стандарти всъщност подсказват, че някои видове външни дейности или принадлежност, например членство в профсъюзи, професионални сдружения или научни организации, могат всъщност да допринесат за ефективността и независимостта на прокурорите¹⁰³. Със сигурност в някои

99 Един от магистратите отбелязва: „Политическите партии са убедени, къде правилно или не, че магистратът заема длъжност с реална, тежка, често брутална власт... и затова е подходящо да се установят персонални канали за комуникация с нея“. A. Beria d'Argentine, „Perchè a tanti magistrati non piace il 'giudice candidato“, *Corriere della Sera*, 28 април 1979 г., стр. 1.

100 В Южна Африка националният директор одобрява тази молба.

101 Прокурорите могат да публикуват книги и статии, да изнасят лекции в университети и доклади на конференции, както и да вземат участие при изпитването на студенти по право.

102 Неясните правила също са свързани с определен риск. По-специално забраната за политическа дейност трябва да се определи с известна степен на точност, тъй като неясно формулирана забрана може по-лесно да доведе до злоупотреби с оглед потушаването на вътрешни критики в прокуратурата.

103 Вж. например Насоки на ООН, член 8 („Както и останалите граждани, прокурорите разполагат със свобода на... сдружаване и провеждане на събрания. По-специално те имат право да участват в общественото обсъждане на въпроси от областта на правото, правораздаването, утвърждаването и защитата на правата на човека, както и да членуват или създават... организации... без неблагоприятни професионални последици поради... своето членство в законни организации. При упражняването на тези права прокурорите всякога действат в съответствие със закона и признатите стандарти и етични норми на своята професия [1⁴]“) и член 9 („Прокурорите свободно членуват и създават професионални сдружения или други организации, които представляват техните интереси, да подобряват професионалното обучение и да защитават техния статут [1⁴]“); Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп.

системи профсъюзите и сдруженията са доста ефективни, когато представляват организационните интереси на прокурорите (Франция). Ограниченията на външните дейности не бива да ограничават колективната възможност на прокурорите да осигурят собствената си ефективна работа или взаимодействие с други обществени или политически фигури; с други думи ограниченията не бива да изолират прокурорите от широкия процес на формиране на политиката.

2.5. Индивидуална отговорност на прокурорите

Атестиране. Международните стандарти във връзка с атестирането са твърде общи и единствено отбелязват, че прокурорите се атестират съобразно обективни критерии¹⁰⁴. Наистина би било трудно да се наложи единен стандарт за атестиране предвид множеството модели на административен надзор над прокурорите – от почти пълна независимост до силна централизация. За атестирането, което може, ако е добре замислено, да увеличи ефективността и да насърчи отчетността, няма обаче концептуално или правно препятствие.

Периодичните атестации на прокурорите и съдиите в хода на дългогодишната им служба са основна организационна характеристика на системите от континентална Европа, които набират служителите си сред завършилите право без предходен професионален опит. Атестациите изпълняват редица функции. Най-напред проверяват дали младите магистрати са придобили необходимите професионални компетентности, след което се избират най-квалифицираните за попълване на вакантните длъжности на по-високите нива в системата. Във Франция изпълнението на всеки прокурор се атестира на всеки две години в допълнение на атестирането за целите на повишението, а в Унгария се провежда сравнително пълно, макар и количествено, измерване на резултатите от работата на прокурорите.

Въпреки това съвсем малко от изследваните държави са развили ефективни системи за атестиране на работата на прокурорите в рамките на процедура за повишение или не. Много прокурори и редица главни помощник прокурори в Чили се оплакват от крайния субективизъм в процедурата за атестиране, както и от липсата на връзка между показателите при атестиране и постигането на разумни резултати. Тъй като прокурорите могат да бъдат освобождавани при ниски атестации, някои наблюдатели изразяват загриженост, че системата би могла да насърчава проявите на угодническо поведение; макар че процедурите за отстраняване генерират потенциал за индивидуална зависимост, възмож-

6 (по подобие на Насоките на ООН, като добавя „упоменатите по-горе права могат единствено да се ограничават, доколкото това е уредено със закон и е необходимо за запазване на закрепеното в конституцията положение на прокурорите. При нарушение на упоменатите по-горе права, трябва да се осигури ефективно средство за защита []“); Стандарти на МАП, стандарт 6 (прокурорите „трябва да имат право... да създават и членуват в професионални сдружения или други организации, представляващи техните интереси, да подобряват професионалното си обучение и да защитават своя статут“).

104 Стандарти на МАП, стандарт 6 (пети параграф).

ността за толкова явна корупция обаче вероятно се компенсира от силните устои на гражданското общество, правната професия и независимите медии, които обикновено проявяват бдителност при отразяването на промени в персонала на прокуратурата.

Италия е може би краен пример за липсата на разработена ефективна система за атестиране на институционалното или индивидуалното изпълнение. На всеки четири години се провеждат общи проверки на изпълнението на прокурорите, но като цяло те протичат формално. Всъщност атестирането се приема като нарушение на прокурорската независимост – до голяма степен поради организационната и политическа независимост на Висшия съвет на магистратите, който отговаряше за тълкуване на изискването за атестиране на своите членове, което доведе до това, почти всички прокурори да бъдат постепенно повишавани в най-висок ранг, дори при отсъствието на свободни длъжности.

Практиката в страните от общото право е разнообразна. В Англия и Уелс има установена традиция за тримесечни и годишни атестации. За всяка степен и функция има определени качества и поведения, отразяващи правните и управленски способности, спрямо които прокурорите се атестират, както и лични цели, определени от ръководителите; тези атестации са важен фактор в процедурата по повишение. В САЩ, от друга страна, атестирането не е ясно установено и се съсредоточава върху цялостното поведение и нагласи, например броя осъдителни присъди, а не върху конкретни служебни цели и задачи. Това отчасти може да се дължи на крайно децентрализирания характер на системата и дискреционната власт на пряко избраните окръжни прокурори. В допълнение традиционните измерители на изпълнението – като броя осъдителни присъди, прекратени производства и броя лишени от свобода – значително се различават в зависимост от вътрешната политика на службата и не са добър показател за индивидуалното изпълнение, особено ако съответната прокуратура работи и по други програми, освен свързаните със съдопроизводството, например оказва съдействие на пострадалите от престъпления (на федерално ниво има значително по-добре развити показатели за изпълнение).

Дисциплинарни производства. Предвид риска от използване на дисциплинарните производства за наказването на прокурори по лични подбуди или за вземането на непопулярни или неблагоприятни решения по отделни дела, стандартите са по-ясни и категорични при определяне на допустимите процедури за налагане на дисциплинарна отговорност на прокурорите, макар все още да са твърде общи¹⁰⁵. Границите на дискрецията в дисциплинарното производство

¹⁰⁵ Насоки на ООН, член 21 („Дисциплинарните нарушения на прокурорите се основават на закон или правилник. Жалби срещу действия на прокурори, попадащи очевидно извън обхвата на професионалните стандарти, се разглеждат своевременно и справедливо в рамките на подходящи процедури. Прокурорите имат право на справедлив процес. Решението е предмет на независим преглед []“), и член 22 („Дисциплинарното производство срещу прокурори гарантира обективна преценка и решение. Производството се определя в съответствие със закона, кодекса за професионално поведение и други установени стандарти и етични правила и в светлината на настоящите насоки []“); Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 5 („Държавите вземат мерки за осигуряване, че... д) дисциплинарното про-

могат обаче логически да се изведат от общото предписание, че прокуторите са неутрални при вземане на решения, тъй като всяка процедура, водеща дори непряко до наказването на прокурори заради техни решения, би могла да произведе охлаждащ ефект, противоположен на предназначението на стандартите¹⁰⁶.

Във всички държави има процедури за налагането на дисциплинарна отговорност на прокуторите. Повечето предвиждат неформални предупреждения или санкции, които може да не доведат до писмено отбелязване в служебното досие на прокурора. Официално дисциплинарното производство се открива за определени видове нарушения¹⁰⁷, макар в някои случаи списъците да са крайно неясни и общи (например в Италия¹⁰⁸). Процедурата най-често включва образуване, разследване и налагане на определени санкции. Правото на образуване на дисциплинарно производство и на постановяване на решение по него може да се поделя между две длъжностни лица – което следва разделението между правомощията на прокуратурата и тези на съда в рамките на обикновената правораздавателна система (както например в Германия¹⁰⁹ и отчасти в България¹¹⁰). Макар процедурата обикновено да протича в рамките на прокуратурата, обжалването понякога е пред редовните съдилища (Англия и Уелс, Германия); в Италия една трета от участниците в специалните дисциплинарни заседания на Висшия съвет на магистратите трябва да бъдат депутати.

-
- изводство срещу прокуторите се урежда със закон и гарантира справедлива и обективна преценка и решение, което следва да бъде предмет на независим и безпристрастен преглед; е) прокурорите имат достъп до удовлетворителна процедура за обжалване, включително до съд, при необходимост, в случай на засягане на тяхното правно положение []“). Вж. също Стандарти на МАП, стандарт 6 (петти параграф)(прокурорите имат право на „обективни... решения в рамките на дисциплинарното производство []“).
- 106 При необичаен случай на обжалване в Англия и Уелс, когато освободен служител иска съдебен преглед, **Court of Appeal посочва, че правото на Прокуратурата на Короната да освободи прокурор не се простира до дисциплинарни производства, които представляват намеса в независимостта на прокурорските решения.** Regina v Crown Prosecution Service *ex parte* Hogg (1994).
- 107 Вж. Проект на кодекс за професионално поведение на прокурора, член 14 (където се изброяват различни „нарушения срещу правораздаването“) и член 15 (където се урежда дисциплинарното производство в рамките на Правилника за персонала на ООН или Правилника на Съда).
- 108 В Италия на магистратите се налагат санкции в рамките на дисциплинарно производство, когато „не изпълняват своите задължения и действат в рамките на длъжността или извън нея по начин, който ги прави недостойни за доверието и уважението, с което се ползва съдът, или когато застрашават престижа на магистрата“, Кралски указ от май 1946, № 511, член 18.
- 109 В Италия например министърът на правосъдието или главният прокурор при Върховния съд могат да поставят в ход дисциплинарно производство, което се развива пред дисциплинарни състав на Висшия съвет на магистратите. В Чили обаче ръководителят определя разследващ прокурор и решава случая. Във Франция министърът на правосъдието до голяма степен съсредоточава и двете правомощия, макар че трябва да се допита (по необвързващ начин) до Висшия съвет на магистратите. В Унгария висшестоящите до голяма степен провеждат цялото производство самостоятелно, макар че могат да определят и разследващ прокурор.
- 110 Дисциплинарното производство се образува по инициатива на съответния административен ръководител, министъра на правосъдието или петима члена на Висшия съдебен съвет. Производството се развива пред състав, включващ членове на Висшия съдебен съвет, определени чрез жребий, които отговарят пред пленарния състав на Съвета. В този смисъл Съветът като колективен орган може едновременно да образува и решава определено дисциплинарно дело.

В САЩ по-конкретно дисциплинарното производство в рамките на щатските асоциации на юристите може понякога да замести или да протича успоредно с вътрешните дисциплинарни заседания, тъй като прокурор, който е наказан и лишен от правоспособност, по принцип не може да работи като такъв. На практика дисциплинарното производство се образува съгласно вътрешни процедури в прокуратурата или от други държавни органи. В редица държави възможността частни лица да инициират дисциплинарно производство или да се оплачат не са официално закрепени или широко достъпни¹¹¹.

На практика в редица държави дисциплинарното производство не се прилага често¹¹², като по-голямата опасност не е за прокурорската независимост поради прекомерни наказания, а за строгата отчетност в една самоизолираща, самозащитаваща се гилдия, която няма склонност да се контролира. В България например медиите отразяват случаи на значителни нарушения от страна на прокурори, включително репортажи за това, че някои от тях са свързани с организираната престъпност, а социологически проучвания сочат, че в прокуратурата има корупция; въпреки това има само няколко случая на наложена на прокурори дисциплинарна отговорност за грубо неизпълнение на служебните им задължения.

Гражданска и наказателна отговорност. Международните стандарти забраняват налагането на „необосновани“ граждански или наказателни санкции¹¹³, но по подразбиране се оказва, че няма абсолютна пречка за налагането им, ако са обосновани. Държавите предвиждат различни имунитети. Някои предвиждат известен имунитет срещу повдигането на обвинения (САЩ), за изказвания в съда (Франция, донякъде САЩ) или за действия в кръга на службата (Унгария, Южна Африка, донякъде САЩ). В държавите, където действа принципът за законност или задължително наказателно преследване, прокурорите могат да носят отговорност за непровеждането на разследване или за наказателно преследване на невиновно лице (както в Германия). В някои държави на политически назначени или други високопоставени прокурори могат да се повдигат обвинения, ако постоянният им имунитет бъде снет от главния прокурор или законодателя (Унгария). В някои държави прокурорите се обезщетяват (Франция, Италия; Германия и Унгария – за умишлени действия), докато други финансират застраховки срещу професионална отговорност (Германия, САЩ). Във всеки случай в повечето страни съдебните решения за вреди срещу прокурори са необичайни.

111 В Южна Африка Звеното за управление на интегритета в Централното управление на националната прокуратура през 2005 г. създава нарочна безплатна телефонна линия, за да осигури както на служителите в управлението, така и на обществеността механизъм за съобщаване на проблемите, свързани с работата на прокурорите.

112 Във Франция се образуват до 50 дисциплинарни производства годишно; в Унгария тези производства също са редки. В Германия голяма част от нарушенията, допуснати от прокурорите, се решават неформално чрез писмени актове, санкциониращи техните действия, издадени от висшестоящите без провеждане на дисциплинарно производство.

113 Насоки на ООН, член 4 („Държавите осигуряват възможност прокурорите да изпълняват своите професионални функции без смущения, препятствия, тормоз, неправомерна намеса или необосновано налагане на гражданска, наказателна или друга отговорност []“).

2.6. Обучение

Международните стандарти считат текущото обучение за задължение на прокурорите¹¹⁴. Доколкото положителните аспекти на независимостта, отчетността и неутралитета могат да се постигнат чрез професионалната етика (т.е. не само с организационни мерки), първоначалното и текущо обучение на прокурорите може да бъде важен принос за повишаване капацитета на прокуратурата.

Почти всички системи изискват прокурорите да имат висше юридическо образование; в много от държавите на континенталното право се предвиждат дълги периоди на първоначално обучение или в специализирани заведения (Франция – две години; Южна Африка – шест месеца), или в рамките на стажове на работното място (Германия – две години; Унгария – три години). В Англия и Уелс, от друга страна, встъпителните програми са пригодени към подготовката на нови прокурори.

Други системи, например САЩ, изискват незначително или почти никакво първоначално обучение, освен юридическо образование; в България едва през 2002¹¹⁵ г. се въведе програмата за по-задълбочено обучение. Доскоро в Чили се провеждаха само програми за основно обучение с продължителност няколко седмици, като често дори не изискваха лично присъствие, а в момента се предлагат официални учебни курсове, обучение на работното място и опреснителни курсове в рамките на Съдебната академия или Центъра за изследване на правосъдието в Северна и Южна Америка.

Сравнително малко държави имат систематизирано обучение за прокурори след първоначално постъпване на работа, а не са много и тези, които въвеждат подобно задължително обучение. Съществуващите учебни заведения и изисквания за обучение са разнообразни – от системи със задължително задълбочено обучение, пряко обвързано с перспективите за повишение (Англия и Уелс) до системи, в които обучението е изцяло факултативно (Франция и Германия¹¹⁶),

114 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 7 („Обучението е право и задължение на всички прокурори, както преди тяхното назначаване, така и постоянно []“, като се призовава по-специално за обучение относно:

- a. принципите и етичните норми в тяхната работа;
- b. конституционната и правна защита на обвиняемите, пострадалите и свидетелите;
- v. правата на човека и свободите, закрепени в Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи...; [и]
- г. принципите и практиките за организация на работата и управление на човешките ресурси в контекста на съдебната власт []“.

В допълнение Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 8 предлага да се отдава предпочитание на обучението с оглед специализация.

115 През 2002 г. в България се създава Национален институт на правосъдието към Висшия съдебен съвет със задължителна програма за обучение с продължителност шест месеца за всички новоназначени прокурори.

116 Във Франция Школата на магистратите предлага факултативно обучение, което се радва на голямо участие от страна на прокурорите, оценяващи високо неговото качество и разнообразие, особено с перспективата за по-тясна специализация или заемането на друга длъжност. Също и в Германия прокурорите, които желаят да специализират, силно увеличават

като участието в него няма особено значение за кариерата (САЩ)¹¹⁷. В Южна Африка за всички прокурори се организира ежегодно обучение, което включва и опреснителни курсове по наказателен процес, доказателствено право и относно действията на защитника в процеса; нарочно обучение във връзка с правните новостии се прави след подбор, тъй като местата в тези курсове са ограничени. В Италия текущо обучение се провежда за всички магистрати, не само за прокурорите.

III. Функции и правомощия на прокурорите

Този раздел се спира на материалните и процесуални правомощия на прокуратурата и по-специално на дискрецията, упражнявана от прокурорите при образуването, възобновяването, прекратяването или контролирането на разследването и повдигането на обвинение, както и на техните взаимовръзки със съдилищата в рамките на досъдебното производство¹¹⁸. Повечето системи предоставят на прокуратурата почти пълен монопол върху преследването на престъпления.

Повечето системи възприемат на практика съчетание от принципите на законност и целесъобразност. И в двете системи прокурорите изглеждат еднакво уязвими за политически натиск с оглед координиране на усилията им в рамките на кампании срещу престъпността. Дори принципът на законността в чист вид може да увеличи властта на прокурора спрямо други обществени фигури и институции, когато се съчетае с крепки норми за неговата независимост. Осигуряването на прозрачност при вземането на решения и възможностите за преценка обаче се оказват изключително важни.

На практика съвсем рядко в рамките на състезателния или инквизиторния модел съдът задължава прокуратурата да провежда наказателно преследване против волята ѝ или по начин, който тя не е избрала. Повечето следствени действия, които могат да накърнят основни права, изискват одобрение от

шансовете си за израстване, като участват в текущи обучения; макар обучението да е доброволно за всички прокурори, ако не са запознати с новостите, възможно е да се стигне до дисциплинарни действия поради груба небрежност.

117 В САЩ има задължителни, но общо взето минимални и отличаващи се с неголяма насоченост изисквания за ППО (продължаващо правно образование), което се организира от щатската асоциация на юристите; самите прокуратури не предлагат обучение, а ППЕ, атестирането и израстването не са тясно свързани. В Унгария повечето обучения са факултативни, но понякога има и задължителни курсове във връзка с новостите в законодателството. Освен това прокурорите могат да правят докторати, отчасти финансирани от прокуратурата, като такова допълнително образование е възможно да се отчете при атестацията за целите на повишаването.

118 Връзката на прокуратурата с полицията и съдилищата се разглежда тук, тъй като се отнася до основните функции в тази организация, но се обсъжда по-обширно в раздел IV по-долу.

съда, макар и да са налице някои тесни хипотези, в които прокуратурата може да предприеме такива мерки самостоятелно.

В повечето страни е налице ясно функционално и организационно разделение между наказателноправните отдели, разглеждани обикновено като определящи и упражняващи основната компетентност на прокуратурата, и гражданските или административни отдели.

3.1. Функции на прокуратурата в наказателното правораздаване

Повечето системи предоставят почти пълен монопол на прокуратурата върху повдигането на обвинение и преследването на престъпления. Някои държави запазват остатъчното право на преследване по тъжба на пострадалия (особено Англия и Уелс¹¹⁹, но също и България, Чили, Франция, Германия, Унгария и Южна Африка), като тези права често са ограничени, а на практика делата от частен характер са трудни и не се ползват с предимство¹²⁰. Международните стандарти ясно приемат, че прокурорите са основно средство за образуването и провеждането на наказателно производство¹²¹.

Дискреция за възбуждане на наказателно преследване. Изборът между целесъобразност и законност, т.е. между дискреционно или задължително наказателно преследване, е едно от основните разграничения в правните системи¹²². В България, Чили, Германия, Унгария и Италия се прилага принципът на законността, докато в Англия и Уелс, Франция, Южна Африка и САЩ се прилага принципът на целесъобразността, съгласно който съдилищата, предвид на пасивната им роля, не могат да критикуват или санкционират прокуратурата поради това, че не провежда наказателно преследване по определено обвинение.

119 В Англия и Уелс редица други държавни ведомства и органи, освен Прокуратурата на Короната, имат правомощия да внасят дела в съда и да провеждат наказателно преследване на местно равнище. Макар нито докладът, нито настоящият общ преглед да ги обсъждат подробно, общите доводи относно ролята на прокуратурата и нейните взаимовръзки с други институции и обществото се отнасят и до тях, доколкото те упражняват сходни във функционално отношение правомощия.

120 В Унгария например прокуратурата може да поеме обвинението по дело от частен характер по свое усмотрение, а жалбите срещу решенията на прокуратурата по дела под неин контрол, рядко се уважават.

121 Вж. напр. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 1-3.

122 Вж. напр. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Мотиви (общи съображения) („Европейските правни системи все още са разделени между две култури – за което свидетелства както организацията на наказателния процес (който е обвинителен или инквизиторен), така и поставянето в ход на наказателното преследване (в рамките на системите за неговото „задължително“ или „дискреционно“ инициране). Това традиционно разграничение обаче постепенно се заличава, доколкото различните държави-членки постепенно привеждат законите и подзаконовите си актове в по-близко съответствие с вече общите европейски принципи и особено залегналите в Конвенцията за защита правата на човека“, като се отбелязва разграничението между традиционните „френски“ и „англосаксонски“ модели). Следва да се отбележи, че традиционното разделение невинаги е ясно, тъй като и Франция, и Англия и Уелс – класическите представители на двата модела – днес прилагат принципа на целесъобразността.

Изборът е явно политически, тъй като международните стандарти предвиждат и двата варианта¹²³. Всеки от тях води до установяването на нормативно допустими системи за наказателно преследване.

На практика повечето системи са смесени. Дори системите, които действат съгласно принципа на законност, неизменно имат някои прагматични механизми, даващи възможност за дискреционно наказателно преследване, като признават както практическата невъзможност за реалното разследване на всяко престъпление, така и явлението „внимание“, т.е. самото решение усърдно да се преследва определено престъпление увеличава вероятността такова да бъде доказано. Тъй като законите обикновено са абстрактни, за да намерят приложение към широк кръг от случаи, прокурорите във всички страни прилагат известна дискреция при образуване на производство, избор на обвинение и когато препоръчват определено наказание. Такава е действителността дори в държави, които официално не признават прокурорската дискреция.

В Германия например няколко последователни реформи въвеждат постепенно елементи на целесъобразност и дават възможност прокурорите да третират различни категории престъпления по различен начин или да изведат делата от системата за правораздаване, прилагайки алтернативни санкции, например глоби или труд в полза на обществото. В Чили наскоро проведени реформи радикално ограничават принципа на законността. Например прокурорите сега имат право при определени обстоятелства да извеждат дела, а принципът на законността вече се прилага само когато възможното наказание е над две години лишаване от свобода, но дори тогава задължението се прилага, ако прокурорът реши да повдигне това обвинение, а не за по-леко наказуемо прес-

123 Насоки на ООН, член 17 („В държавите, където на прокурорите са поверени дискреционни функции, законът или публикувани правилници и наредби насочват към утвърждаване на справедлив и последователен подход при вземането на решения в рамките на наказателното преследване, включително относно започването му или неповдигането на обвинения []“). Изглежда стандартите благоприятстват ограничено приложение на оперативната самостоятелност при определени обстоятелства. Вж. напр. Насоки на ООН, член 18 („В съответствие с националния закон прокурорите надлежно разглеждат възможността за отказ от наказателно преследване, условно или безусловно прекратяване на наказателното производство или извеждане на случаите извън системата за правораздаване при пълно зачитане правата на заподозрения(те) и пострадалия(те). За целта държавите трябва напълно да изследват възможността за установяването на системи за извеждане, не само за да облекчат прекомерната натовареност на съдилищата, а и за да избегнат заклеяването поради наличието на предварително задържане, връчването на обвинителен акт и постановяването на осъдителна присъда, както и възможното отрицателно въздействие на лишаването от свобода []“), и член 19 („В страните, където прокурорите изпълняват дискреционни функции относно решаването на въпроса, дали младежите да бъдат наказателно преследвани или не, особено внимателно се отчитат естеството и тежестта на правонарушението, необходимостта от защита на обществото, личността и миналото на младежа. При вземане на това решение прокурорите внимателно разглеждат наличните алтернативи на наказателното преследване в рамките на приложимото материално и процесуално законодателство за младежката престъпност. Прокурорите полагат всички усилия да предприемат само строго необходимите действия по наказателно преследване на младежи []“). Вж. също Стандарти на МАП, стандарт 4.3 (който насърчава прокурорите да правят отказ от наказателно преследване, да прекратяват производството или да не повдигат обвинение, особено в случая на обвиняеми или подсъдими младежи).

тъпление или въобще да не привлича лицето като обвиняем¹²⁴. Стандартният подход в тези държави е да се действа по целесъобразност, като преди всичко се избягват разследванията или повдигането на обвинения, често с помощта на тълкуването на приложимата норма¹²⁵.

От друга страна системите, действащи в рамките на принципа за целесъобразност, демонстрират отдаденост на професионализма, непартиен неутралитет и липса на произвол, които дават резултати, сходни с тези в системите, прилагащи принципа на законност: трудно е за прокурорите в системите, основани на целесъобразността, просто да игнорират ясни доказателства за извършено тежко престъпление или пък да провеждат наказателно преследване в отсъствието на убедителни доказателства¹²⁶.

Когато в Англия и Уелс се взема решение, дали да се провежда наказателно преследване, прокурорът прави проверка на доказателствата и проверка за наличието на обществен интерес; ако делото не удовлетвори някоя от проверките, работата по него не може да продължи¹²⁷. В Южна Африка прокурорът е длъжен да повдигне обвинение, ако е налице ясен случай и няма убедителна причина да се откаже провеждането на наказателно преследване. Политиката за повдигане на обвинения обаче се тълкува широко, а решението за наказателно преследване е по-скоро изключение, а не правило, като прокурорите отказват да привлекат лицето в почти 60 процента от предадените от полицията случаи и връщат други 26 процента от тях за допълнително разследване¹²⁸. В

124 В Унгария също, когато престъплението се наказва с до три години лишаване от свобода, прокурорът може да отложи повдигането на обвинение за срок от една или две години, ако приеме, че престъплението не представлява тежък случай, налице са множество смекчаващи вината обстоятелства и у правонарушителя се наблюдава положителна промяна.

125 Устройството на българската система за наказателно правораздаване, в която има отделни, независими ведомства, и правилото за задължително наказателно преследване (принцип на законността) водят до установяването на приоритети и преодоляване на прекомерната работна натовареност чрез забавяне на разследванията. Не е необичайно банално или обикновено престъпление като незначителна кражба да се разгледа от съда седем или осем години след извършването му; редица разследвания са висящи в продължение на години, като окончателното решение се отлага отново и отново. Оперативната самостоятелност в действителност се упражнява, като се бави окончателното решение относно обвинението. Усилия за разрешаване на това положение се полагат с въвеждането на задължителни срокове за приключване на разследването и процедури, чрез които обвиненията могат да поискат от съда да задължи прокурора да внесе делото или производството да бъде прекратено, ако от привличането на обвиняемия са изминали две години, но тези реформи не разрешават по-дълбоки проблем относно определянето на приоритетите.

126 Вж. Насоки на ООН, член 14 („Прокурорите не започват или продължават наказателно преследване, или полагат всички усилия за прекратяване на производството, когато безпристрастното разследване показва, че повдигнатите обвинения са неоснователни [“]; Стандарти на МАП, стандарт 2.1 („Прилагането на прокурорското усмотрение, когато това е разрешено в съответната държава, се прави независимо и без политическа намеса [“]).

127 Прегледът на доказателствата има за цел да установи дали е събран достатъчно доказателствен материал, който осигурява реалистична възможност за осъдителна присъда. Прегледът от гледна точка на обществен интерес е предварителна контекстуална преценка въз основа на определени фактори за и против наказателното преследване. Първоначално те се определят съвсем общо и предизвикват объркване у прокурорите, полицията и обществото; следващите им редакции са подготвени със стремеж за повече конкретност.

128 В Южна Африка прокурорите разполагат с допълнителната възможност да проведат пред-

САЩ, макар прокурорите да разполагат с почти пълна официална дискреция, на практика те често трябва да се мотивират пред пострадалите, полицията и обществото при отказ от наказателно преследване. Често окръжните прокурори изискват от подчинените си писмена обосновка на решенията да не се провежда наказателно преследване.

В рамките и на двете системи прокурорите изглеждат почти в еднаква степен уязвими за обществен и политически натиск да съгласуват своите усилия с кампаниите против престъпността или при наличие на особени източници на обществено негодувание – което е пример не само за потенциално недопустимо влияние, а и за феномена „внимание“. И макар в континенталната система и в тази на общото право прокурорите да имат задължения спрямо съда и установяването на истината¹²⁹, ясно е, че на практика те основно се стремят – в организационен, професионален и дори в личен план – да подсиgurят постановяването на осъдителна присъда¹³⁰, което донякъде заличава теоретичните разлики между дискреционните и недискреционните системи.

Рисковете, свързани с предоставянето на нерегулирана дискреция на прокурорите във връзка с вземането на решения по разследването и за повдигане на обвинение, са сравнително очевидни. Принципът на законността обаче също може да увеличи властта на прокурорите спрямо други обществени фигури и институции, особено ако се съчетае с крепки норми за прокурорска независимост. Италия е пример в това отношение. Тъй като прокурорите носят по конституция задължението да разследват всички възможни престъпления, за останалите лица е относително трудно да се противопоставят на някое действие от страна на прокурора, независимо от разходите за извършването му или степента му на принудителност. Широкият спектър от действия, с които разполагат прокурорите в Италия в рамките на наказателното производство, както и принудителните мерки на тяхно разположение, постепенно им осигуряват фактическо влияние над обществената наказателна политика. Властта им ограничава защитата и поставя гражданските права на подзащитните по време на продължителното досъдебно производство в зависимост от добрата воля на прокурорите. Същевременно те поемат все по-забележимата роля на „разрешаващи проблемите“ по значителен брой текущи политически, обществени и икономически въпроси, включително безопасност на работното място, замърсяване, укриване на данъци, банкови измами и подобни икономически престъпления, тероризъм, организирана престъпност и корупция

варителен преглед пред магистратски съд – по-нисък по степен правораздавателен орган – с цел да се определи дали доказателствата налагат пълно съдопроизводство в по-висок по степен съд. В края, вместо в началото на производството, обвиняемият се произнася относно вината, а прокурорът взема решение, дали да внесе делото с обвинителен акт по своя преценка, независимо от признаването на подсъдимия или не, или да не провежда наказателно преследване.

129 Тези задължения са по-обширни и експлицитни в класическите инквизиторни системи на континенталното право, отколкото в състезателните системи.

130 В Италия например 13 процента от адвокатите в проведено проучване съобщават, че прокурорите са укрили оневиняващи доказателства. G. Di Federico & M. Sapignoli, *Processo penale e diritti della difesa: la testimonianza di 100 avvocati penalisti* (2002), стр. 16, 102 (таблица 4.3).

(в които техните успешни инициативи предизвикват значителни промени в политическото ръководство и партийната структура на страната). Нетният ефект в системата, съчетаваща конституционното задължение за провеждане на разследване и крепки норми за независимост, е предоставянето на почти неограничена и безотчетна на практика дискреция на прокурорите – „персонализацията на прокурорските функции“ (*personalizzazione delle funzioni del pubblico ministero*).

Ето защо вместо да се провежда политика съгласно принципа на законността или целесъобразността в чист вид, от основно значение е поддържането на прозрачност при вземането на решения¹³¹, както и наличието на вътрешни и външни възможности за преоценка, протестиране или внасяне на промени. Изискването за представяне на писмени мотиви по решенията за образуване или прекратяване на производството, съдебният контрол¹³², редовното отчитане пред политическите фигури и насърчаването на дейни разследващи медии може да гарантира, че прокурорите няма да злоупотребяват при практическото упражняване на дискреция в която и да е от двете системи. Делата от частен характер (в България¹³³, Чили, Англия и Уелс, Германия) или правото да се обжалват и други решения на прокуратурата (в България¹³⁴, Чили, Германия) например, макар че рядко се прилагат в повечето системи, действат като баланс за прокуратурата, която игнорира тежките за обществото престъпления, и могат да гарантират, че прокурорите не злоупотребяват с предоставената им дискреция, поне що се отнася до предприемането на необходимите действия при наличие на данни за извършено престъпление¹³⁵. По-строгата вътрешна или външна дисциплинарна отговорност преодолява риска от злоупотреба или обвинителния уклон в разследването, преди да е привлечен обвиняемият, след което съдебният надзор става по-ефективен. В момента обаче в никоя

131 Във Франция прилаганият от *Parquet* принцип на усмотрението се систематизира с помощта на статистически данни, които очертават различните случаи, в които същият се съблюдава.

132 Във Франция пострадалият, който е недоволен от решението на прокурора за прекратяване на разследването, може да поиска от съдия-следовател провеждането на разследване. Значителен процент от случаите, по които работят съдия-следователи (често по дела за измами, свързани с търговски интереси или по частноправни въпроси), се състоят в такива молби. Съдия-следовател може да провери дали е налице престъпление, дори прокурорът да е прекратил производството. В края на разследването съдия-следователят решава дали делото да бъде внесено в съда и в такъв случай пострадалият може да предяви граждански иск. Производството е гаранция срещу прокурорска злоупотреба с правото на преценка.

133 Пострадалите могат да подават тълби при леки телесни повреди, телесни повреди между роднини и клеветата.

134 За първи път през 1999 г. е въведен съдебен контрол по решенията за прекратяване на наказателното производство, но оттогава законът претърпява няколко промени: най-напред контролът е автоматичен, в закрито заседание; впоследствие се възприема упражняването му по жалба на заинтересуваните лица в рамките на пълните три инстанции, включително пред касационния съд; според последните промени решенията са предмет на еднократно обжалване пред състав от един съдия. Няма обаче проучвания на решенията да не се провежда наказателно преследване и на резултатите от съдебния контрол.

135 Съдилищата не балансират ефективно недостатъчното разследване от страна на прокуратурата. Във Франция например на съдилищата по наказателни дела е забранено да критикуват решенията на *Parquet* относно провеждането или не на наказателно преследване по дадено дело, а дори и в държави, в които няма такава формална забрана, контролът на решенията да не се повдигат обвинения е нещо непознато (САЩ).

държава няма пълен систематичен метод за преодоляване на злоупотребите с прокурорска дискреция, независимо дали се касае за прекомерно или недостатъчно разследване¹³⁶.

Контрол над висящо наказателно преследване. При състезателния модел съдопроизводството е средоточието на целия процес. Пред съда страните трябва да защитят тезата си. В някои държави, където производството е състезателно (Италия, САЩ), прокурорите могат до известна степен по своя преценка да поискат ускорено разглеждане. Освен пълното съдопроизводство, т.е. обичайният ход на делото, съществуват и алтернативни производства, насочени към ускоряване на процеса или насочване страните към постигане на споразумение. Съдът запазва контрол над хода на производството, но ролята на прокуратурата да прави искания ѝ дава значителни възможности да повлияе развитието на събитията.

В Англия и Уелс например, след като е внесен обвинителен акт в Crown Court, прокуратурата трябва да отправи искане до съда за прекратяване на производството. Макар по този начин съдът формално да получава правомощието да вземе решение, прокуратурата може просто да откаже да представи достатъчно доказателства, като задължи съда да произнесе оправдателна присъда. В САЩ прокурорите могат да водят обширни преговори за постигането на споразумение по време на съдебното производство (под условие за одобрение от съда, което обаче се отказва много рядко), което създава донякъде по-широк набор от стратегически възможности за избор на прокуратурата. В Южна Африка и подсъдимият, и прокурорът имат възможност да се откажат от споразумението, когато бъдат осведомени за действителното наказание, което съдът възнамерява да наложи в съответствие с него. Ако някой от тях се откаже, съдопроизводството се провежда отново пред друг председател на състав¹³⁷.

При инквизиторния модел етапът на разследване е с относително по-голямо значение. В Унгария например прокуратурата има водеща роля на този етап, като ръководи дейността по разследване на полицията или в по-редки случаи провежда самостоятелни разследвания. Прокуратурата взема окончателно решение относно предаването на съд или повдигането на обвинение. Съдилищата могат да поискат допълнителна информация по време на разследването, но не могат да разпоредят събирането ѝ. По този начин съдията може само да укаже вероятния изход по делото, а контролът остава у прокуратурата. Прокурорът е длъжен да се явява пред районните съдилища и по някои дела, по които е възможно постановяване на значително наказание. Прокурорът може да взема участие във всяко дело.

Тъй като при инквизиторния модел съдопроизводството играе относително по-малка роля, прокуратурата си запазва значителни възможности за стратегически маневри при вземането на решение кога и по какъв начин да внесе

136 Вж. т. 2.5 по-горе.

137 Почти във всички системи обаче са познати някои дори неформални форми на споразумение.

делото в съда¹³⁸, макар да има конкретни следствени действия, които често изискват одобрение от съда, например изземванията и задържането на досъдебна фаза (в Германия)¹³⁹. Прокурорът запазва правомощието да инициира и ръководи разследването, а правомощията на съда по време на досъдебното производство гарантират основните права, тъй като съдът действа като външен наблюдател, който не взема пряко участие в разследването.

На практика съвсем рядко в рамките на състезателния или инквизиторния модел съдът задължава прокуратурата да провежда наказателно преследване против волята ѝ или по начин, който тя не е избрала.

Функции преди определяне на наказанието. Някои държави възлагат на прокуратурата надзорни задължения при изпълнението на наказанията, както и представителна роля в заседанията във връзка с условното предсрочно освобождаване и помилването. В Германия специални служители във всяка прокуратура привеждат в изпълнение влезлите в сила осъдителни присъди, включително относно събирането на глоби и лишаването от свобода, и наблюдават изпълнението на лишаването от свобода. Във Франция, Германия и Унгария прокурорите наблюдават изпълнението на присъдите и наказанията; във Франция те могат да поискат съдействие от специални правоохранителни органи (*la Force Publique*). В Унгария специален отдел в прокуратурата наблюдава третирането на лишените от свобода. Всички тези дейности могат да се разглеждат като продължение на прокурорските задължения в някои държави за осигуряване на законността.

Във Франция прокурорите могат да спрат изпълнението на определени наказания със срок до три месеца по свое усмотрение – което е пример за по-скоро присъща на съда функция, упражнявана от прокуратурата – и могат да предлагат на съда спирането изпълнението на наказания със срок над три месеца. В Германия, Южна Африка и някои щати в САЩ прокурорите участват в заседания за помилване, пробация, условно и предсрочно освобождаване. В други щати правомощието на прокуратурата да дава мнение или да иска коригиране на наказанието се ограничава до самия съдебен процес (както в Унгария).

3.2. Взаимовръзки със съда по време на досъдебното производство

Прокурорите са оправомощени да правят искания, а съдиите да се произнасят по тях. Това основно функционално разграничение в много случаи предоставя на съдиите известен превес спрямо прокурорите, особено когато определено дело е стигнало до съд. Дисбалансът в правомощията логически следва от ролята на съда като последна защитна линия на индивидуалните и обществени

138 В редица инквизиторни системи, като тази в Унгария, има законоустановени срокове за решението на прокуратурата относно изхода по делото след предаването му от разследващия орган; в тези рамки обаче правото на преценка е предоставено на прокуратурата, а не на съда.

139 Вж. следващия раздел.

права и интереси и е в съответствие – а реално е и основно оправдание за – типично по-голямата независимост, с която отделните съдии, а и съдебната власт като цяло разполагат в сравнение с прокурорите и прокуратурата. В съответствие с това, повечето следствени действия, които могат да засегнат основни права или свободи изискват одобрение от съда, макар че има обстоятелства, при които прокуратурата – или ведомствата, които отговарят за разследването – могат в рамките на своите правомощия да предприемат такива мерки. Макар че тези обстоятелства са формално ограничени, на практика прокурорите имат значителна самостоятелност да преценяват дали случаят е неотложен и дали им дава възможност да действат по собствена инициатива, като впоследствие рядко получават порицание.

Задържане по време на досъдебното производство. Лишаването от свобода преди постановяването на присъда широко се признава като обществена необходимост от практическо естество в най-различни случаи като опасност от укриване, извършване на по-нататъшни престъпления или увреждане на други лица, опасност от унищожаване на доказателства или спешна необходимост да се подсигурят показанията на лицето. Същевременно всяко лишаване от свобода потенциално представлява едно от най-тежките нарушения на правата на човека и гражданина¹⁴⁰. Повечето държави изискват от прокурорите съдебно одобрение за всички форми на задържане по време на досъдебното производство, обикновено в рамките на определен срок (например 48 часа в Южна Африка, 72 часа в България и Унгария). Във Франция прокурорът трябва да поиска одобрение от съда, за да задържи заподозрян само за срок над 48 часа¹⁴¹. В Чили по-рано значителната предоставена на прокурорите дискреция бе силно ограничена с въвеждането на презумпция срещу задържането и съдебния преглед.

Прилагане на СРС. Ефективното разследване често изисква прикрито или навлизащо в личната сфера наблюдение на действията на лицата и техните съобщения или частни имоти. Такива действия обаче съставляват риск от нарушаване на основни права на лицата като това на личен живот, физическа или телесна неприкосновеност. Повечето държави изискват от прокурорите съдебно одобрение за всички или повечето СРС. В някои неотложни случаи прокурорите могат да разрешат прилагането на СРС и едва по-късно да поискат одобрение от съда (Унгария – одобрение до 72 часа).

140 Вж. *Asenov and Others v. Bulgaria*, Решение на ЕСПЧ от 28 октомври 1998 г.; *Nikolova v. Bulgaria*, Решение на ЕСПЧ от 25 март 1999 г.

141 На практика много от тези правила са сходни: изискването прокуратурата да подсигури одобрение от съда в срок от 48 часа или разрешението прокурорът да задържи заподозрения в продължение на 48 часа без одобрение от съда може да съставлява едно и също нещо, макар че в първия случай прокуратурата има определено задължение през посочения срок. Разликата до голяма степен, както и степента на защита по същество, зависят от начина, по който са уредени и се прилагат тези правила.

3.3. Правомощия извън системата за наказателно правораздаване

В повечето държави съществува ясно функционално и организационно разделение между наказателноправните отдели – обикновено разглеждани като упражняващи определящата, основна компетентност на прокуратурата¹⁴² – и гражданско- или административноправните. Международните стандарти, макар че определят набор от възможни функции, изпълнявани от прокуратурата¹⁴³, насърчават и специализацията¹⁴⁴, която на практика поддържа разделението между основните, наказателноправни и останалите прокурорски функции. Ето защо в много държави в действителност можем основателно да говорим за функционално обособена, разпознаваема прокуратура, дори когато на същата организация са поверени и други функции.

В някои държави прокуратурата разполага със значителни правомощия да представлява държавните органи по граждански дела, да води такива дела или по друг начин да представлява интересите на определени групи лица, както и да упражнява надзор за законност на действията на частни лица и държавни органи¹⁴⁵. Във Франция прокуратурата взема участие по граждански и търговски дела¹⁴⁶, а поддържа и връзки на сътрудничество с местните и административни органи по въпроси от значение за обществения ред; във всеки Апелативен съд работи специализиран прокурор по въпросите на малолетните и непълнолетните. В България правомощията на прокуратурата се простират и по административни и граждански дела (например чрез процесуално представителство на държавата по граждански дела и участие по дела за поставяне под запрещение или за принудително лечение), както и по наказателни дела.

В Унгария правомерните действия на държавната администрация се считат за въпрос от публичен порядък, поради което прокуратурата упражнява надзор за законност на актовете, издавани от лица на подчинение на правител-

142 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 1 („Прокурорите“ са държавни органи, които от името на обществото и в обществен интерес осигуряват прилагането на закона, когато неговото нарушаване е свързано с наказателноправна санкция, като отчитат едновременно правата на лицата и необходимата ефективност на системата за наказателно правораздаване [“]).

143 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 2 и 3.

144 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 8.

145 В редица правни системи в Централна и Източна Европа и Латинска Америка обаче прокуратурата е компетентна и в други области освен наказателното преследване. В редица провинции в Бразилия например *Ministerio Público* отговаря не само за защитата на обществен интерес по граждански и административни дела, но и за защитата по наказателни дела, а не само за наказателното преследване. Наричани *promotores*, тези длъжностни лица се отличават от прокурорите в административно, но не и в професионално отношение. Вж. Rosângela Batista Cavalcanti, *Cidadania e Acesso à Justiça: Promotorias de Justiça da Comunidade*, IDESP, São Paulo, 1999.

146 Включително участие в производството по несъстоятелност и относно нарушения от юридически лица. Гражданскоправното звено във всяка прокуратура може да дава правни становища пред гражданските съдилища от позицията на обществен интерес с оглед да се избегне преминаването на въпроси от обществена значимост изцяло в сферата на частните интереси.

ството (т.е. постановления на министри и актове на местната власт), както и на решенията на несъдебни органи, разглеждащи трудовоправни и служебни спорове. По принцип този преглед не засяга конкретни дела. По-скоро от прокуратурите, включително районните и окръжните, се очаква всяко полугодие да провеждат общ преглед, като обичайна последица от този вид дейност е образуването на дисциплинарни и други производства¹⁴⁷. Прокуратурата има и определени правомощия по граждански дела (например за установяване на произход) и може да действа като ищец по дела за недействителност на брака, във връзка с поставянето на лица под запрещение или от името на лица, които не са в състояние сами да водят исково производство.

В САЩ около половината от окръжните прокуратури представляват и местната администрация по граждански дела. Освен това прокуратурите все по-често въвеждат и изпълняват програми за подпомагане на пострадалите от престъпления. Поверениците на пострадалия осъществяват връзка между него и прокурора, като предават информация между страните и осигуряват явяването на пострадалия и свидетелите в съда, което дава възможност прокурорът да се насочи към основните функции по разследване и в рамките на съдопроизводството, а същевременно с това се насърчава обществената подкрепа и удовлетвореността от дейността на прокуратурата.

В други щати прокуратурата няма правомощия извън системата за наказателно правораздаване (Чили, Англия и Уелс, Южна Африка¹⁴⁸).

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

Настоящият раздел се спира на въздействието, което взаимовръзките на прокуратурата с други държавни институции оказва върху възможността ѝ да осигури ефикасно, деполитизирано разрешаване на въпросите, свързани с основните ѝ функции в правораздавателната система.

Прокуратурата трябва да е функционално независима от политическите власти при разрешаване на въпросите, свързани с основните ѝ функции, и на свой ред тя не трябва да оказва недопустимо влияние върху тях. Възможностите

147 Прокуратурата може да отменя незначителни административни наказания без намесата на съдебната власт.

148 Националният директор може да образува гражданско производство за отнемането на имущества пред висшите съдилища [High Courts]; **вещите, предмет на това производство**, трябва да бъдат средство за извършване на престъплението, да са получени от незаконни дейности или да са свързани с терористични действия.

на конституционната уредба отвъд тези минимални изисквания са много широки. Въпросът е дали определени параметри, разгледани в по-общ контекст, допринасят за постигането на тази неполитическа функция или не.

Повечето законодателни органи упражняват непряк контрол над прокуратурата посредством назначаването и освобождаването, законодателството, бюджетната процедура и правото да се изисква информация. Този контрол често се възприема като неправомерна намеса, но той е също форма на демократична отчетност. Участието на законодателя става по-проблематично с преминаването към извънредна намеса по отделни дела.

Приема се, че основната заплаха за прокурорската независимост в повечето държави произтича от изпълнителната власт. На практика нейното влияние над прокуратурата широко варира. Международните стандарти целят ограничаване на изпълнителната власт в две направления – правомощията ѝ трябва да са прозрачни и стандартизирани.

Взаимовръзките между полицията и прокурорите са пример за необходимостта от всеобхватно, а не изолирано разглеждане на двете структури. Дискрецията, предоставена на прокурорите в държавите на общото право, по традиция съжителства с независима полиция и силна съдебна власт. В континенталната правна система, обратно, се наблюдава по-малка потребност от независим преглед на действията, които не са били предприети дискреционно.

Съществуват различни модели относно степента на автономия и посоката на контрол между съдиите и прокурорите дори в системите, които приемат и прокурорите, и съдиите за магистрати. Всяко съвместяване на ролята по образуване и решаване на делата създава опасности за цялото общество. Лош е принципът и лоша е политиката, която позволява прокурорите да бъдат подчинени на или прекомерно да се идентифицират със съдиите, с които трябва да работят.

4.1. Конституционно положение на прокуратурата

Международните стандарти не предписват единен конституционен или организационен модел на прокуратурата, като всъщност изрично признават възможността за широко многообразие от модели, но в общи линии подсказват, че независимо от възприетия модел, прокуратурата трябва да е функционално независима от политическите власти във връзка с основните си решения¹⁴⁹ и

149 Вж. например Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13 (която предвижда, че „[к]огато прокуратурата се числи към или е на подчинение на изпълнителната власт, държавите трябва да вземат ефективни мерки, с които да осигури, че а) естеството и обхватът на правомощията на изпълнителната власт по отношение на прокуратурата са установени със закон; б) изпълнителната власт упражнява правомощията си по прозрачен начин...; в) когато изпълнителната власт дава общи нареждания, те трябва да бъдат в писмен вид...; г) когато изпълнителната власт има право да дава нареждания за наказателно преследване по определен случай, те трябва да са свързани с адекватни гаранции за зачитане на прозрач-

на свой ред не следва да оказва недопустимо влияние над тях¹⁵⁰. Възможностите за структурни реформи отвъд тези минимални изисквания са много широки, като няма необходимо или теоретично основание, което да води до изключване на някой от основните модели, принадлежащи към определена система или традиция.

Някои прокуратури по конституция или по традиция са част от изпълнителната власт (Англия и Уелс, Германия¹⁵¹, Южна Африка), други се причисляват към съдебната власт или магистратурата (България, Франция¹⁵², Италия), а има и такива, които до голяма степен или изцяло са независими (Чили, Унгария, САЩ¹⁵³). В редица държави прокуратурата има действителен монопол, а в някои случаи (Англия и Уелс) и други институции разполагат с правомощия за наказателно преследване. Навсякъде обаче има известна професионална автономия и се очаква, че решенията и действията ѝ ще бъдат „деполитизирани“ в смисъл, че индивидуалните решения в хода на разследването и повдигането на обвинения не следва да бъдат под прякото въздействие на интересите и приоритетите на външни политически фигури, а само под това на предварително зададени цели, легитимно определени в рамките на политическия процес¹⁵⁴. Този изглежда е най-важният елемент във функционалните взаимовръзки –

ността и справедливостта...“); Стандарти на МАП, стандарт 2.2 („Ако органи, различни от прокурорските, имат право да дават общи или конкретни нареждания на прокурорите, тези нареждания трябва да бъдат: прозрачни; в съответствие със законоустановените правомощия; спрямо тях да се прилагат установени указания, гарантиращи реалната прокурорска независимост и усещането за нейното наличие []“).

- 150 Вж. например Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 12 („Прокуратурата не трябва да се намесва в компетенциите на законодателната и изпълнителната власт []“).
- 151 В Германия се води теоретична дискусия относно институционалната идентичност на прокуратурата. Федералната и провинциалните конституции не обсъждат прокуратурата. Правомощията на федералния и провинциалните министри на правосъдието спрямо прокурорите, йерархичността на прокурорските служби и възможността висшестоящите прокурори да нареждат на подчинените им карат някои учени да причисляват тази организация към изпълнителната власт. Същевременно наличието на законоустановени ограничения на възможността политически фигури и висши прокурори да дават нареждания на техните подчинени, задължението за обективност на прокурорите и възможността да прекратяват наказателното производство водят други до описанието на прокуратурата като самостоятелен орган на системата за наказателно правораздаване (*Organ der Rechtspflege*). Някои учени приемат, че прокуратурата заема междинно положение между изпълнителната и съдебната власт, но Конституцията не предвижда междинно звено в държавната власт. Доминира виждането, че прокуратурите са органи в рамките на изпълнителната власт, чиито служители упражняват правомощията си неполитизирано.
- 152 Принадлежността на *Parquet* към съдебната или изпълнителната власт не се определя изрично, но доминира виждането, че *Parquet* принадлежи към съдебната власт. Конституционният съд често подчертава, че прокурорите имат специални правомощия да защитават правата на човека, индивидуалните свободи и собствеността, което на свой ред предполага, че те трябва да разполагат със значителни гаранции за независимост при вземането на решения и развитието на кариерата им, сходни с тези на съдиите, като в действителност прокурорите и съдиите имат свои представители във Висшия съвет на магистратите. Йерархичната структура на прокуратурата обаче, както и подчинението на министъра на правосъдието, карат някои автори да отбележат „прикрепянето“ на *Parquet* към изпълнителната власт.
- 153 В цялата страна, където повечето окръжни прокурори са пряко избираеми; федералната прокуратура (която е много по-малка) ясно се числи към изпълнителната власт.
- 154 В съответствие с посочените по-горе стандарти, самите решения на прокуратурите не следва да преследват изпълнението на конкретни политически цели или да оказват пряко въздействие върху легитимния политически процес.

независимо дали се ползва с формална независимост от някоя друга власт, от прокуратурата се очаква да действа все едно е независима от политическите фигури, когато взема своите индивидуални решения.

Това също предполага, че самата прокуратура трябва да се въздържа от поемането на определена пряка роля в политическия процес, освен във връзка с организационната защита на своите прерогативи и свободата си на действие. Трудно е да се прекара разграничителна линия – прокуратурата има легитимни политически и организационни интереси, а оттам за нея съществува залог по определени политически програми, но тя би преминала границата, ако променя подбора и работата по конкретни дела, за да облагодетелства или накаже участници в политическия процес¹⁵⁵.

Ето защо няма определена независимост или отчетност, нито пък определени устройствени или организационни параметри, които сами по себе си да са необходими или подходящи. Въпросът е дали определени параметри, разгледани в по-общ контекст, допринасят за по-пълното постигане на тази неполитическа по естеството си функция или не.

4.2. Взаимовръзки със законодателната власт

Повечето законодателни органи¹⁵⁶ оказват единствено непряко влияние върху прокуратурата¹⁵⁷. Въпреки това те упражняват контрол в четири направления: посредством преки правомощия по назначаване¹⁵⁸, в рамките на дисциплинар-

155 В България например се твърди, че прокуратурата активно се ангажира в мълчаливи съюзи с политическите партии или отделни политици с цел повлияване на законодателството, за да се запазят прокурорските правомощия и автономия. Тези съюзи личат по време на разследвания и наказателни производства с ясна политическа мотивация: прокуратурата се въздържа от разследването на членове на правителството или представители на политическото мнозинство в замяна на запазването на нейните институционални правомощия, като в същото време разследва и повдига обвинения срещу опозицията и отделни представители на мнозинството, които провеждат политика, за която се счита, че е неетична спрямо интересите на прокуратурата. В Южна Африка прокуратурата участва в политически сражения в рамките на управляващия Африкански национален конгрес, като националният директор се намесва при специални случаи, отличаващи се с политическа чувствителност. По един от тях директорът се намесва в полза на членове на АНК по въпрос относно гаранцията, а през 2003 г. той обявява, че срещу вицепрезидента, също член на АНК, няма да се повдигат обвинения в рамките на значително разследване за корупция, въпреки наличието на убедителни доказателства срещу него, които съгласно отбелязаното по-горе пораждаат задължение за наказателно преследване (последващ директор обявява, че възнамерява да привлече вицепрезидента като обвиняем, но този въпрос е все още без движение).

156 В САЩ структурите с по-голямо значение са администрациите на окръзите, които са основният източник на финансиране на съответните прокуратури. Щатските законодателни органи обаче обикновено определят в общи линии наказателното право и политика, а финансиране се осигурява и на щатско ниво.

157 Във Франция, Германия и Италия например законодателят отправя запитвания относно прокуратурата до министъра на правосъдието, а не пряко до нея. Британският парламент не може да провежда независими разследвания на дейността на Прокуратурата на Короната или на отделни прокурори и получава нейния годишен отчет от министъра на правосъдието.

158 Парламентът в Унгария назначава главния прокурор; в Чили и САЩ (на федерално ниво)

ното производство и чрез освобождаването от длъжност¹⁵⁹; посредством законодателството¹⁶⁰; в рамките на бюджетната процедура¹⁶¹; и чрез механизми за изискване на редовна или извънредна информация относно общата политика или по конкретни случаи¹⁶². Дори когато влиянието е непряко, то може да бъде значително, както на равнището на общата стратегия, така и във връзка с индивидуалните решения за повдигане на обвинение. В България например парламентът разполага с незначителни преки правомощия спрямо прокуратурата, но въпреки това има ясна тенденция подчертано да прилага законодателните си правомощия, за да влияе върху правоохранителната дейност, включително в рамките на силно оспорвани опити да се променят важни закони като претекст за замяна на членовете на органи, управляващи магистратурата – поради обществен натиск за повече резултати в борбата с престъпността и поради относителната липса на правомощия на изпълнителната власт в областта на разследването и наказателното преследване¹⁶³. От друга страна в Южна Африка формално широките надзорни правомощия на законодателя не се използват широко, очевидно поради уважение към правомощията на изпълнителната власт и поради липсата на опит и средства.

Предвид изрично политическото естество на функциите си, самият законодател не е особено мотивиран да избягва политизирането в дейността на прокуратурата. Контролът от негова страна често се счита, поне потенциално, за

сенатът одобрява назначения от президента *Fiscal Nacional* и съответно главен прокурор; в САЩ сенатът трябва да одобри номинираните от президента за главни прокурори на всеки регион, които обикновено се номинират едва след неформално одобрение от сенаторите от съответния щат, в който ще работят.

159 Законодателната власт в Чили например може да инициира производство за отстраняването на висши прокурори (импийчмънт) пред Върховния съд. Няма обаче основания да се приеме, че това правомощие служи като ефективно средство за повишаване на отчетността на *Ministerio Público*: нарушенията, за които това производство е разрешено, са твърде общо и зле формулирани; освен това самите съдии съставят първоначалния списък с кандидати, от който президентът номинира лица, поради което те вече са дали одобрението си за определен прокурор, за чието освобождаване при тях постъпва предложение.

160 Вж. напр. Насоки на ООН, член 11 (където се отбелязва, че функциите на прокуратурата са „разрешени по закон“, макар мълчаливо да приема за даденост основната роля на прокуратурата при образуването на наказателни производства, както и нейната „активна роля в наказателния процес“, които в крайна сметка не подлежат на одобрение от законодателя). Парламентът в Южна Африка приема закон относно мерките за работа, който да създаде среда за по-ефективен надзор и повишена отчетност (макар, както се отбелязва, надзорът на парламента да не е бил непременно ефективен).

161 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 4 (в която се отбелязва задължението на бюджетния орган да осигури адекватни материални средства на прокуратурата в съответствие с нейните функции).

162 През 2004 г. българският законодател например задължава прокуратурата да представя годишен отчет. Не е ясно обаче дали годишните отчети действат непременно като ефективен механизъм за отчетност и контрол. В Унгария например главният прокурор внася доклад в парламента относно резултатите от работата на прокуратурата, но неговият формат и съдържание не са ясно дефинирани (дефинират се от самата прокуратура), като след 1990 г. парламентът разглежда, обсъжда и одобрява само един такъв годишен доклад. Сред изучаваните държави няма ясен случай, в който годишният доклад да се разглежда като особено важно средство за постигане на отчетност, а не като рутинно задължение.

163 Както бе отбелязано, поне отчасти поради голямата независимост, предоставена на магистратите, Висшият съдебен съвет, на който официално е поверен надзорът, не проявява голяма отзивчивост към загрижеността на обществото относно ефективността на прокуратурата.

определена форма на неправомерна намеса, но той също е форма и на демократична отчетност, тъй като в някои държави законодателят е единственият орган, който пряко се отчита пред електората. Неговият интерес към дейността на прокуратурата гарантира, че тя няма да бъде поставена извън всякакъв контрол и да обслужва единствено собствените си интереси. Законодателите например често приемат нови закони, за да променят или дори да заобиколят правомощията или дискрецията на прокурори и съдии, особено ако решенията им бъдат обществено недоумение¹⁶⁴; в зависимост от гледната точка и точно в зависимост от възложените от обществото функции на прокуратурата това може да бъде намеса в прокурорската независимост или демократично упражнение по отчетност.

В този процес няма ясни направляващи линии. Най-пълнен консенсус, въз основа на практиката в държавите и стандартите, може би има във връзка с това, че интересът на законодателя към решенията на прокуратурата постепенно става проблематичен, когато премине от стандартни, рутинни намеси (като процедурата за приемане на годишния бюджет или някои законодателни промени) към извънредна намеса в отговор (или в очакване) на отделни действия на прокурорите или ако премине от търсенето на информация по приключени дела към даването на нареждания по висящи дела¹⁶⁵.

Във всеки случай законодателната намеса в работата на прокуратурата трябва да е в съответствие със стандартите за неутралитет. Неутралитетът не е политика или цел, която може да се възприеме, промени или изостави от законодателя като криминализирането на определено действие. Неутралитетът е нормативен аспект на този процес и е от основно значение за самото функциониране на прокуратурата.

В някои системи има и институционализирани канали, осигуряващи участие на прокуратурата в законодателния процес. В Италия например Висшият съвет на магистратите, органът за самоуправление на съдебната власт, може да

164 Този модел се откроява най-вече по въпросите за определяне на наказанието в САЩ, където законодателят ввежда насоки, за да ограничи съдебната дискреция, макар същите на свой ред да стават предмет на критика поради негъвкавите и несправедливи резултати, до които водят. Вж. напр. Jon Wool и Don Stemen, Завишен размер на наказанието по дело Блейкли срещу щата Вашингтон – практически последици за възприетите в отделните щати системи за определяне размера и вида на наказанието [Aggravated Sentencing: *Blakely v. Washington* — Practical Implications for State Sentencing Systems], в интернет на адрес www.vera.org.

165 Неотдавна по конституционно дело в Унгария се прие, че парламентарните въпроси не могат по никакъв начин да повлияят на статута на главния прокурор, дори при гласувано от парламента изрично отхвърляне на предоставения от главния прокурор отговор; конституционният съд разглежда това положение като част от политическата независимост на прокуратурата от законодателната власт. 3/2004 (II.17) АВ, Решение на конституционния съд в Унгария: *Az Alkotmánybíróság határozata a legfőbb ügyésznek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára* [Решение на конституционния съд по молба на главния прокурор относно тълкуване на конституцията]. Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 11 („Държавите трябва да предприемат подходящи мерки за осигуряване възможност на прокурорите да изпълняват своите професионални задължения и отговорности без неоснователна намеса или носене на гражданска, наказателна или друг вид отговорност. Прокуратурата обаче трябва да представя редовен публичен отчет за своите дейности като цяло и по-конкретно относно изпълнението на определените за нея приоритети []“).

взема участие в обсъжданията на законодателство от значение за правораздаването или съдебната власт.

4.3. Взаимовръзки с изпълнителната власт

По традиция редица прокуратури са под прекия контрол на ведомства от изпълнителната власт или на самото правителство въпреки честото теоретично причисляване на прокурорите като служители на съда. Ето защо се счита, че основната заплаха за прокурорската независимост в повечето държави произтича от изпълнителната, а не толкова, да речем, от законодателната власт, а международните стандарти се съсредоточават в по-голяма степен върху изпълнителната, отколкото върху законодателната власт. Въпреки това е ясно, че широкият контрол на изпълнителната власт над прокуратурата е напълно очакван и изцяло в съответствие с международните стандарти¹⁶⁶.

На практика влиянието на изпълнителната власт над прокуратурата варира значително. В някои държави изпълнителната власт разполага със съществено пряко влияние (Англия и Уелс, Франция, Германия, Южна Африка), включително над кариерата на прокурорите и бюджета ѝ. Често министрите на правосъдието разполагат с правомощието да издават общополитически нареждания (Франция, Германия, Южна Африка) или дори нареждания по определени дела (Англия и Уелс¹⁶⁷, Франция¹⁶⁸, Германия¹⁶⁹). В Южна Африка например контролът на изпълнителната власт (в лицето на президента и министъра) над прокуратурата се простира до назначенията, управлението и общата стратегия, а дори и до получаването на доклади по нашумели дела или спорни въпроси. На другия край на спектъра в Чили, Унгария и САЩ (на районно ниво¹⁷⁰) изпълнителната власт разполага със съвсем ограничени правомощия спрямо силно независимите прокуратури.

Дори когато прякото или формално влияние е ограничено, изпълнителната власт може да разполага със значителни неформални средства за влияние. В България министърът на правосъдието има съвсем слабо формално влияние над управлението на прокуратурата, но участието на правителството при оп-

166 Вж. напр. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 11-16 (раздел, озаглавен „Взаимовръзки между прокуратурата, изпълнителната и законодателната власт“).

167 За някои наказателни производства е необходимо изрично съгласие (одобрение) на главния прокурор, който разполага и с правомощието да прекратява наказателните производства (*nolle prosequi*), макар като цяло прокурорите да са независими при вземането на решения, свързани с наказателния процес.

168 Министърът на правосъдието може писмено да нареди на главния прокурор към Court of Appeals да образува или възобнови производството за всяко престъпление; министърът обаче не може да разпорежи прекратяването му или да насочва конкретния ход на определено разследване.

169 Има само няколко изолирани случая, в които министърът дава задължителни указания на главния прокурор, и никакви известни случаи на злоупотреба по политически причини, което отчасти вероятно е продукт на силни демократични традиции и на високата чувствителност на обществото към злоупотребата с власт.

170 На федерално ниво изпълнителната власт упражнява значителен пряк контрол.

ределянето на бюджета и в законодателния процес му дава значително неформално влияние над дейността в прокуратурата. Липсата на формални правомощия на изпълнителната власт в България да дава политически нареждания е източник на постоянно напрежение в отношенията ѝ с прокуратурите, като правителството се оплаква, че му се пречи да влияе на политиката и определянето на приоритетите в борбата с престъпността, а пък прокуратурата се оплаква от липса на съдействие¹⁷¹.

В някои страни министърът на правосъдието запазва координираща (Чили, Италия) или надзорна (Франция, Южна Африка) роля, особено по отношение на взаимовръзките на прокуратурата със законодателя¹⁷². Често се налага прокуратурата да докладва до ведомства от изпълнителната власт (Южна Африка, Германия), макар и само за целите на предоставяне на информация (Чили), а някои министерства започват постоянни обсъждания или срещи с прокуратурите, които всъщност изпълняват функциите на задължителни политически инструктажи (Франция¹⁷³, Германия, Южна Африка). Също е обичайно представители на изпълнителната власт да членуват служебно в надзорни или съгласувателни органи, които ръководят или наблюдават прокуратурата (Франция – Висш съвет на магистратите; Чили – Координационен съвет за реформи).

Общото в практиката на изследваните държави, което се потвърждава и от стандартите, е целта да се ограничат правомощията на изпълнителната власт в две основни направления – правомощията трябва да бъдат прозрачни и стандартизирани, т.е. не трябва да благоприятстват надзора по конкретни случаи. Държавите трябва ясно да определят, със закон, обхвата на правомощията¹⁷⁴ на изпълнителната власт, които тя трябва да упражнява прозрачно¹⁷⁵, допит-

171 Отношенията на българската прокуратура с политическите власти са белязани от нейната проблематична политическа роля, която е резултат от крайната ѝ независимост. Прокуратурата става пълноправен политически фактор, като изгражда сътрудничество или се конфронтира с политици, включително депутати и представители на изпълнителната власт. Твърди се, че някои политици не се осмеляват публично да се противопоставят на прокуратурата, тъй като разследването на политик, оповестено публично от прокуратурата, може да е пагубно за политическата кариера, а тя е злоупотребявала с правомощията си в този смисъл.

172 Както се отбелязва по-горе, в няколко страни (Франция, Германия, Италия) законодателят може само да поиска информация относно прокуратурата чрез министъра на правосъдието, което допълнително укрепва позициите на изпълнителната власт спрямо тях.

173 Във Франция министерство на правосъдието провежда чести срещи с *Parquet*, който редовно дава информация на дирекцията в министерството, натоварена с наказателните дела (*Directeur des affaires criminelles et des grâces*), по нашумели в медиите случаи; на свой ред министерството използва тази информация при подготвяне на инструкциите и окръжните си.

174 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(a) („Когато прокуратурата е част или е подчинена на изпълнителната власт, държавите вземат ефективни мерки да гарантират, че... естеството и обхватът на нейните правомощия спрямо прокуратурата са установени със закон [1]“). Дори в държави, където прокуратурата е независима от окръжните власти, стандартите изискват тя да бъде ясно установена със закон. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 14.

175 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(d) (**във втория параграф се отбелязва задължението за предаване на нарежданията „по йерархичен път“**). Изпълнителната власт обнародва всички нареждания до прокуратурата. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(b) – (c) и (d) (**втори параграф**) (**въвежда се задължение за изпълнителната власт да разясни всички писмени нареждания, отклоняващи се от предоставените на изпълнителна-**

вайки се до самата прокуратура¹⁷⁶. Наредданията да не се провежда наказателно производство по определени дела не се насърчават от стандартите, които все пак признават, че абсолютна забрана в това отношение не съществува¹⁷⁷. Възщност в някои държави изпълнителната власт изрично запазва правомощия за намеса¹⁷⁸, докато в други йерархичните по естеството си взаимовръзки на прокуратурата с нея предполагат наличието на подобни нареддания (изпълнителната власт в Южна Африка редовно обсъжда конкретни дела с националния директор).

Тези ограничения в правомощията на изпълнителната власт са до голяма степен отрицателни. Те не очертават положителни или дискреционни правомощия за прокуратурата, която да изиска действия от изпълнителната власт¹⁷⁹. Международните стандарти подсказват, че прокуратурите трябва активно да сътрудничат с ведомствата на изпълнителната власт с оглед насърчаване на ефективна и справедлива наказателна политика¹⁸⁰.

4.4. Взаимовръзки с полицията и други разследващи органи

В повечето държави от континенталната традиция прокуратурата има известна надзорна (Чили, Франция, Германия, Унгария) или съгласуваща роля по отношение на разследващите функции, поверени на полицията. В някои държави тези взаимовръзки са с полицията като цяло, а в други (България¹⁸¹,

та власт сведения от прокуратурата).

- 176 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(d)(**първи параграф**). По този начин законодателят може имплицитно да заеме позицията на арбитър или медиатор между изпълнителната власт и прокуратурата, макар последната да е на нейно подчинение.
- 177 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(f) (**гласи, че „такива нареддания трябва да бъдат изключение и да бъдат предмет... на подходящ конкретен контрол с оглед по-специално гарантирането на прозрачност []“**); вж. също Стандарти на МАП, стандарт 2.3.
- 178 Тези правомощия са чест източник на търкания между политическите власти и самата прокуратура. В Германия представители на прокуратурата от много години насам безуспешно, но неуморно привеждат доводи за премахване правомощието на министрите да дават нареддания по конкретни дела.
- 179 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 12 („Прокурорите не трябва да се намесват в компетенциите на... изпълнителната власт []“). Изрично запазено за прокуратурата е правомощието да разследва нарушения от длъжностни лица на изпълнителната власт, независимо дали самата прокуратура е формално отделена от нея или не. Вж. Насоки на ООН, член 15 („Прокурорите отделят необходимото внимание за преследването на престъпления, извършени от държавни служители, най-вече на корупцията, злоупотреба с власт, тежките нарушения на правата на човека и други престъпления, признати от международното право, и ако законът разрешава или това е в съответствие с местната практика, и на тяхното разследване []“); Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 16 (която гласи, че прокурорите „трябва да бъдат в състояние да провеждат наказателно преследване [на такива длъжностни лица] безпрепятствено“).
- 180 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 15. Когато подготвя проектозаконали от името на изпълнителната власт в Унгария, министерство на правосъдието трябва да поиска коментари и становището на главна прокуратура; и обратно, главният прокурор може да инициира приемането на закони, но само чрез министъра на правосъдието.
- 181 По-рано в България съществуваше самостоятелна следствена служба. През 2006 г. правомощията ѝ до голяма степен преминават към полицията на подчинение на прокуратурата по от-

Франция, Италия) има определени звена в полицията, които всъщност са на постоянно разположение на прокуратурата. В България има отделно следствие и работещите там се считат за магистрати в рамките на съдебната власт (каквито са прокурорите и съдиите), като за някои групи престъпления те упражняват надзорни функции спрямо полицията, каквито в други държави имат прокурорите¹⁸².

Макар конституционната уредба или организацията на полицията и прокуратурата да са съвсем отделни – във всички изследвани държави полицията е самостоятелна в административно отношение, включително от гледна точка на вътрешната организация, бюджета и кариерата на служителите, – според официалните функции прокурорите са в господстващо положение¹⁸³, поне доколкото имат желание и са в състояние да упражняват текущ надзор. Когато прокурорите от континенталната традиция не упражняват активно текущ надзор¹⁸⁴, полицията придобива по-голяма тежест в тези отношения, като фактически взема някои решения, които не са от първостепенна важност във връзка с разследването и делата¹⁸⁵. Във всеки случай привидните организационни различия на практика се оказват по-малки. Фактически показателят, дали прокуратурата има всъщност водеща роля в разследването, е тежестта на престъплението, а не толкова каквито и да било структурни показатели (Франция)¹⁸⁶.

В страните на общото право формалната власт на прокурорите спрямо полицията е много по-малка – в Англия и Уелс например Прокуратурата на Короната няма никакви правомощия спрямо полицията, – но същевременно прокурорите имат по-широка дискреция по кои дела да повдигнат обвинение,

-
- ношение на действията по разследване. Следователите в момента работят по ограничен кръг дела, например с участието на полиция или лица с имунитет за наказателно преследване.
- 182 Следствието е тема на значителни дебати. Има предложения то да премине на подчинение на прокуратурата или полицията; в момента обаче няма съгласие за начина на реформирането му.
- 183 В Германия например прокуратурата е официално призната за господар на досъдебното производство, включително разследването.
- 184 Прокурорите често имат право да преценят дали сами пряко ще наблюдават разследването, или ще го делегират на полицията. Във Франция прокурорът (или съдия-следователят) може да делегира голям брой процесуално-следствени действия на съдебната полиция чрез съдебни поръчки (*commissions rogatoire*), като ѝ дава възможност незабавно да проведе следствените действия, но и като на практика ѝ предоставя значителни правомощия; все пак прокурорът или съдия-следователят формално запазват контрол над разследването.
- 185 Изглежда такова е положението в Германия например, където прокурорите рядко участват в разследването, а полицията разполага със значително повече ресурси за разследване. В Чили полицията официално „подпомага“ *Ministerio Público*, а прокурорите могат „пряко да упражняват функции по разследването“, както и да дават нареждания на полицията. На практика обаче по-голямата част от работата по разследването е приключена към момента, в който прокурорът се запознава със случая, тъй като полицията е длъжна да предприеме бързи действия при получаване на жалба. По дела с малко улики прокурорите само официализират отсъствието на доказателства или възможността да се вземе административно решение за прекратяване на работата по случая.
- 186 Във Франция например съдебната полиция има право самостоятелно да провежда ограничени процесуално-следствени действия, но те се отнасят обикновено до по-дребни правонарушения или до предварителните етапи на по-мощни разследвания.

след като полицията приключи с разследването (Англия и Уелс¹⁸⁷, САЩ¹⁸⁸). Смесената система в Южна Африка като цяло следва този модел, макар че – в съответствие с по-честия случай в страните от континенталната традиция – прокурорите имат право да ръководят работата на полицейските служители по конкретни разследвания¹⁸⁹. Резултатът най-общо е, че прокуратурата и полицията са развили обширни контакти и работни взаимоотношения. Прокурорите се нуждаят от компетентни разследвания, за да проведат успешно наказателно преследване, а полицията иска по случаите, с които се занимава, такава да се проведе. Все пак често между тези ведомства има напрежение¹⁹⁰.

В много континентални държави се съобщава общо взето за сходни проблеми с координацията между полицията и прокурорите, както и за професионално напрежение между тях. Макар че в системите, основаващи се на принципа на законността, нито полицията, нито прокурорите имат дискреция за прекратяване или провеждане на наказателното производство – което на теория би следвало да ограничи източниците на несъгласие, – търканията между прокурорите и полицията често подкопават междуведомственото сътрудничество и ефективност.

Действително взаимоотношенията между полицията и прокурорите са пример за това как, различни конституционни, организационни и функционални структури трябва да се разглеждат в по-общ план, а не в изолация. По-широката дискреция, предоставена на прокурорите в страните на общото право, по традиция съжителства със също толкова независима полиция, притежаваща значителна дискреция, както и със силна, автономна съдебна власт – различни, конкуриращи се дискреционни органи, действащи като множество пазите-

187 Макар да е напълно самостоятелна институция, Прокуратурата на Короната отчасти се създава, за да осигури безпристрастна оценка на разследванията на полицията, чиито правомощия са увеличени; ето защо съществува ясното усещане, дори в тази система на общото право, че от прокуратурата се очаква да изпълнява ролята на наблюдател спрямо полицейските разследвания.

188 Организацията на полицейските служби в САЩ се състои от множество напълно автономни ведомства с често припокриващи се компетенции. С някои изключения прокуратурите нямат никакви властнически правомощия спрямо тях, макар че често отношенията им се координират; съвместните групи за работа на правоохранителните, разследващите и прокурорските органи са често явление.

189 Директорите в Централното управление на прокуратурата по седалището на **High Court** могат „да дават писмени нареждания или указания“ на полицейския комисар в съответната провинция или всеки полицейски служител, провеждащ разследване на правонарушения на територията на действие на директора (Закон за централното управление на националната прокуратура 32/1998, член 24(4)(с), както и да „упражняват надзор, да разпореждат и координират отделни разследвания“, провеждани от полицията на тяхна територия (Закон за централното управление на националната прокуратура 32/1998, член 24(1)(с)). В самата прокуратура има звена за разследване, насочени към организираната престъпност или определени от президента области, разполагащи с повечето процесуални правомощия на дознателите, както и с увеличени правомощия във връзка с претърсването и изземването.

190 В САЩ това особено напрежение може да се изостри около изборите, тъй като политическите различия между независимия окръжен прокурор и изпълнителната власт, към която се числи полицията, могат да създадат поляризация (в редица райони главният правоохранителен орган, шерифът, също заема изборна длъжност).

ли и контролиращи действията на независимите лица на тяхно подчинение¹⁹¹. В системите на континенталното право, обратно, по традиция има по-слаба потребност от независим преглед на действията, които по естеството си не са били дискреционни; вместо това по-строгото изискване за законност често се оказва достатъчно за осигуряване на интегритета на този процес.

Международните стандарти отразяват това значително разделение, като разработват подходи, отчитащи взаимовръзките, основани на равенство и независимост или на съподчинение между прокуратурата и полицията¹⁹². В системите, където полицията е в подчинено положение, прокуратурата трябва да е в състояние да ѝ дава нареждания при провеждането, ресурсното обезпечаване и определянето на приоритети в разследването, както и във връзка с разкриването на информация на обществеността¹⁹³. В системите с независима полиция държавата все пак трябва да осигури „подходящо и функциониращо сътрудничество“¹⁹⁴. Във всеки от тези модели на взаимоотношения прокуратурата трябва да има властта да осигурява законност на следствените действия на полицията, което е функция от общите ѝ правомощия да повдига обвинение¹⁹⁵, а това неизбежно води най-малко до незначителен превес на прокуратурата над полицията.

Стремежът прокуратурата да нарежда на полицията „с оглед ефективно изпълнение на приоритетите в наказателната политика“¹⁹⁶ е привидно несъвместим с виждането, поддържано в някои прокуратури (например в Чили), че прокуратурата не отговаря или няма отношение към наказателната политика. Изглежда обаче логично тя да бъде заинтересувана от наказателната политика, при положение че има надзорни правомощия спрямо полицията, ако се допусне, че полицията участва в изпълнението на тази политика (което навсякъде е така).

191 Макар полицията да няма задължение да се допитва до Прокуратурата на Короната, на практика това се случва доста често, като исканията на прокуратурата за допълнително разследване рядко се отхвърлят, особено поради това, че прокуратурата има право да продължи работата по определен случай или да прекрати производството. Прокурорите се разпределят по полицейските управления, за да осигуряват съвременни незабавни консултации; при необходимост от консултация извън работно време е създадена телефонна служба, известна като СиПиЕс Дайрект [CPS Direct], с номер за национално избиране, който може да се използва от всяко полицейско управление, когато се нуждае спешно от консултация. Като цяло прокуратурата се старее да се включи на много по-ранен етап в процеса за подготвяне на обвинението.

192 Вж. общо Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 21-23 (раздел със заглавие „Взаимовръзки между прокуратурата и полицията“).

193 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 22(a) – (b).

194 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 23. Вж. също Насоки на ООН, член 20 („За да се осигури справедливост и ефективност на наказателното преследване, прокурорите полагат усилия за сътрудничество с полицията...“).

195 Вж. Насоки на ООН, член 15 и член 16; Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 21. Логично е, че става въпрос за общ стандарт, приложим дори в системите, които не възлагат изрично ролята на прокуратурата да „осигурява законност в действията на изпълнителната власт“.

196 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 22(a).

4.5. Взаимовръзки със съдебната власт

Има два основни варианта за взаимоотношения между прокурорите и съдиите: или прокурорите се разглеждат като част от съдебната власт (наричани заедно със съдиите „магистрати“), или са обособени в отделна служба, която може да е напълно независима или да е част от изпълнителната власт. В България, Франция и Италия прокурорите и съдиите са на подчинение на общ ръководен орган, докато в други страни (като Чили, Англия и Уелс и Унгария) са изцяло обособени¹⁹⁷. В Южна Африка двете институции са обособени, макар че имат някои общи административни и обслужващи звена¹⁹⁸. В Германия прокурорите и съдиите са под надзора на министъра на правосъдието, но административната на двете институции до голяма степен е отделена.

Изглежда международните стандарти установяват формално и функционално разделение – „стриктно разделение“¹⁹⁹, – което е много по-голямо отколкото на практика в държавите, разглеждащи прокурорите като служители на съда. Тесните професионални връзки в тези две структури могат да породят загриженост относно потенциалната опасност за независимостта както на съдиите, така и на прокурорите. В България например съвместното управление на магистратите не се приема за успешно и поражда значително напрежение между съдиите и прокурорите, което създава доста трудна работна среда за Съвета и снижава неговата ефикасност²⁰⁰.

Дори в държавите с обща магистратура обаче принципно споделената идентичност на съдиите и прокурорите се накърнява от вътрешни институционални разделения, които осигуряват на всяка от организациите известна независимост. Във Франция например общият Висш съвет на магистратите има отделни състави за съдиите и прокурорите, така че повечето административни решения фактически се вземат от орган, в който съответно прокурорите или съдиите съставляват мнозинство – реално до голяма степен става въпрос за орган за самоуправление в рамките на по-широка обща административна структура. Във Франция не съществува виждане, че магистратурата по опасен начин смесва прокурорите и съдиите, а по-скоро, че осигурява равен статус и на двете групи. Споделеният между съдиите и прокурорите статут на магистрати предполага определена степен на равенство в професионално отношение,

197 В САЩ много съдии на щатско и местно ниво се избират пряко.

198 В някои германски провинции съответният върховен съд и главна прокуратура могат да използват общ административен персонал и да си поделят режийните разноски.

199 Насоки на ООН, член 10 („Прокурорската длъжност е строго отделена от съдийските функции []“); Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 17 („[Д]ържавите трябва да гарантират, че лицата не могат едновременно да изпълняват задълженията на прокурор и съдия []“).

200 Отчасти това се дължи на голямата независимост, предоставена на магистратите в България. Дори при наличие на нарастваща обществена критика, Висшият съдебен съвет не се чувства длъжен да упражнява целенасочен контрол или да прилага политики за гарантиране на свободно от корупция, резултатно разследване и наказателно преследване. Обратно, в работата на Съвета се забелязва култура на връзкачество и институционална лоялност.

а не йерархична съподчиненост²⁰¹, което на свой ред може да засили независимостта и автономията на прокурорите.

От друга страна, дори при ясно организационно разделение между прокурорите и съдиите, често помежду им съществуват тесни връзки в професионален план и във връзка с развитието на кариерата. В редица държави те получават еднакво първоначално обучение (Италия и Унгария²⁰²) и могат да преминават от едната кариера към другата (Унгария²⁰³, Франция, Германия²⁰⁴, Италия²⁰⁵), макар че по-често прокурорите стават съдии, а не обратното²⁰⁶. Международните стандарти всъщност призовават държавите, позволяващи преминаване към другата кариера, да улеснят процеса²⁰⁷ – предполага се, за да осигурят на прокурорите реален паритет в кариерата спрямо съдиите, тъй като на практика не са много съдиите, желаещи да станат прокурори, нито в страните от континенталното, нито в тези от общото право. В някои държави се правят опити за въвеждане на еквивалентен статут между съдиите и прокурорите, например чрез предоставянето на равно възнаграждение (Франция, Германия²⁰⁸, Италия).

Налице са обаче определени разлики в степента на автономия и посоките на контрол между съдиите и прокурорите, които се наблюдават независимо от различните системи. И при двата основни вида системи прокурорите са служители на съда с определени професионални задължения²⁰⁹, които на прак-

201 Съдиите във Франция не могат да дават нареждания на прокурорите (освен във връзка с реда в съдебната зала) и обратно.

202 Обучението на съдиите и прокурорите обаче се организира поотделно.

203 Това обаче се случва рядко.

204 В няколко южни провинции в Германия от съдиите и прокурорите се изисква да преминават от съдийска на прокурорска длъжност и обратно, дори по най-високите нива в двете професии. Повишенията зависят от познаването и на двата вида кариери. Обикновено между съдиите и прокурорите съществуват тесни неформални и професионални контакти.

205 В Италия съществуващата по-рано уредба, забраняваща магистратите да преминават от прокурорски на съдийски длъжности след пет години стаж, наскоро бе отменена; единственото ограничение сега е, че такава промяна може да настъпи не повече от четири пъти по време на стажа на магистрат, както и че в такъв случай той трябва да преминава към съд или прокуратура, намиращи се на друго място.

206 Това важи в голяма степен за системите на общото право, където по традиция съдиите са с високо обществено положение. В Англия и Уелс например, където на практика само адвокатите с текущ опит пред по-висшите по степен съдилища могат да стават съдии, прокурорите, които имат ограничения за явяването по дела, е много по-малко вероятно да станат съдии, отколкото адвокатите. Самите съдии рядко кандидатстват за прокурорски длъжности, тъй като прокурорите са с по-ниско обществено и професионално положение и получават по-ниско възнаграждение. Същото е положението и в Чили, където съдиите са по-възрастни от прокурорите, а престижът на новия *Ministerio* тепърва трябва да достигне авторитетността на съдиите.

207 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 18 („[A]ко правната система дава възможност за това, държавите трябва да предприемат мерки, за да направят възможно едно и също лице последователно да изпълнява функциите на прокурор и тези на съдия или обратно []“).

208 Еквивалентно заплащане има дори в страни като Германия, които явно не причисляват съдиите и прокурорите към една и съща ведомствена система.

209 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 20 („Прокурорите трябва да са обективни и справедливи по време на съдопроизводството. По-специално те гарантират, че всички относими факти и правни доводи, необходими за справедливо правораздаване, са представени на съда []“).

тика предоставят някои правомощията на съдиите спрямо тях в рамките на производството по начин, който влияе непряко, но значително върху решенията на прокуратурата²¹⁰. В по-общ план прокурорите имат задължения към съдиите и съдилищата, които не са двустранни²¹¹. Независимо от сходствата в обучението, заплащането или управлението, в повечето страни без система, включваща магистрати, съдиите се ползват с по-висок престиж от прокурорите – в системите на общото право като Англия и Уелс или САЩ дисбалансът е значителен, а съдиите имат много високо положение²¹². Когато прокуратурата и съдебната власт имат различна степен на независимост, винаги прокуратурата се ползва с по-малко независимост – най-вече отделните прокурори, – а не съдебната власт или отделните съдии²¹³, като по-високата степен на основна независимост на съдиите ги поставя донякъде в по-безопасно и облечено с повече власт положение отколкото това на прокурорите.

Повечето обяснения, защо се различава независимостта на прокурорите и съдиите, се въртят в кръг. Прокурорите са по-зависими поради йерархичната природа на прокуратурата. Така се стига до въпроса, защо прокуратурата има именно такова устройство. По-скоро функционалната разлика между ролята на прокурора като инициатор и съдията като последен арбитър подсказва основанието за тези различни нива на независимост и особено индивидуалната. Тази функционална разлика също следва тясно тенденцията съдиите да се ползват с до известна степен по-висок статус, тъй като те са в позиция да се произнасят по решенията на прокурорите, а не обратното.

210 В Чили, въпреки формалната независимост на *Ministerio Público*, съдебната власт разполага със значителни правомощия във формирането на облика му и в провеждането на наказателното преследване. Върховният съд играе важна роля при подбора на *Fiscal Nactional*; в залата съдиите също редовно обръщат внимание на прокурорите върху недостатъците в тяхната работа. Отношенията между съдебната власт и *Ministerio* понякога са напрегнати. Вж. Проект на Кодекс за професионално поведение на прокурора на МНС, Преамбула (последен параграф) (където се отбелязва, че Кодексът ще бъде обнародван от председателя на Съда – съдебният орган).

211 Вж. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 17 („Държавите трябва да предприемат подходящи мерки, с които да осигурят, че правното положение, компетенциите и процесуалната роля на прокурорите са установени по закон, така че да няма основателно съмнение в независимостта и безпристрастността на съда [“], както и Преп. 19 („Прокурорите трябва строго да съблюдают независимостта и безпристрастността на съдиите; по-специално те няма да създават съмнения относно съдебните решения, нито да пречат за тяхното изпълнение, освен при упражняване на правото им на протест или при участие в друго установително производство [“]“); Насоки на ООН, член 20 („С оглед осигуряване на справедливо и ефективно наказателно преследване, прокурорите полагат усилия за сътрудничество с[ъс]... съдилищата, юристите, [и] обществените защитници...“).

212 Това е така и в Южна Африка, където съдиите се ползват с по-голям престиж от всички, освен най-висшите представители на прокуратурата. Съдиите обикновено са с по-високи заплати от прокурорите и в съдебната власт се назначават адвокати на частна практика с повече опит и магистрати от по-ниски по степен съдилища, които на свой ред са били прокурори.

213 Вж. EUMAR, *Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз – независимост на съдебната власт* (Budapest: Open Society Institute 2001), стр. 16-32 и най-вече 28 (където се обсъждат стандарти за независимост на съдебната власт).

За отделните прокурори не съществува определена минимална независимост, поради което съвместното управление (или друго функционално припокриване на съдебни и прокурорски функции) вероятно създава по-сериозни и непосредствени опасности за обществения интерес от независимостта на съдиите, а не на прокурорите. Идеята обаче е, че всяко припокриване на ролята по инициране с тази по решаване създава опасности за обществото като цяло. Прокурорите не могат да искат абсолютна независимост, но лош е принципът, както и политиката, да им се позволи да бъдат или подчинени на, или твърде силно идентифицирани със самите съдии, с които трябва да работят²¹⁴.

V. Контрол на информацията относно дейността на прокуратурата

Настоящият раздел се спира на ограниченията и задълженията, чието спазване прокуратурата осигурява в своята работа, както и на правилата, съгласно които широката общественост, и по-специално медиите получават достъп до информация за работата ѝ. Съвсем малко са обоснованите ограничения на прозрачността на информацията или на решенията. В повечето случаи други ведомства, медиите и широката общественост имат легитимен интерес да получат информация за дейността на прокуратурата, а достъпът до тази информация подобрява ефективността и ефикасността ѝ. Стандартът по подразбиране следва да е в посока на откритост.

Ограничения на информацията и задължения. Обстоятелствата, при които на прокуратурата може легитимно да се даде възможност или дори да бъде задължена да ограничи свободното протичане на информация за дейността ѝ, са ограничени. Задълженията на прокурорите към съда, както и за осигуряване правата на обвиняемите и подсъдимите, могат да са свързани с изискването да ограничават контактите си с медиите и обществеността²¹⁵. Освен това про-

214 Със сигурност има опасности за независимостта на съдиите и поради недостатъчната уредба на взаимодействието с прокурорите, а също и по тази причина, опасности за подсъдимите и широката общественост от независим, безпристрастен съд.

215 Вж. напр. Проект за кодекс на МНС, член 17 („Публичност и медии“):

Прокурорите

1. Избягват публични коментари извън съдебната зала, включително – без изброяването да е изчерпателно, да обсъждат с медиите определени дела по същество или виновността на подсъдимия преди постановяване на присъдата от Съда, както и да правят публични изявления относно личността, достоверността на твърденията, доброто име или миналото на подсъдимия;

2. Разясняват, особено когато правят официални изказвания, че представляват [Прокуратурата], а не целия Съд.

Вж. Насоки на ООН, член 13(с) („При изпълнение на своите задължения прокурорите... [п]азят поверителността на получените сведения, освен когато изпълнението на техните задължения или нуждите на правосъдието повеляват друго []“); Препоръка на Съвета на Ев-

куратурата може да има основателни причини да ограничи протичането на информация по отделни разследвания и дела, а в някои случаи дори относно по-широката стратегия за наказателно преследване (както по делата за дългосрочна организирана престъпност или във връзка с разследвания на терористични прояви). Възможно е да има и основателни причини за ограничаване на информацията по *всяки* вътрешни дисциплинарни производства.

Налице са вероятно съвсем малък брой необходими задължителни ограничения на прозрачността на информацията или вземането на решения извън посочените тесни области. Освен това достъпът до информация подобрява ефективността и ефикасността на службата. Другите власти, медиите и отделните граждани имат легитимен интерес от осигуряването на достъп до информация за дейностите на прокуратурата²¹⁶. Няма основание да се приеме, че общата стратегия, бюджетът, решенията от значение за служителите и други подобни трябва да бъдат предмет на широки информационни ограничения. Задълженията на прокурора като страна по делото могат също да са основание той да разкрие информация, дори когато (и най-вече) това не е от полза за работата му по делото²¹⁷. Може да се твърди, че международните норми във връзка с отчетността приемат, че по подразбиране следва да се осигури откритост на информацията²¹⁸. Не е оправдано да се възприема широко тълкуване на задължението за поверителност, чиято цел е да защити благосъстоянието и доброто име на лица и обществения интерес от ефективно досъдебно и съдебно производство, за да се постигне стратегическо предимство по определени дела или преференциално да се прокарат някои организационни интереси.

Всички държави поставят определени ограничения върху възможността на прокуратурата да разпространява информация. Унгария не познава общо право за достъп на обществеността до информация по разследванията. Подробни правила уреждат взаимодействието на прокуратурата с медиите и обществеността. Органът по дадено разследване (включително разследващите прокуратори) решава кои данни могат да се оповестят и кои да останат поверителни, а наблюдаващите разследването прокуратори не могат да осведомяват обществеността за подробностите по разследването, за извършените дейст-

-
- ропа 2000/19, Преп. 30 („Прокурорите пазят поверителността на информацията, получена от трети лица, особено предвид презумпцията за невиновност, освен когато разкриването ѝ се налага в интерес на правосъдието или по закон []“) и Преп. 32 („Прокурорите надлежно отчитат интересите на свидетелите, като по-специално предприемат или насърчават предприемането на мерки за защита на техния живот, безопасност и личен живот []“).
- 216 Френските граждани имат право на информация относно дейността на съдебните органи; всички държавни ведомства в Германия са длъжни да предоставят пълна информация на медиите.
- 217 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 29 („Прокурорите полагат усилия да гарантират принципа на равните процесуални възможности, по-специално като разкриват на другата страна, освен когато законът предвижда друго, цялата информация, която имат и която би могла да е от значение за справедливостта на процеса []“). Твърди се, че прокурорите в системите, основаващи се на принципа на законността, разполагат с още по-малко официално закрепено право на преценка относно укриването на сведения.
- 218 Вж. напр. Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 36(с) („Обществеността трябва да бъде информирана относно организацията [на прокуратурата], нейните насоки, принципи и критерии. Същите се съобщават на всяко лице при поискване []“).

вия и постигнатите резултати или за намеренията на органа по разследване²¹⁹. Достъпът на медиите до висящи производства в Южна Африка е ограничен предвид задълженията за поверителност на Централното управление на националната прокуратура. За престъпление се смята разкриването на информация от прокурор, придобита при изпълнение на служебните му задължения без разрешение от националния директор или без писмено разрешение на за сегнатото лице. Тези ограничения са типични; дори държавите, които обявяват общо право на информация (Франция), фактически разполагат със сходни ограничения.

Държавите също въвеждат задължения за прокуратурите в областта на информацията, обикновено във връзка с отчитането на тяхната дейност пред други държавни институции. Някои държави задължават прокуратурата да предоставя информация на политическите власти, на независими държавни органи или по предварително определен ред, например в рамките на годишен отчет (Чили²²⁰), или в отговор на определени въпроси (Унгария²²¹).

Достъп на медиите. Други системи имат изрични (Германия²²²) или бланкетни норми (САЩ²²³), задължаващи прокуратурата да осигурява информация на обществеността или медиите. След 2004 г. Висшият съдебен съвет в България е длъжен да оповестява публично повечето си обсъждания, както и голяма част от представените му доклади. След първоначална съпротива Съветът монтира видеокамери за проследяване на работата му и обикновено провежда открити заседания.

Същевременно някои системи въвеждат ограничения на репортажите в медиите по висящи производства (Англия и Уелс, Франция, Германия) или още по-конкретно за отразяването на стратегията и дейностите на прокуратурата. Такива ограничения, ако са прекалено широки, могат да влязат в противоречие с нормите в областта на правата на човека и по-специално за свобода на информацията и медиите, но по принцип, а и на практика е напълно възможно да се уравнисят медийните свободи, потребността от ефективно наказателно преследване и правото на личен живот и справедлив процес на обвиняемия и подсъдимия.

Осигуряването на достъп до информация относно бюджета, планирането, стратегията и резултатите от работата на прокуратурата само по себе си е средство за осигуряване на прозрачност и отчетност. Изискванията за докладване пред други държавни власти – дори съпътствани с право на запитване – невинаги нарушават принципа за независимост и неутралитет, стига неза-

219 Наблюдаващата прокуратура ограничава информацията, предоставяна в такива случаи, изключително до дейностите на прокуратурата, например решенията по жалби срещу мерки, взети от органите на разследването или до тълкуване на приложимия по делото закон.

220 До момента в рамките на новата система са подготвени три доклада. Докладът представлява пространно описание на правните новости и се чете на глас от *Fiscal Nacional*; той не съдържа много смислени статистически показатели за практиките или резултатите от работата му.

221 Това е уместен пример за неконтролираща прозрачност. От прокуратурата се изисква да отговори на въпросите на парламента, а последният не може да откаже да приеме отговорите.

222 Прокуратурата отговаря за обосноваването на всеки случай на неразкриване на сведения.

223 Обикновено тези норми се включват в етичните кодекси, а не в закони.

висимостта на службата при вземане на решения да не се ограничава пряко²²⁴. И щом се спазват защитните мерки за правата и доброто име на лицата, няма данни или причини да се предполага, че увеличаващият се достъп на медиите прави нещо друго, освен да утвърждава обществения интерес от правораздаване²²⁵. Освен това опасностите, които могат да възникнат предвид достъпа на медиите, вероятно са функция от взаимодействието на други организационни параметри, а не толкова проблем на достъпа сам по себе си²²⁶.

Мерките за контрол на информацията могат да въведат задължения и за други лица, както и да защитят независимостта и ефективността на прокуратурата. Освен ограниченията за отразяване в медиите, например изискването изпълнителната власт да нарежда на прокуратурата само в писмен вид²²⁷, е форма на информационен контрол, целяща да осигури прозрачност, която едновременно е защита срещу неправомерно политическо влияние и закрепва отчетността²²⁸. По-нататък ограниченията относно използването на незаконно получени доказателства²²⁹ също препятства неправомерните действия на разследващите органи.

Връзки с обществеността. Освен при изпълнение на задълженията си и като зачита добрите нрави, прокуратурата може също да разпространява информация, така че да подобри организационния си капацитет да реализира възложените ѝ от обществото цели. Малко обаче са прокуратурите с ефективни служби в областта на информацията и изнесените дейности²³⁰. Във Франция

224 Последниците от публичността и обществения натиск в резултат от такъв контрол в повечето случаи не съставляват неправомерна намеса в независимостта на прокуратурата, при положение че правото за предприемане на независими действия формално се запазва.

225 В Германия например няма данни медиите неправомерно да влияят върху решенията на прокуратурата, поне не пряко. Няма съобщения за случаи, при които прокурори да променят своите решения поради внимание от страна на медиите, отчасти може би поради силното усещане за професионализъм в прокуратурата. Репортажите в медиите обаче могат да повлияят върху атмосферата не така явно. Обширните репортажи по определен случай например могат да доведат до по-строго третиране на обвиняемия. Медиите също могат да възприемат положителна роля, предпазвайки прокуратурата от неправомерно политическо влияние. Когато те заподозрат неговото съществуване, обикновено застават на страната на прокуратурата. Свидетелствата от Англия и Уелс, където медийната култура е сред най-силните, са сходни.

226 В САЩ например положението на главните прокурори като пряко избрани политически фигури може да доведе до усилия от страна на окръжния прокурор да се приспособи към преобладаващите предпочитания, включително при работата по определени дела, което може да повлияе на безпристрастното и законосъобразно правораздаване. Ако това явление бъде разбрано правилно, оказва се, че то не е функция от достъпа на медиите, а по-скоро се дължи на прякото избиране на прокурорите.

227 Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 13(c) – (d).

228 Това е пример за взаимното допълване, а не за противопоставянето на независимостта и отчетността като ценности.

229 Насоки на ООН, член 16; Препоръка на Съвета на Европа 2000/19, Преп. 28.

230 САЩ, Англия и Уелс са изключения. Заемащи изборна длъжност, окръжните прокурори в САЩ обикновено са силно мотивирани да осигурят широко разгласяване (в положителна светлина) на работата на своята служба, както и да се отзовават на интересите на други действащи лица, особено от важни избирателни райони. Редица прокуратури са в досег с обществеността чрез набор изнесени дейности, насочени към превенция и намаляване на престъпността, както и към запознаване на широката общественост със закона. В Англия и Уелс Прокуратурата на Короната разполага с голяма професионална пресслужба в централното управление, която поема въпросите на пресата по отделни дела и ПК като

например министърът на правосъдието разработва политика относно достъпа на медиите и обществената информация, но информационната дейност на *Parquet*, насочена към обществото, не е добре развита. Няма специализирано звено, което да обслужва неговите отношения с медиите, като отделеното внимание за оповестяване на информация варира значително между различните служби. В Южна Африка Централното управление на националната прокуратура има секция за комуникации, но извън него няма секции за връзки с обществеността или медиите. Вместо това отделните служби и самостоятелни звена в тях осъществяват връзка със секцията за връзка с медиите в централното управление и поради отбелязаните по-горе причини във връзка с поверителността на информацията от отделните прокурори се очаква да се въздържат от изявления или коментари в медиите.

В Чили връзките с обществеността, оформящи облика и даващи отговор на обществените очаквания, вероятно са най-слабото място на *Ministerio Público*. Прокуратурата има национален отдел комуникации. Той публикува тримесечно списание с новата съдебна практика и съчинения на висши служители, както и образователни брошури и видеоматериали относно начина на работа на новата правораздавателна система. Отделът обаче си остава предимно реактивна организация, а длъжността директор на комуникации няколко пъти сменя титуляра си²³¹. Почти невъзможно е да се проверят впечатленията на обществеността от работата на прокуратурата, тъй като няма национални проучвания на нагласите към процеса на реформи изобщо или към прокуратурата в частност.

цяло, както и регионални служители за връзка (които обаче обикновено са прокурори, а не професионални говорители). Това отчасти е в отговор на силните традиции на свободната и активна преса в Обединеното Кралство; редовно във всички вестници излизат репортажи за криминалните случаи, а без съмнение критиката на пресата оказва натиск върху прокурорите. Макар крайният обществен натиск да създава потенциал за намеса в независимостта при вземането на решения, няма данни това да буди загриженост при условията в Англия и Уелс. В Германия всички прокуратури имат служител за връзка с пресата, макар в по-малките това да е ръководителят им. В България някои прокуратури започват да назначават говорители.

231 На регионално и местно ниво, обратно, в областта на комуникациите и връзките с обществеността се възприемат новаторски практики. Много от регионалните директори в прокуратурата използват едната от двете предоставени им длъжности за съветници, за да наемат служител за връзки с пресата и да създадат мобилна служба за връзки с обществеността. Някои прокурори от градовете отиват и по-далеч, без да разполагат с допълнителни средства, в комуникацията с обществеността относно значението на работата на *Ministerio*.

VI. Използване на статистически данни

Настоящият раздел се спира на начина, по който прокуратурата и други институции използват статистически данни за измерване резултатите от тяхната работа и за определяне на приоритетите си. Подходящият избор на статистически показатели не е техническо упражнение, а функция от обществено-политически консенсус относно ролята на прокуратурата. В момента обаче малък брой от изследваните държави ефективно използват статистически данни за оценяване и подобряване възможността на прокуратурата да изпълнява възложените ѝ от обществото цели.

Няма общо или пряко задължение прокуратурата да поддържа статистика или някакви определени данни за резултатите от работата си. Може да се изведе най-много акцесорно задължение за измерване на изпълнението, което да осигури, че службата действително изпълнява основните си задължения²³², но дори то практически не съдържа указания за определени конкретни измерители.

Статистическото оценяване на изпълнението на повечето прокуратури е на примитивен етап от развитието си. Макар всички държави да обработват някакъв вид статистическа информация, повечето не събират данни, отразяващи широк кръг въпроси и проблеми във връзка с това, което се очаква прокуратурата да постигне. Вместо това повечето държави събират и анализират данни, насочени към продуктите, а не към резултатите от дейността ѝ. Всъщност е почти невъзможно да се опишат характерните за правораздавателната система модели по разумен начин въз основа на данните, събирани и отчитани от държавните институции.

Като цяло изследваните държави водят статистика за честотата на престъпленията и за делата на различни етапи от производството. Сред тях по-малко водят (или публикуват) статистика във връзка с някои качествени по естеството си измерители на изпълнението или на вътрешноорганизационните процеси (например свързаните с обучението и атестирането)²³³. В някои системи друго ведомство, често в изпълнителната власт, отговаря за поддържането на статистически данни²³⁴.

232 Вж. Достъп до правосъдие – прокуратурата [*Access to Justice: The Prosecution Service*], Служба на ООН за контрол на наркотиците и предотвратяване на престъпленията (Виена, 2006), стр. 3 – 4.

233 Във Франция проучвания на министерство на правосъдието все по-често подчертават начина на работа по делата или чрез предаване обвиняемия на съд, или по пътя на възстановителното правосъдие. Тук се включват усилията за изграждането на разбиране относно ефикасната работа на цялата прокуратура при отчитане едновременно на постигнатите резултати и времето, отделено за целта, за да се намалят недопустимите забавяния. Тази информация често се използва за изготвянето на практически насоки и за получаване на допълнителна подкрепа.

234 Във Франция всяка прокуратура ежемесечно отчита ръста на престъпността; ежегодно се

Трудно е да се направи извод за качеството на правораздаването въз основа на тези данни. Липсва консенсус относно определението за „качество“ или това, какви стойности следва да се контролират. В Чили например статическите данни отчитат броя и процентното съотношение на пострадалите от престъпления, на които е оказана помощ, но не и причините, дали това е било подходящо или не, или пък какви са последиците, ако има такива, с оглед целите на наказателното правораздаване²³⁵. Рутинно събираните от прокуратурата в Южна Африка данни предимно измерват количественото изпълнение (например брой дела, по които е приключило наказателното преследване), но не и показателите относно качествените последици (като увеличено обществено доверие в прокуратурата или, по-общо, в системата за наказателно правораздаване или пък спад в страха от престъпност в обществото).

В много системи статистическите данни или не са лесно достъпни за определящите политиката и широката общественост, или не се предлагат в удобна форма. В България отчети със статистическа информация се представят на Висшия съдебен съвет, но тъй като липсва независима проверка на точността им, тъй като се изготвят от различни институции и не са лесно съпоставими, ефектът върху общественото съзнание и доверие от подобни отчети не е значителен. В САЩ на местно ниво рядко се предлагат подробни статистически данни, осигуряващи солиден преглед на дейностите на прокуратурата (включително на множеството несвързани с дела дейности). Службите публикуват общи статистически данни за постъпилите и приключени дела за тежки и леки престъпления и посочват броя на осъдените, но по-подробна информация рядко се публикува, а дори и рядко се използва като източник на информация за ръководството относно резултатите от работата на службата и прокурорите.

В някои случаи е възможно да се наблюдават правни или концептуални пречки за ефективното събиране на данни.

В Италия не се полагат усилия за събирането на надеждни аналитични данни относно ефективността на прокуратурата или отделните прокурори. Такива данни не се събират в рамките на процедурите за атестиране за целите на ка-

публикува национален справочник с данни относно работата на съдебните органи по граждански и наказателни дела. Според министерство на правосъдието обаче разработването на статистически показатели е по-трудно в областта на наказателната, отколкото на гражданската политика, което се дължи на по-лошото качество на статическите данни в областта на наказателното правораздаване и слабата хармонизация на статистическите данни на *Parquet*, съдебната власт, полицията и местата за лишаване от свобода.

235 В Чили е налице изобилна количествена информация относно реформираната правораздавателна система. Изследователският отдел в *Ministerio Público* подготвя тримесечни непубликувани прегледи, в които има основна информация за правораздаването. В тези бюлетини се упоменава броят дела, постъпващи и излизачи от системата за определен период от време, видовете и съотношението на приключените дела. Значително внимание се отделя и на изхода от производството, например какво е съотношението на прекратените или спрени производства, дали то е разрешено със съдебен акт или пък кулминацията е производството в съда. Обобщението обаче не разглежда качеството на правосъдието и не съпоставя данните с определени норми или показатели; то не е замислено и не се използва като инструмент за оценяване и отчетност. Ето защо е трудно въз основа на тези данни да се направят изводи относно резултатите от работата на правораздавателната система.

риерата. Самото им използване за оценяване ефективността на отделните прокурори и на прокуратурите би се приело като заплаха за независимостта на прокурорите при прилагане на конституционния принцип за задължително наказателно преследване²³⁶. Макар формалните причини за това положение да са устройствени и конституционни, резултатът е ограничена възможност за оценяване на работата на прокуратурата или за осигуряване на нейната отчетност, а отгук и вероятен спад в нейната ефективност и ефикасност, тъй като слабата загриженост и защита на ползата от отчетността обикновено се свързва с понижена ефективност²³⁷.

Съпоставителният анализ на статистически данни от различни системи обикновено е прекалено несигурен за получаването на достоверни научни резултати²³⁸. Със сигурност обаче е възможно да се направят смислени *вътрешни* оценки, което всъщност е самото предназначение на статистическите данни. Логически статистическите показатели следва да измерват резултатите от работата на службата при изпълнение на поверените ѝ от обществото задачи едновременно с вътрешните процеси, които ги съпътстват. Възможно е статистически данни да се използват и за преглед на характеристиките на системата като цяло от гледна точка на нейната производителност, например бързината на приключване на сложните дела от прокурорите, или пък за да се разгледат регионалните вариации при изпълнение на отредените на прокуратурата цели. Ето защо правилният подбор на статистически показатели не е само техническо упражнение. Той е функция на обществено-политическия консенсус относно ролята на прокуратурата²³⁹.

236 В по-широк смисъл в Европейския съюз има силни възражения срещу събирането на всякакви данни, които биха могли да компрометират силната нормативна система за закрила на личните данни.

237 Частични индикации за ниската ефективност на прокуратурата в Италия се откриват в годишните доклади за работата на съдебната система, подготвяни от върховния касационен съд. Те последователно сочат, че много висок процент от извършителите на престъпления остават неразкрити и ненаказани. Около 80 процента от обявените престъпления, включително 95 процента от кражбите, 80 процента от грабежите и 50 процента от убийствата, остават неразкрити.

238 Например прокуратурите в Германия общо работят по много повече дела от тези в други европейски страни, тъй като всички дела трябва да преминат през нея. В други страни, ако самоличността на извършителя не може да се установи, делото изобщо не напуска полицията. В Германия дори делата с неизвестен извършител се изпращат на прокуратурата за преглед и при необходимост за допълнително разследване. Това води до много по-висок процент неразкрити случаи на прокурор в Германия, но не означава, че прокуратурите са по-слабо ефективни. Ефективността се измерва вътрешно в зависимост от срока на производствата. Тези статистически данни обаче също не отразяват сложността на съответните дела, а освен това и не се публикуват. По подобен начин високият процент осъдени лица не е сигурен критерий за ефективност, особено в страните (като САЩ), в които прокурорите разполагат със значителна широта в преценката по кои дела да проведат наказателно преследване и по кои споразумението ефективно компенсира липсата на достатъчно доказателства.

239 Вж. Vera Institute of Justice, Измерване на напредъка по пътя към безопасност и справедливост – световно ръководство за изготвянето на показатели за резултатите от работата в областта на правосъдието [*Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*] (2003), на адрес в интернет http://www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf.

Доклад за прокуратурата на Република България¹

Йонко Грозев

¹ Докладът е актуален към месец юни 2007 г.

I. Общи положения¹

С приемането на новата Конституция от 1991 година българската прокуратура получи значителна автономия и понастоящем, по Конституция и закон, изпълнителната и законодателната власт нямат каквито и да било правомощия върху основните елементи на управлението на прокуратурата, решенията за назначаване и освобождаване на прокурори и приоритетите в наказателното преследване или провеждането на отделни наказателни производства. Тези правомощия бяха в голямата си част предоставени на главния прокурор, като известни контролни функции бяха възложени на Висшия съдебен съвет (ВСС), нов орган, създаден с разпоредбите на Конституцията, за да ръководи кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите (като цяло наричани „магистрати“)². За независимостта на отделните прокурори също бяха предвидени значителни гаранции като несменяемост, ограничени възможности за налагане на административни наказания и защита срещу наказателно преследване. Високата степен на автономия на прокуратурата и гаранциите за отделните прокурори бяха замислени като средство за постигане на две цели: първо, да се защитят гражданите от наказателно преследване по политически съображения, и второ, да се осигури на прокуратурата възможност да води разследване и да възбужда наказателно преследване срещу хора със силни властови позиции в държавата. Презумпцията, която никога не поставяше под съмнение, бе, че оставени да отговарят сами за себе си, прокуратурата и отделните прокурори ще се ръководят единствено от закона и няма да се влияят от политически или други недопустими въздействия и пристрастия.

Водени от убеждението, че най-важното условие е да се осигури пълна независимост на прокуратурата, авторите на новата Конституция не засегнаха въпроса за нейната отчетност. В резултат на това в конституционните разпоредби не бяха предвидени механизми за отчетност на главния прокурор, а отчетността на отделните прокурори пред Висшия съдебен съвет остана по-скоро слаба. През годините след приемането на новата Конституция стана ясно, че презумпцията, залегнала в основата на конституционните текстове, е погрешна. Висшият съдебен съвет се оказа прекалено слаб или несклонен по-

1 Преди да разгледаме структурата и ролята на българската прокуратура, трябва да подчертаем, че съществува твърде малко академична литература, която анализира дейността на прокурорската институция, и никакви емпирични изследвания. Това е така, от една страна, защото информацията за дейността на прокуратурата не е лесно достъпна, а от друга, защото няма академични традиции в провеждането на емпирични изследвания в тази област. Източниците, които са ползвани за настоящия доклад, включват законодателни актове, съдебни решения, статии в пресата, доклади на Европейския съюз и преки наблюдения на практикуващи юристи. Дебатът за организацията на прокурорската институция през последните 10 години е силно политизиран, като настоящият доклад се стреми да отрази различните гледни точки и позиции в професионалната общност и обществото.

2 По-подробен анализ на ВСС е направен в раздел 4.5 по-долу.

ради лични или институционални пристрастия да упражнява реален контрол върху прокуратурата, а доказателствата за неефективна работа и злоупотреба с власт все повече нарастваха. Тъй като системата бе напълно независима, върху Висшият съдебен съвет, въпреки негативните обществени нагласи, не можеше да бъде оказан обществен или политически натиск за осъществяване на реален контрол и за прилагане на политики, които биха гарантирали ефективно и лишено от недопустими влияния и пристрастия разследване и наказателно преследване. И в работата на Висшия съдебен съвет и на прокуратурата през годините започнаха да се открояват като съществен проблем непотизмът, личностна или институционална лоялност и незачитане на обществения интерес. Показателно е, че първият главен прокурор, избран след приемането на новата Конституция, получи публична известност с твърдението, че само Бог е над него. През този период не беше заведено нито едно дисциплинарно или наказателно дело срещу прокурор.

Наред с това системата не успя да изпълни заявените с приемането на Конституцията цели, а именно да може спокойно да осъществява наказателно преследване срещу хора във властта и да защитава гражданите от преследване по политически съображения. Въпреки общоприетото наличие на сериозен проблем с корупция в държавното управление, броят на успешно разследваните и подведените под отговорност политици или високопоставени държавни служители е малък, като по правило наказателното преследване започваше, след като те бяха загубили властовите си позиции, и отново като правило наказателното преследване завършваше с прекратяване или оправдателна присъда.

Системата не санкционираше ефективно и злоупотреби с власт в самата прокуратура, които като правило оставаха ненаказани. Подобни злоупотреби се наблюдаваха в преднамерено, а в някои случаи произволно започване на наказателно преследване, водено от политически, институционални или личностни интереси, и в начина, по който се огласяваше информация за водени разследвания. В действията на прокуратурата в отделни случаи прозираше и политическа логика, като целта от гледна точка на прокуратурата бе да се оказва влияние върху законодателния процес, и запазване на институционалните ѝ интереси. Стремейки се да постига своите цели, прокуратурата се превръщаше в самостоятелен актьор на политическата сцена.

Неефективността на системата на наказателно правораздаване, статутът на прокурорите, автономният характер на прокуратурата и необходимостта от реформа започнаха да се обсъждат активно в края на 90-те години на миналия век, когато недоволството от работата на институцията започна видимо да нараства. Сред академичната общност, сред юристите и сред политиките обаче нямаше консенсус за това, каква следва да е посоката на реформите. Имаше само съгласие, че наказателноправната система не работи добре и трябва да бъде реформирана. Различни политически партии на няколко пъти предлагаха конкретни реформаторски действия, но поради отсъствието на консенсус за цялостната концепция, поради сложната процедура за внасяне на промени в Конституцията и поради липсата на мнозинство в парламента, което да се ползва с подкрепата на партии от целия политически спектър, до сериозни

конституционни реформи по отношение на прокуратурата не се стигна. Парламентът постигна съгласие за някои конституционни и законодателни изменения, с които да се въведат промени в правилата и правомощията за назначаване, кариерно развитие и дисциплинарен контрол на прокурорите, както и изменения в наказателния процес. Решението на избраното през лятото на 2005 година парламентарно мнозинство да предприеме именно този подход, беше мотивирано и от разбирането, че проблемите в прокуратурата са резултат от неудачния избор на конкретния главен прокурор. През 2006 година предстоеше избор на нов главен прокурор, с което се очакваше този проблем да бъде решен, като от новия главен прокурор се очакваше да промени институционалната култура на прокуратурата. Новоприетите законодателни изменения въведоха стриктни срокове за приключване на следствените действия и върху редица правомощия на прокуратурата в наказателния процес беше въведен съдебен контрол. Бе създадена възможност за съдебно преразглеждане на решенията да не се образува наказателно производство и бе установена процедура за прекратяване по съдебен ред на разследвания, продължили прекалено дълго.

Заради липсата на резултати в разследването и воденето на дела за корупция във високите нива на държавната власт и за организирана престъпност, реформата в системата за наказателно правосъдие се превърна във въпрос от първостепенна важност и в процеса на присъединяване на България към ЕС, а също така и в изключително наболял политически проблем вътре в страната. В резултат на натиск от страна на ЕС през последните години бяха приети три изменения в Конституцията – съответно през 2003, 2006 и 2007 година. С тях бе ограничен имунитетът на прокурорите срещу наказателно преследване, бяха променени правомощията на прокуратурата и на министъра на правосъдието, бяха въведени нови условия, засягащи несменяемостта и мандатността на магистратите, и бе създаден надзорен орган в рамките на Висшия съдебен съвет, чиито членове се избират от парламента. Бяха приети и редица промени в законодателството, което регулира дейността на съдебната система. Целта бе да се подобри прозрачността в работата на Висшия съдебен съвет, да се установят ясни стандарти за оценка, назначаване и повишаване на съдиите и прокурорите и ефективни дисциплинарни процедури. В резултат на продължаващия натиск от страна на ЕС във Висшия съдебен съвет бяха назначени по-реформаторски настроени хора, а в началото на 2006 година и реформаторски настроен главен прокурор. Вследствие на това настъпиха някои положителни промени, чийто дългосрочен ефект върху работата на прокуратурата обаче засега все още не може да бъде преценен.

Една от областите, в които се наблюдава реална промяна, са предприетите мерки за разследване и подвеждане под отговорност на отделни прокурори, злоупотребили със своите правомощия. За първи път след създаването на съдебната система през 1991 година бяха извършени публично обявени проверки на дейността на някои прокурорски служби. Установените нарушения бяха оповестени публично и срещу отделни прокурори бяха заведени дисциплинарни дела или бяха предприети следствени действия и повдигнати обвинения.

II. Структура и организация на прокуратурата

2.1. Вътрешна структура

Институционалната структура на прокуратурата е уредена отчасти в Конституцията, отчасти в други нормативни актове, приети от парламента, които до голяма степен препотвърдят силно централизираната организационна структура на прокуратурата от периода на комунистическо управление³.

Организационната структура на прокуратурата съответства на тази на съдилищата, като към всеки съд има прикрепена прокурорска служба⁴. След реформите през 90-те години на миналия век⁵, съдилищата бяха реорганизирани в четиристепенна структура: районни съдилища от първа инстанция, окръжни съдилища (които изпълняват функциите на първоинстанционни съдилища за някои престъпления и на апелативни за дела, гледани от районните съдилища), апелативни съдилища и върховни съдилища – Върховен касационен съд и Върховен административен съд. Прокурорските служби са организирани по

3 Конституция на Народна Република България; Закон за прокуратурата, ДВ, бр. 87/1980, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 46/1991 и бр. 100/1992, *отменен от* Закона за съдебната власт (1994). В преходния период към Закона за прокуратурата бяха приети специализирани нормативни актове; по-късно дейността на прокуратурата бе уредена в Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 59/1994. Според сега действащото законодателство „прокуратурата е единна и централизирана. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички – на главния прокурор.“ Закон за съдебната власт, чл. 112.

Тази строго йерархична структура е била обект на редица спорове. Някои критици отдават проблемите в работата на прокуратурата на прекалената й централизация и на правото на по-горестоящите прокурори да се намесват в отделни дела. Други са на мнение, че централизацията е от съществено значение за функционирането на прокуратурата и се опасяват, че евентуална децентрализация би довела до противоречива практика. Това становище надделя в споровете и осъществените реформи не засегнаха йерархичната структура на прокуратурата.

4 Конституция на Република България, чл. 126, § 1.

5 Четирите вида съдилища са описани в Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 59/1994. Чл. 37-100 в Глава IV бяха приети през 1994 година с оглед измененията в Гражданския, Наказателния, Гражданския процесуален и Наказателно-процесуалния кодекс. Върховният касационен съд и Върховният административен съд бяха създадени през декември 1996 година, а апелативните съдилища – през април 1998 година. През същата година с измененията в Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ, бр. 21/1998, и Гражданския процесуален кодекс, ДВ, бр. 127/1997, бе създадена триинстанционна структура на съдебното производство, включваща производство пред първа инстанция, въззивно обжалване и касационно обжалване. Преди тези изменения в основанията за обжалване новосъздадените съдилища прилагаша старите процесуални правила.

По сега действащата система, ако едно дело бъде заведено в районен съд, то може да бъде обжалвано най-напред в окръжния съд, а след това във Върховния касационен съд. Ако делото се гледа на първа инстанция от окръжния съд, тогава първото обжалване е пред апелативния съд, а второто – пред Върховния касационен съд. Последната инстанция по дела с административен характер е Върховният административен съд. Прокурорите също са страна в административните дела.

подобен начин в паралелна система, включваща 112 районни, 28 окръжни и 5 апелативни прокуратури, 5 районни военни прокуратури и една апелативна военна прокуратура, Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура⁶. Начело на цялата структура на прокуратурата стои главен прокурор, който се назначава от президента по предложение на Висшия съдебен съвет и има седемгодишен мандат⁷.

В отделните прокуратури работят административни служители и прокурори, чиято численост обаче се различава значително, в зависимост от числеността на населението в района, в който се намират. Районните и окръжните прокуратури са в пряк контакт с полицейските дознатели и следствените служби по места. Районните прокурори работят основно с полицейските дознатели, докато окръжните прокурори работят и със съответната окръжна следствена служба⁸. По правило прокурорите не се специализират в определен вид дела, въпреки че в някои по-големи прокурорски служби се полагат усилия за подобряване на ефективността чрез създаване на специализирани звена, които се занимават с организираната престъпност. По препоръка на консултантски екип от прокуратурата на Бавария, Германия, финансиран от ЕС, в отдел „Следствен“ на Върховната касационна прокуратура бяха обособени шест звена, три от които отразяват приоритетите в наказателната политика „Организирана престъпност“, „Корупция“ и „Икономически престъпления“⁹. Избраният през 2006 година главен прокурор продължи тази практика, като скоро след назначаването си издаде заповед за създаването на специализирано звено „Противодействие на организираната престъпност и корупцията“¹⁰.

Правомощията на висшестоящите прокурори по отношение на отделните дела отразяват йерархичната структура на прокуратурата. Няма правила или процедури за разпределяне и възлагане на делата, като разпределението става по решение на ръководителя на съответната прокуратура¹¹. По-горестоящите по длъжност прокурори имат право да се намесват в хода на делата и да извършват всички действия, които са от компетентност на прокурора, работещ по даденото дело¹². До подобна намеса обаче обикновено се стига само при обжал-

6 Върховният административен съд изпълнява функциите на касационна инстанция по административни дела, гледани от по-низшите съдилища, и има някои специфични правомощия, възложени му от Закона за Върховния административен съд. В момента се изгражда система от административни съдилища.

7 Конституция на Република България, чл. 129, § 2. Президентът може да отхвърли кандидат, предложен от Висшия съдебен съвет, но е длъжен да го назначи, ако кандидатът бъде номиниран повторно от ВСС.

8 Съществуват и 28 окръжни следствени служби, отговарящи на броя на окръжните съдилища и прокуратури. За новоприетите изменения във функциите на следствените служби, виж раздел 4.4 по-долу.

9 Доклад за дейността на Прокуратура на Република България за периода 1999 г. – м. февруари 2006 г., < <http://www.prb.bg/> >.

10 Вж. заповед на главния прокурор № 905 от 23 март 2006 година, < <http://www.prb.bg/> >.

11 Липсата на система за разпределение на делата е отбелязвана като един от проблемите на прокуратурата и по аналогия със съдилищата се предлага въвеждането на произволно разпределение на делата чрез компютърна програма. Такава законодателна разпоредба е залегнала в проект за изменение на Закона за съдебната власт.

12 Законът за съдебната власт, чл. 116, ДВ, бр. 59/1994, с последни изменения и допълнения в ДВ,

ване на решението на низшестоящ прокурор. Разпореждания на по-горестоящ по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му прокурори само ако са представени в писмен вид. Устните разпореждания се смятат за нарушение на независимостта на отделните прокурори, но все пак се правят, макар да е трудно да се прецени до каква степен тази практика е широко разпространена¹³.

Иерархичен контрол се осъществява и посредством процедурата за обжалване на прокурорски решения. Решенията на прокурорите подлежат на обжалване пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, тоест решение на прокурор от районна прокуратура може да бъде обжалвано пред окръжната прокуратура, апелативната прокуратура и Върховната касационна прокуратура, с което на практика на всяка инстанция се осъществява непряк надзор и контрол върху работата на прокурорите.

2.2. Формиране на бюджета

По Конституция съдебната власт разполага със самостоятелен бюджет¹⁴, в който се включва бюджетът на прокуратурата, съда и следствието. Всяка година Висшият съдебен съвет представя в парламента проектобюджет заедно с финансов отчет за предходната година¹⁵, но парламентът обикновено приема паралелния проектобюджет, изготвен от Министерството на финансите и внесен от Министерския съвет, който през последните години е около 50 процента по-нисък от предложения от Висшия съдебен съвет¹⁶. През 90-те години съдебната власт изпитваше сериозен недостиг на средства. След критики от страна на ЕС бюджетът на съдебната власт от 2002 година започна да се увеличава чувствително. Средствата за цялата съдебна система бяха 97 милиона лева (2 лева = 1 евро) за 2001 година и 122 милиона лева за 2002 година. Впоследствие бюджетът бе увеличен значително до 313 милиона лева за 2007 година, отбелязвайки ръст от около 275 процента за 5 години при инфлация за същия период от около 25 процента.

бр. 133/1998, гласи: „По-горестоящият по длъжност прокурор може да извършва действия, включени в компетентността на подчинените прокурори, писмено да спира и да отменя разпорежданията им в определените от закона случаи. Писмените разпореждания на съответния по-горестоящ по длъжност прокурор са задължителни за подчинените му прокурори“.

13 Според анонимни анкети, провеждани сред съдии и прокурори, такова неформално влияние от горестоящи съдия или прокурор се оказва. Тъй като подобни действия се смятат за нарушение на независимостта на прокурорите, информация за тях излиза рядко в публичното пространство, само ако прокурорът реши да се защити, като съобщи за инцидента пред медиите.

14 Конституция на Република България, чл. 117, § 3 (“Съдебната власт има самостоятелен бюджет“).

15 Закон за съдебната власт, чл. 196, ДВ, бр. 59/1994.

16 През 2002 година например проектобюджетът на Висшия съдебен съвет възлизаше на 208 милиона лева (приблизително 104 милиона евро). Министърът на финансите първоначално внесе в Министерския съвет предложение за бюджет от 106 милиона лева (приблизително 53 милиона евро). След като членове на Висшия съдебен съвет лобираха пред министър-председателя, той се съгласи да увеличи размера на средствата с 15 милиона лева и Министерският съвет внесе в парламента проектобюджет на стойност 122 милиона лева (приблизително 62 милиона евро), който в крайна сметка бе одобрен.

До 2002 година прокуратурата нямаше законодателно определен самостоятелен бюджет, а се финансираше от общия бюджет на съдебната власт, в който се включват също разходите на съдилищата и следствието. През 2002 година парламентът гласува отделен бюджет за прокуратурата в размер на 30 милиона лева от общо 122 милиона и тази практика съществува и до днес¹⁷.

В годишния Закон за държавния бюджет парламентът определя общия размер на средствата за Върховния касационен съд, Върховния административен съд, прокуратурата и следствието, а Висшият съдебен съвет впоследствие разпределя тези средства според зададените му рамки¹⁸. Процедурата, по която ВСС взима решение за разпределяне на бюджета, не е публична, но по всичко личи, че тя не протича без напрежение и спорове¹⁹. Механизмът, по който парламентът определя държавния бюджет, също не е обществено достъпен; в публичните финансови отчети разходите на отделните институции – съдилища, следствени служби и т.н., не са отразени подробно по пера, а са представени само като обща сума за цялата съдебна система²⁰. Контролът върху изразходването на бюджета на съдебната власт се упражнява от Висшия съдебен съвет и Сметната палата²¹, която докладва пред парламента. Сметната палата е установявала нарушения по отношение на съдилищата – макар от това да не са произтекли никакви последици, – но не е изнасяла информация за допуснати финансови нарушения от прокуратурата.

Около 20 процента от общия бюджет на съдебната власт обикновено се предоставят на прокуратурата, при 45-50 процента за съдилищата и 20 процента за следствието (с останалите средства се покриват разходи за инвестиции, сграден фонд, обучение и т.н.). Бюджетът на прокуратурата за 2007 година възлиза

17 Вж. бележка 21 по-долу.

18 До 1998 година парламентът приемаше отделни бюджетни рамки за Върховния съд, по-низшестоящите съдилища, прокуратурата и следствието. През периода 1999–2001 година разпределението на общия бюджет между отделните институции бе оставено изцяло на Висшия съдебен съвет. От 2002 година насам средствата за всяка институция в съдебната власт отново се определят от парламента. Вж. *напр.* Закон за държавния бюджет на Република България за 2002 година, ДВ, бр. 111/2001 [наричан по-нататък за краткост „Закон за държавния бюджет“].

От гореказаното се налага изводът, че Висшият съдебен съвет има правомощия само що се отнася до определянето на бюджета на по-низшестоящите съдилища. В действително обаче той упражнява известна дискреция и по отношение на по-висшестоящите съдилища. Това се дължи, от една страна, на правомощията му спрямо някои общи разходи, например за капиталови инвестиции и оборудване, и от друга, на правото му да определя размера на допълнителните трудови възнаграждения. ВСС определя заплатите на съдиите и прокурорите, които съставляват съществена част от годишния бюджет. Той може да преразгледа тези свои решения с оглед на действително одобрения бюджет от парламента. Докладите на Министерството на финансите показват, че всяка година ВСС изразходва повече средства от предвидените и правителството, както изглежда, е склонно да покрива разликата.

19 Според информация от разговори с членове на ВСС.

20 В отчета за 2004 година например са отразени разходи в размер на 249 милиона лева при гласуван общ бюджет от 230 милиона. Това навежда на мисълта, че ВСС има известна свобода да изразходва повече средства от предвидените и води през годината преговори с изпълнителната власт.

21 Сметната палата е независима институция, която се отчита пред парламента и е овластена да упражнява финансов контрол върху всяка държавна институция.

на 84 милиона лева (42 милиона евро) при общ бюджет за съдебната власт 313 милиона лева²². Около 70 процента от бюджета на прокуратурата – както и на съдебната власт като цяло – се изразходват за разходи за персонала: заплати, обезщетения за безработица, здравно осигуряване и други възнаграждения²³. В този смисъл приоритетите в разпределянето на средствата до голяма степен зависят от числеността на прокурорите и помощния персонал (която се определя от Висшия съдебен съвет)²⁴.

2.3. Статут на главния прокурор

По Конституция главният прокурор се избира от Висшия съдебен съвет с обикновено мнозинство с тайно гласуване и се назначава от президента, който обаче не може да откаже повторен избор на ВСС. Главният прокурор има седемгодишен мандат²⁵. Всеки член на ВСС може да предложи кандидатура за разглеждане, но тя трябва да бъде подкрепена от петима членове на съвета, за да бъде разгледана²⁶.

След приемането на сега действащата Конституция постът „главен прокурор“ е заеман от трима души, като във всички случаи изборът до известна степен е бил повлиян от политически фактори²⁷. При избирането на втория главен прокурор през 1999 година имаше няколко кандидати за поста, а при избора на третия само един. При нито един от изборите не бе проведен публичен дебат, в който кандидатите да посочат своите приоритети и да поемат ангажимент пред обществото да следват определена политика. Общо взето изборът може

22 През последните години бюджетът на прокуратурата бележи ръст: 2001: 30 милиона, 2002: 30 милиона, 2003: 27 милиона, 2004: 44 милиона, 2005: 51 милиона, 2006: 58 милиона, 2007: 84 милиона. Увеличението на бюджета за 2007 година отчасти се дължи на разширените функции на прокуратурата съгласно новия Наказателно-процесуален кодекс от 2006 година.

23 Според информация от финансовия директор на Висшия съдебен съвет, въпреки че в някои бюджети разходите за персонал са дори по-високи.

24 Вж. Закон за държавния бюджет, бележка 17 по-горе. По-голямата численост на личния състав е оправдана предвид значителното нарастване на броя на делата от средата на 90-те години насам, когато бе отбелязан рязък ръст на заведените наказателни дела в съдилищата:

година	брой на делата
1996	14,000
1997	18,000
1998	23,000
1999	below 25,000
2001	above 30,000
2002	above 30,000

25 Президентът може да отхвърли кандидат, предложен от Висшия съдебен съвет, но е длъжен да го назначи, ако кандидатът бъде номиниран повторно от ВСС. Закон за съдебната власт, чл. 27, § 1(1), ДВ, бр. 59/1994.

26 Закон за съдебната власт, чл. 28, ДВ, бр. 59/1994.

27 Първите двама главни прокурори бяха назначени с влиянието на Съюза на демократичните сили, основния политически опонент на социалистическата партия, който успя да повлияе върху гласуването чрез членовете на ВСС, избрани от парламентарната квота.

да бъде определен като непрозрачен, което позволява сключването от различните участници в избора на договорености, които не са непременно в интерес на обществото.

Третият главен прокурор бе избран през януари 2006 година. Изборът му отново бе белязан от продължителни неофициални преговори и договорености между различни политически фактори, за които частична информация се появяваше в медиите. Няколко месеца преди избирането на нов главен прокурор политици от целия спектър започнаха да обсъждат процеса и да подкрепят един или друг потенциален кандидат, като в някои случаи самите кандидати също изразяваха публично своите позиции. Публични изказвания бяха направени и от президента, който описа какъв опит и какви конкретно качества според него трябва да притежава главният прокурор, подсказвайки ясно по този начин кой от потенциалните кандидати би подкрепил²⁸. В управляващата парламентарна коалиция се организираха срещи, на които според информация в медиите са се обсъждали кандидатури за главен прокурор. В крайна сметка договореността за конкретния избор на впоследствие избрания кандидат очевидно беше постигната преди процедурата по избор във ВСС. Той се оказва единственият кандидат и бе избран за главен прокурор в рамките на няколко дни, след изслушване във Висшия съдебен съвет, което продължи по-малко от час и на което бяха зададени само няколко общи въпроса. По-късно президентът призна публично, че назначаването на бившия главен прокурор за посланик в Казахстан – нещо, за което бе остро критикуван, – е било неизбежен компромис, който той и правителството са били принудени да направят, за да осигурят избирането на новия главен прокурор²⁹.

В този смисъл може да се каже, че и тримата главни прокурори на практика бяха избрани от правителството, което към момента беше на власт, и одобрени от ВСС. За това донякъде допринесе и фактът, че и в трите случая президентът и мнозинството в парламента бяха от една и съща партия. Тъй като ВСС се назначава от мнозинството в парламента, неговите членове са склонни да се съобразяват с него, а правителството има и други механизми за влияние върху членовете на ВСС.

Главният прокурор оглавява прокуратурата и има широка правомощия върху нейната дейност, както по отношение на кариерното развитие на отделните прокурори, така и по отношение на решенията, които се взимат по отделните дела. Главният прокурор се отчита пред Висшия съдебен съвет, който обаче има малко реална власт, за да може да контролира дейността му или да го държи отговорен за действията му. В ситуация на конфронтация като правило главният прокурор е по-силен. Показателен пример е реакцията на Висшия съдебен съвет на редица от сигнали през 2002 година за злоупотреба със слу-

28 През периода преди откриването на процедурата пред ВСС, президентът видимо лобираше за своя правен съветник Борис Велчев, който в крайна сметка беше и избран.

29 За коментари в медиите виж например: „Велчев е единственият кандидат за главен прокурор. Опозицията е възмутена от политическото вмешателство и послушанието на Висшия съдебен съвет“, *Медианул*, 18 януари 2006.

жебното положение от страна на прокурори. В този единствен случай, в който ВСС предприе действия по търсене на отговорност на главния прокурор, в крайна сметка реални последици нямаше. През декември 2002 година, след разследване, в хода на което бяха разпитани няколко следователи и прокурори, ВСС се опита да санкционира главния прокурор, като прие с тринадесет на девет гласа вот на недоверие и го призова да подаде оставка³⁰. Главният прокурор пренебрегна напълно ВСС: не присъства по време на обсъжданията, не коментира публично декларацията на Съвета и не предприе никакви действия по нея.. На практика доскоро Висшият съдебен съвет нямаше и формалната власт да отстрани главния прокурор от длъжност, не съществуваше и дисциплинарна, наказателна или административна процедура, по която той да бъде разследван при съмнения за закононарушение³¹.

Като правило Висшият съдебен съвет подкрепя главния прокурор и по въпроси, по които по закон той е решаващият орган. Единични са случаите например, в които ВСС отказва да подкрепи предложенията, направени от главния прокурор за назначаване и повишаване на прокурори³². Като правило по въпроси, които се гласуват от ВСС, главният прокурор постига това, което иска.

2.4. Статут на прокурорите

Основните конституционни и правни гаранции за личната независимост на прокурорите се съдържат в механизмите, които определят кариерното им развитие, както и в тяхната несменяемост и имунитет срещу наказателно преследване (разгледани в следващия раздел).

Прокурорът обикновено започва своята кариера в районната прокуратура и постепенно се издига нагоре в йерархията. Прокурорите са държавни служители и се повишават в длъжност по процедура въз основа на натрупан професионален стаж. Както вече бе споменато, всички прокурори се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия

30 Висшият съдебен съвет гласува вота на недоверие след поредица от заседания, на които бяха разгледани сигнали за нередности и злоупотреба с власт в работата на главния прокурор и преките му подчинени. Част от сигналите засягаха отстраняване на прокурори и следователи от определени дела заради отказ да спазят устни разпореждания.

31 Промените в Закона за съдебната власт, приети през април 2004 година, позволяват на ВСС да поиска снемане на имунитета на главния прокурор с гласовете на петима членове на Съвета. Конституционният съд обаче прие, че подобна законодателна уредба (председателите на двете върховни съдилища и министърът на правосъдието да внасят съвместно предложение пред ВСС за снемане на имунитета на съдии и отстраняването им от длъжност), противоречи на Конституцията, която предвижда, че обвинение по наказателни дела се повдига от прокуратурата, решение на Конституционния съд от 14 януари 1999 година. Не е ясно как точно ще се прилага новата процедура и доколко тя ще издържи при по-внимателен прочит на конституционните разпоредби.

32 Висшият съдебен съвет досега не е бил в състояние да предприеме и дисциплинарни мерки срещу прокурори без одобрението на главния прокурор. В един от случаите например ВСС започна дисциплинарно производство срещу прокурора Николай Колев, който обаче отка- за да се яви и Съветът не можа да предприеме принудителни или дисциплинарни мерки.

съдебен съвет³³. Макар че съществуват някои установени критерии (като българско гражданство, чисто криминално досие, висше юридическо образование, стаж и юридическа правоспособност³⁴), назначаването и по-нататъшното израстване на прокурорите през 90-те не се основаваше на ясни критерии или официална оценка на работата, а до 2005 година за свободните длъжности не се обявяваха и национални конкурси. Това беше отчетено като грешка и бяха приети законодателни изменения, с които се въведе открит конкурс за постъпване в системата и оценка на работата при повишаване в длъжност.

До тези изменения ръководителите на съответните прокурорски служби избираха кандидати за свободните длъжности и ги предлагаха на Висшия съдебен съвет³⁵, който обикновено ги приемаше, тъй като не разполагаше с подробна информация за кандидатите, нито пък с механизъм за независима оценка на техните качества. По същия начин главният прокурор подбираше кандидати за прокурорските длъжности във Върховната касационна прокуратура и за ръководители на прокурорски служби, представя ги пред ВСС³⁶ и те по правило се одобряват. Членовете на ВСС и министърът на правосъдието също имат право да предлагат кандидати за прокурорски длъжности, но на практика не го правят³⁷.

За по-висшите длъжности в окръжните и апелативните прокуратури, както и за ръководителите на прокурорски служби се изисква определен професионален стаж³⁸. Пет години след постъпването си всеки прокурор, който е получил положителна оценка от Висшия съдебен съвет, става несменяем. Първоначално Конституцията предвиждаше тригодишен изпитателен срок, след което прокурорите автоматично ставаха несменяеми и можеха да бъдат освободени от длъжност само „при пенсиониране; подаване на оставка; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година“³⁹. Зачестилите критики, че магистратите са недосягаеми, и липсата на ефективни дисциплинарни мерки срещу злоупотреба с власт, корупция и неизпълнение на служебните задължения доведоха до приемането на промени в Конституцията през 2003 година, с които изпитателният срок бе увеличен и се въведе изискването магистратите да стават несменяеми след положителна атестация от страна на Висшия съдебен съвет⁴⁰.

33 Конституция на Република България, чл. 129 (1); Закон за съдебната власт, чл. 27(1),4, ДВ, бр. 59/1994.

34 Законът изисква също кандидатът „да притежава необходимите нравствени и професионални качества[.]“ Закон за съдебната власт, чл. 126, ДВ, бр. 59/1994.

35 Закон за съдебната власт, чл. 30, § 1 (3-7), ДВ, бр. 59/1994

36 Закон за съдебната власт, чл. 30, § 1 (3-7), ДВ, бр. 59/1994

37 През май 2004 година бяха назначени нови ръководители на всички апелативни прокуратури, като всички бяха предложени от главния прокурор. Новите назначения на ръководни позиции след избора на главен прокурор през януари 2006, също бяха по негови предложения.

38 Закон за съдебната власт, чл. 127, §§ 1-7, ДВ, бр. 59/1994. За окръжен прокурор – 5 години, за апелативен прокурор – 8 години, за прокурор във Върховната касационна прокуратура – 12 години.

39 Конституция на Република България, чл. 129(3), *отменен* ДВ, бр. 79/2003 (2003)

40 Промените, с които Законът за съдебната власт бе приведен в съответствие с Конституцията, бяха приети през април 2004 година.

Докато заемат длъжността си, прокурорите нямат право да заемат друга изборна или назначаема длъжност в държавни, общински или стопански органи, да упражняват адвокатска професия и да предоставят правни консултации, освен в качеството си на прокурори⁴¹, да осъществяват каквато и да било търговска, икономическа или стопанска дейност, да бъдат членове на управителни или надзорни съвети на частни фирми и да извършват услуги по граждански договор⁴².

Политическа кариера не е напълно изключена за прокурорите, тъй като магистрати могат да прекратят изпълнението на длъжността си, за да поемат изборни или назначаеми длъжности и да бъдат възстановени на прокурорската си длъжност след това⁴³; времето, прекарано на друга длъжност, за която е необходимо юридическо образование, се зачита за професионален стаж и се взема под внимание при повишаване⁴⁴. В този смисъл магистратите могат да заемат изборна или назначаема длъжност, без това да застрашава магистратската им кариера. Прокурорите обаче нямат право да членуват в политически партии, организации, движения или коалиции с политическа цел, докато заемат длъжността си⁴⁵. Това е една от причините, поради която както прокурорите, така и останалите магистрати, независимо, че имат право да се кандидатираат за политически длъжности, на практика рядко го правят.

Прокурорите могат да бъдат премествани на работа в друга прокуратура като временна мярка, наречена „командиране“, или като дисциплинарна мярка, наречена „преназначаване“. Мярката „преназначаване“ може да бъде наложена за срок до три години при спазването на съответните дисциплинарни процедури. При необходимост ръководителят на дадена прокуратура може да командирова някой от подчинените си прокурори в друго населено място за срок до три месеца в рамките на една календарна година⁴⁶, но за по-дълги периоди или по-често командиране е необходимо съгласието на прокурора⁴⁷.

Въпреки че обичайната възраст за пенсиониране е 60 години за мъжете и 55 години и 6 месеца за жените, с промените в Закона за съдебната власт от 2004 година бе въведена задължителна възраст за пенсиониране на прокурорите от 65 години⁴⁸. След навършването на тази възраст прокурорите могат да продължат да работят по преценка на ръководителя на съответната прокуратура.

41 Закон за съдебната власт, чл. 132, § 1, ДВ, бр. 59/1994

42 Академичната и преподавателската дейност са единственото изключение от общата забрана за осъществяване на странични дейности. Прокурорите могат да бъдат членове на неправителствени организации, но само ако те не извършват „стопанска дейност.“ Издаването и продажбата на книги се смята за стопанска дейност. Закон за съдебната власт, чл. 132, § 1(4), ДВ, бр. 59/1994.

43 Законът за избиране на народни представители, чл. 52, предвижда, че кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, могат да прекъснат изпълнението ѝ и ако бъдат избрани, могат след изтичане на мандата си да бъдат възстановени на предишната длъжност.

44 Закон за съдебната власт, чл. 127, § 6, ДВ, бр. 59/1994, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 39/2006

45 Закон за съдебната власт, чл. 12, ДВ, бр. 59/1994

46 Закон за съдебната власт, чл. 130, ДВ, бр. 59/1994

47 Съюзът на съдиите в България и някои прокурори изразиха загриженост, че командироването се използва като дисциплинарна мярка извън обичайните процедури.

48 Закон за съдебната власт, чл. 131, § 1, ДВ, бр. 59/1994, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 29/2004

Заплатите и другите възнаграждения се определят от Висшия съдебен съвет⁴⁹. В средата на 90-те години размерът на заплатите бе сравнително нисък, но постепенно нарасна и понастоящем прокурорските длъжности са привлекателни и за тях има достатъчно кандидати⁵⁰. Началната заплата на прокурор от районна прокуратура например е два пъти по-висока от средната за други държавни служители.⁵¹ Възнаграждението на главния прокурор по закон възлиза на 90 процента от възнаграждението на председателя на Конституционния съд⁵².

2.5. Индивидуална отчетност и отговорност на прокурорите

Прокурорите не могат да бъдат съдени лично за щети, причинени вследствие на служебните им действия, освен ако не става дума за умишлено престъпление⁵³. Те обаче носят наказателна отговорност за действия, предприети извън служебните им задължения, както и за умишлени престъпления, извършени в качеството им на прокурори. Въпреки това срещу тях не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет⁵⁴. Такова разрешение е необходимо и за задържането на прокурори, освен ако не става дума за заварено престъпление⁵⁵. Главният прокурор или петима членове на ВСС могат да внесат искане пред Съвета за снемане на имунитета на прокурор.

Тези разпоредби, засягащи имунитета, са в сила едва от април 2004 година и случаите, свързани с подвеждане на прокурори под наказателна отговорност, са редки, тъй като дотогава бе практически невъзможно да се води разследване или да се повдигне обвинение срещу прокурор⁵⁶.

49 Закон за съдебната власт, чл. 27, § 1 (5), ДВ, бр. 59/1994

50 През 90-те години много магистрати напуснаха, за да се заемат с по-добре платена частна практика. Въпреки че няма официални данни, от края на 90-те години насам се наблюдава обратната тенденция. Конкуренцията за прокурорски длъжности понастоящем е доста голяма.

51 Закон за съдебната власт, чл. 139, §§ 1-3

52 Тоест равнява се на възнаграждението на съдия в Конституционния съд. В Закона за Конституционния съд възнаграждението на неговия председател е определено в зависимост от възнаграждението на президента на Републиката и председателя на Народното събрание.

53 Магистратите „не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.“ Закон за съдебната власт, чл. 134, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 29/2004). Дела могат да бъдат завеждани срещу прокуратурата като институция, но на практика те почти изцяло засягат иски за щети, настъпили вследствие на неуспешно приключили наказателни производства.

54 Закон за съдебната власт, чл. 134, § 2, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 29/2004

55 Закон за съдебната власт, чл. 134, § 3, ДВ, бр. 59/1994, *с последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2006

56 Преди тези изменения прокурорите се ползваха със същия имунитет, както и народните представители: те не можеха да бъдат подвеждани под наказателна отговорност за леки престъпления, а за да бъдат разследвани и съдени за тежки престъпления (тоест престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода за срок по-голям от пет години, Наказателно-процесуален кодекс, чл. 93, § 7), бе необходимо имунитетът им да бъде снет от Висшия съдебен съвет. Тези разпоредби бяха критикувани остро и бяха променени с изменения в Конституцията, приети през 2003 година.

Искания за дисциплинарни наказания могат да бъдат правени от ръководителя на съответната прокуратура, от министъра на правосъдието или от петима членове на Висшия съдебен съвет⁵⁷. Дисциплинарни дела се завеждат пред петчленна дисциплинарна комисия, включваща членове на ВСС, избрани чрез жребий⁵⁸. Предложението за налагане на дисциплинарно наказание се връчва на засегнатия прокурор, който има право в рамките на две седмици да даде писмен отговор. Пред комисията могат да бъдат представени и други писмени и устни доказателства. Прокурорът има право да присъства на заседанията и да бъде представляван от адвокат⁵⁹. Дисциплинарната комисия взема решения и внася предложение за дисциплинарно наказание пред пълния състав на ВСС⁶⁰. Решенията на ВСС по дисциплинарни производства могат да бъдат обжалвани пред Висшия административен съд⁶¹.

Съществуващата преди промените система за налагане на дисциплинарни наказания бе подложена на остра критика по редица причини, една от които е, че не позволяваше отстраняването от длъжност на магистрати: всички бяха несменяеми и можеха да бъдат санкционирани само с леки дисциплинарни наказания. В същото време зачестяваха сигналите за злоупотреби и неправомерни действия от страна на прокурори, включително и за връзки с организираната престъпност⁶², а социологическите проучвания говореха за наличието на корупция в съдебната система като цяло и в прокуратурата, в частност⁶³. През април 2004 година бяха приети промени в законодателството, за да се отговори на широко признаваната нужда от по-ефективни дисциплинарни механизми спрямо магистратите. Тези промени последваха гласуваните през 2003 година изменения в Конституцията, с които бе създадена възможност магистратите, ползващи се с несменяемост (включително главният прокурор и председателите на върховните съдилища), да бъдат отстранявани от длъжност за „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“⁶⁴. С приетите през

57 Закон за съдебната власт, чл. 172, ДВ, бр. 59/1994.

58 Закон за съдебната власт, чл. 33, ДВ, бр. 59/1994.

59 Закон за съдебната власт, чл. 178, ДВ, бр. 59/1994.

60 Закон за съдебната власт, чл. 181, ДВ, бр. 59/1994.

61 Закон за съдебната власт, чл. 184, ДВ, бр. 59/1994.

62 Така например в изказването си пред конференция за борбата с корупцията, проведена на 23 май 2004 година в София, главният прокурор изрази загриженост за влиянието на организираната престъпност върху отделни прокурори.

63 По данни от Доклада за оценка на корупцията от 2000 година, изготвен от Коалиция 2000. В Редовния доклад на Европейската комисия от 2000 година се посочва, че „според няколко проучвания . . . митницата, полицията и съдебната система се считат за най-корумпираните професии в България.“

64 Конституция на Република България, чл. 129, § 3, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 85/2003. Основанията за освобождаване от длъжност след направените изменения са:

1. навършване на 65-годишна възраст;
2. подаване на оставка;
3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

април 2004 година изменения в Закона за съдебната власт бяха определени и дисциплинарните наказания за съдии, прокурори и следователи, които включват забележка, порицание, понижаване в ранг или в длъжност (рангът на прокурорите и съдиите се отразява на тяхната заплата, а длъжността – на задълженията, които изпълняват) и уволнение.

Тези промени премахнаха процедурните пречки пред индивидуалната отговорност на прокурорите. Липсата на ефективен дисциплинарен процес обаче не се дължеше само на проблеми от процедурен характер, но и на липса на отчетност в системата като цяло. Независимо от наличието на доказателства за нарушения и обществените очаквания, върху съдебната власт като цяло и върху прокуратурата няма механизъм за оказване на обществен натиск поради пълната и изолираност от избирателите и политическия процес. И след тези промени институционалната лоялност запази първостепенното си значение в системата и Висшият съдебен съвет нямаше необходимата воля за разследване и налагане дисциплинарни мерки. Показателни в това отношение бяха две решения на ВСС след приемането на промените от април 2004 година. В началото на 2005 година ВСС прие решение, с което отне правото на тричленната дисциплинарна комисия да разследва магистрати, когато съществуват доказателства за извършено престъпление, с аргумента, че съгласно Конституцията само прокуратурата има такива правомощия. Наред с това Висшият съдебен съвет реши наложените дисциплинарни наказания да се пазят в тайна до крайното решение на съда, пред който могат да бъдат обжалвани.

Илюстрация на общата атмосфера на съсловна лоялност и неотчитане на обществения интерес, която е съществен фактор за липсата на отчетност и отговорност, ясно говорят два случая от последните години. В единия от тях, възникнал през есента на 2004 година, следовател бе арестуван от полицията по сигнал, че е получил подкуп от заподозрян, за да прекрати разследването срещу него. Арестът бе организиран от полицията, която, може да се предположи, бе получила вътрешна информация от двама следователи, подчинени на задържания. Впоследствие двамата подчинени публично обвиниха своя началник и други високопоставени следователи и прокурори в корупция. ВСС отначало пое да разследва случая, но впоследствие взе гореспоменатото решение, че няма правомощията да разследва. Имунитетът на следователя все пак беше снет и той бе подведен под наказателна отговорност, но не бяха предприети мерки за разследване на другите сигнали за корупция, подадени от двамата следователи. Върху двамата следователи, по техни изявления, беше оказан силен натиск от страна на следствието и прокуратурата и единият от тях в крайна сметка подаде оставка.

През януари 2006 година, вероятно по нареждане на действащия тогава главен прокурор, петима членове на ВСС от квотата на прокуратурата внесоха доклад пред Съвета, в който се твърдеше, че председателят на Върховния касационен съд се е намесвал в отделни дела и е оказвал натиск върху съдиите да взимат решения в полза на негови приятели или приближени от бизнес средите. Внущаваше се също, че е получавал подаръци под различна форма от частни компании. Прокурорите представиха стенограма от записани разговори, в които

– според изнесената в медиите информация – председателят на Върховния съд обсъжда конкретни дела и обещава съдействие. Същия ден председателят на Върховния съд показа пред медиите медицински документ, оказал се впоследствие фалшив, според който главният прокурор страда от параноя. Петимата прокурори от ВСС заявиха, че представяйки фалшив документ, председателят на Върховния съд е извършил престъпление. ВСС свика отделно заседание по случая, което бе насрочено за деня, в който приключваше мандатът на главния прокурор. Заседанието се проведе при закрити врата и единствената информация, която бе оповестена публично, бе, че ВСС (включително и петимата прокурори, внесли първоначалния доклад) единодушно е решил, че не съществуват доказателства за извършено престъпление, и е приел извинението на председателя на Върховния съд за допуснатата грешка да представи фалшив документ пред обществото.

2.6. Обучение

Въпросът за обучението на магистратите беше поставен за първи път в края на 90-те години чрез специално създадената за целта организация, центъра за обучение на магистрати, чрез която се въведоха специални програми за първоначално обучение на новоназначени прокурори и за продължаващо обучение, които по общо мнение дават положителни резултати. През 2002 година с помощта на чуждестранни донори бе учреден Национален институт на правосъдието – правителствена институция към ВСС, създадена по Закона за съдебната власт⁶⁵. Законът предвижда също задължително шестмесечно обучение за всички новоназначени съдии и прокурори⁶⁶, което се оценява много положително както от участниците, така и от външни наблюдатели.

65 Закон за съдебната власт, чл.35е, ДВ, бр. 59/1994.

66 Закон за съдебната власт, чл. 35, ДВ, бр. 59/1994.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокурорите в наказателния процес

Прокуратурата играе ключова роля във всички етапи на наказателното производство: ръководи и контролира разследването; взема решение за повдигане или снемане на обвинения; поддържа обвиненията в съда; обжалва взети съдебни решения. Прокурорът е водещият фактор в разследването, като полицията и следствените органи са длъжни да изпълняват неговите разпореждания. Наред с това прокурорите имат право да извършват и самостоятелно разследване⁶⁷. Разследващият орган може да даде мнение дали заподозреният следва да бъде привлечен под отговорност, но то има единствено препоръчителен характер; решението, дали да повдигне обвинение или не, зависи изцяло от прокурора⁶⁸.

Задължение за образуване на наказателно производство и дискреционни правомощия: Прокурорите на практика имат монопол върху образуването на наказателно производство. В ограничени случаи законът дава право на жертвите на престъпления да повдигнат обвинение в съда⁶⁹, но броят на заведените дела от пострадали е пренебрежимо малък, а дори и в такива случаи прокурорът може да встъпи в производството⁷⁰.

Това обаче не означава, че прокурорите имат неограничена свобода на действие. Напротив, системата за наказателно правосъдие се ръководи от принципа за задължително наказателно преследване, тоест прокурорите могат да откажат да образуват наказателно производство само ако деянието не съставлява престъпление, наказателната отговорност е погасена поради изтичане на предвидената в закона давност, потенциалният подсъдим не носи наказателна отговорност или не съществуват достатъчно доказателства за доказване на обвинението⁷¹. Прокурорите имат ограничени дискреционни правомощия

67 В Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 46, § 2, 3 и чл. 196, § 1, ДВ, бр. 86/2005, изрично се посочва, че следствените органи, тоест полицейските следователи и следствените служби, са подчинени на съответния прокурор.

68 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 242, § 1, ДВ, бр. 86/2005.

69 Тези престъпления включват леки телесни повреди, някои телесни повреди, нанесени на близки роднини, и клевета. Наказателен кодекс, чл. 161, § 1, ДВ, бр. 26/1968, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005.

70 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 45, ДВ, бр. 89/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 102/2006.

71 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 23, ДВ, бр. 86/2005. Разбира се, липсата на доказателства също е критерий, подлежащ на различно тълкуване, както илюстрира делото „М.Ч. срещу България“, решение от 4 декември 2003 година, в което Европейският съд за правата на човека бе призван да преразгледа решението на прокуратурата да не повдигне обвинение в изнасилване срещу двама мъже. Прокуратурата бе преценила, че не може да повдигне обвинение в конкретния случай, тъй като не разполага с достатъчно доказателства, че жерт-

да образуват наказателно производство или не, ако деяние, което съставлява престъпление, е малозначително и представлява незначителна обществена опасност⁷². Ясни насоки за тълкуването на тази законова разпоредба обаче не съществуват и нейното прилагане както по същество, така и като интензивност на практика не се анализира.

Задължителното наказателно преследване и йерархичната структура на прокуратурата, която позволява всяко решение на по-низшестоящ прокурор да бъде обжалвано, имат за цел да гарантират равенство в прилагането на закона. На практика обаче почти няма изследвания за политиката на прокуратурата и свободата на преценка при взимане на решения при упражняване на прокурорските правомощия. Това отчасти се дължи на факта, че правната академична общност в България традиционно отделя повече внимание на правната теория, отколкото на емпирични изследвания, както и на липсата на интерес и подкрепа от самата прокуратура за по-задълбочени анализи на практиката. Въпреки това е възможно да се направят някои макар и не категорични изводи.

Структурата на наказателноправната система, включваща три отделни, автономни институции, и принципът на задължително наказателно преследване означават, че системата не може лесно да поставя приоритети и да се освобождава от свръх обем дела. Поради това справянето със свръх обем дела и поставянето на приоритети става на практика посредством забавяне на разследването. Подобно „приоритизиране“ не става с изрично решение и не е непременно по решение на прокурора, тъй като по-голямата част от следствените действия се извършват от полицията или от следствието. Прокуратурата на практика не

вата, момиче на 14 години и десет месеца, е оказала физическа съпротива. Съдът реши, че е нарушена Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, тъй като подобно прилагане на доказателствения стандарт не осигурява адекватна защита на жертвите на изнасилване.

72 Наказателен кодекс, чл. 9, § 2, ДВ, бр. 26/1968, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 88/2005. По закон „[н]е е престъпно деянието, което макар формално и да осъществява признаците на предвидено в закона престъпление, поради своята малозначителност не е общественоопасно или неговата обществена опасност е явно незначителна“. Поради принципа за задължително образуване на наказателно производство правната теория не разглежда това правомощие като дискреционно, тъй като деянието не съставлява престъпление. Всъщност обаче става дума за дискреционно правомощие за необразуване на наказателно производство, което обаче се използва рядко. Отказът за възбуждане на наказателно преследване обикновено се аргументира с липса на доказателства за извършено престъпление, без да се конкретизират правните основания. Няма публично достъпна регулярна статистика за това, колко често и на какво основание се прекратяват дела. Няма и публично достъпни данни за броя на случаите, в които е взето решение да не се образува наказателно производство. В информацията, която прокуратурата оповестява, се съдържат данни за броя на решените досъдебни производства. Най-вероятно това са всъщност прекратени дела, но те не се упоменават изрично като такива, нито пък се посочват основанията за прекратяването им. Броят на решените досъдебни производства възлиза например на 175 627 за 2005 година и 186 892 за 2004 година. Прокуратурата оповестява тези цифри, за да демонстрира количеството извършена работа, но информацията не е детайлизирана и не е ясно какво се приема за „решени досъдебни производства“ (други данни навеждат на мисълта, че случаите, в които прокуратурата е решила да не образува наказателно производство, не се включват в тази графа), нито пък на какво основание са прекратени делата. Посочените сведения са от Доклада за дейността на Прокуратура на Република България за периода 1999 г. – м. февруари 2006 г. <<http://www.prb.bg/>>.

винаги е в състояние да накара разследващите органи да разследват. Забавянето може да стане и с изрично решение, тъй като прокурорите могат да забавят едно дело, като го върнат за доразследване. Подобно забавяне в крайна сметка може да доведе до прекратяване на делото, тъй като доказателствата губят сила или изтича предвидената в закона давност. Изследвания по този проблем не са правени и няма надеждни данни за общия брой на делата, продължителността на фазата по разследване и основанията за прекратяване⁷³; всеобщо е мнение-то обаче, че забавянията в разследването представляват сериозен проблем и макар и да няма редовно оповестяване на данни за броя на делата в процес на разследване, по впечатления на практикуващи юристи разследванията често продължава с години⁷⁴. Не е необичайно незначителни и масови престъпления като дребни кражби да стигат до съд седем или осем години след извършването им. Усилията за преодоляване на този проблем се свеждат до въвеждането на задължителни срокове за приключване на разследването (виж по-долу)⁷⁵, които обаче не могат да решат основния проблем с натоварването и необходимостта от степенуване на делата по важност.

Контрол и отчетност: Тъй като институционалната организация на прокуратурата не позволява върху дейността ѝ да се осъществява външен, политически контрол, усилията на парламента да подобри контрола и отчетността на институцията се изразяват във въвеждането на процедурни гаранции в наказателното производство, както за заподозрените, така и за жертвите на престъпления, даващи възможност за обжалване на различните прокурорски решения или бездействие свързани с привличането към наказателна отговорност⁷⁶. Първата такава мярка за подобряване на контрола върху дейността на прокуратурата бе въвеждането на съдебно обжалване на решенията за прекратяване на наказателното производство⁷⁷. Процедурата бе установена през 1999 година, но бе променена неколккратно оттогава насам: първоначално съдебният контрол беше автоматичен, в закрито заседание; впоследствие бе

73 И полицията, и следствието, и прокуратурата публикуват сведения за броя на решените дела за определен период от време. Броят на делата, върнати от една институция на друга, не е отразен достатъчно ясно, а дори и когато е отразен, данните на различните институции се разминават.

74 Показателен е пример за обвинен в кражба на части от кола, извършена през 1993 година. Делото е в процес на разследване от 1993 година. В крайна сметка обвиненията са снети поради липса на доказателства за извършено престъпление през 2005 година. Практикуващи юристи споделят за нередки такива случаи. Практиката разследвани дела да стоят „забравени“ в нечие чекмедже с години бе призната като проблем през 2000 година, когато според информация, предоставена от полицията, следствените органи са ѝ прехвърлили 30 000 дела, по които разследването не е приключило.

75 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 222, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в 86/2005.

76 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 237, § 3 и § 4, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в 86/2005.

77 Наказателно производство може да бъде прекратено, ако липсват доказателства или ако заподозреният не носи наказателна отговорност. Наказателно-процесуален кодекс, чл. 21. По закон производството се прекратява, когато „деянието не съставлява престъпление,“ давностният срок е изтекъл, обявена е амнистия или подсъдимият не може да бъде изправен пред съд. Няма публично достъпни статистически данни за основанията за прекратяване на започнати наказателни производства.

дадена възможност на заинтересованите страни да обжалват постановлението за прекратяване на наказателното производство пред всяка от трите съдебни инстанции до Върховния касационния съд, а след последните изменения обжалването става пред първоинстанционния съд, като делото се разглежда еднолично в закрито заседание⁷⁸. Не са правени изследвания върху постановлението за прекратяване на наказателно производство, нито върху ефективността на процедурата за преразглеждането им по съдебен ред, поради което не може да се каже какъв е ефектът от тях.

За да защити правата на заподозрени по дела, при които забавянето е значително и засегнатите могат да се окажат обвиняеми с години, без да бъдат осъдени или оправдани, парламентът въведе през 2003 година процедура, която дава възможност на подсъдимите да поискат делото им да бъде разгледано от съда, ако от повдигането на обвинението са изтекли повече от две години. В такива случаи съдът задължава прокурора да внесе делото за разглеждане в двумесечен срок и прекратява наказателното производство еднолично в закрито заседание, ако това задължение не бъде изпълнено⁷⁹.

3.2. Взаимоотношения със съда в досъдебното производство

Един от най-спорните въпроси, свързани с правомощията на прокуратурата, беше предварителното задържане. През 1999 година, след няколко решения на Европейския съд за правата на човека, които потвърдиха, че предварителното задържане по нареждане на прокурор представлява нарушение на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи⁸⁰, парламентът прие промени в законодателството, с които прехвърли тези правомощия на съда. От 1999 година насам прокурорът може да нареди задържане до 72 часа, след което е длъжен да внесе молба за предварително задържане в компетентния съд. И прокурорът, и подсъдимият имат право да обжалват решението на съда да позволи или да не разреши освобождаване под гаранция⁸¹. Конкретната процедура бе променяна неколккратно⁸² и беше предмет на разгорещени спорове.

78 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 237, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005.

79 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 239(а), §§ 1-7, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 50/2003.

80 *Асенов и други срещу България*, решение от 28 октомври 1998 година; *Николова срещу България*, решение от 25 март 1999 година.

81 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 152(а), § 11 Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005). Процедурата бе променяна няколко пъти, като първоначално решението можеше да бъде обжалвано във всички инстанции до Върховния касационен съд, но впоследствие процедурата бе съкратена до едно обжалване в първоинстанционния съд.

82 Процедурата бе променяна четири пъти: два пъти през 1997, един път през 1999 и един път през 2003 година. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005, с *предишни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 64/1997, 95/1997, 70/1999 и 50/2003.

В продължение на години прокуратурата лобираше да ѝ бъдат възстановени правомощията да разпорежда предварително задържане⁸³ с аргумента, че въведената през 1999 година процедура е позволила на много престъпници с висящи дела да излязат на свобода. Полицията също е критикувала съда за прекалената му снизходителност към заподозрените при взимане на решения за предварително задържане. Не са представяни обаче изследвания и обобщени данни в подкрепа на тези критики.

От 1999 година насам решение на съда е необходимо и за използване на специални разузнавателни средства, провеждане на обиск и конфискуване на имущество, освен в някои извънредни случаи⁸⁴. Преди промените от 1999 година прокуратурата имаше право сама да издава заповеди за обиск, конфискация и използване на специални разузнавателни средства. Особено неодобрение сред прокурорите среща сега съществуващата процедура за издаване на заповеди за употреба на разузнавателни средства, тъй като тя позволява на полицията да се обърне директно към съда с молба да издаде такава заповед, без да информира съответната прокурорска служба⁸⁵. Според прокуратурата по този начин много от доказателствата, събрани с помощта на специални средства, се оказват неприложими в съда, тъй като полицията не е спазила съответните процедури. В този, както и в други случаи, при които е необходимо сътрудничество между институциите, разнопосочни институционални интереси и липса на доверие често се явяват пречка пред успешната координация.

3.3. Правомощия извън наказателноправната система

Прокуратурата има правомощия както по наказателните, така и по административните и гражданските производства. Това е наследство от съществуващата система по време на комунистическия режим, при която прокуратурата бе смятана за правоприлагащ орган във всички области на правото. Прокурорите участват в делата за обжалване на административни актове заедно със засегнатата държавна институция и могат да заемат независима позиция в спора⁸⁶. Те взимат участие в някои граждански дела за обезщетение, заведени

83 Прокуратурата успя да набере значителна подкрепа от представители на различни партии, за да прокара промени в Наказателно-процесуалния кодекс, които в крайна сметка бяха гласувани на последното заседание преди изтичането на мандата на парламента през 2001 година. Все пак предложението правомощията по издаване на нареждане за предварително задържане да се върнат на прокуратурата, което би представлявало нарушение на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, не бе прието.

84 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 111а, ДВ, бр. 79/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005; Закон за специалните разузнавателни средства, чл. 18, ДВ, бр. 95/1997, *последни изменения и допълнения* в 86/2005.

85 Закон за специалните разузнавателни средства, чл. 13, ДВ, бр. 95/1997, *последни изменения и допълнения* в 86/2005.

86 Това право произтича от факта, че прокуратурата е напълно независима от изпълнителната власт и съгласно процесуалните закони се явява като отделна страна в производствата, а не като представител на правителството. Често срещана практика е прокуратурата да поддържа становището, че даден акт на правителството е незаконен, противно на изразената от

срещу държавни институции⁸⁷ и имат надзорни функции върху закритите институции като затвори и специални домове. До края на 90-те години прокуратурата имаше право да оспорва приватизационни сделки⁸⁸.

Прокурорите могат да поискат също задължително настаняване на лица за лечение и участват в производствата за поставяне на лица под запрещение⁸⁹.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

4.1 Място на прокуратурата по Конституция

България е парламентарна република⁹⁰, която стана пълноправен член на Европейския съюз на 1 януари 2007 година. Тя има еднокамарен парламент, чиито членове се избират с четиригодишен мандат. Парламентът избира министър-председателя и останалите членове на Министерския съвет, посочени от него. Президентът е държавен глава и се избира чрез пряко гласуване, но има ограничени правомощия⁹¹.

Съгласно Конституцията съдебната власт обхваща съдилищата, прокуратурата и следствените органи.⁹² Прокуратурата и следствените органи са част от съдебната система наравно със съдилищата. Съдиите, прокурорите и следователите са представители на съдебната власт, наричани общо магистрати, и се ползват с еднакви конституционни и законови гаранции за независимост както по отношение на личния им статут, така и по отношение на автономията на институциите, които представляват – съответно съд, прокуратура и следстве-

самото правителство позиция.

87 Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, чл. 10, § 1, ДВ, бр. 60/1988, *последни изменения и допълнения* в 105/2005.

88 Това правомощие на прокуратурата беше отменено в търсене на по-ефективна приватизационна процедура и поради опасения за злоупотреби, като отмяната от своя страна беше критикувана както от прокуратурата, така и от някои политици и наблюдатели. Наскоро Европейският съд за правата на човека разгледа дело, в което прие, че подобна намеса на прокуратурата в приватизационна сделка е довела до нарушение на правото на справедлив процес и ползване на собственост, *Злинсат, спол. С.р.о. срещу България*, решение от 15 юни 2006 година.

89 Закон за здравето, чл. 157, ДВ, бр. 70/2004; Граждански процесуален кодекс, чл. 275, § 1, ДВ, бр. 12/1952.

90 Настоящата държавна система е създадена с приемането на новата Конституция от Великото народно събрание, свикано специално за тази цел през 1991 година, скоро след падането на комунистическия режим в края на 1989 година.

91 Президентът е също главнокомандващ на армията и има право да назначи служебно правителство, ако парламентът не успее да излъчи редовно. Той има слабо право на вето върху приеманото от парламента законодателство и назначава ръководителите на някои държавни институции. В съдебната система президентът назначава председателите на върховните съдилища и главния прокурор.

92 Конституция на Народна Република България, Глава 6, чл. 117-130.

ни органи⁹³. По Конституция цялостното управление на тези три институции е възложено на един ръководен орган – Висшия съдебен съвет, който взима решения за кариерното развитие на магистратите и управлява бюджетите и на трите институции⁹⁴.

Тази структура на съдебната власт е повлияна от желанието на създателите на Конституцията, непосредствено след злоупотребите на комунистическия режим, да осигурят независимо, безпристрастно и справедливо правосъдие. Разпоредбите на Конституцията, които дават на прокуратурата еднакви гаранции по отношение на независимост и несменяемост с тези на съдиите, целят предотвратяване на политически злоупотреби с правомощията по ръководене на разследването, повдигане на обвинение и образуване на наказателно производство.

Опасността от политически съдебни процеси не беше абстрактна, а съвсем реална и непосредствена. На изборите за Велико народно събрание през есента на 1990 година мнозинство спечели Българската социалистическа партия на бившите комунисти, която въпреки това се очакваше да загуби насрочените избори за редовен парламент. Тези избори трябваше да се проведат една година по-късно, през есента на 1991, след приемането на нова Конституция и разпускането на Великото народно събрание. Непосредствено след приемането на новата Конституция Великото народно събрание гласува закон, с който бе установена процедурата за избиране на Висшия съдебен съвет⁹⁵, и веднага избра неговите първи членове. Очакванията бяха, че по този начин ще се избегне подмяната на голям брой магистрати и лоялните на социалистическата партия ще останат по местата си. Малко след изборите за Обикновено народно събрание през октомври 1991 година новото мнозинство в парламента начело със Съюза на демократичните сили промени Закона за Висшия съдебен съвет⁹⁶ и това бе използвано като претекст за избор на нов Висш съдебен съвет и освобождаване на членовете, избрани от предишния парламент, доминиран от социалистите. Това бе направено въпреки конституционната разпоредба, гласяща, че членовете на ВСС имат петгодишен мандат. Новият Висш съдебен съвет съответно назначи главен прокурор и председател на Върховния съд, лоялни към Съюза на демократичните сили. Конституционният съд не обяви новоприетия закон за противоконституционен, с което създаде условия за смяна на голям брой съдии и прокурори⁹⁷. Опасенията от наказателно преследване по политически подбуди впоследствие донякъде се оправдаха, а вече автономните прокуратура и следствени органи не само не ги възпряха, а дори бяха техни инициатори⁹⁸.

93 „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.“ Конституция на Народна Република България, чл. 117, § 2.

94 Конституция на Народна Република България, чл. 129. Подробна информация за Висшия съдебен съвет виж в раздел 4.5 по-долу.

95 Закон за съдебната власт, ДВ, бр. 59/1994.

96 С промените в Закона за Висшия съдебен съвет, ДВ, бр. 106/1991, бе дадено правото на адвокати от частната практика да станат членове на Висшият съдебен съвет. Тези промени бяха използвани като основание за освобождаване на тогавашния Висш съдебен съвет и избор на нов.

97 Решение на Конституционния съд № 3 от 3 април 1992 година по дело № 30/91 на Конституционния съд, ДВ, бр. 30/1992.

98 Най-явният пример за политически мотивирано наказателно преследване бе образуването

Следващите правителства действаха по същия модел, като променяха законите изискванията за състава на Висшия съдебен съвет и използваха промените като претекст да прекратят мандата на членовете, избрани от предишния парламент, и да изберат нови. Правителството се опита да направи това през юли 1994 година, като прокара промени в законодателството⁹⁹ и поиска да бъде избран нов Висш съдебен съвет, но този път Конституционният съд обяви предсрочното прекратяване на мандата на ВСС за противоконституционно¹⁰⁰. Следващият парламент, избран през 1997 година, също прие нови правила за състава на ВСС и избра нов ВСС, като Конституционният съд в този случай отказа да обяви предсрочното прекратяване на мандата за противоконституционно¹⁰¹. След 1997 година подобни опити не са правени.

4.2 Взаимоотношения със законодателната власт

Парламентът почти няма преки правомощия върху прокуратурата и не е в състояние да упражнява контрол върху нейната работа (както впрочем и върху работата на следствието). Единствената пряка власт на парламента се състои в правото му да определя бюджета на прокуратурата¹⁰², който народните представители гласуват заедно с цялостния бюджет на съдебната власт. През 2004 година бе приета законова разпоредба, която задължава прокуратурата да се отчита пред парламента, но това остана формален акт, тъй като докладът не се разглежда или гласува от народните представители. Освен това прокуратурата не внася доклада си пряко, а го представя на Висшия съдебен съвет, който го депозира в парламента заедно докладите на съдилищата и следствието¹⁰³. Това законово задължение бе въведено с изменения в Конституцията, приети на 6 февруари 2007 година¹⁰⁴, в които вече се казва, че парламентът трябва да изслуша и приеме докладите. Все още не е ясно какви биха били последиците от евентуален отказ на народните представители да приемат докладите, но тъй като парламентът няма преки правомощия над прокуратурата и не може да води независимо разследване на цялостната ѝ дейност или пък на действията на отделни

наказателно производство срещу Андрей Луканов, член на Българската социалистическа партия и министър-председател през периода 1990–1991 година. През 1992 година Луканов бе обвинен в злоупотреба с финансови средства за това, че е гласувал да се отпусне държавна помощ на развиващи се страни в качеството си на член на комунистическото управление. Имунитетът му на народен представител бе снет по искане на главния прокурор и той бе задържан за повече от сто дни. Разглеждайки жалбата му за незаконно задържане, Европейският съд за правата на човека отсъди, че изобщо не са били налице данни за извършено престъпление и арестът на Луканов е неоснователен и представлява нарушение на член 5 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Виж решение на Европейския съд за правата на човека от 20 март 1997 година по делото *Луканов срещу България*.

99 ДВ, бр. 59/1994.

100 Решение на Конституционния съд № 8 от 27 септември 1994 година, ДВ, бр. 78/1994.

101 Решение на Конституционния съд № 1 от 14 януари 1999 година, ДВ, бр. 6/1999.

102 Вж. раздел 2.2 по-горе.

103 Закон за съдебната власт, чл. 27, § 1(10), ДВ, бр. 59/1994.

104 Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, § 5 и § 6, ДВ, бр. 12/2007.

прокурори, нито има право да иска информация по конкретни дела, малко е вероятно отказът да бъде приет докладът да доведе до някакви реални последствия.

Парламентът обаче активно използва законодателните си правомощия, за да оказва влияние върху работата на правоприлагащите институции, тъй като съществува силен обществен натиск върху законодателната и изпълнителната власт за по-добри резултати в борбата срещу престъпността, а изпълнителната власт няма реални правомощия върху следствието и прокуратурата (виж по-долу). От 1990 година насам парламентът многократно е приемал изменения в двата основни закона, регулиращи наказателното право, с цел да предефинира правомощията на прокуратурата и следствието и да въведе по-ефективни процедури за гарантиране на отчетност и отговорност. Гласувани са 41 закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс и 28 за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс¹⁰⁵. През 2005 година бе приет и нов Наказателно-процесуален кодекс, който влиза в сила от април 2006¹⁰⁶. Процедурата за обжалване на прокурорско постановление за прекратяване на наказателно производство е променяна три пъти от 1999 година насам. (Виж раздел 3.1 по-горе.) Тези изменения обаче невинаги са успявали да постигнат желанието ефект, а рядко са били и израз на безсилие от страна на парламента и изпълнителната власт поради липсата на контрол върху следствието и прокуратурата. Усилията за постигане на по-добра ефективност в работата на следствените органи чрез въвеждането на стриктни процесуални срокове не доведоха до положителен резултат.

4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт

Изпълнителната власт няма почти никакви преки правомощия върху прокуратурата. Тя не може да дава общи насоки за приоритетите и политиката, нито пък да издава разпореждания по отделни дела. Тъй като изпълнителната власт се подкрепя от парламента¹⁰⁷ обаче, правомощията на законодателния орган (свързани с гласуване на бюджета и приемане на промени в законодателството, засягащи наказателното право и процес) на практика се упражняват от изпълнителната власт. Така например предложенията за изменение и допълнение на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс по правило се правят от Министерския съвет.

Съдебната власт по конституция би следвало да има независим бюджет¹⁰⁸, съществува и решение на Конституционния съд, което задължава правител-

105 Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 89/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005.

106 Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 86/2005.

107 Тъй като лидерите на политическите партии с мнозинство в парламента обикновено стават членове на Министерския съвет, решенията до голяма степен се взимат от изпълнителната власт, а мнозинството в парламента ги подкрепя.

108 Конституция на Народна Република България, чл. 117, § 3, ДВ, бр. 56/1991 („Съдебната власт има самостоятелен бюджет.“).

ството да внесе в парламента проектобюджета, одобрен от Висшия съдебен съвет¹⁰⁹. На практика обаче бюджетът на съдебната власт се определя от изпълнителната. Министерският съвет, който има право да изрази становище и да прави предложения по бюджета¹¹⁰, редовно внася отделен, паралелен проектобюджет, изготвен от Министерството на финансите¹¹¹, а парламентът винаги, на практика без дискусии, приема бюджета, предложен от Министерския съвет. Макар това да дава на правителството известен контрол върху съдебната власт, Министерският съвет няма почти никакъв контрол върху управлението на отпуснатите средства, а формирането на бюджета не е свързано с конкретни цели или план за действие.

Министърът на правосъдието разполага с някои ограничени правомощия върху процеса на взимане на решения във Висшия съдебен съвет. Той свиква и председателства заседанията на Съвета, но няма право на глас при взимането на решения и може само да влияе върху дневния ред на заседанията¹¹². Висшият съдебен съвет може да бъде свикан и по молба на една пета от неговите членове и трябва да провежда заседания поне веднъж на всеки три месеца¹¹³. Заседанията на ВСС могат да се провеждат и в отсъствието на министъра на правосъдието, ако той е възпрепятстван или не желае да присъства, като в такива случаи Съветът се председателства на ротационен принцип от председателите на двете върховни съдилища или от главния прокурор. На министъра на правосъдието наскоро бе дадено правото да предлага прокурори за повишение¹¹⁴. Освен това в Министерството на правосъдието има специален отдел, който проверява работата на магистратите (освен на най-високо равнище) и организира оценката на резултатите от нея¹¹⁵.

На практика обаче влиянието на министъра на правосъдието върху управлението на съдебната власт и на прокуратурата в частност е ограничено. Практически решенията за назначаване, повишаване и понижаване на прокурори се взимат от главния прокурор или съответните ръководители на прокуратури. Единични са случаите, при които съдии и следователи, членове на Висшия съдебен съвет, са успявали да блокират предложенията на главния прокурор, а дори и тогава министърът на правосъдието не е оказвал влияние¹¹⁶. След разширяването на правомощията на министъра това не се промени съществено. През 2005 и 2006 година институционалният натиск върху отделни прокурори на практика лиши министъра от възможността да упражнява тези правомощия и всички предложения за назначаване и повишаване се правеха от про-

109 Решение на Конституционния съд от 16 декември 1993 година, ДВ, бр. 1/1994.

110 Закон за устройството на държавния бюджет, чл. 15, 16, 19, ДВ, бр. 67/1996.

111 Закон за устройството на държавния бюджет, чл. 19, ДВ, бр. 67/1996.

112 Конституция на Народна Република България, чл. 130, §5, ДВ, бр. 56/1991.

113 Закон за Висшия съдебен съвет, чл. 26, ДВ, бр. 74/1991,

114 Закон за съдебната власт, чл. 30, § 4, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 29/2004. Това право се отнася за всички магистрати.

115 Закон за съдебната власт, чл. 356, *изменен и допълнен* в ДВ, бр. 61/2003.

116 През периода 2001–2003 година противоречията между съдиите и прокурорите във Висшия съдебен съвет бяха особено остри и в някои случаи съдиите и следователите гласуваха против назначаването на прокурори, предложени от главния прокурор, тъй като смятаха, че кандидатите са избрани заради личната си лоялност, а не заради професионалните си качества.

куратурата¹¹⁷. През 2006 година Висшият съдебен съвет успя да предотврати назначаването или повишаването на някои прокурори, предложени от новоизбрания главен прокурор, който на свой ред бе принуден да използва правото си да командирова свои подчинени, за да запълни вакантните места и да постигне целите си.

Невъзможността на изпълнителната власт да дава насоки относно провеждането на наказателната политика е източник на постоянно напрежение между нея, от една страна, и прокуратурата и следствието, от друга. Няколко поредни правителства са се оплаквали, че не могат да влияят върху наказателната политика и да определя приоритетите в борбата с престъпността, докато прокуратурата се оплаква от липса на съдействие от страна на полицията, която е част от изпълнителната власт (виж раздел 4.4 по-долу) в осъществяването на разследването.

В останалите ограничени сфери, в които прокуратурата взаимодейства с други държавни институции, сътрудничеството като цяло е добро (с изключение на бюджетния процес, за който стана дума по-горе). За сигурността на прокуратурата се грижи специална правителствена служба към Министерството на правосъдието, която отговаря за сигурността и на други държавни институции¹¹⁸. Прокурорите имат право да водят разследване, макар че рядко се възползват от него¹¹⁹. В хода на подобни разследвания те могат да изискват сведения от други държавни институции и в такива случаи обикновено получават информация и съдействие¹²⁰.

117 Прокуратурата всъщност доби по-голямо влияние във Висшия съдебен съвет. Тъй като съдиите са по-независими от съдебната йерархия, кандидати за съдийски длъжности се предлагаха също от министъра или от други членове на ВСС. За всяка свободна съдийска длъжност имаше по няколко кандидатури и гласовете на Съвета бяха разделени. Това даде повече власт на прокурорите във ВСС да подкрепят един или друг съдия. В същото време съдиите в Съвета, въпреки по-големия си брой, не оказваха кой знае какво влияние върху назначаването или повишаването на прокурори, тъй като за свободните длъжности обикновено имаше само по един кандидат.

118 Министерството на правосъдието отговаря за сигурността в съдебните сгради, в които се намират и прокурорските служби.

119 Прокурорите в много редки случаи разпитват пряко свидетели или подсъдими или предприемат каквито и да било действия за установяване на факти. Това се дължи главно на организационната и институционалната култура на прокуратурата. Прокурорите нямат време да се занимават с разследване. Прокурорите са по-скоро „кабинетни“ прокурори, работещи само с документи. Няма традиции във воденето на разследване и институционалната култура е по-скоро бюрократична. Липсата на инициатива и по-пряк контрол върху разследването е една от основните критики, отправяни от експерти на Европейския съюз. Преодоляването на тази пасивност от страна на прокуратурата бе една от целите на приетите през септември 2005 година изменения в Наказателно-процесуалния кодекс, с които отговорността върху всички разследвания бе възложена на прокуратурата още от самото начало на разследването и се въведе изискването всички следствени действия да бъдат докладвани незабавно на прокурора.

120 Един от споровете в тази връзка беше за това, дали прокуратурата трябва да има достъп до данъчна информация по принцип, не във връзка с конкретно разследване. Прокурорите настояваха за такъв достъп, но по закон данъчните власти са длъжни да предоставят информация само след писмено искане и при наличието на досъдебно производство. В случая обаче едва ли става дума за липса на съдействия, а по-скоро за стремеж да се постигне правилен баланс между нуждите на правоприлагащите органи и правата, свързани с неприкосновеността на гражданите.

Взаимоотношенията между прокуратурата и политически избраните власти често са белязани от напрежения поради политическата роля, която прокуратурата неизбежно играе, поради голямата ѝ институционална независимост. С времето прокуратурата постепенно се превърна в политически фактор, заставайки на страната на едни политици и конфронтирайки се с други, включително членове на парламента и изпълнителната власт. Пълната независимост на прокуратурата от останалите власти в държавата и липсата на каквито да било механизми за контрол нееднократно поставяха политиките в уязвимо положение. Те не смеят да ѝ се противопоставят публично, тъй като публичната критика няма реален ефект върху прокуратурата, а в същото време на фона на ширещата се корупция и разпространеното сред обществото убеждение, че политиките са корумпирани, едно разследване срещу политик, оповестено публично от прокуратурата, може да нанесе огромна вреда върху неговата политическа кариера. Нещо, с което прокуратурата неведнъж е злоупотребявала¹²¹.

Липсата на провеждане на разследвания или неефективни разследвания срещу политици е друг инструмент, който прокуратурата е използвала за оказване на влияние върху политиките. При няколко поредни правителства прокуратурата се въздържаше да предприема следствени действия срещу членове на кабинета или на парламентарното мнозинство срещу запазването на институционалните ѝ правомощия. В същото време разследваше и подвеждаше под отговорност представители на опозицията за приватизационни сделки или за други техни решения, докато са били на власт. В някои случаи обект на разследване са ставали дори представители на управляващата партия, когато са провеждали политики, възприемани като заплаха от прокуратурата за институционалните ѝ интереси. Такова поведение илюстрира ясно опасностите, които крие прекалената независимост и липса на контрол върху прокуратурата¹²².

121 Едно от многото доказателства за подобна злоупотреба даде ръководителят на Софийската градска прокуратура, който в интервю пред „Дневен труд“ от януари 2006 година заяви, че през 2005 главният прокурор на няколко пъти го е карал да започне разследване срещу определени политици, за да ги злепостави. Заради отказа му да се подчини впоследствие той е бил приканен да напусне поста си като ръководител на прокурорската служба.

122 В официалната си позиция прокуратурата, разбира се, изключва политически мотиви за водене на производства. Академичните изследвания по въпроса също няма. Косвените доказателства обаче изобилстват. В някои случаи членове на правителството са ставали обект на разследване непосредствено след излизането си от властта или малко преди това, както стана преди изборите през 2001 година. Още по-категоричен пример за злоупотреба с правомощията на прокуратурата е разследването по обвинение в шпионаж срещу министъра на външните работи и министъра на финансите през юли 2005 година, непосредствено преди те да напуснат постове си. Събитията се развиха малко след изборите, по време на преговорите за съставяне на ново коалиционно правителство, в което двамата имаха желание и шансове да получат министерски постове. Обвиненията бяха напълно безпочвени и не се стигна до повдигане на обвинение, тъй като очевидно не бяха открити доказателства. Независимо от това и независимо от факта, че по закон разследването трябва да се пази в тайна, особено в началните етапи, медиите бяха информирани от прокуратурата за разследването от самото начало и то беше активно отразено от медиите точно в момента, в който се водеха преговорите за новия кабинет.

Подобна тактика бе приложена и през 2002 година, когато Министерството на правосъдието възприе политика за реформа в съдебната власт и на дневен ред бяха някои реформи в прокуратурата. За да ги възпрепятства, прокуратурата започна разследване срещу заместник-министъра на правосъдието за взето от него решение в качеството му на съдия, преди

4.4. Взаимоотношения с полицията

Тъй като полицията е централизирана институция на подчинение на Министерството на вътрешните работи, тоест принадлежи към изпълнителната власт, тя не е свързана в административно отношение с прокуратурата. Двете институции са институционално и финансово независими една от друга и прокуратурата няма никакви правомощия върху назначаването, обучението и професионалното развитие на полицейските служители. Като се изключат следствените действия на полицията, върху които прокурорите упражняват известен контрол, прокуратурата и полицията работят независимо една от друга.

Един от проблемите на системата за наказателно правосъдие е липсата на добро сътрудничество между тези две институции при разследването на престъпления. Автономният характер на прокуратурата и категоричното ѝ разграничение от изпълнителната власт, без каквито и да било механизми за контрол, не създава добри предпоставки за сътрудничество между двете институции. Това е особено очевидно в борбата срещу организираната престъпност¹²³.

До 2004 година съществуваша открити противоречия между полицията и прокуратурата, при които представители на двете институции се критикуваха взаимно в медиите. Основните критики на прокуратурата бяха, че полицейските служители не я информират за провежданите от тях разследвания и събирането на доказателства не отговаря на установените стандарти, докато полицията изказваше недоволство, че прокуратурата не се съобразява с приоритетите ѝ при разследване на случаите и забавя значително високоприоритетни следствени дела.

Въпреки продължаващото недоверие между полицията и прокуратурата, публичната конфронтация между тях престана, тъй като и двете институции си дадоха сметка, че подобно публично противопоставяне не е в техен интерес. В публичните изказвания на представители на полицията и на прокуратурата все по-често се отбелязва, че сътрудничеството е на добро равнище. Приета беше и Инstrukция за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване, съгласно която бяха създадени тричленни екипи от полицейски служител, следовател и прокурор за съвместна работа по следствени

да влезе в изпълнителната власт. Обект на проверка станаха и действията на министъра на правосъдието по време на работата му като съдия. Никой от двамата не беше подведен под отговорност, но проверките очевидно бяха предприети за сплашване и в крайна сметка успяха да осуетят реформаторските усилия. През октомври 2004 година например внесенят от Министерството на правосъдието и Министерския съвет законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс бе отхвърлен от парламента, колкото и необичайно да е парламентарното мнозинство да се противопостави на предложението на собственото си правителство.

123 В изследване, проведено от екип на Министерството на правосъдието на Бавария по съвместен проект в рамките на програма „Фар“ на ЕС, се отбелязва, че „взаимодействието между полицията и прокуратурата е съвсем недостатъчно“. Втори тримесечен доклад, туининг-проект № BG/2000/IB/JH/01 „Укрепване на прокуратурата“.

дела¹²⁴, и публичните коментари и на полицията, и на прокуратурата са, че въведените нови практики са положителни и са довели до подобряване на сътрудничеството. Независимо от променения публичен тон и въвеждането на някои нови практики, междуинституционалните напрежения и недоволство от работата на другата институция обаче продължават да са факт.

Проблемът с взаимодействието между институциите бе засегнат и в новия Наказателно-процесуален кодекс, в който се подчертава водещата роля на прокурора в разследването. Съгласно новите правила прокурорът отговаря за разследването от самото начало и дава задължителни указания на полицията. Настоящият министър на вътрешните работи и настоящият главен прокурор имат добри лични взаимоотношения. В резултат на силния натиск от страна на ЕС съществува и ясно изразено желание да се покаже, че системата работи. Въпреки това в критичните области, свързани с разследването и воденето на дела, засягащи организираната престъпност и корупцията, където взаимодействието между полицията и прокуратурата е от ключово значение, не е постигнат видим напредък.

Преди приемането на новия Наказателно-процесуален кодекс през 2006 година полицията имаше двойствени функции по отношение на разследването на престъпления: тя оказваше съдействие на следствените служби при разследване на тежки престъпления и беше основният разследващ орган за повечето от останалите престъпления¹²⁵. Понастоящем към полицията работят около 1100 дознатели,¹²⁶ които отговарят за текущата работа по разследването на леки и средно тежки престъпления¹²⁷, както и за бързите полицейски производства¹²⁸. Дознателите във всички случаи работят под ръководството на съответната прокуратура.

След април 2006 година взаимоотношенията между следствените служби и полицията се промениха значително, като ролята на следователите чувствително намаля. Понастоящем те отговарят само за разследването на престъпления, извършени от служители на армията или полицията или от лица с имунитет,

124 *Инструкция № 1 за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване*, ДВ, бр. 30/2004. Документът до голяма степен повтаря процедурата за провеждане на разследване, описана в Наказателно-процесуалния кодекс, и включва някои насоки за взаимодействието между полицията, следствието и прокуратурата.

125 До 1999 година полицията нямаше право да води разследване самостоятелно, а под ръководството на следствените служби. С реформата в наказателния процес от 1999 година отговорността върху разследването в по-голямата си част бе прехвърлена върху полицията; регионалните следствени служби бяха закрити, а Националната следствена служба остана да отговаря за тежките престъпления. С Наказателно-процесуалния кодекс от 2006 година разследването на почти всички престъпления, включително и тежките, бе възложено на полицията.

126 Министерството на вътрешните работи не дава информация за числеността на личния състав на полицията, която се смята за държавна тайна. Цифрата 1100 бе назована от министъра на вътрешните работи Петканов в интервю пред в-к „Стандарт“ от 20 октомври 2005 година.

127 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 171 (в който са описани престъпленията в компетенцията съответно на полицията и на следствието).

128 Бързото полицейско производство е въведено, за да се ускори процедурата по случаи, свързани с леки престъпления; към такова производство може да се прибегне, ако има достатъчно доказателства делото да бъде внесено в съд в рамките на седем дни от започването на разследване. Наказателно-процесуален кодекс, чл. 408 (а).

както и на престъпни деяния, свързани със шпионаж, и престъпления срещу човечеството¹²⁹. Тъй като случаи на шпионаж или престъпления срещу човечеството на практика няма, единственият ангажимент на следователите е да разследват служители на армията или полицията, прокурори, съдии и членове на парламента. Всички останали престъпления се разследват от полицията, като броят на дознателите се очаква да нарасне до над 2000 души.

Полицейските служители са подчинени на прокурорите по отношение на разследването на престъпления, но не и по отношение на останалата им дейност за опазване на обществения ред. Полицията е длъжна да проведе следствените действия, разпоредени от прокурора, като прокурорът също може лично да провежда следствени действия¹³⁰. Правомощията на прокуратурата не се ограничават до образуването на наказателно производство и представянето му в съда, а включват също упражняване на ръководство и надзор върху разследването и даване на указания за доказателствата, които трябва да бъдат събрани. Тъй като решението за внасяне на дадено дело в съда се взема от прокуратурата, след приключване на разследването полицията представя делото на прокурора¹³¹ заедно със становище, дали са налице достатъчни доказателства за извършено престъпление или не¹³². Становището обаче няма задължителен характер за прокурора.

Съгласно Наказателно-процесуалния кодекс от 2006 година полицията е длъжна да уведоми прокурора в рамките на 24 часа след образуването на досъдебно производство¹³³. Това изискване бе въведено, за да се преодолее липсата на взаимодействие между прокуратурата и полицията и да се гарантира качеството на събраните доказателства още от самото начало. Известна роля изиграха също и критиките на ЕС за недостатъчното участие на прокуратурата в досъдебната фаза. Числеността на прокурорите бе увеличена, за да се поемат новите задължения. Това законодателно изменение обаче въвежда един нов елемент в установената институционална култура на прокуратурата и тепърва ще стане ясно доколко то ще има ефект.

129 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 194, ДВ 86/2005 (в сила от 29 април 2006).

130 Прокурорите могат да дават указания на следователите и на дознателите, Наказателно-процесуален кодекс, чл. 197; Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 86/2005 (в сила от 29 април 2006). Те имат право също да водят разследване паралелно със или вместо полицията или следствието и могат да поискат смяната на дознател или следовател. Наказателно-процесуален кодекс, чл. 196.

131 Тъй като дознанието бе въведено едва през 1999 година, а изследванията върху функционирането на системата за наказателно правосъдие са ограничени, няма данни за участието на прокуратурата в полицейското разследване. Ако се съди по сведения на работещи в системата, нейната роля в този процес е малка.

132 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 222, 223, ДВ, бр. 86/2005 (в сила от 29 април 2006).

133 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 212, § 3, ДВ, бр. 86/2005 (в сила от 29 април 2006).

Следствена служба: Следствената служба, донякъде подобна на френската система на съдия следовател, е част от съдебната власт и се ръководи от ВСС. Следователите са юристи със същата квалификацията като прокурорите и съдиите. Допреди няколко години следствието имаше широки правомощия при разследването на престъпления и като цяло отговаряше за правния аспект на следствените действия.

Съществуването на отделни следствени служби бе един от основните въпроси, обект на критика от страна на ЕС, тъй като досъдебното производство преминаваше през три различни институции – полицията, следствието и прокуратурата, – което създаваше трудности и водеше до забавянния. Едно от условията, поставени от ЕС, бе да се оптимизира досъдебното производство, като под това се разбираше закриване на следствените служби. С приемането на новия Наказателно-процесуален кодекс, който влезе в сила от май 2006 година¹³⁴, това на практика се случи. С новия НПК разследването на почти всички престъпления бе възложено на полицията, а следствието остана да отговаря само за престъпления, извършени от служители на армията или полицията или от лица с имунитет, както и за престъпни деяния, свързани със шпионаж, и престъпления срещу човечеството. Основната идея на реформата бе отговорността по разследването да се прехвърли изцяло на полицията и да се дадат пълни правомощия на прокуратурата да контролира този процес. Прокуратурата, която си съперничеше с полицията за контрола върху следователите, не прие с охота тези промени, но не се противопостави публично. Единственият коментар от нейна страна бе, че ще са ѝ необходими повече финансови и човешки ресурси, за да изпълнява новите си ангажменти по наблюдение на всички досъдебни производства от самото начало.

Други разследващи органи: Единственият друг разследващ орган към изпълнителната власт са митниците, които имат ограничени правомощия по разследването на някои митнически нарушения, сходни с тези на полицейските дознатели¹³⁵. Обсъждаше се възможността Министерството на финансите да бъде овластено да разследва данъчни измами, но предложението не бе прието. По сега действащата правна уредба, когато при проверка на дадена компания данъчните власти установят данни за извършено престъпление, те са длъжни да предадат материалите на прокурора, който започва разследване¹³⁶.

Съществува и Агенция за финансово разузнаване, която получава информация от банките и останалите финансови институции и при възникване на подозрение предава сведенията на прокуратурата.¹³⁷ Ако прецени, че подозрението са основателни, прокуратурата открива досъдебно производство и възлага на полицията да проведе разследване. Според прокуратурата Агенцията за

134 Наказателно-процесуален кодекс, ДВ, бр. 86/2005 (в сила от 29 април 2006).

135 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 48, § 2, ДВ, бр. 89/1974, *последни изменения и допълнения* в ДВ, бр. 86/2005.

136 Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, чл. 34, § 2, ДВ, бр. 105/2005.

137 Закон за мерките срещу изпирането на пари, ДВ, бр. 85/1998; ДВ, бр. 31/2003.

финансово разузнаване и изпраща твърде много случаи, при които няма данни за престъпление¹³⁸. ЕС остро критикува България за това, че няма осъдени за изпиране на пари¹³⁹.

4.5. Взаимоотношения със съдебната власт¹⁴⁰

Като магистрати, прокурорите, следователите и съдиите имат общ управляващ орган – Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет упражнява управленски и контролни функции върху трите институции в съдебната власт и върху отделните магистрати¹⁴¹. Той управлява бюджета, определя броя на прокурорите, взема решение за тяхното назначаване, повишаване и освобождаване от длъжност, предприема дисциплинарни мерки спрямо тях и има право да снесе имунитета им срещу наказателно преследване.

Висшият съдебен съвет се състои от 25-има членове¹⁴² – юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесет години юридически стаж, от които не по-малко от пет години като съдия, прокурор, следовател или хабилитиран научен работник по право¹⁴³. Народното събрание назначава единадесет от членовете на Съвета, а трите институции в съдебната власт избират други единадесет на отделни делегатски събрания, като съдиите избират шестима, прокурорите – трима, а следователите – двама членове от своя състав¹⁴⁴. Главният прокурор, председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд членуват във ВСС по право¹⁴⁵. Членове на Висшия съдебен съвет не могат да бъдат народни представители, кметове или общински съветници, както и представители на синдикални организации извън системата на съдебната власт¹⁴⁶. Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години и те не могат да бъдат преизбирани¹⁴⁷. Заседанията на Висшия съдебен съвет се свикват и председателстват от министъра на правосъдието, който обаче не участва в гласуването¹⁴⁸. Заседания на Висшия съдебен съвет могат да бъдат свикани и

138 Прокуратурата подхваща финансовото разузнаване, *Медиапул*, 12 януари 2006.

139 Европа иска осъдени за пране на пари у нас, *Медиапул*, 1 март 2006.

140 Взаимоотношенията между прокуратурата и съдебната власт до голяма степен се осъществяват с посредничеството на техния общ управляващ орган, Висшия съдебен съвет, който има правомощия и върху следователите. Именно затова в този раздел се говори основно за ВСС, въпреки че казаното като цяло се отнася и за взаимоотношенията между следователите и прокурорите.

141 Организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, съдилищата, прокуратурата и следствието и статутът на магистратите са уредени в Закона за съдебната власт, ДВ, бр. 59/1994.

142 Закон за съдебната власт, чл. 16, § 1, ДВ, бр. 59/1994.

143 Закон за съдебната власт, чл. 16, § 1, ДВ, бр. 59/1994.

144 Закон за съдебната власт, чл. 17, ДВ, бр. 59/1994.

145 Закон за съдебната власт, чл. 16, § 2, ДВ, бр. 59/1994.

146 Закон за съдебната власт, чл. 16, § 4, ДВ, бр. 59/1994.

147 Закон за съдебната власт, чл. 21, ДВ, бр. 59/1994.

148 Закон за съдебната власт, чл. 26, ДВ, бр. 59/1994.

по искане на една пета от неговите членове¹⁴⁹. Съветът обикновено заседава веднъж седмично.

Висшият съдебен съвет предлага на президента на Републиката кандидати за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор¹⁵⁰. Съветът определя също броя, съдебните райони и седалищата на съдилища и прокуратурите, взема решение за общата численост на съдиите и прокурорите, назначава, повишава, понижава, премества и освобождава магистратите от длъжност и определя техните възнаграждения¹⁵¹.

Погледнато през призмата на изминалите седемнадесет години, общото управление на съдиите, прокурорите и следователите не се оказа особено удачен подход. В някои случаи се стигна до сериозно изостряне на напрежението между различните институции, представени във Висшия съдебен съвет, и най-вече между съдиите и прокурорите. Това създаде доста неблагоприятна атмосфера за работата на Съвета, което се отрази на неговата ефективност. Съвместното управление на съдилищата, прокуратурата и следствието е критикувано и за това, че може да подкопае независимостта на съдебната власт¹⁵².

Друг съществен недостатък на настоящата система е липсата на каквито и да било механизми за гарантиране на отчетност и отговорност. Висшият съдебен съвет не се отчита пред никоя институция от законодателната или изпълнителната власт. Тъй като представлява институционалните интереси на прокуратурата, съдилищата и следствието, Съветът няма стимули да настоява за въвеждането на механизми за отчетност и обществена отговорност в тези институции. Опитите на отделни членове на ВСС да въвеждат практики, подобряващи институционалната отчетност, обикновено са имали за резултат единствено вътрешно фракционни борби в съвета.

Съдилищата, прокуратурата и следствието са длъжни по закон да представят статистическа информация на министъра на правосъдието, който би следвало да я предоставя на Висшия съдебен съвет¹⁵³. Но тъй като няма механизъм за независима проверка на достоверността на тези данни, които често дори не се засичат, събирането им няма особен ефект върху обществената осведоменост и доверието на гражданите към системата на правосъдието. От април 2004 година по закон заседанията на Висшия съдебен съвет и представяните пред него доклади, с някои изключения, трябва да бъдат публични¹⁵⁴. ВСС първоначално

149 Закон за съдебната власт, чл. 26, § 6, ДВ, бр. 59/1994.

150 Президентът може да отхвърли кандидат, предложен от Висшия съдебен съвет, но е длъжен да го назначи, ако кандидатът бъде номиниран повторно от ВСС. Закон за съдебната власт, чл. 27, § 1(1), ДВ, бр. 59/1994.

151 Закон за съдебната власт, чл. 27, § 1(1-15), ДВ, бр. 59/1994.

152 Комисия на Европейските общности, *2002 Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване*, Редовен доклад на Европейската комисия, 2002, Брюксел, 9 октомври 2002; <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/bu_en.pdf>.

153 Закон за съдебната власт, чл. 35, ДВ, бр. 59/1994.

154 Закон за съдебната власт, чл. 27, § 3, ДВ, бр. 59/1994 гласи: „Заседанията на Висшия съдебен съвет са публични, с изключение на случаите по ал. 1, т. 6 и 7“ (дисциплинарни производ-

се възпротиви на това изискване, но след заведено дело от група журналисти пред Върховния административен съд бе задължен да осигурява достъп на медиите¹⁵⁵. След това съдебно решение ВСС инсталира камери в заседателната зала и монитори в друга зала за журналисти. Понастоящем Съветът в много редки случаи заседава при закрити врата, без да посочи причина, но по правило заседанията му са публични.

V. Популяризиране на дейността на прокуратурата

През седемнадесетте години от демократичните промени насам прокуратурата усвои по-добре уменията да осъществява връзки с обществеността и да използва медиите, за да популяризира позициите си. В прокурорските служби бяха назначени говорители, които предоставят информация на средствата за масово осведомяване, а отделните прокурори също започнаха да използват професионално медиите в полза на своята институция. Има ясна тенденция и към увеличаване на информацията за дейността на прокуратурата, която се предоставя на обществеността.

Освен представянето на дейността на прокуратурата, основните послания в публичните изявления на представители на прокуратурата са две: необходимостта да се запази автономния статут на институцията и необходимостта да се увеличат или възстановят нейни правомощия. Прокуратурата полага усилия да изгради образ на институция, която се бори с корумпираните държавни служители, и това е един от основните аргументи за запазване на автономния ѝ статут. Предложения за въвеждане на механизми за по-голяма отчетност и отговорност обикновено се отхвърлят като заплаха за независимостта на институцията, която ако бъде накърнена, би намалила капацитета ѝ да разследва злоупотребите на правителството. Друго основно публично послание на прокуратурата е настояването да ѝ бъдат възстановени или предоставени различни правомощия, като конкретното съдържание на тези искания се променя през годините. Приоритети през различните периоди са били правото да издава заповеди за предварително задържане, използване на специални разузнавателни средства, да има управленски правомощия по отношение на следователите, да оспорва законосъобразността на приватизационни сделки в граждански дела, да има самостоятелен разследващ апарат.

ства и снемане на имунитета на магистрати).
155 Решение на Върховния административен съд № 9595 от 19 ноември 2004 година.

Доклад
за прокуратурата в Чили

Тод Фогелсън

I. Общи въпроси

През месец декември 2000 г. Република Чили започна да замества старата си система на наказателно правораздаване с нова, целяща да бъде по-справедлива и ефективна. В четири отделни етапа, между 2000 г. и 2004 г., правителството постепенно и методично въведе нови закони и практики в 13-те области на страната. През м. юни 2005 г. реформите бяха въведени в областта на столицата Сантяго и с това преходът завърши.

Едно от основните нововъведения е създаването на *Ministerio Público* или Национална прокуратура. Преди 2000 г. нямаше прокуратура. Вместо това съдиите предявяваха обвинения, провеждаха разследвания, а след това правораздаваха по юридическите и фактическите въпроси в закрити производства¹. За разлика от Франция и Испания, където се появи функционално и професионално разграничение между различните съдии, които разследват, преследват и правораздават, съдебната власт в Чили остана цялостно инквизиторна. Днес обаче прокурор (*fiscal*) отговаря за прегледите на сигналите за престъпления, решава дали да повдигне обвинения и как, а след това поддържа обвинението в открито производство, чийто изход се предопределя от съдия.

Създаването на прокуратура в Чили бе част от голямата трансформация на системата на наказателното правораздаване, реформа с мащаб и значение, които засега нямат еквивалент в Латинска Америка днес, а може би и в света. Освен новата прокуратура, правителството създаде и национално бюро за служебна защита, както и специални съдебни състави (*juzgados de garantía*), които наблюдават всички досъдебни действия и решенията, взимани от прокуратурата, новите съдебни производства по леки престъпления и неоспорвани наказателни обвинения (*procedimiento monitorio, abreviado*), два вида производства по обикновени дела (*ordinario, simplificado*) и най-детайлно устните производства (*juicios orales*), водени от трима професионални съдии, за малък брой тежки престъпления. Дейността на тези институции е уредена в наказателно-процесуален кодекс, чиито основни разпоредби и ценности се различават съществено от тези на предходния². Днес в Чили съществува широко

1 Основните характеристики на нереструктурираната съдебна система са описани в: Лиза Хилбинк, *Изключение от чилийската изключителност? Историческото господство на чилийската съдебна власт*, в: Какво правосъдието, чие правосъдие: борбата за справедливост в Латинска Америка (С. Е. Екщайн и Тимъти П. Уикъм-Кроули, изд. 2003 г.). За общ поглед върху чилийската правосъдна система като цяло, вж. *Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Americas, 2002-2003*, на www.cejamericas.org.

2 За описание на някои от тези разлики, вж. Рафаел Бланко, Ричърд Хът и Хуго Ройас, *Реформа на системата на наказателното правораздаване в Чили: оценка и предизвикателства*, Международен юридически преглед Лойола (2005), стр. 253.

съгласие, че практиката в наказателното правораздаване има малка прилика със смесената инквизиторна система, действала преди 2000 г.

Реформите в Чили силно повлияха върху хода на промяната в голяма част от Латинска Америка, включително Венецуела, Колумбия, Перу, Доминиканската република и поне един щат в Аржентина (Кордоба). Реформите там заимстваха до голяма степен от новия наказателно-процесуален кодекс в Чили и въпреки това все още не са довели до сравнима политическа и институционална трансформация на наказателното правораздаване. По тези места новите кодекси останаха почти изцяло в период на правен преход. Затова не е изненадващо, че в днешно Мексико ръководителите на щатските правителства и някои от федералните агенции се обръщат към Чили за вдъхновение и увереност при реформирането на своите правосъдни системи.

Причините и основата на реформата в Чили

Първоначалният импулс на реформите в Чили бе защитата на правата на подсъдимите и намаляване на дискриминационното въздействие на наказателното правораздаване върху бедните. Тези причини обаче вече не присъстват така ярко в обществените дебати. Те бяха донякъде изместени от много по-различната политическа основа за промяна. Днес основната цел и очакванията на наказателното правораздаване в Чили са осигуряването на обществена сигурност³.

Чрез въвеждането за проекта на наказателно-процесуален кодекс през 1995 г. тогавашният президент Едуардо Фрей направи целите на защита на конституционните права на подсъдимите прозрачни и ярки:

Държавният сектор, в който злоупотребата с власт има най-голяма тенденция да се проявява, е системата на наказателното правораздаване. Жертвите на такива ежедневни нарушения на правата на човека са секторите, изключени от процеса на модернизация, което ги прави крайно уязвими... Броят на арестите, извършени от полицията, е много по-голям от броя на делата, които постъпват в юрисдикцията на съдебната власт, което означава, че съществуват форми на социален наказателен контрол на границата на надзора на съдии и лица, които биват подложени на суровостта на цялостната система за наказателно правосъдие, без някога да са били обвинявани⁴.

Фрей също настоява, че новата система трябва да намали отрицателното въздействие на наказателното правораздаване върху бедните:

3 Например вж. очакванията във връзка с правосъдието на кандидатите в скорошните президентски избори, вж. коментарите, записани от *Paz Ciudadana*, НПО в Сантяго, което проучва жертвите и общественото възприемане за престъпността, на www.pazciudadana.cl/comunicados.ph.

4 За текста на обръщението на президента вж. *Mensaje de S.E. El Presidente de la Republica con el que inicia un proyecto de ley que establece un nuevo código de procedimiento penal* (9 юни 1995 г.), www.ksg.harvard.edu/criminaljustice.

Чрез ефективното дискриминиране на секторите в обществото, които са най-уязвими и не ползват ефективни форми на реинтеграция, системата за наказателното правораздаване в Чили произвежда маргиналност... всеки субект, който бива въвлечен в системата и който претърпи влизане в орбитата на маргиналността, представлява голяма загуба на социални инвестиции и публични усилия. Реформата на наказателното правораздаване трябва да поправи този път към маргиналността, като позволява чрез намесата на Ministerio Público реинтеграцията на тези, които влизат в системата.

Защитата на правата и намаляване на маргиналността като две основни цели почерпиха сили от движението, което свали режима на генерал Аугусто Пиночет и промени Конституцията в края на 80-те години. Но, отчасти заради политическата им деликатност, продължаващите усилия в Чили, насочени към преследване на генерали и справедливост за жертвите на диктаторския режим, нарочно бяха разграничавани от усилията за реформа на системата за наказателното правораздаване⁵. И, както свидетелстват и други лица, движенията за правосъдие, демокрация и върховенство на закона в Чили вървят по различни релси⁶.

В допълнение двете основополагащи надежди за новата система на наказателното правораздаване не бяха достатъчно силни, за да произведат необходимия политически консенсус за реформи, които се оказа много скъп⁷. С оглед изграждането на по-широка политическа подкрепа за такава инвестиция реформите трябваше да бъдат представени като средство за социално „модернизиране“, дума, използвана в почти всеки абзац от изказването на тогавашния президент Фрей, и дума, която в Чили днес масово бива асоциирана с престъпност.

Ако модернизирането на държавата означава управление на различните ѝ институции в съответствие с критериите за ефикасна практика и устройство, тогава модернизирането на държавата изисква реформа на наказателното правораздаване... Реформата, която предлагаме, ще се превърне в социална придобивка за жертвите на престъпното поведение... Чрез стартирането на този проект ние ще инвестираме в легитимността, правата на човека и сигурността.

Постепенно елиминирането на несправедливостта и защитата на правата на подсъдимите загубиха значение поради нарастващата загриженост за общест-

5 Фавиола Летелие, сестрата на чилийския посланик в САЩ, Орландо Летелие, който бе убит във Вашингтон окръг Колумбия през 1976 г., сподели след произнасянето на реч в Ню Йорк през м. октомври 2003 г., че „няма връзка“ между търсенето на справедливост в случаи, породени от диктаторски режим, и текущите усилия да бъде реформирано наказателното правораздаване в Чили. Личен обмен.

6 Вж., напр. Карлос Пена Гонсалес, *Икономически и политически аспекти на съдебната реформа: чилийския случай*, в Отвъд общите познания: емпирични подходи към върховенството на закона (Ерик Йенсен и Томас Хелър, изд., 2003), at 227.

7 Изследователи в Центъра за изследване на правосъдието в Америка (CEJA) изчисляват приблизителните разходи за реформите на над 600 милиона щатски долара при годишни оперативни разходи на приблизителна стойност 250 милиона. Вж. Годишен доклад за правосъдието, 2004 – 2005 г., на www.cejamerica.org. CEJA е регионална неправителствена организация, подкрепяна от Организацията на американските държави, за предоставянето на съвети и помощ на държави и общества в Латинска Америка.

вената сигурност в Чили. Макар че подобряването на обществената сигурност бе важен въпрос в обществения дебат дори и преди реформата⁸, днес политиките в по-голяма степен изискват правосъдието да реагира на обществения страх от престъпността, отколкото хвалят как то защитава правата и свободите.

Прокуратурата първоначално се скри от този насрещен натиск в своята за-видна конституционна независимост и организационна автономия. В първите години на реформата прокуратурата в Чили мълчеше както относно първопричините за реформата, така и относно обществените очаквания, че тя ще играе водеща роля в укрепването на обществената сигурност. Например в ранен проект на доклад за прокуратурата, изготвен от Института за правосъдие Вера в Ню Йорк за нуждите на отдел „Проучвания“ на *Ministerio Público* през 2003 г., препратка към изказване на президента Фрей от 2003 г. бе заличена, очевидно по искане на Главния прокурор. Едва след разкриването на по-голямата наказателна сила на новата правосъдна система директорът на прокуратурата реши да публикува доклада, който включваше броя на осъдителните присъди по новия режим⁹.

Наскоро под въздействието на нарастваща загриженост във връзка с престъпността¹⁰ и проучвания, сочещи, че доверието в правителството намалява¹¹, *Ministerio Público* усети натиск да прояви открита суровост спрямо престъпността. Все още не е ясно как ще реагира *Ministerio Público*. То все още няма стратегия за намаляване на престъпността, нито пък за подобряване на обществените нагласи към реформата. Не е решило дали да поеме отговорност за определени проблеми, например престъпността и общественото доверие, над които няма пълен контрол, или вместо това да се фокусира още по-тясно върху правилното прилагане на закона във всеки отделен случай, представен на вниманието му. Междувременно прокуратурата остава съсредоточена върху отделни случаи, а не толкова върху постигането на широки резултати или реализирането на надеждите и очакванията, които съпътстваха реформата.

Както е видно от настоящия доклад, изключителната степен на конституционна независимост не е имунизираща *Ministerio* от външен натиск. Всъщност пълната автономност спрямо други държавни ведомства парадоксално прави *Ministerio* податливо на по-дифузен и повсеместен набор от обществени влияния и ограничения. Все повече *Ministerio* трябва да отговаря за социалните последици отвъд тясната, традиционна роля на прилагане на закона по дела,

8 Карлос Родриго де ла Бара Козино, *Чили: състезателната срещу инквизиционната система: върховенството на закона и перспективи за реформата на наказателния процес в Чили*, 5 Югозападен журнал за право и търговия в Америка (1998), стр. 326

9 Вж. Антонио Марангунич и Тод Фогълсонг, *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: un estudio empirico entre el nuevo y el antiguo sistema penal* (2004), на http://www.vera.org/section9/section9_3.asp and www.ministeriopublico.cl. Този доклад може да бъде намерен и на английски език, на същите места, под заглавие Начертаване на правосъдната реформа в Чили: сравнение между старата и новата система за наказателно правораздаване.

10 Вж. Таблица 1, Раздел VI по-долу относно равнището на престъпността в Чили.

11 Вж., напр. доклада на Комуникационния отдел на Католическия университет в Чили: *El 'Secreto del Secreto: La Confianza*, CUADERNOS DE INFORMACIÓN no.18 (2005), на www.uc.cl/fcom/p4_fcom/site/artic/20051212/pags/20051214222647.html.

представени на вниманието му. Отделните граждани все повече оценяват правосъдната система от гледна точка на способността ѝ да намалява и предотвратява престъпността и страха от нея. Юристите и политиците, които анализират системата за наказателното правораздаване, често питат: „Системата рентабилна ли е? Какви са ползите от разходите ни за модерна правосъдна система? Какво е качеството на обслужване от страна на добре платени държавни служители и чиновници? Каква е възвръщаемостта от нашата инвестиция?“

II. Структура и организация на прокуратурата

2.1. Вътрешна структура

Прокуратурата е организирана на три административни равнища в съответствие с основното териториално и административно деление на унитарната държава. В основата стоят местните прокуратури (*fiscalia local*), всяка ръководена от главен помощник-прокурор (*fiscal adjunto jefe*). На следващо равнище са 16 областни прокуратури, всяка ръководена от регионален директор на прокуратура. На върха на системата стои Директорът на прокуратурата или *Fiscal Nacional*. Към всички тях работят 625 прокурори, които, с изключение на тези във *Fiscal Nacional*, работят в регионални или местни служби. На национално равнище служителите на *Ministerio Público* са ангажирани с администриране и управление, а не с преследване.

И в областните, и в националните прокуратури ежедневната дейност се ръководи от изпълнителен директор. Обикновено този човек е инженер, икономист или експерт по човешки ресурси и управление. Приемайки указания от *Fiscal Nacional*, изпълнителният директор управлява няколко административни звена, включително тези за Подпомагане на жертви и свидетели, Проучване и оценка, Информационни системи, Финанси, Вътрешни въпроси. Редовите прокурори, включително работещите в специализираните звена за престъпления, свързани с наркотици и секс, са под прякото ръководство на главния заместник-прокурор във всяка област.

2.2. Бюджетна процедура

Ministerio Público води преговори относно своя бюджет с Министерство на финансите, преди предложената сума да бъде изпратена на законодателната власт. *Ministerio Público* прави годишни прогнози за разходите въз основа на проекто-бюджетите, внесени от областните прокурори, като може да променя посочените суми. Не е ясно дали средствата, опускани на службата като цяло

или областните служби, зависят от изпълнението, или са обвързани с годишното увеличение в други области като съдилищата или обществената защита¹². Въпреки че не е публичен, процесът на изготвяне на бюджета може да бъде открито изострен. Конкуренти за финансиране – например Националната служба за обществена защита – твърдят, че исканията на техните колеги са „изкуствено завишени“ и „неравностойни“¹³. Уреждането на тези претенции е трудно при липсата на общи стандарти и прозрачна информация относно бюджетната процедура.

2.3. Правно положение на Главния прокурор и старшите областни прокурори

Fiscal Nacional се назначава от Президента при последващо одобрение от Сената на специално заседание; Президентът трябва да избере лице от списък с петима кандидати, номинирани от Върховния съд и определени в открит публичен конкурс¹⁴.

Fiscal Nacional може да дава инструкции (*instructivos*) и заповеди (*oficios*) до прокурорите относно тълкуването и прилагането на закона, както и относно въпроси на вътрешната организация¹⁵.

Fiscal не се отчита пред никоя институция в рамките на *Ministerio Público*. Съществува Генерален съвет (*Consejo General*), състоящ се от областните директори на прокуратури, който се свиква веднъж всяко тримесечие¹⁶. Съветът е съвещателен и консултативен орган. Няма правила за гласуване, а възгледите, изразени от членовете му, не са обвързващи. Съветът действа като форум за обсъждане на действията и решенията на *Fiscal Nacional* и там прокурорите разрешават управленски въпроси (именно как и дали да организират специални звена за дела, свързани с пране на пари), а не толкова като средство за контрол за проследяване изпълнението и спазването на политиките¹⁷.

Регионални прокурори: Под *Fiscal Nacional* стоят 16 областни директори на прокуратурата, един за всяка от дванадесетте области и четирима в столичния район Сантяго. Областните директори на прокуратурата се назначават еднократно за срок от десет години; пенсионирането при навършване на 75 годи-

12 Проектът за 2005 г. предоставя на *Ministerio Público* около една трета от полученото от съдебната власт и малко повече от сумата, предвидена за законодателната власт, www.dipres.cl.

13 Интервю със София Либедински, бивш началник на кабинета в Службата за обществена защита, 30 март 2003 г.

14 Настоящият *Fiscal* бе сред 20-те кандидати за длъжността наред с настоящия министър на правосъдието.

15 Вж. Раздел 3.1 по-долу.

16 *Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público* [Устройствен закон за *Ministerio Público*], № 19.640 [наричан по-долу за краткост *Закон за Ministerio Público*], чл. 24, 25.

17 Вж. *Tercera Cuenta Pública* (април 2002 г.) на www.ministeriopublico.cl (описание на въпросите, разгледани от съвета през 2002 г.)

ни е задължително¹⁸. *Fiscal Nacional* назначава областни директори от кратък списък с петима кандидати, изпратени от всеки областен апелативен съд след провеждането на открит публичен конкурс¹⁹.

Конкурсът през 2004 г. за четирите длъжности на областни прокурори в Сантяго бе доста спорен. Събеседванията с кандидатите бяха проведени закрито от съдии в апелативния съд; това бе последвано от публично изслушване, като според някои сведения не са били задавани въпроси. След това, вместо да проведе открити конкурси за четирите длъжности едновременно, което би увеличило броя на възможните кандидати, апелативният съд препрати четири номинации до *Fiscal Nacional* поотделно. За всяка длъжност *Fiscal Nacional* избра по един кандидат и така наборът от кандидати за всеки последващ конкурс нарастваше само с един човек. Накрая имената на не повече от шест кандидати бяха реално разгледани²⁰.

2.4. Правно положение на отделните прокурори

Главните помощник-прокурори (*fiscales adjuntos jefes*) – тоест прокурорите, оглавяващи прокуратури на под-областно равнище, – както и помощник-прокурорите (*fiscales adjuntos*) са назначават от *Fiscal Nacional* по искане на областния директор на прокуратурата. Тези служители юристи трябва да бъдат над тридесет години и да имат минимален юридически стаж пет години. На пръв поглед изглежда, че те си ползват с по-голяма сигурност относно мандата си в сравнение със своите висшестоящи; помощник-прокурорите имат доживотен мандат до навършването на 75 години²¹. Но прокурорите могат да бъдат освобождавани от длъжност поради небрежност или неморално поведение до голяма степен по преценка на техните висшестоящи. Няма публикувани данни за броя на освободените служители

Редовите прокурори се атестират (*calificado*) от областните прокурори два пъти в годината, често въз основа на «предварителна атестация», извършена от главния помощник-прокурор²². Няма информация за критериите, ползвани при тези атестации, макар че интервюта с прокурори подсказват, че такива се измислят в крачка²³.

18 Закон за *Ministerio Público*, чл. 30.

19 Закон за *Ministerio Público*, чл. 29.

20 Това описание на процедурата е от лично интервю на един от неодобрените кандидати.

21 Въпреки че смисълът на тази разпоредба предстои да бъде изяснен в съда, изглежда, че старши прокурор може в деветата година от назначението си да поиска да бъде преместен на длъжност на помощник-прокурор и по този начин да получи доживотен мандат.

22 Това описание на атестирането до голяма степен е основано на интервюта, проведени от Мирна Горански, независим аржентински научен работник и старши прокурор във Федералната служба на Генералната прокуратура, Аржентина (в отпуск), изследваща изпълнението на реформите в Чили. Интервю, 14 март 2003 г.

23 Един прокурор от северна област разказва, че началникът му не само си измислял изпитните въпроси, но и създал три единици за измерване – „свръх очакваното изпълнение“, „в рамките на очакваното изпълнение“ и „под очакванията“. Нашият източник на информация

Прокурорите могат да получат годишна премия в размер на 1.5 пъти месечната си заплата въз основа на общите постижения на службата, в която работят. Тези постижения се изчисляват и административно – например инсталирането и правилното използване на софтуерни системи за управление на делата и степента на вътрешна организация. Изработването на по-обективни и полезни критерии за атестиране на работата – например връзката между вложеното и резултатите – е важен приоритет на отдел „Управление и проучвания“ към националната служба на прокуратурата²⁴.

В допълнение към сравнително широкия набор от механизми за отчетност, на които е подложена работата на прокурорите (вж. следващия раздел), личната политическа свобода на прокурорите е ограничена в значителна степен. Те имат забрана да бъдат ангажирани в каквато и да е политическа дейност, например членство в съюз или участие в политически мероприятия, освен гласуване²⁵. Очевидно повечето прокурори спазват тази забрана.

2.5. Индивидуална отчетност на прокурорите

На прокурорите може да бъде търсена отговорност за работата по различни начини. Прокурорите не се ползват със специалния имунитет от наказателно преследване, с който разполагат конгресмените или министрите. Единствената специална разпоредба относно наказателни обвинения срещу прокурор е, че разследването трябва да се ръководи от висшестоящ прокурор. Изглежда това се прилага относно всички престъпни деяния, независимо дали са извършени при изпълнение на служебните задължения или не. Прокурорът може да бъде субект и на дисциплинарно, гражданско и наказателно производство за действия, извършени извън служебните си задължения и в личния живот, както всеки друг член на обществото²⁶.

Дисциплинарни производства: прокурорът може да бъде субект на вътрешно дисциплинарно производство. Областен прокурор може да назначи разследване и да председателства заседание, на което може да накаже или отстрани прокурор от длъжност поради небрежност при изпълнение на служебните задължения или за „дълбоко неморално“ поведение в личния живот²⁷.

не бил съгласен с оценката си – „в рамките на очакваното изпълнение“ – и не бил доволен от обективността на мероприятиято. „Когато попитах началника си защо ми е поставил такава оценка, получих следния отговор: „Когато те назначих, мислех че си един от най-добрите кандидати и ти показа, че си най-добрият, затова си в рамките на очакванията“. Вж. по-долу Раздел 2.5.

24 Интервю с Антонио Марангунич, директор на Проучвания и атестиране, *Ministerio Público*, Сантяго, Чили (м. ноември 2005 г.).

25 Закон за *Ministerio Público*, чл. 63.

26 Закон за *Ministerio Público*, чл. 45 – 46.

27 Закон за *Ministerio Público*, чл. 49.

Ако бъде отправено обвинение срещу помощник-прокурор от гражданин или друг служител на *Ministerio Público*, ръководещият областен директор на прокуратурата трябва да определи разследващ измежду колегите си и след това да разреши спора²⁸. Основанията за освобождаване включват: физическа невъзможност, лошо поведение или явна невъзможност да бъдат изпълнявани служебните задължения; подкупност, обиди или сериозно неморално поведение; неоснователно отклонение от работа или отпуск, без да е дадено достатъчно предварително уведомление, ако това е довело до тежки вреди или забавяне на правораздаването²⁹. Възможните санкции включват устно предупреждение, писмено предупреждение или порицание, глоба в размер на половин месечна заплата или освобождаване.

Оценка на изпълнението: помощник-прокурорите могат да бъдат освобождавани от длъжност от областен прокурор при лоша атестация на изпълнението на служебните задължения. Атестацията на изпълнението се състои в индивидуален доклад от регионалния директор, изготвен съвместно с главния помощник-прокурор, който е пряк ръководител. В този доклад всеки прокурор получава оценка от едно до седем в различни области, например умения за писмено и устно изразяване, лидерство, ангажираност, точност и професионално поведение; получената оценка оказва съществено влияние върху възможностите за професионално израстване на прокурора³⁰.

Много прокурори и няколко главни помощник-прокурори се оплакаха от изключителната субективност на процеса на професионално атестиране³¹. Скалата за оценяване включва категории като „отвъд очакванията“ или „под очакванията“³². Според твърденията на един главен помощник-прокурор няма „връзка“ между атестирането на административното изпълнение и „резултатите“. Неговата служба е първа в страната по много от критичните показатели за изпълнение като бързина на работа, брой осъдителни присъди и проведени устни съзтезания – аспекти на работата, за които областта бе похвалена от *Fiscal Nacional*; в същото време според индивидуалното атестиране на изпълнението служителите му са класирани по средата.

Няма официални данни за броя на наказателни, граждански или дисциплинарни производства срещу прокурори, но изглежда, че са рядкост. В девета област помощник-прокурорът бил освободен, защото годишната оценка на квалификацията му била достатъчно ниска, за да бъде предложен за освобождаване; оценката му била основана на няколко жалби, подадени от адвокати във връз-

28 Закон за *Ministerio Público*, чл. 51.

29 Основанията за освобождаване на областните директори на прокуратурата или на *Fiscal Nacional* са по-ограничени (невъзможност, лошо поведение или явна небрежност при изпълнение на служебните задължения) и процедурите, по които биват разследвани и отсъждани обвиненията, са различни. При обвинение срещу *Fiscal Nacional* областен директор на прокуратурата бива избран с жребий да ръководи производството; при обвинение срещу областен директор на прокуратурата друг областен директор бива определен от *Fiscal Nacional* да ръководи производството след предварително съгласуване с Генералния съвет.

30 Интервюта с редови прокурори в Темуко и Антофагаста, Чили (май 2003 г.).

31 *Id.*

32 *Id.*

ка с работата му по дела³³. Този помощник-прокурор подал конституционна жалба срещу решението (*recurso de protección*) поради липса на предварително дисциплинарно производство.

Възможността този режим на отчетност и процедури за назначаването на прокурори да насърчат сервилността се отчете като повод за загриженост при създаването на *Ministerio Público*. Например бивш председател на Върховния съд бе разтревожен относно възможността държавата да разследва *Fiscal Nacional* за евентуално престъпно поведение, тъй като един от преките му подчинени би решавал дали да образува дело и как да се процедира³⁴. Все пак, макар процедурите за освобождаване (или назначаване) да създават възможност за индивидуална зависимост, шансовете за такава открита корупция вероятно намаляват поради силата на гражданското общество, юридическата професия и независимите медии. Както отбелязват сега много учени-юристи, които подкрепяха реформите, пресата бдително отразява всички въпроси, свързани с кадрови промени в прокуратурата.

2.6. Обучение

Няма задължителни изисквания за обучение (*capacitación*) на прокурорите. Преди провеждането на реформите *Ministerio Público* организираше поредица от кратки обучения с продължителност две до три седмици за всеки бъдещ прокурор. По налични сведения обучението било съвсем стандартно и дидактично, типично за системата на юридическо обучение³⁵; голяма част от него се състояла в размяна на документи, вместо в лична комуникация.

По този въпрос директорът на „Човешки ресурси“ в *Ministerio Público* признава, че „е възможно подобрение“³⁶, и сега се организират официални учебни курсове, без откъсване от работа, както и опреснителни курсове за подобряване познанията на прокурорите; някои от тях са по линия на Съдебната академия, други се предлагат чрез семинари, организирани от CEJA³⁷.

33 *Id.*

34 Вж. *по-горе* бележка 30.

35 Вж. Андрес Байтелман, *Capacitación como futbol*, в IX APUNTES DE DERECHO (2002), стр. 22–31, също и на <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/DocCap.Futbol-A.Baytelman.pdf#search=%22Capacitaci%C3%B3n%20como%20futbol%22>.

36 Интервю с директора на „Човешки ресурси“, *Ministerio Público*, Сантяго, Чили (май 2003 г.).

37 Вж. примери относно програма на курсове в Интернет страницата на Центъра за изследване на правосъдието в Америка на www.cejamericas.org.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокурорите в наказателното производство

Прокурорите имат почти пълен монопол над внасянето на обвинителни актове в съда. В определени случаи *Ministerio Público* няма право да инициира разследване или наказателно преследване без съгласието на жертвата и официална жалба³⁸, а има и малка група дела, по които участието на *Ministerio* в наказателното производство е забранено³⁹. Във всички останали случаи обаче контролът на *Ministerio* над преследването е почти пълен⁴⁰.

Ministerio Público е длъжно надлежно да поддържа всички обвинения, които е внесло. Този „задължителен принцип“ („*obligatoriedad*“ или „*legalidad*“) на практика обаче е по-скоро препоръка, отколкото правило⁴¹ и прокурорите редовно упражняват значителна дискреция, когато решават дали и как да поддържат обвинението. Преследването е задължително единствено при деяния, за които предвиденото наказание е повече от две години лишаване от свобода. Най-спорният аспект на реформата бе правомощието, дадено на прокурорите, да се разпореждат с жалбите за престъпления по различни административни пътища без съдебен контрол.

Административно разпореждане: прокурорите използват три основни вида решения за прекратяване на дела без повдигане на обвинения: условно прекратяване (*archivo provisional*), принципа на целесъобразността (*principio de oportunidad*) и решение да не провеждат разследване (*facultad de no iniciar investigación*)⁴². Наричани „административни изходи“⁴³, тези мерки се прилагат,

38 Тук се включват дела за домашно насилие, разкриване на промишлени или търговски тайни и ограничена категория телесни повреди (*lesiones*). See *Código Penal* [Наказателен кодекс] [наричан по-нататък *Наказателен кодекс*], чл. 399, 494. В тези случаи оттеглянето на жалба може да доведе единствено до прекратяване на производството.

39 Например само гражданин може да инициира производство за клевета (*calumnia*), обида (*injuria*), и принудителен брак на малолетни, както и определени банкови престъпления (издаването на чек без достатъчно покритие).

40 Това е балансирано от рядко използваното право на жертвите по всички дела и на организации, действащи в „обществен интерес“ по някои дела, да действат като частни обвинители (*querellante y acusador particular*) паралелно с *Ministerio* или дори чрез заместване на прокурора с разрешение на съда.

41 Вж. Маурико Дуче и Кристиан Риго, *Introducción al nuevo sistema procesal penal, Volumen 1* (2002), at 171–194. Вж. също Джулия Фонда, *Прокурорите и дискрецията: сравнително изследване* (1995).

42 Има и „решение за спиране“ (*facultad de no perseverar*), което наподобява решението за прекратяване на производството след намесата на съдебен орган. Вж. *Código de Procedimiento Penal* [Наказателно-процесуален кодекс] [наричан по-долу *Наказателно-процесуален кодекс*], чл. 249.

43 В Андрес Байтелман и Маурицио Дуче, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal. Estado de una reforma en marcha* (2003) тези разпореждания са наречени „*desestimaciones*“ („прекратява-

когато липсва достатъчно информация за продължаване на производството или няма достатъчно доказателства за повдигане на обвинение, или за да се очаква, че по-нататъшното разследване или преследване биха били успешни; когато деянието не е престъпление; когато преследването не е в обществен интерес. Принципите *principio de oportunidad* и *facultad de no investigar* са окончателни решения, а за *facultad de no investigar* е необходимо одобрение от съда⁴⁴. Жертвите могат да поискат от съда да преразгледа условното прекратяване, макар че тези искания не са обвързващи, а прокурорите могат да възобновят делата по-късно. Съдилищата също така могат да отменят тези решения по искане на жертвата. Изглежда обаче, че жертвите рядко подават подобни жалби, а още по-рядко прокурорите отменят своите решения⁴⁵. Между $\frac{2}{3}$ – $\frac{3}{4}$ от всички дела приключват по един от тези три начина⁴⁶.

Първоначално голяма част от тази дискреция бе строго контролирана чрез *instructivos* на национално ниво и прокурорите не бяха сигурни как да използват правомощията си. Съществуваше значителна променливост в набора разпоредения, а и значително нарастване в дела на административните разпоредения през първата и втората година от реформите⁴⁷. Като съотношение спрямо всички приключени дела делът на тези разпоредения нараства от 70% през 2001 г. до 78% през 2002 г. Пропорционално най-голям ръст има при разпоредяването, за което е необходимо съгласието на съдебен орган – решението да не бъде провеждано разследване⁴⁸. Тези и други данни сочат, че на прокурорите е отнело поне година, за да придобият увереност да взимат решения, които изискват съдебен преглед.

Отклонения: Прокурорът може да реши да не повдига обвинение и да отклони случай, който по негова преценка не изисква формално наказателно преследване. Прокурорът може да прекрати дело след споразумение, с което да бъде обезщетена жертвата (*acuerdo reparatorio*), или може условно да спре производството въз основа на обещание на заподозрения да изпълни определени изисквания за определен срок (*suspension condicional*); в последния случай е необходимо разрешение от съда. Въпреки че са предвидени наказания за неизпълнение, не съществува ясно задължение на прокурора да осигури и следи за спазването, а има и малко ресурси или други средства, чрез които да бъде направено това.

не на производството“). *Ministerio Público* използва термините „административен изход“ (*salida administrativa*) или „прерогативни разпоредения“ (*terminos facultativos*).

44 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 168.

45 Липсват данни относно броя на актовете, с които тези жертви възразяват срещу решения както формално, така и неформално; интервюта с прокурори сочат, че същите са изключение.

46 Байтелман и Дуче, *no-gore* бележка 44, стр. 244. Тъй като това е типичният случай, странно е да ги наричаме „изключения“ от принципа за законност. Вж. Дуче и Риго, *no-gore* бележка 43, стр. 195

47 Вж. Таблица 2 в Раздел VI по-долу.

48 Например в четвърта област между третото тримесечия на 2001 г. и 2002 г. има ръст от 370% при използването на *archive provisional* и 505% в използването на *facultad de no iniciar investigacion*. Вж. *Ministerio Público, Tercer Trimestre, 2002: Información Estadística del Ministerio Público* (2002), стр. 11.

Прокурорите не отклоняват голяма част от делата, макар че делът им нараства. През първата година от реформата 1,3% от делата, приключени през календарната година, са отклонени или чрез условно спиране, или чрез споразумение за обезщетение. Към края на 2001 г. *Fiscal Nacional* издава инструкция, с която облекчава правилата, уреждащи отклоняването, и премахва редица условия, включително изискването прокурорът да получи доклад от администрацията на местата за лишаване от свобода, преди да одобри условно спиране. Към края на 2002 г. 2,3 процента от всички дела приключват със споразумения за отклоняване⁴⁹. Оттогава това равнище нараства прогресивно. Само условното спиране представлява 3,8% от всички разпореждания през първата половина на 2004 г.⁵⁰

Разпределение и възлагане на делата: Разпределението на делата до голяма степен е оставено на преценката на всеки главен помощник-прокурор, който се приканва да разпределя делата в съответствие с „обективни критерии“, например опитност и специализация⁵¹. Вследствие на това съществуват различни практики в зависимост от мястото, състава на службата и отделните лица. В служби, където служителите са организирани според вида престъпления при отделни звена за убийство, грабеж, сексуални и нарко-престъпления, разпределението е ясно; в малки служби, където само един прокурор работи по всички видове престъпления, възможностите за селективно разпределяне са малки. В по-големи служби обаче и в звена, където разпределението на труда не е в съответствие с вида престъпления, има възможност за селективност. В девета област например изпълнителният директор на областната служба насърчава разпределянето на делата според степента на «сложност», както и «продуктивността» на отделните прокурори⁵².

Правото на превъзлагане на делата също съдържа потенциал за въздействие върху поведението на прокурори. *Fiscal Nacional* може да изझे дело, което първоначално е възложено на областен прокурор. Въпреки това няма данни, че той има възможност да преразпределя дело от прокурор в една област на друг прокурор, а дори и да беше правно допустима, този вид намеса би могла да се осъществи единствено с помощта на областния директор.

Указания: *Fiscal Nacional* може да дава указания на прокурорите от низшестоящите инстанции относно приложението на правото⁵³. Възприемано като насочване (*orientación*), това влияние се осъществява под формата на инструкции (*instructivos*) и заповеди (*oficios*) по конкретни въпроси във връзка

49 *Compendio Estadístico, Ministerio Público* (м. февруари 2003 г.), стр. 9.

50 Вж. статистическия отчет за дейността през първата половина на 2004 г., на www.minpublico.cl.

51 Закон за *Ministerio Público*, чл. 40.

52 Интервю с Антонио Марангуич, изпълнителен директор на прокуратурата в девета област (м. март 2003 г.).

53 За списък на „указанията“ (*instructivos*), издавани от Главния прокурор, вж. www.ministeriopublico.cl/index.asp

с организацията на работата в *Ministerio Público*⁵⁴, но обхваща също въпроси, свързани с тълкуването на правото. Обикновено инструкциите и заповедите се публикуват и имат и насочваща, и обвързваща сила. Като цяло прокурорите считат, че те са не само насочващи, но и издадени в отговор на решение, с което *Fiscal Nacional* е несъгласен⁵⁵.

Например в указание от м. октомври 2000 г. — преди всякакво официално наказателно преследване по реформираната система — *Fiscal Nacional* направи опит да оформи концепцията за ролята на прокурор, като каза на прокурорите, че противно на мнението на „някои автори“ юридическите обвързаности и задължения с оглед на жертвите не трябва да „бъдат тълкувани в смисъл, превръщащ прокурорите в адвокати на пострадалите“⁵⁶. Въпреки че не се счита за юриспруденция и не е включено в Интернет страницата на *Ministerio Público*, този вид указание размива границата между съвети и заповеди.

Обемът на този вид указания е значителен. Макар точният им брой да не е ясен, заповедите и указанията като цяло са дълги, дискурсивни документи, пълни със съвети, насоки и очертаване на желаното поведение. Нужни са допълнителни изследвания, за да определим дали насочването става по-честа практика, по-точна или по-малко дидактична, както и за да измерим въздействието ѝ върху разпорежданията и решенията на прокурорите.

3.2. Връзка със съдията в досъдебната фаза

След периода на военно управление, по време на което много хора бяха екзекутирани или задържани за дълги периоди от време, без да имат право да комуникират със семейството си, съществуваше силен интерес към намаляване на риска от злоупотреби в досъдебното правосъдие. Затова един от основните моменти в реформата бе „изместване в парадигмата“ на предварителното задържане⁵⁷.

Новият наказателно-процесуален кодекс въведе презумпция срещу задържането, която може да бъде оборена от прокурора чрез доказване, че алтернативни мерки не биха гарантирали в достатъчна степен „приключване на производството“ или защита на „жертвата и обществото“ от по-нататъшни опасности, или че задържането е „крайно необходимо“ за провеждането на определени аспекти от разследването. Съдия може да постанови задържане на досъдебна-

54 Например *Fiscal Nacional* издаде указания с оглед изясняване на правилата и отговорностите на прокурорите от низшите инстанции, когато бъдат призовани да се явят по гражданско дело като свидетели.

55 Вж. Дуче и Риго, *no-gore* бележка 42.

56 Вж. Офісіо от 12 октомври 2000 г., № 143, на www.minpublico.cl.

57 Вж. Дуче и Риго, *no-gore* бележка 42, стр. 244–245; Кристиан Риго, Реформата на наказателния процес в Чили (1997 г.) (непубликувана магистърска дисертация, Университет в Уисконсин, Медисън) (съхранява се в Юридическата библиотека, Университет в Уисконсин, Медисън), стр. 8, 36–40 (анализ на законодателството по старата система за предварително задържане).

та фаза, ако бъде представена информация, която потвърждава наличието на престъпление и дава „вероятни основания да се предположи“, че обвиняемият е извършил престъплението⁵⁸. Въпреки това задържането е ограничено за сериозни престъпления чрез изискване за „пропорционалност“, макар да липсва ясно дефиниран праг на наказанието⁵⁹. Новият кодекс въведе и широк спектър ограничителни мерки, (*medidas cautelares*) който да осигурят приключването на производството, безопасността на пострадалите и обществото и правилното провеждане на разследванията без задържане.

Тези мерки следва да намалят дискрецията, с която разполага прокурорът, в полза на заподозрения и да дадат на съдиите относително по-голяма власт в процеса на взимане на решение. Две скорошни проучвания стигат до заключението, че има „намаляване“ на броя на предварителните задържания, както и „съществено рационализиране“ на тяхното използване; никое проучване обаче няма достатъчно емпирична база, за да позволи уверено тълкуване на тенденциите в предварителното задържане⁶⁰. При липсата на по-ясно дефинирана методология данните на *Ministerio Público* няма да допринесат за смислено оценяване усилията на реформата⁶¹.

3.3. Правомощия извън системата на наказателното правораздаване

Ministerio Público има правомощия само по въпроси на наказателното преследване; единствената роля на *Ministerio* е да подпомага жертвите на престъпления и да разследва и преследва закононарушителите. Някои от функциите, изпълнявани от прокуратурата в други страни, са делегирани на съвет за „защита на държавата“ и на адвокати в общинските съвети.

58 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 140.

59 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 141.

60 Първото проучване установява, че в зависимост от областта общият брой задържани през 2002 г. е между 23 и 38 процента по-нисък от 2000 г. Вж. Патриша Ариас Барига и Габриел Риос Ескобар, *Libertad Provisional y Prisión Preventiva*, in 5 REVISTA DE ESTUDIOS CRIMINOLÓGICOS Y PENITENCIARIOS (м. ноември 2002 г.), стр. 120. Според второто проучване прокурорите искали предварително задържане в приблизително 1/3 от случаите, при които е идентифициран заподозрян, а на около 15 % от всички обвиняеми се налага предварително задържане. Байтелман и Дуче, *no-gore* бележка 44, стр. 190–191. Съдиите постановяват задържане по 90 процента от исканията, макар това равнище да варира от 41 процента до 100 процента. Вж. Anuario Estadístico 2004, на www.ministeriopublico.cl.

61 Вж. Института за правосъдие Вера, *Измерване на напредъка към безопасност и правосъдие: глобално ръководство за изработване на показатели за изпълнение в правосъдния сектор* (2003 г.), на http://www.vera.org/publication_pdf/207_404.pdf.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

4.1. Конституционното място на прокуратурата

Чили е президентска република. Президентът е държавен глава и правителствен ръководител за срок от шест години и има важни преки правомощия. Президентът назначава правителство, на което частично и условно делегира администрирането на държавните дела. Измежду длъжностните лица, назначавани от президента, единствено членовете на Върховния съд и ръководителят на прокуратурата трябва да бъдат потвърдени от законодателната власт.

Въпреки наименованието си, *Ministerio Público* не е министерство в кабинета. Нито пък е част от изпълнителната власт. То е отделна държавна институция с ясна конституционна самоличност⁶². Това дава на *Ministerio Público* значителна автономност, но, както става ясно от този доклад, ограничава също влиянието му в правосъдната система, както и в определена степен неговия оперативен капацитет.

Институционалната изолация на *Ministerio Público* не бе част от първоначалния проект за Конституция. В първото предложение, представено на законодателния орган, *Ministerio Público* трябваше да бъде част от съдебната власт, както е в Колумбия и Парагвай например. Но имаше значителни притеснения, че влиянието на съдебната власт би могло да застраши автономността на прокуратурата⁶³. Пример за такова влияние е, че както в първоначалния проект, така и на практика Върховният съд изготвя списък от кандидати, измежду които президентът номинира *Fiscal Nacional*. Друг отрицателен фактор, който реформата целеше да избегне, бе бюрократичното администриране на съдилищата, широко възприемани като летаргични и недостатъчно гъвкави институции. Въпреки това съществуваше еднаква загриженост, че прилагането на законите би било прекалено уязвимо от политическото ръководство, ако Главният прокурор трябва да докладва и да получава указания от министъра на правосъдието. Решение на тези тревоги бе отделянето на прокуратурата от властта както на Върховния съд, така и на Министерството на правосъдието.

62 Законодателният орган създаде *Ministerio Público* с устройствен закон (Закон за *Ministerio Público*) на 15 октомври 1999 г. Сега Конституцията съдържа отделна глава относно *Ministerio Público* (6а), като го поставя между съдебната власт (глава 6) и Конституционния съд (глава 7).

63 Вж. Маурисио Дуче, *Qué significa un Ministerio Público Autónomo?: Problemas y perspectivas en el caso chileno*, IX APUNTES DE DERECHO 10 (2001), стр. 9.

4.2. Отношения със законодателния орган

Конституционните разпоредби относно *Ministerio Público* до голяма степен го изолират от намесата на законодателния орган. Единствено горната камара, Сенатът, има някакво пряко влияние чрез правомощието си да одобрява или отхвърля президентската номинация за *Fiscal Nacional* и дори това въздействие е моментно. *Fiscal* се назначава за невъзобновяем срок от осем години⁶⁴ и по време на неговия мандат не се отчита пряко по друг начин.

Долната камара, Конгресът на представителите, има известна непряка законоустановена власт над *Ministerio Público* в четири посоки: законодателство; бюджет; предоставяне на информация относно текущите практики; инициране на процедура за импийчмънт срещу националните или областните директори.

Законодателство: Малко на брой са примерите, когато законодателният орган е приел нови закони, които ограничават или заобикалят властта и дискрецията на прокурорите или съдиите. Едно ранно предложение, което се появи през 2004 г., щеше да премахне изискването прокурорите да получават предварително разрешение от собственика на жилище или „контролиращия съдия“ (*juez de garantía*), за да претърсват жилища при преследване на заподозрян⁶⁵. Наскоро загрижеността във връзка с т.нар. от някои учени „автоматизъм“ в прилагането на закона във връзка с предварителното задържане доведе един внесен от правителството противоречив законопроект до вниманието на законодателния орган, който щеше да опрости претърсването и изземването и да премахне съдебния контрол над правоприлагането.

Бюджет: ежегодно *Ministerio Público* получава „предварителна рамка“ на бюджета от Министерство на финансите, или *Ministerio Hacienda*, въз основа на която изработва по-конкретно искане и обосновка на планираните разходи. След това *Fiscal Nacional* и изпълнителният директор провеждат преки преговори с Министерството на финансите, преди да внесат предложения в законодателния орган, който може да прави промени в бюджета, преди той да бъде приет със закон. Според заместник-директора на отдел „Бюджет“ в *Ministerio Público* през последните години нито веднъж не е намалявана общата сума от предходните години, макар в рамките на бюджета някои пера да са били орязани, защото не са направени определени разходи⁶⁶.

Импийчмънт: Законодателният орган може да образува производство по импийчмънт срещу старши прокурори. По искане на 10 от своите 120 членове

64 Първоначалният мандат бе 10 години. Вж. Закон за *Ministerio Público*, чл. 16. С изменение и допълнение на този закон през м. ноември 2005 г. мандатът бе намален на 8 години.

65 Вж. описанието на законопроектите, препоръчани от Експертната комисия, създадена от законодателния орган през м. ноември 2003 г. в *Documento de la Comisión nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal (2003)*, на <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/cl-expertos-rpp.pdf> [hereinafter *Documento*].

66 Интервю с Паулина Салинерас, зам.-директор на отдел „Бюджет“ в *Ministerio Público*, 30 ноември 2005 г.

Камарата на представителите (Долната камара) може да поиска от Върховния съд да разгледа освобождаването на националния или регионални директори от прокуратурата поради „некомпетентност, лошо поведение или небрежност“⁶⁷. Съдът трябва да бъде свикан конкретно за такова производство и може да постанови освобождаване с мнозинство от 12 от общо 21 съдии. Изглежда, че тази уредба е подходящо средство срещу грубата несправедливост или явно произволното поведение от страна на прокурорите, но тя има ограничена възможност да въздейства върху работата на *Fiscal Nacional*. Първо, списъкът с нарушения, при които това производство е разрешено, е кратък, но широк и твърде общ, а тяхното значение не е обяснено по-подробно в юриспруденцията. Второ, самите членове на съда съставят първоначалния списък от кандидати, измежду които президентът прави номинация и така може конкретният прокурор вече да е бил одобрен от тях, а впоследствие да бъде предложено освобождаването му. Накратко: уредбата на импийчмънта не представлява проверка, застрашаваща правомощията на прокурора.

Искане на информация: *Ministerio Público* не е длъжно да внася годишен отчет в законодателния орган. То обаче изготвя годишен отчет (*cuenta publica*) за обществеността. Отчетът трябва да включва „съотносима статистика“ и информация относно разходите, но с това се изчерпват насоките на Конгреса относно съдържанието му⁶⁸. Законодателният орган също може да поиска информация относно работата на *Ministerio Público*; държавните агенции като *Ministerio Público* са длъжни да реагират на такива искания и Конгресът също може да създава специални комисии за разследване с такава цел⁶⁹. Въпреки това законодателният орган очевидно никога не е използвал това свое правомощие и не е ясно какъв вид информация може да бъде поискана, например относно указания, дадени от прокурори на следователи, или преписки по разследвания⁷⁰.

Законодателният орган може да въздейства на *Ministerio Público* косвено, например като оформя общественото мнение. През м. октомври 2003 г. председателят на сенатската Комисия за Конституцията, законодателството и правосъдието се изказва, че реформата не отговаря в достатъчна степен „на очакванията, които е създала“⁷¹. Такива изявления, свързани с обществената несигурност и страха от престъпността, могат да породят значителна политическа реакция. В този случай изявлението съвпада със създаването на публична комисия за преглед на реформите, която наред с други неща порица *Ministerio Público* за липсата на „лидерство“⁷². Въпреки че това оплакване не доведе до конкретни

67 Constituciones Políticas de Chile [Политическа Конституция на Чили] [наричана по-долу *Конституция на Република Чили*], чл. 80.

68 Закон за *Ministerio Público*, чл. 21.

69 *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* [Устройствен закон на Националния конгрес], № 18.918, Раздел 1, чл. 9; *Reglamento Cámara de Diputados* [Правилник на Камарата на представителите] [наричан по-долу *Правилник на Камарата на представителите*], Раздел 3, чл. 293, 299.

70 Правилник на Камарата на представителите, Раздел 3, чл. 293, 299.

71 *Diez juristas integran comisión de la reforma*, EL MERCURIO, 23 октомври 2003 г., стр. 1.

72 Според този доклад *Ministerio Público* е объркало концепциите за независимост и пасивност и в него се подканва да изиграе „решаваща и водеща“ (*protagónico y decidido*) роля в бъдеще. Вж. *Documento, supra* бележка 66, стр. 18, 60.

действия, вероятно е имало по-общо въздействие: напоследък прокуратурата прави опити да очертае своята роля при обсъждането на обществената безопасност⁷³.

4.3. Отношения с изпълнителната власт

Изпълнителната власт няма много преки правомощия спрямо *Ministerio Público*. Президентът номинира *Fiscal Nacional* от списък с петима кандидати, съставен от Върховния съд⁷⁴. Президентът няма никаква последваща власт над *Fiscal* и разполага с малко на брой формални или публични средства, чрез които да предаде своите виждания на прокуратурата.

Съществува Национална комисия за координация на реформата, в която участват представители от всички правни институции и която веднъж бе председателствана от президента. Но президентът не може да дава указания на *Fiscal Nacional* и тъй като заседанията на Комисията са публични, форумът е място за разрешаване на институционални спорове. Комисията нито е създадена, нито използвана за изработване на обвързваща политика и всички насоки, дадени на заседанията на този форум, са политически и препоръчителни.

По-редовен форум за изразяване интересите на изпълнителната власт е Координационният комитет (*unidad coordinadora*) за реформата към Министерството на правосъдието. *Fiscal Nacional* е член на Комитета по право, а *Ministerio Público* редовно се кани, за да представя отчети и информация. Но *Fiscal* няма юридическо задължение да участва в тези заседания и не настъпват последици, ако *Ministerio* не даде информация. На моменти *Ministerio* е проявявал неохота да споделя информация с Комитета; необходими са няколко години за изготвянето на статистически анекс (*anuario*)⁷⁵ и се твърди, че е по-лесно да се получат данни от полицията, отколкото от *Ministerio*.

От своя страна *Ministerio Público* има само ограничена формална власт над изпълнителни агенции. Всички правителствени ведомства са длъжни да предоставят информацията, искана от *Ministerio*, „незабавно“⁷⁶. Ако ведомство счита, че документите са поверителни и поради това не са годен предмет на искането, старши прокурор може да сезира апелативния съд за разрешаване на спора. Ако правителството твърди, че оповестяването или публикуването на информацията може да застраши националната сигурност, Върховният съд може да се намеси и да разреши спора. Без конституционна криза или друго изпитание за отношенията между съдебната власт, прокуратурата и изпълнителната власт е трудно да измерим практическото равнище на това правомощие.

73 През м. ноември 2004 г. *Ministerio Público* създава вътрешна комисия за изработване на политика в областта на обществената безопасност.

74 Конституция на Република Чили, чл. 32; Закон за *Ministerio Público*, чл. 1.

75 Резюмето може да бъде намерено в Интернет страницата на *Paz Ciudadana* на адрес www.pazciudadana.cl.

76 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 19.

4.4. Отношения с полицията

В Чили съществуват две основни полицейски институции: военната полиция (*Carabineros*) и цивилната полиция (*Policia Civil* или *Investigaciones*). *Carabineros* са част от Министерство на отбраната, но се отчетат пред Министерството на вътрешните работи по въпроси, свързани с обществената безопасност⁷⁷, и с изключение на престъпленията и закононарушенията, установени пряко от полицейски служители, трябва да получават разрешение от прокуратурата за провеждането на разследване. Цивилната полиция отговаря за провеждането на разследвания по големи наказателни дела и в това си качество се ръководи от *Ministerio Público*. Цивилната полиция може да бъде ръководена и от *Ministerio Público* при събирането на допълнителна информация по дела за по-маловажни престъпления, като нарушения на обществения ред, по които *Ministerio Público* пристъпва към съдебна фаза. *Ministerio Público* няма правомощия във връзка с назначаването, обучението и професионалното развитие на полицейските служители или следователите. До голяма степен тези агенции действат независимо една от друга.

Все пак прокурорите разполагат със значителни правомощия при разследване на дела, а оттам и над действията на полицията по тях. Формално полицията „подпомага“ *Ministerio Público* и полицейските служители трябва да спазват всички указания и насоки, давани от прокурорите⁷⁸. Нещо повече, полицията е длъжна да изпраща всички съобщения за престъпления на *Ministerio*⁷⁹; като това обикновено се прави в рамките на 24 часа и няма особени основания да считаме, че делата не се съобщават⁸⁰. Прокурорите също могат пряко да образуват дела при получаване на сигнал от пострадалия и да „изпълняват преки функции по разследване“ на някои дела, разпит на свидетели, изземване на документи и получаване на информация. На практика обаче по-голямата част от работата по разследването се извършва, преди прокурорът да бъде уведомен за делото, тъй като полицията е длъжна да предприеме бързи действия при получаването на жалба за извършено престъпление. При дела с малко улики прокурорите просто формализират липсата на доказателства или възможността да бъде пристъпено към административно решение за спиране на работата по делото или временно архивиране.

Други държавни органи също разполагат с правомощия във връзка с разследването. Националната служба за приходите има правомощия по разследване и квази-съдебни правомощия в определени области. По дела за административни нарушения (*faltas*) НСП работи инквизиторно, до голяма степен като административна агенция, най-напред разследвайки, а след това праворазда-

77 Предлага се промяна на Конституцията, която би поставила *Carabineros* на пряко подчинение на Министерството на вътрешните работи. Вж. *Diez juristas integran comision de la reforma*, *El Mercurio*, 23 октомври 2003 г., стр. 1.

78 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 79.

79 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 84.

80 Интервюта с прокурори в Антофагаста и Темуко, Чили (май 2003 г.).

вайки по установеното и когато е целесъобразно, налагайки парични глоби. При дела, по които има твърдения за данъчни престъпления, когато приложимото наказание може да включва лишаване от свобода, директорът на службата първо трябва да подаде сигнал (*denuncia* или *querrela*) до полицията; тогава агенцията упражнява „правата и ролята“, които Наказателно-процесуалният кодекс предвижда за пострадалия. При решението, дали да предприеме действия по жалбата, службата е компетентна да претърси и из земе счетоводните книги и свързани документи на юридически лица. Подобни сериозни мерки подлежат на обжалване пред съда, но при условие, че е постановено предходно решение, с което разследваното деяние се разглежда като престъпление⁸¹.

4.5. Отношения със съдебната власт

Ministerio Público и съдебната власт са напълно отделени. Всяко разполага със собствен бюджет и административен апарат, а прокурорите и съдиите имат различни пътища за професионално израстване и професионални култури. Независимо от това съдебната власт има значителни правомощия при оформянето на *Ministerio* и поведението на прокурорите, а на моменти отношенията между съдебната власт и *Ministerio Público* са обтегнати⁸².

Върховният съд играе важна роля при избора на *Fiscal Nacional*. Съдът наблюдава открития публичен конкурс за *Fiscal* и изготвя списък от петима финалисти въз основа на изпитния процес, който само той контролира⁸³. Също така съдиите правят бележки на прокурорите във връзка с тяхната работа, а понякога пренебрегват препоръки относно присъдите по бързи производства, при които подсъдимите са признали вината си, вероятно срещу обещание за конкретно наказание⁸⁴.

Старшите съдии и прокурори се ползват с малко по-различна сигурност на мандата. Докато съдиите имат неограничен мандат при добро поведение, *Fiscal Nacional* и *Fiscales Regionales* имат десетгодишни невъзобновяеми мандати и трябва да се пенсионира при навършване на 75 години. Освен това, за разлика от работата на съдиите, тази на прокурорите се преглежда ежегодно от техните ръководители. Но възнагражденията са фактически идентични: *Fiscal Nacional* получава същото възнаграждение като председателя на Върховния съд, а заплатите на всички останали прокурори са еднакви с тези на съдиите от същото равнище в административната йерархия и служебен ранг.

81 Вж. *Código Tributario* [Данъчен кодекс], чл. 161(10).

82 Бивш председател на Върховния съд критикува *Ministerio*, че обединява прекалено много правомощия в една агенция, отбелязвайки, че това „няма аналог никъде по света.“ Вж. *Presidente de la Corte Suprema reitera críticas a Fiscalía Nacional*, LA SEGUNDA, 26 юли 2002 г. Това може да е било колкото лична и институционална, толкова и конституционна критика: преди 2000 г. Върховният съд бе пръв без равни, а първостепенната му позиция бе ограничена чрез укрепването на автономната прокуратура.

83 Както бе отбелязано, тогава президентът избира *Fiscal*, а Сенатът одобрява кандидата.

84 Интервю с Франческо Любетич, Главен прокурор на гр. Виларика, понастоящем Главен прокурор на Девета област (м. март 2003 г.).

Няма формална забрана за прокурорите да стават съдии и обратно, но кандидатът за съдийска длъжност първо трябва да премине един семестър обучение към правосъдната академия, а това изискване обезкуражава много прокурори да се местят⁸⁵. Пред подобни премествания има и неформални бариери: на по-ниските нива в системата прокурорите и съдиите имат професионални отношения, но те рядко са топли; повечето съдии са доста по-възрастни от редовите прокурори и изглежда, че в тези две институции съществуват две много различни култури. Престижът на новата прокуратура предстои да се изравни с културния авторитет на съдията.

V. Публичност в дейността на прокуратурата

На национално равнище връзките с обществеността – оформянето и реакцията спрямо обществените очаквания – са може би най-слабият аспект в дейността на *Ministerio Público*. Почти невъзможно е да преценим общественото възприятие за работата на *Ministerio Público*. Няма национални изследвания на отношението на хората към реформата или конкретно към *Ministerio*⁸⁶. Няма изследвания и на обществените очаквания от реформите⁸⁷; оценката на реформите си остава област, запазена за експерти, чиито критерии за оценка може и да не съвпадат с тревогите и интересите на широката общественост⁸⁸.

Днес репутацията на *Ministerio Público* в правните среди е на способна, но изолирана институция: опитна, технократска и стояща настрана. Колкото е отражение на личността и политиките на настоящия *Fiscal Nacional* Гиермо Пиедрабуена Ричърд, толкова тази репутация може би също така е последица от определени конституционни идеи: хората, които познават и работят с Пиедрабуена Ричърд, го описват като човек, който не обича обществено внимание или критика⁸⁹.

85 Няколко пъти съдии са били назначавани за *Fiscales Regionales*, но като че ли няма случаи, при които прокурори да са постъпили в съдебната власт.

86 Независима експертна комисия, създадена в законодателния орган, прави констатации относно обществената информираност за провеждането на реформите и дали обществото е „съгласно“ с тях. Вж. *Documento, supra* бележка 66.

87 Относно общото възприятие на правосъдието преди реформите, вж. Луис Барос Лезаета, *Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia* (1997).

88 Повечето проучвания на местни изследователи, както и на международни наблюдатели, оценяват реформата положително. Вж. Байтелман и Дуче, *no-gore* бележка 44, стр. 233, 243; *Documento, no-gore* бележка 66, стр. 10. Вж. също Cristian Riego, *Informe comparativo: Proyecto seguimiento de los procesos de feforma judicial en América Latina* (Oct. 2004), на адрес www.cejamericas.org/proyectos/inf_comp.pdf; Андрес Ритер и Детлев Ахамер, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena: Desde la perspectiva del sistema Alemán* (2003) (проучване, финансирано от Германското общество за техническо сътрудничество).

89 Вж. Duce, *no-gore* бележка 64.

Вътрешните проверки в подразделения на *Ministerio Público*, например звеното за подпомагане на жертви и свидетели, като цяло установяват високо равнище на удовлетвореност, но тези изследвания не проучват причините, поради които жертвите са доволни⁹⁰. Например не е установено дали жертвата е доволна от отношението към нея или от начина, по който престъпникът е бил наказан. Също така тези изследвания не разследват степеня, в която положителният опит на жертвите се съобщава на други лица и какво въздействие те оказват върху възприятието на гражданите във връзка с обществената безопасност и правосъдието⁹¹. Точно както някои прокуратури възприемат задачата да правораздават в тесния смисъл на разкриване и наказване на извършителите, идеята, че *Ministerio Público* служи на «обществото», остава доста ограничена.

В първите години от реформата *Ministerio* имаше само говорител, който бе съсредоточен върху изразяването на гласа и вижданията на *Fiscal Nacional*, вместо да долавя обществените безпокойства и да ги предава на службата. Говорителят често бе поставян в неудобни ситуации, тъй като пресата задаваше много критични въпроси, особено при разкриването на оправдателни присъди по дела за убийства⁹².

Ministerio Público вече има национална Служба за комуникация. Заедно с библиотеката и Документационната служба тя публикува тримесечно издание, съдържащо новата юриспруденция – определени решения на по-нисши и висши инстанции биват изцяло публикувани, – заедно със статии от старши служители на *Ministerio* и резултатите от проучвания на едноименния отдел⁹³. Издават се други периодични публикации, както и образователни брошури и видео филми относно начина на действие на новата правораздавателна система, като Службата отговаря и на искания за информация от медиите. Въпреки това тя остава реагираща организация⁹⁴, а ръководителят на Службата се сменя няколко пъти.

Ministerio Público е длъжно да представя ежегоден отчет (*cuenta pública*) пред обществото през април⁹⁵. Досега са представени три годишни отчета, като най-скорошният бе през април 2004 г. *Fiscal Nacional* чете отчета, който представлява дълго разказвателно описание на правните развития: той съдържа малко статистически показатели относно практиките или резултатите от работата⁹⁶, макар че трябва да включва и „съотносима статистика“ и информация относно разходите⁹⁷.

90 Авторът имаше възможност да проучи тези непубликувани доклади на отдел „Изследвания“ и отдел „Грижи за жертвите“ по време на своите посещения в *Ministerio Público*.

91 Вж. *Ministerio Público, Percepción y satisfacción de los usuarios de las unidades regionales de atención de víctimas y testigos, sobre la atención entregada en la IV y IX regiones* (септември 2002) (непубликувано изследване); *Ministerio Público, Percepción y opinión de víctimas sobre la atención y protección brindada por el Ministerio Público* (декември 2002) (непубликувано изследване на SUR, неправителствена изследователска организация).

92 Вж. Дуче, *no-gore* бележка 64.

93 Вж. *Anuario Estadístico 2004*, на адрес www.ministeriopublico.cl.

94 Интервю с първия директор на Службата за комуникации в *Ministerio Público*.

95 Закон за *Ministerio Público*, чл. 21.

96 Вж., напр. *Anuario Estadístico del Ministerio Público 2005*, на адрес www.ministeriopublico.cl.

97 Закон за *Ministerio Público*, чл. 21.

Обратно, на регионално и местно равнище бяха възприети новаторски практики в областта на комуникациите и връзките с обществеността. Много от регионалните директори на прокуратурата усвояват предвидените една или две длъжности за съветници, за да назначат пресаташе или мобилна служба за връзка с обществеността. Някои прокурори на градско равнище са предприели по-нататъшни стъпки без допълнителни ресурси за осведомяване на обществеността относно значимостта на работата на *Ministerio*. Например главният помощник-прокурор в гр. Антофагаста издава редовни бюлетини тенденциите в престъпността на вниманието на обществени организации; понякога, както авторът имаше възможност да установи лично по време на посещение в тази прокуратура, информацията е основана на анализ на случаите, които *Ministerio* е прекратило, без да повдига обвинения – факт, който мнозина прокурори предпочитат да не обсъждат.

VI. Статистически данни и приложения

Изследователят разполага с изобилие от количествена информация относно реформираната система за правораздаване. Отдел «Проучвания» на *Ministerio Público* изготвя тримесечни прегледи, които не се публикуват, съдържащи основна информация за правораздаването. В тези бюлетини е записан броят на делата, които постъпват и излизат от системата за определен период от време, видовете дела и характерът на докладваните престъпления (убийство, грабеж, изнасилване и т.н.) и делът на приключените дела. В тези доклади се обръща особено внимание на вида мерки — например какъв дял от делата са прекратени или временно архивирани, приключени с акт на съдебен орган или преминали към съдебна фаза. Тези бюлетини съдържат информация и относно честотата на използване на рестриктивни мерки преди постановяване на съдебен акт, броя на постановените предварителни задържания и броя на устните съзтезания и резултатите от тях. Голяма част от информацията е представена по области, което, умишлено или не, подтиква към съпоставки и известно съравнение между областните директори на прокуратурата.

Министерство на правосъдието също изготвя ежегоден сборник (*anuario*) със съдебна статистика⁹⁸, който събира информацията и данните от различни органи в системата на правосъдието (полиция, затвори, прокуратура и други спомагателни служби). Но за разлика от бюлетините, публикувани от *Ministerio Público*, той няма за цел да разглежда качеството на правораздаването и не измерва данни в светлината на норми или стандарти; предназначението му не е да бъде използван като средство за оценка и отчетност и затова е трудно да се правят изводи въз основа на тези данни за качеството на работа на системата.

98 Поредача сборници *Anuario de estadísticas criminales* на адрес www.pazciudadana.cl.

Престъпност, пострадали лица и обществена безопасност. В Чили престъпността е важен обществен въпрос. Проучванията на общественото мнение редовно установяват тревожност във връзка с престъпността като една от трите основни грижи на гражданите, обикновено веднага след здравето и образованието. Има изобилие от данни за равнището на престъпност, жертвите и страха от престъпления, като повечето сочат стабилно нарастване на броя на докладваните престъпления; способността да се реагира на престъпленията стана централен въпрос в обсъждането на реформите. Данни на Министерството на вътрешните работи сочат бързо нарастване в броя на съобщаваните престъпления и честотата на арестите⁹⁹. Между 1997 г. и 2002 г. броят на докладваните „индексирани“ престъпления нарасна със 77 процента, а броят на арестите по тези деяния – със 108 процента, както илюстрира Таблица 1.

Таблица 1. Докладвани индексирани престъпления (*denuncias*) и арести (*detenciones*)¹⁰⁰

	Съобщени индексирани престъпления и арести, в хиляди и ежегодната промяна в процентите, общо през третото тримесечие, 1997-2002											
	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	#	% Δ	#	% Δ	#	% Δ	#	% Δ	#	% Δ	#	% Δ
Престъпления	44.1	43.8	-0.1	50.2	14.6	57.9	15.2	67.0	15.8	78.0	16.4	
Арести	17.3	16.8	-0.3	23.7	40.9	27.0	14.3	31.9	18.3	36.1	12.8	

Източник: отдел „Обществена безопасност“, Министерство на вътрешните работи, Чили, www.seguridadciudadana.gob.cl

Бележка: Цифрите в хилядни са закръглени до най-близката десета.

Равнищата на докладваните престъпления не съвпадат с броя на жертвите; например, 61,8 процента от хората, които са били жертви в Чили през 2002 г., не са съобщили случая на полицията¹⁰¹. Изглежда, че нараства страхът от престъпността. Естествено някои показатели са променливи и се формират от множество въздействия, включително медиите; независимо от това тези и други проучвания сочат, че в Чили има нарастване на престъпното поведение, което играе роля за формирането на обществения дебат за реформата в правосъдието.

99 Данните са публикувани в Интернет страницата на Министерството на адрес www.seguridadciudadana.gob.cl.

100 Индексирани престъпления или „престъпления с голяма обществено значение“ (*delitos de mayor connotacion social*) включват убийство, изнасилване, нападение, кражба с взлом и кражба, но не и кражба на моторно превозно средство.

101 Вж. *интервю с Гонзало Гарсиа*, POLICIA Y SOCIEDAD: Демократиса, м. март 2002 г., по.10, стр. 21 (когато се провежда интервюто, Гонзало Гарсиа е директор на отдел „Обществена безопасност“ в Министерството на вътрешните работи).

Таблица 2. Административни решения за прекратяване като дял от всички мерки, 2001-2002

	2001		2002	
	# cases	%	# cases	%
Всички Мерки	66,638	100.0	147,991	100.0
<i>Archivo provisional</i>	19,847	29.8	70,857	47.9
<i>Principio de oportunidad</i>	22,738	34.1	26,922	18.2
<i>Facultad de no investigar</i>	4,573	6.9	18,167	12.3
Общо административни решения	47,158	70.8	115,946	78.4

Източник: Ministerio Público, *Aanalisis de la informacion entregada en el compendio de informacion estadistica* (м. декември 2000 г.); *Archivo Provisional y Principio de Oportunidad: analisis de los datos estadisticos* (2002) (непубликуван доклад).

*Продуктивност*¹⁰²: Прокурорите бързо разрешават повечето наказателни дела, постъпили при тях. Почти половината от всички дела са приключени в рамките на два месеца, почти две-трети (61 процента) в рамките на три месеца и повече от четири-пети (81 процента) в рамките на шест месеца от постъпването им. Само малък брой дела се проточват повече от година.

Таблица 3. Равнище на прекратяване, по месец и област, 2002 г.

Месец, през който е прекратено	Брой прекратени дела по области					
	2	3	4	7	9	Всички области
1	934	409	509	960	1190	4,002 (28.2%)
2	492	409	517	711	931	7,062 (49.7%)
3	160	141	453	489	402	8,707 (61.3%)
4	110	105	275	307	391	9,895 (69.6%)
5	76	74	245	168	266	10,724 (75.5%)
6	48	51	187	184	330	11,524 (81.1%)
7	36	83	215	144	128	12,130 (85.4%)
8	27	30	113	60	80	12,440 (87.6%)
9	14	20	75	71	57	12,677 (89.2%)

102 За да оцени продуктивността на *Ministerio Público*, авторът е поискал данни за времето, необходимо за прекратяване на производствата относно 14 000 престъпления, съобщени на прокуратурите в петте области, активно осъществяващи реформи през м. януари 2002 г. Целта е да се определи каква част от жертвите чакат повече от дванадесет месеца, преди държавата да постанови властнически акт по тяхното производство, и дали има таван на продуктивността – период от време, след изтичането на който прокурорите спират да прекратяват делата така бързо. Данните са генерирани от SAF (*systema al apoyo a las fiscales*), системата за управление на делата на *Ministerio Público*, в специален непубликуван вътрешен доклад, *Delitos ingresados en enero 2002*.

10	15	31	114	63	107	13,007 (91.6%)
11	9	17	72	35	105	13,245 (93.3%)
12	5	7	17	11	41	13,326 (96.0%)
Общо прекратени	1926	1377	2792	3203	4028	13,326 (93.8%)
Общо регистрирани	1,984	1,448	3,080	3,358	4,334	14,204 (100%)

Източник: отдел „Проучвания“, Fiscalía Nacional, Чили

Тези данни също сочат, че не съществува постоянна продуктивност; процентът приключени дела нараства постоянно във времето. Това сочи, че прокурорите процедурат по делата ефикасно, като правят предварителна оценка и приключват простите дела възможно най-бързо. Това означава също, че използват ресурсите по мъдър начин: няма връщане назад или прекомерни забавяния в работата по сложните дела.

Таблица 4. Постъпили и приключени дела, 2001-2002 г.

Област	# Постъпили дела (recepcionados) / # Прекратени дела (terminados), по тримесечие							
	2001				2002			
	1 st	2 nd	3 rd	4 th	1 st	2 nd	3 rd	4 th
II	*	*	*	58.3%	93%	94%	93%	102%
III	*	*	*	44.3%	82%	80%	102%	114%
IV	33.5%	54.2%	59.7%	79.1%	89%	97%	135%	127%
VII	*	*	*	48.3%	71%	89%	89%	116%
IX	46.9%	66.1%	84.1%	91.9%	93%	119%	93%	127%
Всички	41.4%	62.5%	76.2%	73.0%	85.7%	99.2%	100.6%	118.2%

Източник: отдел „Проучвания“, Fiscalía Nacional, Чили

Бележка: Реформи са проведени във втори, трети и седми район едва през м. декември 2001г..

Също изглежда, че прокуратурата е станала по-продуктивна с течение на времето. Повечето служби се справят добре със значителния брой дела; в някои периоди в определени области броят на приключените дела реално надвишава броя на новопостъпващите в системата дела. Още по-впечатляващо е времето, изминало от началото на реформата, и способността на областната прокуратура да овладява натовареността си. В девета област например прокурорите приключват повече дела, отколкото са постъпили през второто тримесечие на 2002 г. В трета област това е постигнато по-рано, след по-малко от 12 месеца работа, което сочи, че новите прокурори се учат от своите колеги в други области.

Това не са единствените изводи и критерии за преценка на продуктивността. Могат да бъдат разгледани и различните характеристики на системата като цяло от гледна точка на производителност. Може например да се разгледа бър-

зината, с която прокурорите приключват по-сложни дела, а също да се разгледат различията по области¹⁰³. По презумпция една стабилна и балансирана система би трябвало да работи добре във всички юрисдикции и по всички видове престъпления.

Ефективност: степента, в която прокурорите постигат осъдителни присъди по делата, служи като показател за тяхната „ефективност“. Ранни индикации сочат, че реформираната система произвежда по-висока степен на осъдителни присъди за 15-месечен период¹⁰⁴. Седем процента от всички дела, изпратени на прокурор в реформиран район през тези месеци, са достигнали до осъдителна присъда, в сравнение с по-малко от два процента от всички дела, достигнали до съд в нерформираната система през същия период. Тази разлика в способността на двете системи да произведат осъдителни присъди е още по-голяма при случаи, включващи арест, когато обикновено има повече информация, въз основа на която да се изгради стабилно обвинение. Новата система произвежда осъдителни присъди в 42 процента от тези случаи, докато равнището на осъдителни присъди по старата система е едва седем процента¹⁰⁵.

Таблица 5. Брой на осъдителните присъди – дела с арест

	Old System			New System		
	Sample	Convicted	%	Sample	Convicted	%
Robbery (all kinds)*	81	13	16.0%	39	16	41%
Assault	11	0	0%	6	1	17.6%
Theft	82	1	1.2%	17	3	17.6%
Homicide	2	1	50%	4	3	75%
Наркотици и алкохол	10	0	0%	14	12	85.7%
Други	89	4	4.5%	26	10	38.5%
ОБЩО	275	19	6.9%	106	44	42.4%

Източник: Антонио Марангунич и Тод Фогълсонг, „Планиране на съдебната реформа в Чили: сравнение между новата и старата система в наказателния процес,“ www.vera.org

Тези констатации допълват други проучвания, които установяват бавност и неефективност в старата системи и пългавост и бързина в новата система¹⁰⁶.

103 Както сочат вътрешни доклади на прокуратури, анализирани за целите на настоящото проучване, в някои области приключването на половината дела по съобщения за обири отнема по-малко от две седмици. В първите пет области, в които бе проведена реформата, половината от всички обири бяха приключени в рамките на 45 дни, а половината от всички убийства, съобщени през м. януари 2002 г., бяха приключени в рамките на два месеца.

104 Вж. Марангунич и Фогълсонг, *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile, no-gore* бележка 9 (проследяването на 7 000 дела започна през м. януари и февруари 2002 г., някои се движиха съгласно старата системи, други съгласно новата система).

105 *Id.*

106 Например едно проучване, използващо множество средства в рамките на новаторското полево изследване (добре структурирани интервюта с представители на правораздавателната система от всички нива, преки наблюдения на участниците и количествен анализ), уста-

Въпреки това прокурорите отчитат, че новата система за управление на делата е по-тежка и че не са сигурни каква цел обслужва тя, освен улесняване на контрола над техните решения от страна на ръководителите им.

Оценка на качеството на правораздаване: Както бе отбелязано, трудно е да бъдат направени изводи относно качеството на правораздаването въз основа на тези данни. Няма консенсус относно дефиницията за „качество“, относно това, какви качества си струва да бъдат изследвани или различната тежест на професионалното и публично мнение при измерването им¹⁰⁷. Оценката на работата на прокуратурата е на примитивен стадий на развитие. Броят и процентът на жертвите, които получават цялостно подпомагане, се записва, но не и защо им е била оказана помощ, дали тя е била подходяща или оценена и до какви последици е довела, ако има такива, за целите на наказателното правораздаване.

нови, че е налице значителен напредък в постигането на „баланс“ в прилагането на наказателното право и заключава, че с някои резерви реформите могат да бъдат определени като успешни (*exitoso*). Байтелман и Дуче, *по-горе* бележка 44. По същия начин комисия, натоварена от законодателния орган през 2003 г., да направи междинна оценка, установи, че въпреки недостатъците като цяло реформата е „много успешна“, макар да са необходими допълнителни проучвания, за да бъде определено дали новата система е успешна и дали е по-рентабилна. Вж. *Documento, по-горе* бележка 66.

107 За аргумент в полза на използването на общественото мнение като основен показател за такива оценки, Вж. Хосе Хуан Тохариа, *Оценка на системата правосъдието чрез общественото мнение, в* Отвъд общите познания, емпирични подходи към върховенството на закона (Ерик Йенсен и Томас Хелър, 2003 г.).

Доклад
за Кралската прокурорска
служба на Англия и Уелс

Антон Гиргинов
Бари Хенкок

I. Общи положения

Кралската прокурорска служба на Англия и Уелс (КПС), която изпълнява функциите на национална прокуратура на тези две административни единици, е създадена едва през 1986 година и оттогава е претърпяла редица промени с цел консолидиране на институционалната структура. Този процес продължава и до днес, особено що се отнася до разделението на отговорностите между прокуратурата и полицията. До 1 октомври 1986 година наказателното преследване до голяма степен се осъществява от полицията. Съществуващите прокурори работят към бившия кабинет на директора на държавното обвинение (ДДО), малка служба, занимаваща се с ограничен брой дела с особена важност, или биват наемани от местните власти, като техен клиент е началникът на полицията в съответното населено място. Следователно окончателното решение за повдигане на обвинение в повечето случаи се взема от полицията, а прокурорите се явяват в съда като нейни представители.

Началото на реформата в системата за наказателно преследване е поставено с доклад на Кралската комисия по наказателен процес, издаден през 1981 година¹. В него се отбелязва, че наказателноправната система се нуждае от сериозна реформа, тъй като е неуместно полицията да отговаря както за разследване на престъпленията, така и за повдигане и поддържане на обвинението в съда. В доклада се препоръчва следствените действия и решението за повдигане на обвинение да останат прерогатив на полицията, но отговорността за поддържане на обвинението пред съда да бъде възложена на държавни прокурорски служби, които да бъдат организирани на териториален принцип и да се ръководят от единни административни стандарти. Впоследствие правителството създава национална служба, оглавявана от директор на държавното обвинение на подчинение на главния държавен адвокат (а не на местните власти). Концепцията намира правен израз в Закона за наказателното преследване от 1985 година.

Със създаването на КПС прокурорите за първи път получават правото да решават дали да продължат, или да прекратят дадено наказателно преследване. В началото КПС е подложена на редица критики, много от тях неоснователни. Новата служба е сформирана изключително бързо и с недостатъчно човешки ресурси. Тя започва дейността си с 1250 юристи, макар съдейки по броя на прокурорите, работещи дотогава за местната власт, да се нуждае от над 2000 специалисти – бройка, впоследствие потвърдена от вътрешни и външни оценки за числеността на личния състав. Много от новоназначените служители в администрацията са неопитни и необучени. Службата среща и сериозна съпротива от страна на полицията и адвокатурата. Полицията, която дотогава

¹ Кралска комисия по наказателен процес: доклад (1981), официален документ на правителството 8092.

е имала правомощията да повдига и поддържа обвинение, високо цени това свое право. Членовете на адвокатската колегия пък, които традиционно са се явявали в съда като представители и на обвинението, и на защитата, се отнасят с неодобрение към самата идея за създаването на държавна прокуратура. Слабостите на все още неутвърдената структура се преувеличават, особено в Лондон, и КПС е подложена на унищожителни критики в пресата, чиито последици търпи дълго време. През последните години обликът и авторитетът на службата са се подобрили значително и днес на нея се гледа като на професионално и ключово звено в наказателноправната система.

Любопитното е, че проблемът за независимостта на прокуратурата от изпълнителната власт не стои пред КПС и работещите в нея прокурори. Вероятно заради специфичната предистория на службата този въпрос се разглежда най-вече като независимост от полицията и стои в основата на много от проблемите, които ще бъдат засегнати по-нататък в документа. Взаимоотношенията с изпълнителната власт обаче неминуемо са сложни предвид липсата на каквато и да било конституция². КПС е сравнително нова институция, но дори длъжността „директор на държавното обвинение“ съществува едва от влизането в сила на Закона за наказателното преследване от 1879 година. Длъжността „главен прокурор“ обаче води началото си от Средновековието.

Положението на адвокатурата също не трябва да се пренебрегва. Институцията има осемстотингодишна история, а нейните членове – адвокати с най-висок ранг, известни като „баристъри“ – по традиция имат монополното право да се явяват пред висши съдилища. Другите представители на адвокатската професия, така наречените „солиситъри“, които се занимават основно с търговско, семейно или имуществено право, се обособяват като съсловие през 18-и век и имат право да се явяват само пред нисшестоящите съдилища. Доскоро юристите, работещи в КПС, тоест прокурорите на Короната, които могат да бъдат както баристъри, така и солиситъри, нямаха право да се явяват пред магистратни съдилища (в които делата се гледат от мирови съдии по опростена процедура). Право да се явяват пред Съда на Короната (първоинстанционния наказателен съд, в който делата се гледат от съдебен състав), пред Апелативния съд и пред Камарата на лордовете имаха само баристърите и в по-малка степен солиситърите на защитата. До сравнително скоро една трета от годишния бюджет на КПС се изразходваше за наемане на частни адвокати, които да представляват прокуратурата пред тези висшестоящи съдилища.

2 Британската конституция не е монолитна. Всъщност би могло да се каже, че такъв акт не съществува, а най-доброто определение може би е, че той намира израз в поредица закони, структури и други институции.

II. Структура и организация на Кралската прокурорска служба

2.1. Вътрешна структура

КПС обхваща 43 звена: главна прокуратура и 42 районни прокуратури, съответстващи на териториалната юрисдикция на полицията³. Личният състав на службата се състои от 5600 души, 2500 от които са юристи. Структурата на КПС включва:

- ▶ директор на държавното обвинение;
- ▶ шестима директори на главната прокуратура и други висши административни служители с функционални отговорности;
- ▶ главен изпълнителен директор, отговарящ за оперативното управление;
- ▶ старши прокурори на Короната (старши прокурори), които ръководят териториалните звена;
- ▶ прокурори на Короната (прокурори);
- ▶ помощник-прокурори (без юридическа правоспособност);
- ▶ административен персонал.

КПС се оглавява от директора на държавното обвинение. През 1998 година е създадена и длъжността „главен изпълнителен директор“, за да може ДДО да съсредоточи усилията си върху особено тежки дела, развитие на политиката и ръководство на КПС. ДДО и главният изпълнителен директор се подпомагат от шестима директори на главната прокуратура, които отговарят за различни функционални направления: работа по дела, политика, финанси, човешки ресурси и информационно осигуряване. Началниците на отдел „Комуникация“ и отдел „Вътрешен одит“ също имат точно определени отговорности.

КПС има управителен съвет, който подпомага дейността на ДДО и на главния изпълнителен директор, като дава стратегически насоки, наблюдава работата на службата и следи за целесъобразното използване на ресурсите. В управителния съвет влизат ДДО, главният изпълнителен директор, шестимата директори на главната прокуратура, десет от 42-мата старши прокурори, номинирани на ротационен принцип от ДДО, началникът на отдел „Комуникации“ и

3 Първоначално КПС е разделена на 31 териториални звена, всяко оглавявано от старши прокурор, но впоследствие структурата ѝ претърпява редица реорганизации. През 1993 година териториалните звена са намалени до 13, за да се превърне службата в по-централизирана, национална институция. Появяват се обаче критики, че тя става свръхцентрализирана и бюрократична, което нарушава баланса между националния характер на нейната дейност и разумната степен на местна автономия. Виж критиките на съдията от Върховния съд сър Йън Глайдуел, *Преглед на Кралската прокурорска служба*, Стр 3960 (1998). През 1998 година броят на териториалните звена е увеличен така, че да съответства на 42-те полицейски района, а КПС е децентрализирана чрез делегиране на повече права и отговорности на местните старши прокурори.

началникът на отдел „Равенство и многообразие“. Главният инспектор на Инспектората на КПС (ИКПС) присъства на заседанията на управителния съвет, но не участва във взимането на решения.

ИКПС е независим от КПС и се отчита пред⁴ главния държавен адвокат, който назначава неговия ръководител. Главният инспектор е натоварен със следните отговорности:

- ▶ инспектира дейността на КПС,
- ▶ докладва на главния държавен адвокат по негово искане по въпроси, свързани с дейността на службата,
- ▶ представя годишен доклад за дейността на КПС на главния държавен адвокат, който от своя страна го внася в парламента.

Главният инспектор назначава инспекторите и останалите служители на инспектората. Парламентът отпуска на главния инспектор средства за дейността на инспектората извън бюджета на КПС.

Всяка от 42-те районни прокурорски служби се оглавява от старши прокурор, подпомаган от районен оперативен ръководител. Взаимоотношенията между районните прокурорски служби и главната прокуратура се уреждат от рамков документ, валиден за всички звена на КПС, в който се определят делегираните им правомощия. Документът дава значителна свобода на районните прокурорски служби при взимане на решения във връзка с изпълнението на техните задачи.

Всеки старши прокурор оглавява екип от прокурори и помощник-прокурори и отговаря за наказателното преследване в съответния район. Той е длъжен също да осигури участието на ръководената от него районна прокурорска служба в мерките за подобряване на наказателното правосъдие и във формулирането на стратегията и целите на КПС, въз основа на които се съставя годишният проектобюджет на КПС. Наред с това районните прокурорски служби играят ключова роля в реализирането на правителствените инициативи в областта на наказателното правосъдие. Във всеки от 42-та наказателноправни района в Англия и Уелс има Районен съвет по наказателноправни въпроси (РСНПВ), който се председателства от един от висшите представители на наказателноправната система на местно равнище. В състава на съвета влизат старшият прокурор на Короната, старшият пробационен инспектор, началникът на полицията и директорът на съдебните служби. РСНПВ отговаря за цялостната ефективност на наказателноправната система в района. Всеки старши прокурор на Короната публикува годишен доклад за дейността на ръководената от него районна прокурорска служба през съответната финансова година.

Районните прокурорски служби са разделени на звена, които поемат цялата работа по случаи в района. Много от звената са в непрекъсната координация с полицията, за да се избягва дублиране на административни дейности и забавяне при подготовката на делата и изпълнението на разпорежданията на съда.

⁴ Закон за Инспектората на Кралската прокурорска служба от 2000 година, член 1(3) относно бюджета.

Старшите прокурори на Короната се назначават от ДДО и от своя страна назначават прокурорите и останалите служители. Броят и рангът на прокурорите се определя с оглед на бюджета и насоките за кариерното развитие. В отделните районни прокурорски служби работят между 12 и 300 прокурори.

Прокурорите изпълняват следните функции:

- ▶ уведомяват полицията, преди да повдигнат обвинение;
- ▶ подписват обвинителния акт при наказателни случаи (с изключение на нарушенията на правилника за движение по пътищата и по-леките престъпления);
- ▶ разглеждат случаи в съответствие с *Кодекса на прокурорите*;
- ▶ представляват обвинението в магистратните съдилища;
- ▶ подготвят делата, водени пред висшестоящи съдилища от наети от прокуратурата частни адвокати;
- ▶ все по-често представляват обвинението във висшестоящи съдилища.

Помощник-прокурорите се назначават от старши прокурора на съответната районна прокурорска служба. Младши помощник-прокурорите оказват съдействие на прокурорите при подготовка на делата за внасяне в съда. Старши помощник-прокурорите се назначават по предложение на специална комисия. Те не са юристи, но трябва да имат тригодишен стаж в КПС, обикновено като младши помощник-прокурори. Старши помощник-прокурорите разглеждат определен тип случаи, предимно нарушения на правилника за движение по пътищата, и представят дела, по които обвиняемият се е признал за виновен, в магистратните съдилища.

Оперативно ръководство: Старши прокурорът, подпомаган от районния оперативен ръководител и ръководния екип, съставя Годишен план за дейността с конкретни цели и задачи, които включват: ускоряване на работата по случаи, намаляване на броя на неефективните и изгубените съдебни дела, нарастване на броя на издадените заповеди за конфискация на имущество, придобито в резултат на престъпна дейност, и увеличаване на ефективността на КПС (тоест ограничаване на разходите в рамките на бюджета).

Във всяка районна прокурорска служба се осъществява тримесечен преглед на дейността и изпълнението, а цялостната работа се наблюдава от главната прокуратура в Лондон. Веднъж годишно ръководството на всяка районна прокурорска служба се среща с ръководството на главната прокуратура. На тези срещи се прави детайлен преглед на дейността на съответната прокурорска служба и се набелязват мерки за подобряване на работата, като се поставят определени срокове. В случай че дадена районна прокурорска служба не се справя добре със задачите си, подобни срещи се организират по-често, докато не бъдат отстранени пропуските.

2.2. Бюджетен процес

КПС работи с тригодишен бюджет, който Министерството на финансите отпуска след преговори с главния държавен адвокат. В рамките на бюджетния процес КПС се ангажира да покрие конкретни критерии за изпълнение. Отпуснатите средства се разпределят между районните прокурорски служби и главната прокуратура от КПС по система за оценка на разходите въз основа на дейността, като се прилага формула за определяне на необходимите ресурси според обема и сложността на работата във всяко звено.

2.3. Статут на главния прокурор

Директорът на държавното обвинение стои начело на КПС. Той отговаря за управлението на службата и за всяко решение по отделните случаи. ДДО е подчинен на главния държавен адвокат, който навремето е изпълнявал функциите на главен прокурор и до днес понякога се явява като съветник на Короната в особено значими криминални дела като например делото за убийство от 1981 година, известно като „Йоркшърския изкормвач“⁵. Тази практика обаче постепенно отмира, макар че главният държавен адвокат все още представлява правителството в дела, засягащи правата на човека.

Парламентът не осъществява пряк контрол върху работата на ДДО. Посредник в техните взаимоотношения е главният държавен адвокат, който отговаря пред парламента за дейността на КПС и пред когото ДДО се отчита. Главният държавен адвокат обаче не носи пряка административна или управленска отговорност за КПС. Всяка година ДДО изготвя общ доклад за дейността на КПС през предходната година и го представя на главния държавен адвокат, който го внася в парламента и го обнародва⁶. По искане на главния държавен адвокат ДДО представя и доклади по конкретни въпроси⁷. ДДО и главният държавен адвокат провеждат редовни седмични срещи, на които обсъждат работата на КПС и напредъка по отделни дела.

ДДО се назначава от главния държавен адвокат и е на негово подчинение. Кандидатите за поста „директор на държавното обвинение“ трябва да имат минимум десетгодишен опит като адвокати и могат да бъдат както баристъри, така и солиситъри⁸. В днешно време ДДО обикновено се назначава със срочен договор. Договорът на настоящия ДДО първоначално бе за три години, но наскоро бе продължен за още две години. Възнаграждението на ДДО се определя от главния държавен адвокат след съгласуване с Министерството на

5 Кралицата срещу Сатклиф (1982) (невписано).

6 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 9 (в който се посочва, че директорът докладва при първа удобна възможност след 4 април всяка година).

7 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 9.

8 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 2.

финансите⁹. На теория то е равно на възнаграждението на постоянните секретари в министерствата, но тъй като кандидати за поста се набират с открити конкурси, а последните трима директори са привлечени направо от редиците на адвокатурата, хазната до известна степен е принудена да предлага възнаграждение, съответстващо на пазарните условия.

По всеобщо мнение ДДО е независима фигура. В Англия и Уелс независимостта от политически партии не стои като проблем от 75 години насам. Затова когато се говори за независимост на КПС, неизменно се има предвид независимост от полицията. Именно това е една от причините, довели до създаването на КПС и до формалното отделяне на следствието от прокуратурата. Въпреки че главният държавен адвокат е член на кабинета, приема се, че той се ползва с независимост като висш правен съветник на правителството. Подобно на лорд-канцлера главният държавен адвокат принадлежи към няколко лагера. Той е член на правителството и на законодателния орган, оглавява едно от съсловията на адвокатската професия, отговаря за цялостната работа на прокуратурата – а понастоящем и на Държавната прокурорска служба на Северна Ирландия – и изпълнява функциите на адвокат на правителството по някои граждански дела. Според неписаната конституция на Обединеното кралство това положение не се разглежда като предпоставка за възникване на напрежение или конфликт на интереси. И все пак трудно могат да бъдат открити конституционни или законови гаранции срещу злоупотреба с правомощията на главния държавен адвокат от страна на лицето, което заема този пост, или от страна на правителството.

2.4. Статут на отделните прокурори

Всички прокурори се назначават с открити конкурси. Обявите се публикуват в национални всекидневници и в професионални издания и съдържат подробна информация за изискванията към кандидатите и конкурсната процедура. Кандидатите трябва задължително да са адвокати, но могат да бъдат както бариствъри, така и солиствъри¹⁰. Прокурорите на Короната обикновено се назначават с безсрочни договори при условията, валидни за държавните служители, и се пенсионира при достигане на 60-годишна възраст. Въпреки че наемаща страна по договорите се явява ДДО, те на практика се сключват със старшия прокурор в съответната районна прокурорска служба, в която има вакантно място. Новоназначените кандидати постъпват като младши прокурори с двугодишен изпитателен срок, след което – при добра работа – биват повишавани в прокурори. За да се запълнят временно оваканти места, например поради

⁹ Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 2.

¹⁰ Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 1(3). По принцип бариствърите – за разлика от солиствърите – имат право да се явяват пред висшестоящите съдилища. Всички прокурори се ползват с еднакви права на явяване като солиствърите, но могат да положат вътрешен изпит в КПС, за да придобият право да се явяват пред висшестоящи съдилища. Въпреки съпротивата от страна на адвокатурата прокурорите на КПС понастоящем играят активна, макар и засега ограничена роля във висшестоящите съдилища.

излизане в отпуск по майчинство, без да се надхвърли определеният щат, в КПС се назначават също и прокурори на срочен договор.

Старшите прокурори се назначават от ДДО. Повечето от тях поради ранга и прослуженото време се ползват със статут на висши държавни служители. Свободните длъжности с такъв статут във всички правителствени институции задължително се обявяват във и извън държавната администрация.

Като държавни служители прокурорите имат право да членуват в профсъюзни организации. Държавните служители с ранга на прокурорите могат да избират между два профсъюза. На практика почти всички членуващи в профсъюзна организация, или около 60% от прокурорите, са избрали да се присъединят към Асоциацията на висшите държавни служители (*First Division Association of Civil Servants, FDA*). FDA има значително влияние, което се дължи както на факта, че асоциацията представлява най-високопоставените държавни служители във всички ведомства, така и на установената система за консултации „Уитли“, която гарантира активно взаимодействие между отделните институции и профсъюзите. Последният генерален секретар на FDA понастоящем е министър в кабинета и има място в Камарата на лордовете. Тъй като в страната няма национална асоциация на прокурорите, повечето от тях разчитат на FDA при решаването на въпроси, свързани със заплащането и условията на труд. Асоциацията представлява прокурорите и в дисциплинарни дела, както и в дела от друг характер, заведени от тях срещу КПС.

Атестацията на държавните служители има дългогодишна традиция във Великобритания и КПС прилага ежегодно собствена система за атестация. За всяка длъжност в служебната йерархия са установени конкретни изисквания и правила на поведение, отразяващи професионалния и управленския капацитет, въз основа на които се оценява работата на прокурорите. Наред с това всеки прокурор има лични цели и задачи, поставени от прекия му ръководител. Между прокурора и ръководителя се организират тримесечни срещи за обсъждане на постигнатия напредък и набелязване на бъдещите цели, а в края на годишния отчетен период се изготвя подробен доклад, въз основа на който се определят насоките за развитие, перспективите за професионално израстване и размерът на възнаграждението според постигнатите резултати. Прокурорите от всяко равнище в йерархията се оценяват от мениджър от следващото по-високо равнище, а докладите се подписват от неговия пряк ръководител. Атестацията естествено играе важна роля при взимането на решения за повишаване.

2.5. Индивидуална отчетност на прокурорите

КПС има йерархична структура и прокурорите обикновено не взимат решение, дали да възбудят наказателно преследване, или не, без да се консултират със своите началници. По принцип обаче те са свободни да действат във всеки отделен случай според професионалната си преценка. Дори съществува решение на Апелативния съд, според което освобождаването на прокурор заради

решението или отказа му да възбуди наказателно преследване представлява нарушение на прокурорската независимост (виж по-долу)¹¹. Ежедневно прокурорите взимат редица решения по водените от тях случаи – дали да възбудят наказателно преследване, дали да поискат допълнителни доказателства от полицията, дали да прекратят дадено дело, или да внесат искане за досъдебно задържане. Тези решения в повечето случаи се взимат от отделните прокурори по тяхна преценка. Съществуват обаче вътрешни правила, които да гарантират, че определени решения ще се взимат на достатъчно високо равнище. Обикновено в такива случаи първият прокурор формулира решението и го представя на висшестоящите за съгласуване. Съществуват и случаи, по които задължително работят само по-висшестоящи прокурори. Други пък, като делата, засягащи измама в особено големи размери, се прехвърлят към главната прокуратура, за да бъдат водени от специалисти. Преките ръководители контролират разпределението на делата между отделните прокурори и периодически проверяват взиманите от тях решения.

Всички прокурори са държавни служители. От началото на 90-те години управлението на човешките ресурси в държавната администрация е прехвърлено на отделните институции и КПС е разработил свой дисциплинарен кодекс, който предвижда прозрачна процедура за налагане на дисциплинарни наказания. Ако нарушението е малко, въпросът може да бъде решен по неформален път чрез разговор между провинилия се прокурор и прекия му ръководител. Срещата не се документира, освен ако прокурорът не пожелае. Подобни разговори са част от ежедневното административно управление и повечето прокурори предпочитат те да не се отразяват в личните им досиета. Ако нарушението е по-сериозно, фактите по него задължително трябва да бъдат изложени в писмен вид, а провинилият се прокурор трябва да бъде поканен на официален разговор, по време на който може да бъде придружаван от представител на синдикатите или от „приятел“ – колега или човек извън службата¹². Срещата може да се води на местно равнище, но ако случаят е много сериозен, изслушването може да бъде председателствано от началника на отдел „Човешки ресурси“. Прокурорът има право да представи доказателства в подкрепа на своята теза.

Ако проблемът е сериозен (и следователно не може да бъде решен по неформален път), началникът на отдел „Човешки ресурси“, който единствен има право да освобождава служители от длъжност, преценява дали става дума за грубо нарушение и ако случаят е такъв, може да уволни прокурора още при първо провинение¹³. За грубо нарушение се приемат например действия, които имат престъпен състав¹⁴. Ако провинилият се прокурор не е извършил грубо нарушение, той не може да бъде уволнен незабавно, а само в случай на последващи нарушения¹⁵.

11 Короната срещу Кралската прокурорска служба от името на Хог [1994], Таймс, 24 април 1994 година.

12 Дисциплинарен кодекс на Кралската прокурорска служба, Член 56.

13 Дисциплинарен кодекс на Кралската прокурорска служба.

14 Дисциплинарен кодекс на Кралската прокурорска служба.

15 Дисциплинарен кодекс на Кралската прокурорска служба.

Уволненият прокурор има право да обжалва решението пред КПС и/или пред Апелативния съвет на държавните служители – орган извън КПС, който разглежда жалби срещу уволнение на служители с минимум едногодишен стаж. Институцията и служителят излагат становището си в писмен вид и биват изслушвани от членовете на съвета. Служителят може да бъде представяван от длъжностно лице от синдикатите. Уволненият прокурор има право, разбира се, да заведе дело и пред специализиран съд за решаване на трудови спорове. Това са съдилища, които разглеждат дела, свързани с неоснователно уволнение или дискриминация в трудовоправните отношения. В свое решение по дело, при което уволнен служител по изключение бе поискал съдебно преразглеждане, Апелативният съд потвърди правото на КПС да уволнява прокурори за дисциплинарни нарушения¹⁶, но посочи изрично в мотивите си, че това не се отнася до дисциплинарни действия, които могат да накърнят независимостта на прокурорите¹⁷.

2.6. Обучение

КПС има цялостна обучителна програма, с помощта на която подготвя прокурорите, административните служители и ръководителите да изпълняват ефективни своите задължения. Новопостъпващите юристи преминават през въвеждащо обучение, съобразено с предишния им опит, което се ръководи от опитни обучители – юристи в КПС. По време на работата си в КПС юристите могат да избират между редица курсове, които им позволяват да се специализират или да започнат да водят дела в по-висшите съдилища. Обучение се организира и при промени в законодателството и приемане на нови законови актове. В такива случаи то може да бъде задължително за всички прокурори. Индивидуалните обучителни нужди се установяват в рамките на атестационната процедура.

Всички квалификационни курсове на КПС се признават като продължаващо професионално обучение от съсловните организации на адвокатурата – Адвокатския съвет и Правното общество (на солиситърите), професионалните органи, които регулират двете съсловия на адвокатурата, баристърите и солиситърите. И двете организации имат определен норматив от обучителни часове, които трябва да бъдат покрити в рамките на една година, и прокурорите са длъжни да поддържат квалификационни дневници, с които доказват, че са преминали през необходимото обучение. Квалификационните курсове не засягат само правни въпроси, а включват също компоненти, свързани с развитието на управленските умения на прокурорите, преминаващи на по-високо равнище в професионалната йерархия. За мениджърите съществува отделна програма, наречена „Трансформ“, която развива умения за управление на чо-

16 Короната срещу Кралската прокурорска служба от името на Хог [1994], Таймс, 24 април 1994 година.

17 Короната срещу Кралската прокурорска служба от името на Хог [1994], Таймс, 24 април 1994 година.

вешки ресурси, бюджетиране и оценка на трудовото изпълнение. Предлагат се също различни курсове за компютърно обучение, предназначени за служителите от всички равнища. Обучението се осъществява по различни начини – чрез курсове, по метода на дистанционното обучение, а напоследък все по-често и с помощта на интерактивни средства. КПС е въвела и квалификационна програма под формата на виртуален колеж, чрез която прокурорите могат да се обучават дистанционно онлайн. Службата с основание се гордее с обучителните си програми. Основната трудност, която среща, е осигуряването на присъствие от страна на прокурорите поради голямата им заетост.

Кандидатите за помощник-прокурори преминават през специализирано обучение. Те се обучават от прокурорите да работят по несложни наказателни дела, водени в магистратните съдилища. Обучението е свързано с правните аспекти и изискванията по отношение на доказателствата в тези дела и има за цел също да изгради практически умения за представяне на дела пред магистратите. Помощник-прокурорите изпълняват задълженията си под контрола на прокурорите. За да бъдат назначени, те трябва да издържат конкурсен изпит и да преминат успешно обучителния курс.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокурорите в наказателното правораздаване

КПС е създадена, за да повдига наказателно обвинение и да води наказателни дела по всички криминални случаи, разследвани от полицията (с изключение на някои по-леки нарушения на закона за движение по пътищата, чийто извършител се признава за виновен)¹⁸. Ролята на КПС е да води справедливо и ефективно наказателни дела срещу закононарушители като:

- ▶ консултира полицията относно обвиненията, които могат да бъдат повдигнати;
- ▶ одобрява обвиненията;
- ▶ преглежда случаите, представени от полицията;
- ▶ подготвя делата за внасяне в магистратните съдилища и Кралския съд;
- ▶ поддържа наказателното обвинение пред съдилищата и дава инструкции на частните юристи, където е необходимо;
- ▶ работи с други правителствени институции за подобряване на ефективността на наказателното правораздаване¹⁹.

18 Закон за наказателното преследване, член 3(3), и Закон за наказателното преследване от 1985 година (Специализирани производства), Постановление от 1999 година.

19 Вж. страницата на КПС в Интернет на адрес www.cps.gov.uk.

КПС не се занимава с наказателни дела, заведени от органи, различни от полицията. Обвиненията, повдигнати от следствени органи извън полицията, както и наказателните дела от частен характер, поне първоначално не попадат в нейните компетенции. След повдигането на обвинение КПС играе ключова роля във всички етапи на съдебния процес до произнасянето на окончателната присъда: поддържане на обвинението, стратегия и представяне, обжалване. КПС няма компетенциите да осъществява наблюдение и контрол върху изпълнението на присъдите.

Правомощия за повдигане и поддържане на наказателно обвинение: Поведението на прокурорите при повдигане и поддържане на наказателно обвинение се определя от Кодекса на прокурорите (наричан по-надолу за краткост Кодекса), обнародван от директора на държавното обвинение и представен в Приложение А²⁰. По време на следствената фаза КПС има само консултативна роля. До предаването на случая от полицията Службата може само да даде насоки на полицейските следователи относно вероятността да бъде възбудено наказателно преследване. След приключване на следствените действия и прехвърляне на случая към КПС наблюдаващият прокурор има право да реши дали да продължи да поддържа повдигнатото от полицията обвинение, да го промени или да го прекрати.

При взимане на решение дали да възбуди наказателно преследване прокурорът оценява събраните доказателства, от една страна, и обществения интерес, от друга. Ако случаят не отговаря в достатъчна степен на един от тези два фактора, по него може да не бъде заведено наказателно дело. Оценката на доказателствата има за цел да установи дали са събрани достатъчно доказателства, въз основа на които е реалистично да се смята, че магистратите или съдебните заседатели биха произнесли осъдителна присъда. Поради състезателния характер на наказателния процес прокурорите могат да представят единствено доказателства за вината на подсъдимия, което означава, че те трябва да предвидят каква ще е позицията на защитата, какви оневиняващи доказателства би могла да представи тя и как ще се отрази конкретното наказателно дело на последователността и съгласуваността на прокурорските решения в национален мащаб. Последното е от значение, тъй като една от причините за създаването на КПС е да се подобри последователността на взиманите решения.

Оценката на обществения интерес включва претегляне на положителните и отрицателните последици от възбуждане на наказателно преследване в конкретния случай. В Кодекса се съдържа примерен списък на факторите за и против завеждането на наказателно дело. Общественият интерес, който е в основата на дискрецията, упражнявана от КПС, бе формулиран най-общо в първия вариант на Кодекса от 1986 година и предизвика известно объркване

20 Кодекс на прокурорите, приет на 1 октомври 1986 година съгласно член 10 на Закона за наказателното преследване от 1985 година (който задължава директора на държавното обвинение да въведе в действие такъв кодекс), допълван и изменян четири пъти с последни изменения от 2004 година. Текстът на Кодекса е достъпен на страницата на КПС в Интернет на адрес www.cps.gov.uk.

сред прокурорите, полицията и обществеността. В последвалите варианти на документа бе направен опит за по-детайлна формулировка²¹. Основният принцип е, че КПС възбужда наказателно преследване, освен ако факторите против воденето на наказателен процес не надделяват категорично. Благодарение на наличието на приет и общественодостъпен Кодекс процесът за взимане на решения до голяма степен е прозрачен. Обществността може да се осведоми за процедурите и критериите, които КПС прилага при взимането на решения. Макар че прилагането на Кодекса донякъде ограничава дискрецията на КПС като цяло, както и на отделните прокурори, техните знания, умения и опит са от съществено значение за балансирането на различните фактори. Кодексът всъщност подобрява отчетността на КПС, тъй като подсъдимите могат да се позовават на него в случай, че не са спазени предвидените процедури, а ищците могат да го ползват като основа за преразглеждане на решения за невъзбуждане на наказателно преследване.

Наказателно дело може да бъде заведено и от страни, различни от полицията, освен ако законът не дава това право единствено на КПС – със съгласието на ДДО – или на главния държавен адвокат. Когато е заведено наказателно дело от частен характер, ДДО може да разреши на частния обвинител да продължи да го води, може да го поеме и да го доведе докрай или да го прекрати²².

Ако полицията вече е отправила обвинение към подсъдимия или му е била издадена призовка да се яви в магистратен съд, директорът може да го уведоми, че наказателното преследване е прекратено²³.

Текущ контрол на наказателните дела: В Англия и Уелс съществуват две първоинстанционни съдилища – магистратен съд и Съдът на Короната. Всички дела, независимо от тяхната сериозност, се завеждат най-напред пред магистратните съдилища. Според сериозността си престъпленията се делят на три вида: престъпления, преследвани по съкратена процедура, углавни престъпления и хибридни престъпления. Престъпленията, преследвани по съкратена процедура, са най-леки и обикновено обхващат нарушения на закона за движение по пътищата и някои по-дребни нарушения на обществения ред. Делата по тях се гледат единствено в магистратните съдилища от мирови съдии или от районния съдия, които преценяват както законовите, така и фактологическите обстоятелства. Углавните престъпления се намират в другия край на скалата по своята тежест и включват убийство, изнасилване и грабеж. Делата по тях се гледат в Съда на Короната от съдия и съдебни заседатели – съдията се произнася по правните въпроси, а съдебните заседатели отсъждат според представените факти. Третата категория престъпления, известни като хибридни, обхваща кражба, присвояване чрез измама и кражба с взлом. Делата по тях могат да се гледат както в магистратните съдилища, така и в Съда на Короната. Така например, ако делото е за кражба на стока от магазин, то ще се гледа от магистратен съд, а ако става дума за присвояване на милиони лири от банка

21 Кодекс на прокурорите, издание от 2004 година.

22 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 6.

23 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 23.

или на предмет с изключително висока стойност – от Съда на Короната. Решението поначало зависи от магистратите, пред които прокуратурата внася наказателните дела, но по правило по-сериозните случаи се изпращат в Съда на Короната. Подсъдимият по хибридно дело обаче има право да бъде съден от съдебни заседатели в Съда на Короната и може да поиска това. По тази причина някои по-леки случаи се гледат от по-висшестоящия съд.

До внасянето на делото в магистратния съд КПС може да прекрати наказателното производство по свое усмотрение. Службата трябва да уведоми съда и да изложи аргументите си, а също и да информира подсъдимия, без обаче да е длъжна да му съобщи причините за прекратяването на делото²⁴. Директорът е длъжен също да уведоми подсъдимия за правото му да поиска наказателният процес да бъде доведен до край (за да постигне оправдателна присъда и да изчисти името си)²⁵. Прекратяването на наказателно дело по този начин не представлява пречка за повдигането на нови обвинения. Тази нова процедура бе въведена със Закона за наказателното преследване от 1985 година във връзка с преминаването на контрола върху наказателните производства към КПС, считано от 1 октомври 1986 година.

Преди създаването на КПС съществуваха други традиционни начини за прекратяване на наказателно производство от страна на прокуратурата, които днес се прилагат и от КПС. След внасянето на делото в магистратен съд КПС може да го прекрати поради липса на доказателства или в случай че прецени, че не съществува достатъчен обществен интерес, то да бъде водено докрай. Наказателният процес може да бъде прекратен по три начина, като в зависимост от избраната опция може да бъде възобновен впоследствие или не:

1. *Прекратяване с известие*: КПС може да прекрати наказателното производство пред магистратен съд преди представяне на доказателства по дела, гледани по съкратена процедура, или преди прехвърляне на делото за разглеждане от съдебни заседатели. Ако делото вече е представено пред съдебните заседатели, прокурорът може да го прекрати по всяко време, преди да е издаден обвинителен акт. В този случай подсъдимият има право да поиска продължаване на наказателното производство, за да постигне оправдателна присъда и да изчисти името си. Ако делото бъде прекратено, КПС има право да го възобнови, стига да се открият съществени нови доказателства. Една от целите на КПС е да гарантира яснота и предвидимост в наказателноправния процес. Прокурорите не трябва да действат своеволно и затова прекратени дела обикновено не се възобновяват. При такива обстоятелства обаче подсъдимите се уведомяват изрично, че КПС има право да възобнови наказателното производство, но ще предприеме подобни действия само ако възникнат нови доказателства.
2. *Снемане на обвиненията в хода на наказателното производство*: КПС може да снесе обвиненията в хода на наказателното производство пред

²⁴ Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 23.

²⁵ Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 23.

магистратен съд. В такива случаи делото може да бъде възобновено, но подсъдимият няма право да поиска то да бъде продължено.

3. *Непредставяне на доказателства*: След издаването на обвинителен акт от Съда на Короната КПС може да прекрати делото само с молба до съда. Службата обаче може да откаже да представи достатъчно доказателства, с което на практика ще принуди съда да произнесе оправдателна присъда²⁶.

Правени са редица препоръки за промяна на процедурите за прекратяване на наказателно производство. Препоръчва се например да бъде въведена единна процедура за всички съдилища; да се даде правото на КПС да прекратява производства, преди внасянето им в съда, без да е необходимо съгласието на подсъдимия или на съда; да се позволи на КПС да възобновява прекратени дела (след преценка от страна на съда относно спазването на принципите на наказателноправния процес); да се даде право на подсъдимия да поиска съдът да го оправдае въз основа на представените пред него материали. По правило при прилагането на тези процедури прокурорът не е длъжен да представи аргументи за решението си да прекрати дадено производство. Това би могло да се окаже проблем, в случай че зачести прекратяването на сериозни дела от голям обществен интерес, но до момента такава тенденция не е наблюдавана.

Ролята на помощник-прокурорите: На 1 октомври 1998 година бяха въведени в сила изменения в законодателството, които позволяват на служители на КПС без юридическа правоспособност да преглеждат и представят пред магистратните съдилища ограничен брой дела, при които подсъдимият се признава за виновен. Тези случаи обикновено засягат кражби от магазини, притежание на канабис и неподлежащи на оспорване нарушения на закона за движение по пътищата. Под ръководството на опитни прокурори, които им дават напътствия и съвети, помощник-прокурорите правят преглед на случаите в полицейските управления и водят делата в местните магистратни съдилища. Преди да започнат да изпълняват тези функции, помощник-прокурорите задължително трябва да преминават през курс на обучение, да се явят на изпит пред външна инстанция и да бъдат официално упълномощени от ДДО²⁷.

Помощник-прокурорите имат ограничени правомощия да взимат решения по водените от тях дела. Те имат право да снемат едно от няколко свързани обвинения²⁸ и могат да решат дали да продължат наказателното производство, ако подсъдимият не се признае за виновен в съда, но нямат право да водят делата в такива случаи. Помощник-прокурорите имат право също да правят

26 Вж. *Блакстоун: Наказателна практика* (съставители Питър Мърфи и Ерик Стокдейл, 2004), в D 39.

27 Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 7(а).

28 Ако са повдигнати две или повече отделни обвинения по закона за движение по пътищата, помощник-прокурорът има право да води дело по едното и да снее другото.

незначителни изменения във възложените им дела²⁹. За всички по-съществени промени обаче е необходимо съгласието на старши прокурор на Короната.

3.2. Взаимоотношения със съдията в досъдебната фаза

Прокурорите на Короната са адвокати, членове на Централния съвет на адвокатите или солиситъри на Върховния съд. За разлика от колегите си в много държави с континентална правна система, те не принадлежат към едно и също съсловие със съдиите. Както вече беше отбелязано, съдиите се избират измежду висшите членове на адвокатурата и по-рядко измежду солиситърите. Те изпълняват функциите на арбитри между адвокатите на обвинението и защитата в наказателния процес.

В Англия и Уелс по традиция в наказателноправната система участват и хора без юридическо образование. Те се явяват както в Съда на Короната (първоинстанционния съд, в който се гледат по-сериозни дела), така и в магистратните съдилища (първоинстанционни съдилища, в които се гледат дела за по-леки престъпления). В първия случай това са съдебните заседатели, които решават дали обвиняемият е виновен или невинен въз основа на представените доказателства в състезателния процес, а във втория случай – това са мировите съдии, които взимат решение както за вината на подсъдимия, така и за присъдата, подпомагани от съдебни служители с юридическа правоспособност. Както беше отбелязано по-горе,³⁰ прокурорите на Короната се явяват в магистратните съдилища, а в Съда на Короната и в апелативните съдилища КПС в повечето случаи се представлява от частни адвокати.

3.3. Правомощия извън наказателноправната система

Кралската прокурорска служба няма правомощия или функции извън наказателноправната система.

29 Например, ако по време на изслушванията стане ясно, че в призовката трябва да бъдат внесени незначителни промени (дата, място, цена, описание на превозното средство и т.н.), помощник-прокурорът може да ги направи, без да търси съдействието на старши прокурор на Короната.

30 Вж. Раздел I по-горе.

IV. Взаимовръзки на Кралската прокурорска служба с други държавни органи

4.1. Статут на Кралската прокурорска служба

Англия и Уелс са част от Великобритания, в която влиза също Шотландия и която заедно със Северна Ирландия образува Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия. Обединеното кралство е парламентарна монархия с наследствен държавен глава. На практика правителството се сформира от партията, която има мнозинство в парламента, и като цяло отговаря пред него. Парламентът не подлежи на външен контрол от страна на върховен или конституционен съд, нито от страна на друг държавен орган, освен по въпроси, свързани с Европейския съюз. Законодателните актове на парламента обаче и решенията на министрите и правителствените служители могат да бъдат преразглеждани от Върховния съд.

Англия няма отделни законодателни и изпълнителни органи, а се управлява пряко от институциите на Обединеното кралство³¹. Уелс има собствено Народно събрание с по-ограничени правомощия от Шотландския парламент или Народното събрание на Северна Ирландия. Навсякъде в Обединеното кралство правната система по традиция следва англосаксонския модел, а правораздаването се осъществява в рамките на състезателен процес. Англия и Уелс обаче имат обща правораздавателна система. Нейната структура и организация, включително и прокурорската ѝ служба, са различни от тези в Шотландия и Северна Ирландия. Кралската прокурорска служба на Англия и Уелс (КПС) е създадена през 1986 година³², тоест съществува сравнително отскоро в настоящия си институционален вид³³.

КПС е основната институция, отговаряща за възбуждането на наказателно преследване. Тя обаче не е единственият орган с прокурорски правомощия: редица други държавни институции и органи на местната власт имат право да завеждат дела пред съда и да водят наказателно преследване. Частните лица също по традиция имат право да завеждат наказателни дела за престъпления, за които не се изисква изричното съгласие на главния държавен адвокат или на директора на държавното обвинение³⁴.

31 Уелс има Народно събрание с ограничени правомощия.

32 Закон за наказателното преследване от 1985 година.

33 До 1986 година правомощията за повдигане на обвинение и водене на наказателно преследване като цяло принадлежаха на полицията и въпреки че функциите на прокурор в повечето случаи се изпълняваха от наети от нея адвокати, не съществуваше специализирана институция, която да осъществява контрол върху техните действия. Виж Раздел I по-горе.

34 Закон за наказателното преследване, член 6(1). Виж Раздел 4.5 по-долу.

4.2. Взаимоотношения със законодателната власт

КПС няма преки взаимоотношения с парламента, но се представлява пред него от главния държавен адвокат, който представя в законодателния орган и годишния отчет на Службата. Парламентът няма право да провежда независимо разследване на действията на КПС или на отделни прокурори. Той обаче следи работата на всички държавни институции, в това число и на КПС. Ръководителят на КПС и други висшестоящи служители на Службата се явяват пред парламентарни комисии, най-често пред Комисията за обществен контрол, във връзка с въпроси, засягащи ефективността на КПС и резултатите от нейната работа. Извън това обаче парламентът не упражнява контрол върху бюджета на КПС и няма отношение към назначаването на ДДО.

4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт

КПС е правителствена институция, която обаче няма отделен министър и по тази причина се контролира и наблюдава от главния държавен адвокат, който участва в заседанията на кабинета като старши правен съветник на правителството. Главният държавен адвокат има редица, предимно административни правомощия по отношение на КПС. Той изпълнява функциите на регулаторен орган на КПС и има известни правомощия да издава подзаконови актове, засягащи работата на Службата³⁵. Главният държавен адвокат обаче е упражнявал тези свои правомощия само веднъж – за освобождаване на КПС от ангажмента да води наказателно преследване по някои съвсем леки престъпления.

Главният държавен адвокат назначава ДДО и наблюдава неговата работа³⁶. ДДО представя на главния държавен адвокат годишен доклад за дейността на КПС, който той обнародва и внася в парламента³⁷. При поискване от страна на главния държавен адвокат и в изпълнение на неговите контролни функции ДДО представя и отчети по конкретни въпроси³⁸.

След съгласуване с Министерството на финансите главният държавен адвокат определя бюджета на КПС в рамките на общия бюджет, отпуснат му от парламента, като взима предвид целите и разходите на КПС³⁹. По същата процедура се определя и размерът на заплатите, премиите и пенсионните вноски на служителите на КПС, въпреки че премиите до голяма степен са част от общите възнаграждения на държавните служители, а размерът на заплатите се определя чрез преговори с профсъюзите.

35 Закон за наказателното преследване, член 3(3) и Закон за наказателното преследване от 1985 година (Специализирани производства), Постановление от 1999.

36 Закон за наказателното преследване, член 2.

37 Закон за наказателното преследване, член 9.

38 Закон за наказателното преследване, член 3(1).

39 Закон за наказателното преследване, член 2.

Главният държавен адвокат има известни правомощия да прекратява наказателно преследване (*nolle prosequi*) и съгласието му все още е необходимо за завеждане на наказателни дела за някои престъпления (*fiat*)⁴⁰, но като цяло прокурорите са независими при взимането на решения относно наказателни производства.

Макар и само на теория, независимостта на прокурорите може да бъде застрашена поради факта, че работата на КПС се контролира от политическа фигура. При взимането на решения за възбуждане на наказателно производство прокурорите би трябвало да се ръководят единствено от качеството на събраните доказателства и наличието на обществен интерес⁴¹. Тъй като обаче КПС е част от изпълнителната власт и се контролира от политическа фигура, главния държавен адвокат, съществува опасност прокурорите да се окажат под политическо влияние, било то пряко или чрез механизмите на наказателната политика, или да преценяват наличието на обществен интерес при завеждането на дадено дело, отчитайки политически фактори. И все пак почти няма статистически или други сведения, които да говорят, че такова влияние се упражнява.

4.4. Взаимоотношения с полицията

КПС е създадена от парламента отчасти за да се осигури единство в прилагането на законите и да се създадат условия за независима оценка на следствените действия, провеждани от полицията⁴², чиито правомощия малко преди създаването на Службата бяха разширени⁴³. Следователно в структурата на наказателно-правната система КПС се намира между полицията и съдилищата.

Въпреки че и КПС, и полицията са част от изпълнителната власт, те са институционално, административно и финансово независими една от друга. КПС е една от институциите под контрола на главния държавен адвокат, чийто адми-

40 Главният държавен адвокат има право да издаде заповед за забрана на наказателно преследване (*nolle prosequi*) при определени случаи, засягащи информатори на полицията или представители на чужди държави. Някои престъпления, свързани с корупция сред държавни служители или с употреба на взривни средства, по традиция могат да бъдат преследвани само със съгласието на главния държавен адвокат. Въпреки че са правени постъпки пред парламента за отмяна на това изискване, особено по отношение на престъпленията, свързани с корупция, правителството все още го прилага като допълнителна гаранция при завеждането на дела за някои престъпления. Министър-председателят Тони Блеър специално подчерта този факт на 9 февруари 2005 година в отговор на въпрос относно предложението подбуждането към религиозна вражда да бъде конституирано като престъпление. Главният държавен адвокат има също правото да нареди възбуждането или прекратяването на наказателно преследване. Виж *Годишен доклад на правния секретариат* (2003).

41 Кодекс на прокурорите, приет на 1 октомври 1986 година съгласно член 10 на Закона за наказателното преследване от 1985 година.

42 Полицията обхваща 42 регионални звена, носещи името на географската област, в която се намират, например полиция на Съсекс, жандармерия на Кент, както и няколко звена със специално предназначение като Британската транспортна полиция например.

43 Виж Закон за полицията и доказателствата в наказателното производство от 1984 година; както вече бе споменато, съществуваше загриженост за ефективността на правораздаването и практиката по-леки дела да се изпращат в Съда на Короната.

нистративен отдел е известен под името „Правен секретариат“ и включва главния държавен адвокат и неговия заместник). КПС е правителствена структура без министър, която се отчита пред главния държавен адвокат, докато полицията, макар и ползваща се с известна независимост на местно равнище, се намира под общата юрисдикция на Министерството на вътрешните работи и отговаря пред министъра на вътрешните работи. В резултат на това разделението КПС няма правомощия по отношение на назначаването, обучението или професионалното развитие на полицейските следователи. Тя може неформално да дава оценка на тяхната работа, като докладва на висшестоящите служители как се е представил даден следовател по определено дело, но не може да го препоръча за повишение или за налагане на дисциплинарно наказание.

КПС и полицията са независими една от друга и по отношение на правораздавателните им функции. Полицията отговаря само за следствените действия, докато КПС отговаря за водене на наказателните дела в съда и следователно взема решение дали и как трябва да бъдат представени обвиненията. Полицията изпълнява правораздавателните си функции под оперативното ръководство единствено на съответния полицейски началник. КПС няма право да нарежда на полицията извършването на следствени действия, нито да ръководи хода на следствието, нито пък да определя какви доказателства трябва да бъдат събрани. Полицията, от своя страна, не е длъжна да докладва на КПС за всички престъпления, които са станали нейно достояние, нито дори за случаите, по които работи. Когато КПС прецени, че са необходими допълнителни следствени действия, полицията не е задължена да ги извърши. На практика обаче тя рядко отказва, тъй като КПС има право да не възбуди наказателно преследване, ако сметне, че не разполага с достатъчни доказателства. Полицията може да се консултира с КПС по свое усмотрение⁴⁴, но подобни консултации напоследък се превръщат в практика⁴⁵.

Институционалното разделение на прокуратурата и полицията намира отражение в различните функции, които те изпълняват в досъдебната фаза. За разлика от прокурорите на континента, английските прокурори нямат право да участват в разследването по закон. Когато получи информация за извършено престъпление, полицията действа независимо от КПС. При установяването на заподозрян полицията доскоро сама взимаше решение дали да повдигне об-

44 Едно от задълженията на КПС е да дава съвети и консултации на полицията по въпроси, свързани с престъпления, извършени преди приключване на разследването. Закон за наказателното преследване от 1985 година, член 3(1)(с). Полицията се консултира с КПС основно при взимане на решения дали да води досъдебно (полицейско) разследване и дали да повдигне обвинение спрямо заподозрения.

45 През последните месеци в полицейските управления работят прокурори, които дават навременни консултации на място, а за консултации в извънработно време е създадена специална услуга, наречена КПС Директ, която работи през нощта, в почивните дни и на официални празници. Телефонният номер е единен за цялата страна и всички полицейски управления могат да ползват услугата, когато имат нужда от спешна консултация. Що се отнася до човешките ресурси, в КПС Директ работят много служители, които са в отпуск по майчинство или ползват творчески отпуск, тъй като прокурорите дават консултации от домовете си.

винение или не⁴⁶. Напоследък обаче бе въведено изискването тя да се допита до прокурор. Ако реши да не повдига обвинение, полицията може да отправи официално или неофициално предупреждение на заподозрения⁴⁷. КПС не взима участие в този процес, но когато прокурорът получи от полицията даден случай за възбуждане на наказателно преследване, той може да го върне с препоръка за отпавяне на предупреждение.

Когато бъдат повдигнати обвинения, полицията обикновено извършва допълнителни следствени действия, за да подготви делото за внасяне в КПС. Първоначално на КПС се представят само предварителни данни за престъплението, достатъчни за да се вземе решение за задържане или освобождаване под гаранция. Едва когато приключи разследването и окончателното дело бъде внесено в КПС, прокурорът може официално да се произнесе по него. КПС преглежда представения от полицията случай, оценява доказателствата и решава въз основа на тях дали да възбуди наказателно преследване. Ако прокурорът прецени, че събраните доказателства не са достатъчни, той може да прекрати делото или да започне наказателно преследване по по-леко обвинение. Прекратено дело може да бъде възобновено, ако бъдат открити нови убедителни доказателства. В такива случаи практиката е КПС да уведоми подсъдимия, че съществува подобна вероятност. Ако прокурорът прецени, че доказателствата не са достатъчни, той може да поиска от полицията, но не и да ѝ нареди, да продължи разследването с оглед събирането на допълнителни доказателства.

През последните години разделението на отговорностите между полицията и КПС все повече се рационализира, като полицията съсредоточава усилията си върху разследването, а КПС взима участие във формулирането на обвиненията на много по-ранен етап⁴⁸. Във връзка с новите правила ДДО е издал насоки, според които решението дали да бъде повдигнато обвинение или не се взима от прокурорите на Короната за всички криминални престъпления, с изключение на някои по-леки случаи, изрично упоменати в насоките, при които това решение може да бъде взето от полицията. Насоките на ДДО ще бъдат разпространени до всичките 42 полицейски звена в Англия и Уелс до края на март 2007 година.

46 По правило обвинение трябва да бъде повдигнато в рамките на 24 часа от задържането на заподозрения, но полицията има право да го задържи за извършване на следствени действия до 96 часа, като в такива случаи е необходимо решение на магистратен съд. При полесните случаи искането за задържане се внася в магистратния съд от полицията, а при по-сложните – от КПС.

47 Официално предупреждение може да бъде отправено от високопоставен полицейски служител, ако извършителят е признал вината си пред полицията. В такива случаи деянието се регистрира в криминалното досие на извършителя, но няма силата на осъдителна присъда, издадена от съд. Странното е, че осъдителните присъди след време могат да бъдат заличени от досието (по силата на Закона за реабилитация на извършителите на престъпления от 1974 година), но не и предупрежденията.

48 Новите разпоредби се съдържат в член 37(А)(1)(а) на Закона за полицията и доказателствата в наказателното производство от 1984 година и са въведени по силата на Закона за наказателното правосъдие от 2003 година.

Полицията не е единствената институция, която може да възбужда наказателно преследване. Други държавни органи като агенция „Митници и акцизи“ и Бюрото за разследване на измами в особено големи размери също могат да извършват досъдебно разследване на престъпления в своята област, да повдигат обвинения и да водят наказателни дела пред съда. КПС няма правомощия или контролни функции по отношение на тези органи; неин прерогатив са единствено случаите, внесени от полицията. Въпреки това поради грешки в разследването и воденето на наказателни дела, особено от страна на агенция „Митници и акцизи“, бяха въведени някои механизми за контрол на следствените действия, извършвани от органи, различни от полицията, но те не са прилагани досега по отношение на прокурорските функции, осъществявани от тези органи⁴⁹.

Наказателно преследване може да бъде възбудено и от частни лица (по наказателни дела от частен характер)⁵⁰, като заведеното дело може на даден етап да бъде поето от КПС⁵¹. В такъв случай прокурорът има право да смене обвиненията, ако прецени, че няма основания за водене на наказателно преследване. Ако частният обвинител се чувства ощетен от решението на КПС, единствената възможност, с която разполага, е да поиска преразглеждане по съдебен ред. Ако дадено лице пристъпва към наказателно преследване от частен характер неколккратно и без основание, срещу него може да бъде заведено гражданско дело за злонамерени действия и той да бъде обявен за неправомерен тъжител.

Частното обвинение има дълга история в английското наказателно право. То бе запазено след създаването на КПС, донякъде за да се гарантира, че възбуждането на наказателно преследване по иначе основателни случаи няма да бъде възпрепятствано заради неправомерно политическо влияние⁵². Проведените изследвания след създаването на КПС обаче показват, че делата, завеждани от частни обвинители, често пъти са лекомислени и в повечето случаи водят до необосновано изразходване на обществени средства. Наличните сведения сочат, че в огромен брой дела, заведени от частни обвинители, вината на подсъдимия не може да бъде доказана, докато случаите, при които е установено, че КПС е допуснала грешка с решението си да не възбуди наказателно преследване, са изключително малко. Както беше споменато по-горе, решението на компетентните органи да не пристъпят към наказателно преследване може да бъде обжалвано по съдебен ред.

49 Закон за наказателното преследване, член 3(2)(b).

50 Закон за наказателното преследване, член 6.

51 Закон за наказателното преследване, член 6.

52 Наказателни дела с частен обвинител най-често се завеждат от роднини на жертви на престъпления, за които КПС е взела решение да не възбуди наказателно преследване.

4.5. Взаимоотношения със съдебната власт

В структурата на съдебната власт влизат единствено съдилищата. КПС и съдилищата са независими в административно отношение и имат отделен бюджет. Бюджетът на КПС, както бе описано по-горе, се осигурява директно от Министерството на финансите след консултации с главния държавен адвокат. Бюджетът на съдилищата се осигурява чрез Министерството по конституционните въпроси (приемник на Департамента на лорд-канцлера), оглавявано от лорд-канцлера, който е член на правителството, председател на Камарата на лордовете, съдия от Правната комисия на Камарата на лордовете и председател на Върховния съд – тоест явява се едновременно представител на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Не съществуват законови пречки прокурорите да стават съдии или обратното. На практика обаче това рядко се случва. Въпреки че свободните длъжности във висшите съдилища се попълват чрез открити конкурси⁵³, де факто кандидатури се приемат само от юристи, които вече имат натрупан опит в тези съдилища. В този смисъл прокурорите са възпрепятствани да участват в такива конкурси поради ограничените си права за явяване пред висши съдилища, но и поради все още съществуващото негативно отношение, основно от страна на адвокатурата, към юристи, които работят единствено като адвокати на обвинението, но не и на защитата. Подобен негативизъм не съществува по отношение на солиситърите на защитата, които спокойно могат да кандидатстват за съдийски длъжности. Съдиите, от своя страна, рядко проявяват интерес да станат прокурори, тъй като прокурорите имат по-нисък социален и професионален статус и получават по-ниски възнаграждения⁵⁴. Тези разлики произтичат от особеностите на англосаксонската правна система. Съдиите са високопоставени адвокати, които изпълняват функциите на арбитри в наказателноправния процес и пазители на закона; те не принадлежат към паралелна професионална йерархия, както е в континенталните правни системи.

При изпълнение на своите задължения съдиите и прокурорите са в еднаква степен независими едни от други. С независимостта на съдиите и на прокурорите обаче се преследват различни цели. На прокурорите е дадена независимост, за да се гарантира, че ще установяват вината на извършителите на престъпление без външно влияние, докато независимостта на съдиите има за цел да се постигне баланс между по-широкия обществен интерес и правата на обвиняемия, което само по себе си гарантира равнопоставеност на всички граждани пред закона. Следователно съдиите нямат право да възбуждат наказателно преследване или да повдигат обвинения.

53 Изключение правят единствено членовете на Правната комисия на Камарата на лордовете, които се назначават по политическа линия.

54 Съдиите получават между 86 000 и 190 000 лири годишно, докато заплатите на прокурорите се движат между 26 000 и 130 000 на година.

Те не могат да се произнасят по решението на компетентните органи да не водят досъдебно производство, нито пък имат право да връщат дела към КПС или към полицията за доразследване. Тези въпроси са изцяло в компетенцията съответно на КПС и на полицията.

Непосредствено след създаването на КПС през 1986 година мнозина предричаха, че натоварването на съдилищата ще намалее; тези очаквания не се оправдаха⁵⁵.

V. Популяризиране на дейността на прокуратурата служба

В централата на КПС има професионална пресслужба с голям брой служители, която отговаря на запитвания от страна на пресата по конкретни дела и за работата на КПС като цяло. Наред с това пресслужбата подготвя и разпространява съобщения до медиите за популяризиране на политиката или дейностите на КПС и урежда радио, и телевизионни интервюта на директора. Ръководителят на пресслужбата обикновено е член на Централната информационна служба на правителството.

Във всяко регионално звено на КПС също има служител, който отговаря за връзките с медиите на местно равнище и поддържа контакт с централната пресслужба. Този служител обаче не е журналист или специалист по връзки с обществеността, а най-често е един от прокурорите в съответното регионално звено.

Пресата в Обединеното кралство е свободна и много активна, дори натраплива понякога. Наказателните дела по правило се съобщават във всички национални и регионални вестници. Критиката от страна на пресата несъмнено оказва натиск върху прокурорите и потенциално би могла да повлияе върху независимостта на техните решения, но понастоящем такъв проблем не съществува.

55 КПС наистина филтрира голям брой дела, но това не се отрази кой знае колко върху натоварването на съдилищата бе незначителен, тъй като положителният ефект бе компенсирал от общия ръст на престъпността.

VI. Статистически данни

Бюджет (в милиони лири стерлинги)

	2001 – 02	2002 – 03
Административни разходи	***	336
Разходи за наказателно преследване	***	105
Общо	392	441

Резултати от работата на магистратните съдилища

	1999 – 00	2000 – 01	2001 – 02
Дела, гледани от съда	73.0%	72.8%	72.5%
Дела, прекратени от КПС	12.2%	13.0%	13.1%
Дела, прехвърлени към Съда на Короната	6.4%	6.4%	6.7%
Други (обвинения, снети от съда след представяне на доказателствата, починал обвиняем, невъзможност да се установи извършителят)	8.3%	7.7%	7.7%

Резултати от работата на Съда на Короната

	1999 – 00	2000 – 01	2001 – 02
Дела, гледани от съда	85.5%	84.4%	82.4%
Дела, прекратени, преди да бъдат гледани ⁵⁶	11.1%	12.3%	14%
Дела, при които съдът е задължил обвиняемия да спазва обществения ред, без да гледа делото	1.8%	1.7%	1.7%
Други (починал обвиняем, невъзможност да се установи извършителят)	1.6%	1.6%	1.9%

⁵⁶ Дела, при които съдът е установил нарушения, обвиняемите са имали сериозни здравословни проблеми или пък свидетелите не са се явили; в такива случаи КПС обикновено не представя доказателства, а съдът произнася оправдателна присъда.

Библиография:

1. Закон за наказателното преследване от 1985 година
2. Закон за инспектората на КПС от 2000 година
3. Закон за наказателното производство и разследването на престъпления от 1996 година
4. Закон за реформа на полицията от 2002 година
5. Доклад на Глайдуел от 1998 година относно Кралската прокурорска служба
6. *Преглед на наказателните съдилища в Англия и Уелс*, септември 2001 година
7. *Годишен доклад на главния инспектор на инспектората на Кралската прокурорска служба*, 2000–2001 година
8. *Годишен доклад на главния инспектор на инспектората на Кралската прокурорска служба*, 2001–2002 година
9. Отчет на главния държавен адвокат пред парламента, 2001–2002 година
10. Бюлетин на наказателноправната система

Приложение А

Кодекс на прокурорите на Короната

1. Увод

1. Решението за възбуждане на наказателно преследване срещу дадено лице е важна стъпка. Справедливото и ефективно наказателно преследване е от съществено значение за поддържането на законността и обществения ред. Дори когато става дума за по-леки престъпления, наказателното преследване има сериозни последици за всички засегнати – жертви, свидетели и обвиняеми. За да гарантира справедливост и последователност на решенията в процеса на наказателно преследване, Кралската прокурорска служба прилага Кодекс на прокурорите.
2. Кодексът позволява на Кралската прокурорска служба да изпълнява ефективно своите функции и да се погрижи да бъде въздадена справедливост. В Кодекса се съдържа важна информация за полицейските служители, за останалите длъжностни лица в наказателноправната система и за гражданите. Полицейските служители следва да прилагат разпоредбите на настоящия Кодекс в случаите, когато отговорността за взимането на решение за възбуждане на наказателно преследване се носи от тях.
3. Кодексът има за цел също да запознае обществеността с принципите, които Кралската прокурорска служба прилага при изпълнение на своите функции. Спазването на единни принципи от всички в системата гарантира справедливо отношение спрямо жертвите, свидетелите и подсъдимите и ефективност в наказателното производство.

2. Общи принципи

1. Всеки случай е уникален и трябва да се оценява въз основа на фактите и обстоятелствата по него. Съществуват обаче общи принципи, според които следва да се определя подходът на прокурорите на Короната към всяко дело.
2. Прокурорите на Короната трябва да бъдат справедливи, независими и обективни. Те не бива да допускат техните решения да бъдат повлияни от личните им възгледи относно етническата или националната принадлежност, физическите или умствените способности, пола, религиозните или политическите убеждения или сексуалната ориентация на заподозрените, жертвите или свидетелите. Те не трябва да се влияят от неправомерен или неуместен натиск от какъвто и да било източник.
3. Задължение на прокурорите на Короната е да се уверят, че наказателното преследване се води срещу истинския извършител за извършеното от него престъпление. При изпълнение на това свое задължение прокурорите на Короната трябва винаги да действат в интерес на правосъдието, а не единствено с цел да постигнат обвинителна присъда.
4. Прокурорите на Короната трябва да напътстват и да консултират следователите в процеса на разследване и в наказателното производство, като помагат при изготвяне на въпросите за разпит, дават насоки по отношение на необходимите доказателства и оказват съдействие в останалите процедури до повдигане на обвинение. Прокурорите на Короната трябва да проявяват активност за установяване и когато е възможно – за отстраняване на недостатъците в събрания доказателствен материал, и да приключват своевременно дела, които не могат да бъдат подкрепени с допълнителни доказателства.
5. Прокурорите на Короната са длъжни да преглеждат, да дават насоки и да водят наказателно преследване по възложените им дела, като гарантират правилно прилагане на закона, представяне на всички доказателства по случая пред съда и спазване на изискванията за оповестяване в съответствие с принципите, постановени в настоящия Кодекс.
6. Кралската прокурорска служба е обществена институция, създадена в изпълнение на целите на Закона за правата на човека от 1998 година. Прокурорите на Короната трябва да прилагат принципите на Европейската конвенция за правата на човека, както е постановено в този закон.

3. Решение за възбуждане на наказателно преследване

1. В повечето случаи прокурорите на Короната носят отговорност за взимането на решение дали дадено лице да бъде обвинение в престъпление и ако да, какво обвинение да му бъде повдигнато. Прокурорите на Короната взимат тези решения в съответствие с настоящия Кодекс и насоките за повдигане на обвинение, издадени от директора. Когато обвиненията се формулират от полицията – обикновено при по-леки или рутинни случаи, полицейските служители прилагат същите разпоредби.
2. Прокурорите на Короната взимат решения за повдигане на обвинение след провеждане на пълен тест по настоящия Кодекс (виж раздел 5 по-

долу), освен в ограничения брой случаи, при които се прилага праговият тест (виж раздел 6 по-долу).

3. Праговият тест се прилага в случай, че заподозреният трябва да остане в ареста след повдигането на обвинение, но все още не са събрани необходимите доказателства за прилагане на пълния тест.
4. Когато решението за повдигане на обвинение е взето от прокурора след прилагане на праговия тест, случаят трябва да бъде преразгледан и оценен повторно в съответствие с пълния тест, колкото е възможно по-скоро, като се вземе предвид напредъкът на разследването.

4. Преглед

1. Всеки случай, внесен от полицията в Кралската прокурорска служба, се преглежда, за да се установи дали е уместно по него да бъде възбудено наказателно преследване. Освен в случаите, при които е приложим праговият тест, Кралската прокурорска служба започва или продължава наказателното преследване едва когато случаят е преминал през двата етапа на пълния тест.
2. Прегледът е текущ процес и прокурорите на Короната трябва да взимат под внимание всяка промяна в обстоятелствата. Когато е възможно, те трябва да се консултират с полицията, ако възнамеряват да променят обвиненията или да прекратят делото. Прокурорите на Короната трябва да уведомят полицията и ако смятат, че са им необходими допълнителни доказателства в подкрепа на делото. Това дава на полицията възможност да представи нова информация, която може да се отрази върху техните решения.
3. Кралската прокурорска служба и полицията работят в тясна връзка помежду си, но окончателната отговорност за повдигане на обвинение и възбуждане на наказателно преследване се носи от Кралската прокурорска служба.

5. Пълен тест

1. Пълният тест се състои от два етапа. През първия се прави оценка на доказателствата. Ако събраните доказателства не издържат оценката, случаят се прекратява, независимо колко важен или сериозен е той. Ако първият етап бъде преминал успешно, прокурорите на Короната трябва да пристъпят към втория етап и да преценят дали воденето на наказателно производство по конкретния случай е в интерес на обществото. Двата етапа са обяснени по-подробно по-долу.

Оценка на доказателствата

2. Прокурорите на Короната трябва да се уверят, че съществуват достатъчно доказателства, за да бъде постигната осъдителна присъда срещу всеки обвиняем по всяко обвинение. Те трябва да предвидят какви аргументи ще изложи защитата и как те ще се отразят върху хода на делото.
3. Вероятността да бъде постигната осъдителна присъда може да се оцени обективно от гледна точка на това, дали съдебните заседатели, съдебният

състав или съдията, насочвани подходящо в съответствие със закона, биха произнесли осъдителна присъда срещу обвиняемия по повдигнатите обвинения само въз основа на представените доказателства по делото. Тази оценка е различна от оценката, която самите наказателни съдилища прилагат. Съдът трябва да произнесе осъдителна присъда само ако е напълно сигурен във вината на подсъдимия.

4. Когато преценяват дали са налице достатъчно доказателства за водене на наказателно производство, прокурорите на Короната трябва да оценят също дали наличните доказателства могат да бъдат използвани в съда и дали са надеждни. В редица случаи доказателствата не бъдат основание за тревога, но съществуват и случаи, при които те могат да не се окажат толкова силни, колкото изглеждат първоначално. Прокурорите на Короната трябва да си отговорят на следните въпроси:

Могат ли доказателствата да бъдат използвани в съда?

- a. Има ли вероятност доказателствата да бъдат отхвърлени от съда? Съществуват определени законови правила, които следва да бъдат спазени. В противен случай наглед стабилни доказателства могат да се окажат неизползваеми в съда. Има ли вероятност например доказателства да бъдат отхвърлени поради начина, по който са събрани? Ако да, има ли достатъчно други доказателства, за да се постигне осъдителна присъда?

Доказателствата надеждни ли са?

- b. Съществуват ли доказателства, които могат да подсилят или да намалят надеждността на направено признание? Влияе ли се надеждността от фактори като възрастта, интелектуалното равнище или когнитивните способности на подсъдимия?
 - c. Какви обяснения е дал подсъдимият? Каква е вероятността съдът да ги приеме за верни в светлината на доказателствата като цяло? Подкрепят ли се те от доказателствата?
 - d. Ако съществува вероятност самоличността на подсъдимия да бъде поставена под съмнение, има ли достатъчно силни доказателства за нейното потвърждаване?
 - e. Възможно ли е личността на свидетелите да отслаби аргументите на обвинението? Има ли например свидетелят мотив, който би могъл да окаже влияние върху отношението му към делото? Осъждан ли е той?
 - f. Съществуват ли опасения за достоверността или надеждността на даден свидетел? Ако да, тези опасения на доказателства ли почиват или просто на непотвърдена информация? Има ли допълнителни доказателства, които полицията може да бъде помолена да потърси, за да се установи доколко е надежден свидетелят?
5. Прокурорите на Короната не трябва да пренебрегват доказателства само защото не са сигурни дали те са използвани или надеждни, но трябва

внимателно да ги претеглят, когато оценяват дали е реалистично да се постигне осъдителна присъда.

Оценка на общественя интерес

6. През 1951 година лорд Шоукрос, по това време главен държавен адвокат, дава формулировка на общественя интерес, към която се придържат всички негови последователи на поста оттогава насам: „В тази страна никога не е имало правило – и се надявам никога да няма, – което да гласи, че всички предполагаеми престъпления трябва автоматично да подлежат на наказателно преследване“. (Стенограма от заседания на Камарата на общините, том 483, параграф 681, 29 януари 1951 година)
7. Наличието на обществен интерес трябва да се преценява за всеки случай, за който съществуват достатъчно доказателства за постигането на осъдителна присъда. Въпреки че от гледна точка на общественя интерес могат да съществуват аргументи против воденето на наказателно преследване по даден случай, често пъти то все пак следва да бъде възбудено, а аргументите да се представят в съда при произнасяне на присъдата. Наказателно преследване обикновено се възбужда, освен ако от гледна точка на общественя интерес аргументите против воденето му не натежават категорично в сравнение с аргументите в негова полза или ако не е по-уместно, предвид всички обстоятелства по делото, да не бъде водено наказателно преследване срещу конкретното лице (виж раздел 8 по-долу).
8. Прокурорите на Короната трябва да оценят внимателно и справедливо всички аргументи за и против. Факторите, свързани с общественя интерес, които могат да окажат влияние върху решението за възбуждане на наказателно преследване, обикновено зависят от сериозността на престъплението или от обстоятелствата около заподозрения. Някои фактори могат да подсилат аргументите в полза на наказателното преследване, но други могат да наведат прокурора на мисълта, че по-различен подход би бил по-уместен.

Представените по-долу списъци с някои най-често срещани фактори, свързани с общественя интерес, не са изчерпателни. Факторите, които следва да се имат предвид във всяко дело, зависят от обстоятелствата по него.

Най-често срещани фактори в полза на наказателното преследване, свързани с общественя интерес

9. Колкото по-сериозно е престъплението, толкова по-голяма е вероятността наказателното преследване да съответства на общественя интерес. Наказателно преследване в повечето случаи е необходимо, когато:
 - a. съществува вероятност да бъде произнесена тежка присъда;
 - b. съществува вероятност осъдителната присъда да предвижда конфискация или друга наказателна мярка;
 - c. при извършването на престъплението е използвано оръжие или е упражнено насилие;

- d. престъплението е извършено срещу лице, което работи в полза на обществото (например полицейски служител, служител в местата за лишаване от свобода, медицинска сестра и др.);
- e. подсъдимият се е ползвал с власт или доверие;
- f. доказателствата сочат, че подсъдимият е подбудител или организатор на престъплението;
- g. съществуват доказателства, че престъплението е предумишлено;
- h. съществуват доказателства, че престъплението е извършено от група от хора;
- i. жертвата на престъплението се е намирала в беззащитно положение, изпитала е значителен страх, била ѝ е нанесена телесна повреда или е била подложена на психологически тормоз;
- j. престъплението е извършено в присъствието на дете или в близост до дете;
- k. престъплението е било мотивирано от каквато и да е форма на дискриминация спрямо етническата или националната принадлежност, физическите или умствените способности, пола, религиозните или политическите убеждения или сексуалната ориентация на жертвата или заподозреният е проявил враждебност към жертвата заради някоя от горепосочените особености;
- l. има значителна разлика между действителната или умствената възраст на подсъдимия и жертвата или съществува елемент на разврат;
- m. подсъдимият има предишни присъди или са му отправяни предупреждения, свързани с настоящото престъпление;
- n. подсъдимият е извършил престъплението, докато е бил под съдебно разпореждане;
- o. съществуват основания да се смята, че престъплението ще бъде извършено отново, например ако става дума за рецидив;
- p. престъплението, макар и несериозно само по себе си, е често срещано в района, в който е било извършено; или
- q. наказателното преследване ще има значителен положителен ефект върху запазването на общественото доверие.

Най-често срещани фактори против наказателното преследване, свързани с обществения интерес

- 10. Наказателното преследване може да бъде избегнато, когато:
 - a. съществува вероятност съдът да наложи условна присъда;
 - b. подсъдимият вече изтърпява присъда и е малко вероятно при повторното му изправяне пред съд да бъде издадена допълнителна присъда или съдебно разпореждане, освен ако естеството на конкретното престъпление не изисква то да бъде преследвано или подсъдимият не оттегли съгласието си то да бъде взето под внимание;
 - c. престъплението е извършено по непредпазливост, в резултат на откровена грешка или недоразумение (тези фактори трябва да бъдат оценени с оглед на сериозността на престъплението);

- d. вредата или щетата вследствие на престъплението могат да бъдат определени като леки и са настъпили в резултат на единичен инцидент, особено ако той е причинен по непредпазливост;
 - e. изминало е много време между момента на извършване на престъплението и датата на съдебния процес, освен в случаите, когато:
 - ▶ престъплението е сериозно;
 - ▶ забавянето се дължи отчасти на подсъдимия;
 - ▶ престъплението е установено едва наскоро; или
 - ▶ дългият период на разследване се е наложил поради сложността на престъплението;
 - f. съществува вероятност наказателното преследване да има отрицателен ефект върху физическото или психическото състояние на жертвата, като се взима под внимание сериозността на престъплението;
 - g. подсъдимият е в напреднала възраст, страда или е страдал към момента на извършване на престъплението от тежко психическо или физическо заболяване, освен ако престъплението не е сериозно или не съществува реална опасност то да бъде извършено повторно. Когато е необходимо, Кралската прокурорска служба прилага насоките на Министерството на вътрешните работи за третиране на извършители на престъпления, страдащи от психични разстройства. Прокурорите на Короната трябва внимателно да преценят дали освобождаването от наказателна отговорност на извършители, страдащи от тежки психически или физически заболявания, е уместно в конкретния случай с оглед необходимостта да се защити обществото;
 - h. подсъдимият е възстановил причинените загуби или щети (подсъдимите обаче не трябва да бъдат освобождавани от отговорност само защото са платили обезщетение); или
 - i. в хода на делото ще бъдат разкрити подробности, които могат да навредят на източници на информация, на международните отношения или на националната сигурност.
11. Оценката на обществения интерес не предполага просто да се преброят аргументите за и против. Прокурорите на Короната трябва да преценят каква е тежестта на всеки фактор с оглед на обстоятелствата по делото и едва тогава да пристъпят към цялостна оценка.

Жертвите на престъпление и обществения интерес

12. Кралската прокурорска служба не представлява жертвите или техните семейства по начина, по който адвокатите на защитата представляват своите клиенти. Прокурорите на Короната действат от името на обществото, а не просто в интерес на конкретно лице. Когато преценяват наличието на обществен интерес обаче, прокурорите на Короната трябва винаги да имат предвид евентуалните последици за жертвата, в случай че решат да не възбудят наказателно преследване, както и становището, изразено от жертвата или от нейното семейство.

13. Важно е жертвата да бъде уведомена за всяко решение, което би могло да промени значително хода на делото. Прокурорите на Короната трябва да спазват всички договорени процедури.

6. Прагов тест

1. При праговия текст прокурорите на Короната трябва да преценят дали съществува поне разумно подозрение, че заподозреният е извършил престъпление, и ако да, дали е в интерес на обществото да му бъде повдигнато обвинение.
2. Праговият тест се прилага в случаите, когато не е уместно заподозреният да бъде освободен под гаранция след повдигане на обвиненията, но все още не са събрани достатъчно доказателства, за да бъде извършен пълният тест.
3. Съществуват законови ограничения за времето, през което заподозреният може да бъде задържан от полицията, преди да се вземе решение дали да му бъде повдигнато обвинение, или да бъде освободен. Понякога обаче освобождаването на заподозрения под гаранция може да създаде значителен риск, а към момента, в който следва да бъде взето решение за евентуално повдигане на обвинение, не са налице всички необходими доказателства. В такива случаи прокурорите на Короната прибягват до праговия тест за ограничен период от време.
4. При взимането на решение във всеки конкретен случай трябва да се имат предвид редица фактори и фактологически обстоятелства, включително:
 - ▶ какви доказателства са налице към момента;
 - ▶ каква е вероятността да бъдат открити допълнителни доказателства и от какво естество биха били те;
 - ▶ разумно ли е да се смята, че ще бъдат намерени нови доказателства;
 - ▶ колко време ще бъде необходимо за събирането на допълнителни доказателства и какви стъпки трябва да бъдат предприети в това отношение;
 - ▶ какъв ефект ще имат очакваните доказателства върху делото;
 - ▶ какви обвинения биха могли да бъдат повдигнати въз основа на доказателствата.
5. Оценката на обществения интерес съответства на тази, която се прави при пълния тест, но се основава на информация, налична към момента на повдигане на обвиненията, която често пъти е ограничена.
6. Решението да бъдат повдигнати обвинения и заподозреният да не бъде освободен под гаранция трябва да се преразглежда периодично с оглед на събраните доказателства, за да се гарантира неговата целесъобразност и уместност. Пълният тест трябва да бъде приложен, колкото е възможно по-скоро.

7. Формулиране на обвиненията

1. Прокурорите на Короната следва да формулират обвинения, които:
 - a. отразяват сериозността и мащабите на извършеното престъпление;
 - b. дават на съда достатъчно възможност да произнесе присъда и да наложи подходящи наказания; и
 - c. позволяват делото да бъде представено по ясен и категоричен начин. Това означава, че когато са изправени пред необходимостта да избират между няколко обвинения, прокурорите на Короната невинаги трябва да се спират на най-сериозното от тях.
 2. Прокурорите на Короната никога не трябва да предявяват повече обвинения, отколкото е необходимо, само за да накарат подсъдимия да се признае за виновен по някои от тях. По същия начин те никога не трябва да предявяват по-сериозно обвинение, само за да принудят подсъдимия да се признае за виновен по по-леко.
 3. Прокурорите на Короната не трябва да променят предявените обвинения заради решение на съда или на подсъдимия делото да се гледа на друго място.
8. Освобождаване от наказателно преследване

Пълнолетни лица

1. Когато взимат решение дали да заведат наказателно дело в съда, прокурорите на Короната трябва да преценят какви алтернативи на наказателното преследване съществуват. Когато е уместно, може да бъде взето под внимание и наличието на подходящи поправителни, репаративни или реабилитивни мерки.
2. Алтернативите на наказателното преследване за пълнолетни лица включват обикновено предупреждение и условно предупреждение.

Обикновено предупреждение

3. Обикновено предупреждение трябва да се отправя при спазване на насоките на Министерството на вътрешните работи и само ако това е оправдано от гледна точка на обществения интерес. Когато прокурорът прецени, че е уместно да бъде отправено предупреждение, той трябва да уведоми полицията, която, от своя страна, предупреждава заподозрения. Ако предупреждението не бъде връчено поради отказ на заподозрения да го получи, прокурорът може да направи повторен преглед на делото.

Условно предупреждение

4. Условно предупреждение може да бъде отправено, когато прокурорът прецени, че макар да е в интерес на обществото да бъде възбудено наказателно преследване, интересите на заподозрения, на жертвата и на общността могат да бъдат защитени по-добре, ако заподозреният бъде принуден да спазва определени условия с поправителен или репаративен характер.

5. Прокурорите на Короната трябва да се уверят, че са налице достатъчно доказателства, за да бъде постигната осъдителна присъда, и че общественият интерес би оправдал воденето на наказателно преследване, в случай че предложението за условно предупреждение бъде отхвърлено или извършителят не спазва поставените условия.
6. При взимането на решение прокурорите на Короната трябва да спазват разпоредбите на Правилника за налагане на условно предупреждение, както и други насоки, издадени от директора на държавното обвинение във връзка с този въпрос.
7. Когато прокурорите на Короната преценят, че е уместно да бъде наложено условно предупреждение, те трябва да уведомят полицията или друг орган, отговарящ за отправянето на такива предупреждения, както и да дадат насоки за конкретните условия, които следва да бъдат поставени на заподозрения.

Непълнолетни лица

8. Прокурорите на Короната трябва да отчитат интересите на непълнолетното лице, когато взимат решение дали е в интерес на обществото да бъде възбудено наказателно преследване. Въпреки това прокурорите на Короната не трябва да се отказват от воденето на наказателно преследване само поради възрастта на подсъдимия. Сериозността на престъплението и предишното поведение на непълнолетното лице също са от съществено значение.
9. Случаи с непълнолетен извършител обикновено се внасят в Кралската прокурорска служба за възбуждане на наказателно преследване само ако непълнолетното лице вече е получило порицание и последно предупреждение, освен ако не става въпрос за сериозни престъпления, при които не се издава порицание и последно предупреждение, или ако непълнолетният не признава, че е извършил престъплението. Порицанието и последното предупреждение имат за цел да предотвратят повторното извършване на престъпление и фактът, че то все пак е било извършено, показва, че опитите да се отклони непълнолетното лице от съдебната система не са дали резултат. Именно затова възбуждането на наказателно преследване в такива случаи обикновено е в интерес на обществото, освен ако няма категорични и безспорни аргументи в обратна посока.

9. Избор на съд, в който да бъде гледано делото

1. Кралската прокурорска служба прилага действащите насоки за магистратите, които взимат решение дали делото да се гледа в Съда на Короната, когато такава възможност съществува с оглед естеството на престъплението и когато подсъдимият не се е признал за виновен. Прокурорите на Короната трябва да препоръчват делото да се гледа в Съда на Короната, когато насоките предвиждат това.
2. Бързото съдопроизводство никога не трябва да бъде единственият аргумент да се иска делото да остане в магистратните съдилища, но прокурорите на Короната трябва да преценят какъв ефект би имало евентуалното

забавяне, ако делото бъде прехвърлено към Съда на Короната, и как то би се отразило на жертвите и свидетелите.

10. Приемане на заявления за признаване на вина

1. Подсъдимите могат да решат да се признаят за виновни по някои, но не по всички обвинения, или пък по различни, вероятно по-малко сериозни обвинения, тъй като настояват, че са извършили само част от престъплението. Прокурорите на Короната трябва да приемат такива заявления само ако са убедени, че въз основа на тях съдът ще произнесе присъда, която отговаря на сериозността на престъплението, особено ако са налице утежняващи обстоятелства. Прокурорите на Короната никога не трябва да приемат заявления за признаване на вина само защото така е удобно.
2. При взимането на решение, дали да приемат такива заявления или не, прокурорите на Короната трябва да се погрижат да бъдат взети под внимание интересите на жертвата и ако е възможно, становището, изразено от нея или от членовете на нейното семейство. Освен това трябва да преценят дали е в интерес на обществото да приемат заявлението за признаване на вина. И все пак окончателното решение изцяло зависи от съответния прокурор.
3. На съда трябва да бъде разяснено на какво основание е призната вината и с какъв мотив е прието заявлението. В случай че подсъдимият се е признал за виновен по повдигнатите обвинения, но въз основа на факти, различни от изложените в подготвеното от прокуратурата дело, и това може да се отрази съществено на присъдата, съдът трябва да бъде приканен да изслуша доказателства, за да прецени какво точно се е случило и да отсъди на тази база.
4. Когато подсъдимият е заявил, че ще помоли съда да вземе под внимание дадено престъпление при определянето на присъдата, но впоследствие откаже да се признае за негов извършител в съда, прокурорите на Короната трябва да решат дали е необходимо да водят наказателно преследване за това конкретно престъпление и да обяснят на адвокатите на защитата и на съда, че съществува такава вероятност.
5. С особено внимание трябва да се разглеждат заявления за признаване на вина, които биха позволили на подсъдимия да избегне задължителното минимално наказание. Когато преценяват дали да приемат предложението подсъдимият да се признае за виновен, прокурорите на Короната трябва да имат предвид, че за някои престъпления могат да бъдат издадени допълнителни разпореждания, но за други – не.

11. Ролята на прокурорите на Короната в определянето на присъдата

1. Прокурорите на Короната трябва да насочат вниманието на съда към:
 - ▶ утежняващи или смекчаващи вината обстоятелства, разкрити при представяне на делото от прокуратурата;
 - ▶ евентуални лични изявления, направени от жертвата;
 - ▶ доказателства за влиянието, което престъплението е оказало върху общността, ако има такива;

- ▶ законови разпоредби или насоки за издаване на присъди, които биха могли да бъдат от полза;
 - ▶ законови разпоредби, свързани с допълнителни разпореждания на съда (например по отношение на противообществените прояви).
2. Прокурорите на Короната трябва да оспорят всяко твърдение на защитата за смекчаващи вината обстоятелства, което е невярно, подвеждащо или уронва нечий престиж. Ако защитата продължава да поддържа твърдението и има вероятност това да се отрази на присъдата, съдът трябва да бъде приканен да изслуша конкретни доказателства, за да установи фактите и да отсъди според тях.

12. Възобновяване на наказателното преследване

1. Хората трябва да могат да разчитат на решенията, взимани от Кралската прокурорска служба. По правило, ако Кралската прокурорска служба уведоми заподозрян или подсъдим, че срещу него няма да бъде водено наказателно преследване или че то е прекратено, с това въпросът приключва и делото не се възобновява. Понякога обаче съществуват основателни причини Кралската прокурорска служба да възобнови наказателното преследване, особено ако случаят е сериозен.
2. Това се случва:
 - a. в редки случаи, когато при повторен преглед на взетото решение стане ясно, че то очевидно е било погрешно и не трябва да бъде поддържано;
 - b. в случаи, при които наказателното преследване е било спряно, за да може да бъдат събрани и подготвени допълнителни доказателства, които се очаква да бъдат осигурени в съвсем близко бъдеще. В такива случаи прокурорът уведомява подсъдимия, че е твърде вероятно наказателното преследване на бъде възобновено; и
 - c. в случаи, при които наказателното преследване е било прекратено поради липса на доказателства, но впоследствие са били открити нови съществени доказателства.
3. В изключителни случаи след произнасяне на оправдателна присъда по сериозно обвинение прокурорът има право с писменото съгласие на директора на държавното обвинение да внесе искане за отмяна на оправдателната присъда в апелативен съд и за повторно изправяне на подсъдимия пред съд в съответствие с Раздел 10 на Закона за наказателното правосъдие от 2003 година.

Доклад
за прокуратурата във Франция

Рада Смедовска
Франсоа Фалети

I. Общи въпроси

Прокуратурата във Франция е натоварена с важната мисия да защитава обществените интереси и да говори от името на обществото в съдебната система; ето защо както отделните прокурори, така и институцията като цяло се ползват от силни гаранции за независимост. Членовете на прокуратурата (наричана също *Ministère Public* и известна още като *Parquet*) следват една стара традиция. Както прокурорите, така и съдиите принадлежат към съдебната власт, но равнището на независимост за всяка от двете категории не е едно и също. Така от една страна те не получават същите гаранции като съдиите (прокуратурите трябва да са свързани с изпълнителната власт, за да прилагат в своята ежедневна работа наказателната политика, определена от правителството), а от друга страна трябва да се ползват с достатъчна автономия и професионална защита, за да провеждат своите разследвания и да вземат своите решения в рамките на добре функционираща съдебна система. Този баланс може да бъде измерен въз основа на правомощията, които те имат в рамките на наказателното съдопроизводство, и на гаранциите, свързани с техните назначения и професионално израстване. Реформите през 1993 и 1994 г. доведоха до съществени подобрения в установеното положение чрез изменения във френската Конституция, закона за магистратурата и наказателнопроцесуалния кодекс. По-долу е очертано положението в момента. Тези промени са се наложили като необходими вследствие на важни медийни дебати по случаи с политическо финансиране от началото на 90-те години, в които са замесени членове на правителството, други политици и бизнесмени; изглежда, че връзката между прокурорите и Министерство на правосъдието не е била достатъчно ясна. Ето защо наказателният кодекс бе изменен, за да бъдат организирани тези взаимоотношения по по-прозрачен начин. В същото време бяха внесени изменения и във Френската конституция, така че Висшият съвет на магистратурата (*Conseil Supérieur de la Magistrature*)¹ да получи повече независимост и правомощия при назначаването и дисциплинарните действия срещу съдии и прокурори.

В търсене на равновесие. Същевременно от дълго време съществува загриженост относно предполагаемо неправомерно въздействие върху прокуратурите от страна на изпълнителната власт. През 1997 г. президентът на Републиката поиска от група експерти под председателството на Пиер Трюш да разработят препоръки за реформиране на връзката между изпълнителната власт и прокуратурата; наблюденията и препоръките, изготвени от комисията Трюш², засягат редица аспекти от ролята на прокуратурата като независима институция.

1 Вж. раздел 4.1 по-долу.

2 Тази комисия (*Commission de réflexion sur la justice*) бе създадена през 1997 г. и оглавена от Пиер Трюш, бивш председател на Касационния съд.

Комисията отбелязва за първи път, че намесата на изпълнителната власт и по-конкретно на министъра на правосъдието в работата на прокуратурата посредством използването на нареждания е породила чувство на „обвързаност“ и зависимост на прокуратурата от изпълнителната власт. В отговор на това тя предлага редица реформи, които да ограничат правомощията на Министърството и на други институции, например чрез ограничаване правото на министъра да дава нареждания по конкретни дела и предоставяне на Висшия съвет на магистратурата на по-големи правомощия да направлява политиката, както и някои мерки, насочени към придаване на повече прозрачност на йерархичните правомощия на Министерството, като например да се изиска от Министерството да приеме национална „политика за наказателно преследване“ („*politique d'action publique*“), за да се насърчи по този начин еднаквото прилагане на законодателството и да се намали произволът – като всъщност се увеличи централният контрол.

Някои от препоръките на комисията Трюш бяха включени в закона от 9 март 2004 г., който внесе изменения в редица разпоредби от наказателния кодекс и наказателнопроцесуалния кодекс, по-специално засягащи организацията на връзките в рамките на йерархията на прокуратурата от най-долното до най-горното равнище. Същевременно други предложения и в частност тези, насочени към увеличаване правомощията на Висшия съвет на магистратурата и засягащи процеса на назначенията, не успяха да получат достатъчна парламентарна подкрепа, за да стане възможно приемането на нова конституционна реформа и други законодателни промени. Дебатите специално изтъкнаха факта, че реформите от 1993-1994 г. осигуриха реално равновесие между двата повода за загриженост, посочени по-горе: от една страна, запазване на връзките между прокуратурата и наказателната политика, и от друга страна, осигуряване на достатъчно гаранции на прокурора, които да допринесат за напълно независима правораздавателна система.

II. Структура и организация на прокуратурата

2.1. Вътрешна структура

Основните подразделения на прокуратурата отразяват до голяма степен организацията на съдилищата. Съществуват 185 окръжни прокуратури, оглавявани от окръжен прокурор (*Procureur de la République*) и прикрепени към окръжните съдилища, в които работят общо 1500 прокурори³ и 5500 съдии; има също

3 Включително окръжни прокурори и техните заместници, главни прокурори към апелативните съдилища и техните заместници, както и Главният прокурор към Касационния съд и неговите заместници.

така и 35 главни прокурори и техни заместници в апелативните съдилища и наказателните съдилища за тежки престъпления (*Cour d'Assises*)⁴ и един главен прокурор към Касационния съд (Върховен съд). Тези 185 окръжни прокуратури са организирани под надзора на 35-те главни прокурори към апелативните съдилища (окръжните прокурори – *Procureurs de la République* – се считат по своя инициатива или при поискване на съответния главен прокурор, който може да нареди повдигането и поддържането на обвинение по определено наказателно производство с писмена инструкция, която следва да бъде приложена по делото и по този начин Съдът се счита уведомен за издаването ѝ. Всеки главен прокурор също така е пряко ангажиран пред апелативния съд, действащ като въззивна инстанция, когато се обжалва присъда на окръжния съд). Главният прокурор към Касационния съд, всеки главен прокурор към апелативните съдилища и всеки окръжен прокурор има екипи от заместници (*substituts*), които също принадлежат към магистратурата⁵.

Прокуратурата се оглавява от министъра на правосъдието, пред когото главните прокурори към апелативните съдилища и Касационния съд са пряко отговорни⁶. Под главните прокурори и под техен надзор се намират окръжните прокурори, които представляват прокуратурата в първоинстанционните окръжни съдилища⁷. Прокурорите могат да изпълняват своите прокурорски функции във всички първоинстанционни съдилища на територията на окръга, в който са назначени⁸, например в специализирани съдилища по трудови (*conseil des prud'hommes*) или търговски спорове (*tribunal du commerce*). Прокурорът може да се явява пред всеки наказателен съд, разглеждащ тежки престъпления или простъпки⁹. В по-общ план всеки окръжен прокурор и всеки главен прокурор към апелативен съд изпълнява йерархична роля по отношение на своя екип от заместници.

4 Наказателният съд е съдебен орган, компетентен да действа като първа и втора инстанция по отношение на най-тежките престъпления. Той се състои от трима професионални съдии и определен брой съдебни заседатели (жури), определяни чрез жребий – те са девет души, когато съдът заседава като първа инстанция, и дванадесет – в рамките на въззивното производство.

5 Във Франция магистратурата включва и съдии, и прокурори, общо повече от 7000 души, които разглеждат и работят по граждански и наказателни дела. Съдиите имат пълна независимост, докато прокурорите работят в йерархична структура. Тяхната обща принадлежност към магистратурата дава възможност на съдиите и на прокурорите да прекарат определен период от своята кариера на всеки един от тези постове. Тя се основава на схващането, че напълно независимата правораздавателна система изисква пълна ангажираност от страна на прокуратурите спрямо основополагащите етични норми, споделяни от прокурори и съдии.

6 Положението на прокуратурата в Касационния съд не се вписва изцяло в паралелната структура спрямо системата на съдилищата, тъй като апелативните прокуратури, които са пряко подчинени на Министерството на правосъдието, не получават нареждания от прокуратурата към Касационния съд.

7 Вж. *Code de Procédure Pénale* [Наказателнопроцесуален кодекс], чл. 39 (1)-(2).

8 Вж. *Code de l'Organisation Judiciaire du 18 Mars 1978* [Кодекс за организацията на съдебната власт от 18 март 1978 г.] [Наричан по-долу Кодекс за организацията на съдебната власт], чл. L311-15.

9 На най-долното стъпало в йерархията са полицейските комисари, които могат да поддържат обвинението в съда за най-леките правонарушения.

Същевременно тези надзорни правомощия оставят на всеки прокурор, на когото е разпределено дадено дело, правото да се изказва свободно пред съда във връзка с него; според стара традиция те могат да правят това, дори ако са получили различни нареждания, които са длъжни да представят пред съда, от своите висшестоящи. В таква редки случаи прокурорът уведомява съда за нарежданията, които е получил, но обяснява, че той лично не ги подкрепя въз основа на собственото си мнение като магистрат. Съдът формира тогава собствено мнение. Независимо че това право не се упражнява често, то е особено важно за прокурорите, които са не просто държавни служители, а също така и част от магистратурата, която има свои специфични етични правила в търсенето на истината. Разбира се, за прокурор, оказал се в подобно положение, е възможно да поиска от административния си ръководител отвод от производството.

Прокуратурата е централизирана, но „неконцентрирана“ институция, което означава, че тя се отличава с йерархична организация, но делегира определени правомощия на своите териториални поделения; независимо че не разполагат с пълна автономия, те разполагат с делегирани правомощия, които могат да упражняват по независим начин. Йерархичната структура на прокуратурата означава, че нарежданията се спускат от висшестоящото към следващото по степен долустоящо звено¹⁰, т.е. Министърът на правосъдието дава нареждания на Главния прокурор, той – на окръжните прокурори, а те на свой ред – на своите заместници. Министърът не дава преки нареждания на прокурорите от окръжните съдилища и не би могъл да го направи. Прокурор, който се намира на определено равнище, е задължен да следва политиката, определена от неговите висшестоящи в йерархията; същевременно поради това, че прокуратурата е „неконцентрирана“, прокурор може да взема решения при прилагането на тази политика на своето конкретно равнище. Отделите в прокуратурата (например специализирани в икономически престъпления или престъпления, извършвани от непълнолетни), не могат да не се съобразяват с насоките и нарежданията на своите висшестоящи, но трябва да ги адаптират към всеки конкретен случай.

Министърът на правосъдието изпълнява и прилага наказателния закон на национално равнище. Той се подпомага от магистрати, действащи като държавни служители без съдебни правомощия, които го съветват при определяне на наказателната политика, съставяне на законопроекта, управление на системата на затворите и пр. На окръжно равнище главните прокурори към апелативните съдилища упражняват надзор над решенията на окръжните прокурори; на територията на апелативния съд, към който е назначен, всеки главен прокурор, подобно на министъра на правосъдието, може да издаде в писмена форма нареждания за повдигане и поддържане на обвинение по делото, които следва да бъдат приложени по него. Те могат да дават нареждания на долустоящи в йерархията прокурори¹¹, като нарежданията следва да са писмени, също както изходящите от министъра на правосъдието. За да изпълняват функциите си, главните прокурори имат право по своя преценка да свикват срещи

10 Вж. Frédéric Debove и François Falletti, *Droit Pénal et Procédure Pénale* (юни 2006 г.).

11 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 37.

на прокурорите под тяхна юрисдикция, за да насърчават хармонизацията в правоприлагането¹². Окръжните прокурори са задължени да прилагат наказателната политика на местно равнище; един от техните ключови инструменти е контролът, който упражняват върху работата на съдебната полиция.

Административният ръководител на прокуратурата може да замени някой от своите заместник-прокурори по конкретно дело дори и след първоначалното му разпределение; той може да назначи чрез делегиране друг заместник и освен това да се изказва самолично в рамките на съдебното заседание¹³. На практика обаче всяка прокуратура е организирана така, че да бъде предварително определена ролята на всеки заместник-прокурор, който по такъв начин знае кои дела ще му бъдат разпределени; в повечето случаи тази организация се спазва и много рядко прокурорът може да бъде преместен да работи по друго дело против волята си.

Поради това, че прокурорите теоретически съставляват единен орган, те могат да бъдат заменени или да работят съвместно в рамките на служебните си задължения – това е т.нар. принцип за взаимозаменяемост (*indivisibilité du Ministère Public*). За разлика от съдиите, които могат да бъдат заменени само в съответствие със строги правни норми, прокурорите биват заменени много по-лесно. Например заместник-прокурорите могат да се редуват по дадено дело, като един ръководи действията на съдебната полиция, друг – разследванията, трети се занимава с доказателствения материал, а четвърти издава постановление за прекратяване на разследването.

Подобна замяна или поделяне на задачите не изискват заповед от висшестоящ прокурор за разпределяне на работата между отделните прокурори¹⁴. Принципът за взаимозаменяемост е абсолютен и дори ако действията на даден заместник-прокурор противоречат на нарежданията на по-висшия прокурор, те ще бъдат разглеждани като действителни и целесъобразни, стига да са в съответствие със законите. (При подобен случай на долустоящия заместник-прокурор могат да се наложат дисциплинарни санкции, но действията му не могат да бъдат отменени.) По този начин разпределянето на дадено дело на определен заместник-прокурор има сериозни правни последици и може да ангажира цялата прокуратура.

Управление на изпълнението. Всеки окръжен прокурор следва да държи главния прокурор към апелативния съд в течение относно по-сложните дела, както и по някои по-общи въпроси, свързани с наказателната политика.

12 Вж. *Rapport au Président de la République de la commission de réflexion sur la justice* (Доклад до Президента на Републиката от Комисията за разглеждане насоките на съдебната реформа) (1997 г.), който може да се открие на: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/974072100/index.shtml> (наричан по-долу *Доклад на комисията Трюи*).

13 Не съществуват уредени в закона стандарти относно разпределянето и възлагането на дела. Налице са само вътрешни организационни решения, вземани от административния ръководител (Главния прокурор към апелативния съд или окръжния прокурор на местно равнище по отношение на съответните им заместници).

14 Вж. Laurent Lemesle и Frédéric-Jérôme Pansier, *Le Procureur de la République* (1998), 43.

2.2. Бюджетен процес

Бюджетът на дадена прокуратура се отпуска съгласно техническа процедура на местно, областно и национално равнище. Политическите обсъждания се провеждат ежегодно пред Парламента въз основа на предложение, внесено от министъра на правосъдието. Всеки съд определя своите финансови ресурси и прави предложение или препоръка до Министерство на правосъдието през пролетта; след това общият бюджет на министерството се обсъжда в Парламента между октомври и декември. В началото на следващата година всеки съд и прокуратурата към него получават общ бюджет, като решението за неговото изпълнение се приема съвместно от председателя на съда и ръководителя на прокуратурата към него. Всяко от 35-те апелативни съдилища обобщава бюджетните нужди на различните окръжни съдилища на областно равнище и въз основа на общо решение на главния прокурор и председателя на апелативния съд ги внася в Министерство на правосъдието. Така прокуратурите нямат отделни бюджети – което също е функция от общото възприемане и на съдиите, и на прокурорите като магистрати.

През 2003 г. бе въведена нова система за подготвяне на бюджета, а именно програмно бюджетиране за петгодишен период, като бюджетът за 2003 г. съставлява една пета от разполагаемите средства за периода.

Касае се за специална финансова инициатива, поискана от правителството с оглед подобряване функционирането на съдилищата и на цялата съдебна система; бюджетната програма обаче трябва всяка година да се утвърждава и осъвременява от парламента по традиционния начин.

Бюджетът на магистратурата за 2003 г. е със 7,43 % по-висок от предходната година; оттогава насам всяка година се приемат увеличения в същия размер. От наличната информация не става ясно какъв дял от средствата се насочва към прокуратурата в сравнение със съдебната власт и дали изобщо се прави такова разграничение.

2.3. Правно положение на главния прокурор

На национално равнище няма главен прокурор; по-скоро министърът на правосъдието е ръководител на прокуратурата. Главният прокурор към Касационния съд, макар на теория да заема най-висшата длъжност, има правомощия само по отношение на този съд. 35-те областни главни прокурори към апелативните съдилища са равни помежду си.

Министърът на правосъдието е член на правителството и политически назначено лице. Той не е непременно и член на Парламента. В своето министерство министърът получава съдействие от държавни служители, специалисти по наказателно, гражданско право, бюджет и други въпроси, свързани с упра-

влението на прокуратурата; някои от тях традиционно се назначават от Министерство на правосъдието измежду представители на магистратурата.

2.4. Правно положение на отделните прокурори

Главните прокурори към апелативните съдилища и окръжните прокурори към първоинстанционните окръжни съдилища, както и техните заместници (*substituts*), са магистрати и прокурори. По дела за простъпки (най-леките престъпления) работят полицейски служители под надзора на съответния окръжен прокурор. Правното положение на главния прокурор и на прокурорите е почти еднакво, освен по отношение процедурата за назначаването им.

Назначаване: Главните прокурори към апелативните съдилища се номинират пряко от Министерския съвет (правителството) и се назначават с указ на президента на Републиката; Висшият съвет на магистратурата не участва в тяхното назначаване. Президентът на републиката може да се съобрази или не с препоръката на правителството. Главният прокурор трябва да бъде магистрат и почти винаги е прокурор. Всички останали прокурори се назначават с указ на президента след допитване до Висшия съвет на магистратурата. Този метод за назначаване на главни прокурори към апелативните съдилища понякога е пораздал въпроси относно неправомерното влияние от страна на изпълнителната власт върху професионалното израстване на прокурорите предвид на различните методи за назначаване; същевременно се преценява, че е важно да се запази по-специален начин за назначаването на главни прокурори поради техните отговорности при изпълнението на наказателната политика.

В рамките на прокуратурата съществува йерархична система от рангове по назначение, определена с постановление на министъра на правосъдието. Има две степени: по-високата първа степен и по-ниската втора степен. По-ниската степен е за магистрати в началото на професионалния им път. След седем години те могат да кандидатстват за по-високата степен, ако получат одобрение от комисията по повишенията¹⁵. Около 10 % от магистратите се разглеждат като стоящи над тези две степени и се класират „извън йерархията“ („*hors hiérarchie*“).

Като се има предвид, че списъкът на прокурорите „*hors hiérarchie*“ бе съществено разширен през 2002 г.¹⁶, може да се приеме, че една от целите на реформата е да осигури повече възможности за професионално израстване на прокурорите с оглед на демографските тенденции.

15 Вж. по-долу абзаца за повишенията.

16 Вж. *Décret pris en Conseil des Ministres—1^{er} janvier 2002* [Постановление на Министерски съвет № 2001-1380 от 1 януари 2002 г. (за изменение на Постановление № 93-21 от януари 1993 г.)], 1 януари 2002 г.

Много прокурори започват кариерата си след завършване на висше образование и участие в конкурс за двегодишно обучение в Националната школа на магистратурата (*Ecole Nationale de la Magistrature*). След това те могат да изберат дали да работят като съдии или като прокурори. Това е основният начин за набирането на прокурори. Освен това¹⁷ е възможно обявяването на специални конкурси за достъп до програмата за обучение в Националната школа на магистратурата за някои категории лица с известен професионален опит.

Също така е налице възможност за пряк достъп до магистратурата; тази възможност обаче е ограничена за малък процент от назначенията (от 5 до 10 %)¹⁸. За да бъдат назначени направо във втората степен, кандидатите трябва да са на възраст най-малко 35 години, да отговарят на общите условия (да притежават диплома за завършено юридическо образование, френско гражданство и пр.) и да имат седем години „професионален стаж, който ги определя като изключително подходящи да изпълняват съдебни функции“. За назначаване на първа степен кандидатите трябва да отговарят на същите общи условия с тази разлика, че минималният им стаж трябва да е 17 години.

Назначенията по тази процедура се извършват след задължителни допитвания до комисията по повишенията, която изпълнява ролята на комисия за подбор; нейното становище е обвързващо¹⁹. Комисията определя ранга и длъжността, на които могат да бъдат назначени кандидатите; по нейна преценка кандидатът може да бъде задължен да премине предварително обучение за определен период от време или стаж, преди да встъпи в длъжност.

Могат също така да се организират специални конкурси за хора с опит, като броят места зависи от нуждата от нови магистрати.

За всички форми на назначения кандидатите трябва да пребивават постоянно в района на службата, в която ще бъдат назначени, освен ако Министерството на правосъдието не направи изключение след допитване до главния прокурор към апелативния съд²⁰. С оглед на назначението е възможно да бъде взето предвид семейното положение на кандидата²¹.

Несменяемост. Магистратите в прокуратурата се назначават за постоянно, независимо че за разлика от съдиите теоретично могат да бъдат премествани на друга длъжност с оглед нуждите на прокуратурата²². Съдиите никога не могат

17 Кандидатите трябва да отговарят на общите условия за допускане до конкурса: призната диплома за завършено 4-годишно обучение по право; френско гражданство; гражданска дееспособност; отбита военна служба; добро физическо състояние.

18 Вж. *Ordonnance n°58-1270 du 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature* [Закон от 1958 г. за правното положение на магистратурата] [по-нататък наричан Закон за правното положение на магистратурата], чл. 22.

19 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 25, раздел 2 (1).

20 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 13.1.

21 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 29.

22 Това може да се случи, ако е налице неотложна нужда от допълнителна подкрепа в друга прокуратура. На практика през последните 50 години има много малко подобни примери. Висшият съвет на магистратурата също така следи отблизо подобни решения, за да се увери, че не се касае за прикрити дисциплинарни мерки.

да бъдат премествани – било в друг град, било в друга област на дейност – без тяхното съгласие. На практика прокурорите сменят длъжността си само по тяхно желание и най-вече когато искат повишение.

От 2002 г. насам към председателите на съдилища и ръководителите на прокуратури се прилага ново правило: те се назначават за срок от седем години без право на преназначаване на същата длъжност и в същия град. Това правило произлиза от желанието за подобряване обмена на опит на национално равнище и избягване придобиването на бюрократични навици.

Когато мандатът им изтече, окръжните прокурори автоматично се назначават в прокуратурата към апелативния съд, на територията на който са били прокурори на местно равнище; същевременно в края на седемгодишния си мандат окръжният прокурор може да бъде назначен и другаде и по-специално – на по-висока длъжност.

В края на седемгодишния им мандат главните прокурори могат да бъдат назначени на всяка длъжност, съответстваща на ранга им, като на практика най-често се назначават в Касационния съд (Върховен съд). Както бе обяснено по-горе, прокурорите, които не са нито главни, нито окръжни прокурори, нямат определен мандат и най-често се местят поради повишение.

Прокуратурата може да премества отделни прокурори на различни длъжности, за да осигури доброто функциониране на системата като цяло²³. Преместванията в изключителни случаи винаги се решават от министъра на правосъдието. На практика те не са често явление и обикновено прокурорите се местят по свое желание. Прокурорите също така могат да обжалват преместванията против тяхната воля пред съответния административен съд, като този процес спомага да не бъдат използвани преместванията като форма на скрита дисциплинарна мярка.

Други гаранции. Докато заемат длъжността си, прокурорите се ползват от определени гаранции по отношение на професионалното си поведение. Прокурорът може да се изказва пред съда по съвест, дори и да е получил други нареждания от своите висшестоящи; той е задължен да представи писмените нареждания, които е получил, за да избегне дисциплинарно наказание, но въпреки това може да изложи собствените си виждания. Прокурорите гледат на това правило като на много важна гаранция за професионалната си автономия²⁴.

В допълнение към обичайните норми за физическа неприкосновеност, съдържащи се в Наказателния кодекс, магистратите се ползват и от гаранции срещу заплахи и всякакъв вид нападения евентуално насочени срещу тях при изпълнение на своите служебни задължения²⁵. Държавата осигурява обезщетение за

23 Тук се наблюдава разлика в сравнение с положението на съдиите, които са защитени от премествания не по собствена воля.

24 Въпреки голямата му важност за професията, рядко има позовавания на това правило, отчасти поради това, че то е особено старо, формулирано за първи път преди няколко века.

25 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 11.

всяка пряко нанесена им вреда във всички случаи, които не са обхванати по друг начин от пенсионното законодателство.

Повишение. Увеличаването на заплатите не се разглежда като повишение, а по-скоро като административна мярка; повишенията в ранг следват трите степени, описани по-горе (втора степен, първа степен и „извън йерархията“). Дори в рамките на същия ранг назначаването за ръководител на прокуратура (т.е. за окръжен или главен прокурор) също се разглежда като повишение. Към прокурори и съдии се прилагат еднакви правила за повишение. Правилата за повишение не се прилагат към магистратите извън йерархията (*hors hiérarchie*)²⁶. Преминаването към по-висок ранг е възможно само след като магистратът е прослужил определен срок на по-ниския ранг²⁷. Магистратът трябва да бъде вписан в специален списък на повишенията, изготвян от комисията по повишенията²⁸. В състава на Комисията влизат председателят на Касационния съд (който е и неин председател), главният прокурор към Касационния съд, главният инспектор на съдебните служби, двама магистрати от Касационния съд с най-висок ранг, които са избрани от всички магистрати извън йерархията в Касационния съд, двама председатели на апелативни съдилища и двама главни прокурори към апелативни съдилища, както и още десет други магистрати. Комисията заседава при закрити врати.

Списъкът, изготвян от Комисията, се представя формално за подпис на президента на Републиката.

С изключение на магистратите от касационния съд, никой магистрат не може да бъде повишен в първа степен на служба в съд, където е служил в продължение на повече от пет години²⁹. Магистратите не могат да бъдат повишавани в длъжност окръжен прокурор, ръководител на прокуратурата към съда, в който са назначени³⁰. Тези правила са създадени за насърчаване на мобилността в страната.

Магистратите, неполучили повишение, остават на същата длъжност.

Повишенията се извършват с президентски указ. Решение за повишение се взема по препоръка на Министъра на правосъдието след допитване до органа на ВСМ, компетентен по отношение на прокурорите³¹. Становището на ВСМ не е обвързващо за министъра на правосъдието. Както бе посочено по-горе, Вис-

26 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 39 (1).

27 Вж. *Décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n°58-1270 du 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature* [Постановление на Съвета на министрите № 93-21 от 7 януари 1993 г. за прилагане на Закон за правното положение на магистратурата] [наричано по-долу Постановление за прилагане на Закон за правното положение на магистратурата], чл. 12.

28 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 2. Комисията е една и съща за прокурори и за съдии.

29 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 2 (2).

30 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 2 (5). Следователно има една и съща Комисия за прокурори и за съдии.

31 За ВСМ вж. раздел 4.1. по-долу.

шият съвет на магистратурата трябва да даде становище преди назначаването на всеки прокурор с изключение на нов главен прокурор. Ролята на комисията по повишенията се ограничава в това да изготвя ежегоден списък с магистрати от най-ниския до най-високия ранг, имащи право да бъдат повишени съгласно техните стаж и компетентност.

Ограничения за външни дейности. И прокурорите, и съдиите имат еднакви ограничения за външни дейности и членства. Длъжността магистрат е несъвместима със следните³²: длъжност на държавна служба; всякаква професионална или друга възмездна дейност³³; национална или европейска парламентарна служба; представителство в Икономически и социален съвет³⁴; длъжност като окръжен или общински съветник; работа като адвокат, нотариус, съдия-изпълнител, съдебен регистратор в търговски съд³⁵ или администратор в същия окръг на съда, в който магистратът е прослужил над пет години. Магистратите могат да бъдат назначавани за министерски съветници с разрешение на Министъра на правосъдието и съгласието на заинтересования магистрат³⁶.

На прокурорите се забранява да участват в политически демонстрации или да изразяват гледни точки срещу републиканската форма на управление, или по друг начин да участват в демонстрации, несъвместими със задълженията, произтичащи от длъжността им, или да упражняват всякакъв вид дейност, която би могла да възпрепятства нормалното функциониране на съдебните органи³⁷. Магистратите обаче могат да членуват в профсъюзни организации³⁸. Съществуват няколко профсъюзи на магистрати, които включват както съдии, така и прокурори и работят за защита и насърчаване на общите интереси на професията. Съответното им влияние може да бъде оценено по време на избори за Висш съвет на магистратурата и комисия по повишенията; обикновено участието в такива избори е високо поради важността им за магистратите.

32 Закон за правното положение на магистратурата, чл. 8.

33 Може да бъде разрешен отпуск за целта по преценка на председателя на съда, ако дейността не накърнява достойнството или независимостта на магистратите или ако е с цел обучение.

34 Икономическият и социален съвет е консултативно събрание, съставено от представители на главните икономически и социални отрасли на дейност, с които правителството е задължено да се консултира по определени въпроси; съветът може също така да предприема собствени действия по определени въпроси от неговата компетентност.

35 Съдебен орган, съставен от съдии, избрани от търговци, и компетентен да се произнася по спорове между търговци, както и по случаи, отнасящи се до търговски сделки и фирмена несъстоятелност.

36 Вж. **Постановление на Министерския съвет за прилагане на Закон за правното положение на магистратурата**, чл. 6.

37 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 10.

38 Вж. *Décret n°82-447 du 28.05.1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique* [Постановление относно правото за членуване на държавните служители в профсъюзни организации, 28 май 1982 г.] [**наричано по-нататък** **Постановление относно членуването на държавните служители в профсъюзни организации**].

2.5. Лична отговорност на прокурорите

Оценяване. Работата на всеки прокурор се оценява на всеки две години³⁹, освен оценяването при повишение. Работата на главните прокурори не подлежи на оценяване⁴⁰.

Главните прокурори оценяват работата на прокурорите към съдилищата на тяхна територия, а също така и работата на своите заместници и заместниците на окръжния прокурор. Окръжният прокурор формулира препоръки относно заместниците си до главния прокурор. Оценяването се изготвя във формата на доклад, съставен от главния прокурор, в който са взети предвид сведения, с които самият той разполага или е получил от окръжните прокурори. Оценяването включва описание на длъжността, придружено от общи коментари относно изпълнението на прокурора и евентуалната необходимост от допълнително обучение. Копие от оценката се изпраща на министъра на правосъдието.

Ако прокурорът не е съгласен с оценяването, той може да поиска преразглеждането му от главния прокурор към апелативния съд. Ако молбата му не бъде удовлетворена, той може да се обърне към комисията по повишенията. Ежегодно се наблюдават ограничен брой подобни случаи.

Дисциплинарно производство: Прокурорите носят дисциплинарна отговорност в случай на неизпълнението на служебните си задължения или нарушения на задължението за почтеност, достойнство и добро поведение. Това се отнася както за професионалния, така и за личния им живот; изготвени са етични правила, които да осигурят доверието на гражданите в прокурорите⁴¹. Положението на прокурора в йерархията на прокуратурата също може да окаже въздействие върху оценяването на неговото поведение. Главният прокурор към апелативен съд може да сезира Министерство на правосъдието при неуместно поведение или простъпки от страна на прокурори⁴².

Дисциплинарните мерки могат да включват официални производства и санкции или неофициални предупреждения. Главният инспектор на съдебните служби, председателите на съдилища, главните прокурори и ръководителите на дирекции в Министерство на правосъдието могат да отправят предупреждение към всеки подчинен прокурор. Главният прокурор към апелативен съд може да отправи такова предупреждение към всеки прокурор от неговия апелативен съд. Предупреждението следва да бъде мотивирано; няма фиксирани насоки във връзка с него, но Министерство на правосъдието разпространява информация до административните ръководители относно санкциите, които да бъдат налагани за дисциплинарни нарушения, с оглед установяването на обща практика. След изтичане на три години предупреждението се заличава от слу-

39 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 12 (1).

40 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 39.

41 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 43.

42 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 63 (1-2).

жебното досие на прокурора, ако междуременно той не е получавал нови предудждения или не са му били налагани официални дисциплинарни наказания⁴³.

Министърът на правосъдието провежда официалните дисциплинарни производства срещу прокурори⁴⁴. Когато са налице основания за започване на дисциплинарно производство, министърът на правосъдието трябва да се обърне към главния прокурор при Касационния съд в качеството му на председател на дисциплинарния съд за прокуратурата в рамките на Висшия съвет на магистратурата. Министърът може по препоръка на висши прокурори и след консултации с Висшия съвет на магистратурата временно да отстрани даден прокурор от изпълнение на служебните му задължения до вземането на окончателно решение⁴⁵.

Компетентният дисциплинарен състав за прокуратурата се председателства от главния прокурор към Касационния съд. Съставът провежда срещи и заседания при закрити врати; обвиненият прокурор може да се подпомага от адвокат и има достъп до делото с доказателства срещу него. След решението е възможно обжалване пред Държавния съвет⁴⁶.

Министърът може да не налага дисциплинарна санкция, без предварително да се консултира с групата за прокуратурата във Висшия съвет на магистратурата⁴⁷, а ако възнамерява да наложи по-сериозна санкция от Съвета, трябва отново да се консултира с него⁴⁸. В останалите случаи решението на Висшия съвет на магистратурата не е обвързващо за министъра. В повечето случаи обаче министърът следва препоръките на ВСМ. Комисията Трюш препоръча министърът на правосъдието да бъде задължен да внася всички предложения за дисциплинарни наказания в Съвета и да бъде обвързан от решението на ВСМ⁴⁹. Това предложение се основава предимно на убеждението, че е по-добре да има два отделни решаващи и контролиращи органа. На практика министрите използват много внимателно своите дисциплинарни правомощия и обикновено следват становището на дисциплинарния съвет.

Дисциплинарите санкции включват: порицание с вписване в служебното досие; преназначаване или преместване; отнемане на функции; понижаване в ранг; понижаване в пост; временно отстраняване от длъжност за срок от една година с частично или пълно спиране на възнаграждението; предсрочно пенсиониране; или отстраняване от длъжност със или без право на пенсия⁵⁰.

43 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 44 (2).

44 За разлика от това дисциплинарите производства срещу съдиите се провеждат от Висшия съвет на магистратурата.

45 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 58 (1). Ако обаче Висшият съвет на магистратурата не бъде консултиран в рамките на два месеца, временното отстраняване се отменя. Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 58 (2).

46 Държавният съвет (*Conseil d'Etat*) е административен съд, който разглежда нарушенията на административни норми от изпълнителни или административни власти.

47 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 59.

48 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 66.

49 Вж. Доклад на комисията Трюш, по-горе, бележка 12.

50 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 45.

Спрямо прокурор може да бъде приложена само една от тези санкции, дори да е извършил множество нарушения⁵¹. Някои от санкциите обаче – отнемане на функции, понижаване в ранг, временно отстраняване от длъжност за срок от една година с частично или пълно спиране на възнаграждението – могат да бъдат съчетани с преназначаване или преместване⁵².

Дисциплинарните производства не са много чести (по-малко от 50 годишно); ръководителите на прокуратурите обаче много внимателно следят за укоримо поведение на прокурорите съгласно дисциплинарния кодекс.

Гражданска и наказателна отговорност. Прокурорите носят обща гражданска отговорност за грешки, допуснати при упражняване на служебните им задължения, но само за „лични пропуски и грешки“⁵³. Държавата обаче е „задължена да поправя вреди, причинени вследствие на неправилното функциониране на съдебната система. Отговорността може да се изисква само за най-тежки простъпки или случаи на отказ от правосъдие“⁵⁴; тук се включват вреди, причинени от отделните прокурори при изпълнение на служебните им задължения, като в тези случаи те носят гражданската отговорност към държавата.

Магистратите носят същата наказателноправна отговорности като обикновените граждани; те нямат специален имунитет. Същевременно прокурорите имат граждански и наказателен имунитет за изказванията си в зала⁵⁵.

Досега не е приеман етичен кодекс на прокурорите или техните административни структури, включително Висшият съвет на магистратурата, въпреки че през 2003 г. Министърът на правосъдието състави работна група за разглеждане на този въпрос и формулиране на препоръки относно изясняването и приемането на етични правила в отговор на скорошни случаи с прокурори, обвинени в измама и детска порнография по Интернет⁵⁶.

Висшият съвет на магистратурата приема като свое задължение текущия преглед на етичното поведение на прокурорите, тъй като има достъп до досиетата на магистратите в хода на назначаването им и дисциплинарните производства, водени срещу тях; той обаче няма официален мандат за прилагането на етичен кодекс.

51 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 46 (1).

52 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 46 (2).

53 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 11 (1).

54 Вж. Кодекс за организацията на съдебната власт, чл. **L. 781, ал. 1.**

55 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 5. Кодексът за организацията на съдебната власт уточнява, че „прокуратурата може да дава мнения, които смята за подходящи с оглед правилното правораздаване“. В това отношение прокурорите се ползват с по-голям имунитет от съдиите.

56 Работната група се ръководи от Жан Кабан, бивш служител в Касационния съд.

2.6. Обучение

Бъдещите прокурори и съдии се обучават в Националната школа на магистратурата (*“Ecole Nationale de la Magistrature”*)⁵⁷. Студентите в нея се наричат „стажанти“ (*auditeurs de justice*) и се приемат за принадлежащи към съдебните органи⁵⁸. Стажантите полагат клетва да служат на правосъдието и да пазят поверителна информацията, която им се дава; те получават възнаграждение и участват в различните дейности на прокуратурата и съдилищата, а също така носят всички видове отговорност.

Студентите се приемат с конкурс или след пряко назначаване от министъра на правосъдието въз основа на обвързваща препоръка от комисията по повишенията⁵⁹. Министърът назначава студентите, получили най-високи резултати от приемния конкурс или при пряк подбор в рамките на ограничения брой налични места.

Конкурсът включва писмен и устен изпит, а кандидатите⁶⁰ се класират в три отделни категории по възраст и опит⁶¹. Министърът на правосъдието може да назначава пряко в Школата на магистратурата студенти с определен професионален или правен опит въз основа на обвързваща препоръка от комисията по повишенията⁶².

Обучението в Школата на магистратурата е двегодишно. По време на обучението стажантите провеждат стажове в своите области на специализация. Там те участват в съдебни дейности под ръководството на действащи магистрати, но нямат делегирани правомощия. Така те могат да съдействат на съдиите-следователи по делото; да подпомагат прокурори при отделни действия в рамките на наказателния процес; да участват (с консултативен глас) в съдебни разисквания в граждански и наказателни съдилища (които разглеждат тежки

57 Тази школа също подготвя магистрати от други страни, с които Франция е сключила Споразумение за сътрудничество в областта на правосъдието (*Accord de coopération en matière de Justice*).

58 Вж. Закон за правното положение на магистратурата.

59 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 15.

60 Всички кандидати трябва да са с френско гражданство, завършено висше образование, да са отбили военната си служба и да са в добро физическо състояние. Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 16.

61 Трите категории са следните: кандидати на възраст до 27 години с диплома от висше училище; държавни служители до 40-годишна възраст; кандидати на 40-годишна възраст и по-висока с най-малко осем години професионален опит в териториалната структура на административен орган или друг професионален правен опит.

62 Три са категориите лица, които се допускат до такова пряко назначаване от министъра: лица на възраст между 27 и 40 години, които, освен че отговарят на общите изисквания за участие в конкурса, притежават и четиригодишен професионален опит в правната, икономическата или социалната област; лица с докторска степен по право и друга диплома за висше образование; както и лица с диплома по право, които най-малко три години са провеждали изследвания в правната област в рамките на висше училище. Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 18-I.

правонарушения, различни от тежките престъпления); а също така да участват в разисквания в наказателния съд⁶³.

В края на обучението си стажантите се явяват на изпит, въз основа на него изпитната комисия изготвя списък с назначения на конкретни длъжности, който се внася за обнародване от Министъра на правосъдието. Изпитната комисия при завършване обучението в школата е независим изпитен орган, който изготвя списък, внасян в Министерство на правосъдието; този списък е обвързващ.

Школата на магистратурата предлага също и избираемо продължаващо обучение за магистрати. Това обучение се осигурява под формата на семинари, стажове, срещи и дискусии. Тези обучения се радват на голяма посещаемост от прокурорите, които оценяват тяхното качество и разнообразие, особено ако възнамеряват да се специализират по-задълбочено или да преминат на нова длъжност.

Школата на магистратурата се управлява автономно под надзора на Министерство на правосъдието, което отпуска бюджета ѝ.

При организиране на своите обучения Школата на магистратурата се ползва с висока степен на автономия, гарантирана от председателя на касационния съд, който председателства нейния управителен съвет.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокуратурата в рамките на наказателното производство

Прокуратурата образува наказателното производство и следи за прилагането на закона⁶⁴. Тя е компетентна по всички видове нарушения на наказателния закон, както и по престъпления, извършени от президента или членове на правителството⁶⁵; специализирани прокурори са компетентни по отношение на военните престъпления, които се разглеждат пред военен съд както в мирно, така и във военно време. Във всяко друго отношение прокуратурата има монопол върху образуването на наказателното производство⁶⁶.

63 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 19.

64 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 31.

65 Последните биват съдени от специално установени за тази цел съдилища: Висшият съд (*Haute Cour de justice*) за президента и Съдът на републиката (*Cour de justice de la République*) за членове на правителството.

66 Възможността за пострадалото лице да се яви пред съдията-следовател по делото или пред съда като граждански ищец и да предяви иск за вреди често се разглежда като изключение от монопола на прокуратурата върху наказателното производство. Вж. Frédéric Debove и François Falletti, *Droit Pénal et Procédure Pénale* (2006). Вярно е, че граждански иск може да

Прокуратурата получава жалби и сигнали за конкретни престъпления и решава какви действия да бъдат предприети⁶⁷. Преди да вземе решение да започне или не наказателно преследване, прокуратурата е задължена да събере необходимите доказателства за това, че е извършено престъпление и извършителят му е известен.

Дейностите по разследване се предприемат от прокурори или съдии-следователи в зависимост от естеството и тежестта на престъплението⁶⁸. Съдиите-следователи невинаги участват в следствени дейности, тъй като тяхното участие е задължително само при разследването на по-тежки престъпления, докато при по-леките те се намесват само по изрично искане на прокуратурата. И двете институции могат да дават нареждания на съдебната полиция в хода на разследването. На практика голяма част от разследването често се делегира на съдебната полиция; полицията обаче трябва да държи прокурора или съдията-следовател в течение на текущите следствени действия, особено ако са необходими задържания, и да им представя подробен отчет при приключването на следствените действия. Целите на разследването се определят от магистратите, които трябва да прегледат резултатите и да определят графика на последващите следствени действия.

Започване на наказателно преследване по усмотрение. Независимо от това, кой орган упражнява надзор над първоначалното разследване, именно прокуратурата решава дали да внесе обвинение в съда, освен ако с делото не е натоварен съдия-следовател (в този случай прокурорът само дава становище, а съдията-следовател трябва да реши дали да внесе делото за разглеждане в съда или не). При вземането на решение прокурорите прилагат дискреционен принцип за предаване обвиняемия на съд (*principe d'opportunité des poursuites*). Това е част от съзнателния опит на Парламента да даде на прокурорите право да подбират делата по собствена преценка, като се признава, че на практика не е възможно да се преследва всяко престъпление⁶⁹. Дискреционният принцип дава право на прокуратурата да прекратява наказателни производства „без последствие“ (*classement sans suite*) до голяма степен по своя собствена преценка; наказателните съдилища нямат право да критикуват решенията на прокуратурата за това, дали да се образува и/или прекрати наказателното производство и дали да се предаде или не обвиняемият на съд⁷⁰.

бъде предявен по всяко време и може да придружава наказателното съдопроизводство, започнато от прокурора, съгласно Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 85. Гражданският ищец може да поиска от съдията-следовател по делото да предприеме определени действия, които законът изрично изброява: да разпита и изслуша гражданския ищец, да разпита свидетели, да призове всички страни и свидетели по даден случай за съвместно изслушване пред съдията-следовател. Това обаче всъщност не съставлява независимо правомощие за започване на наказателно преследване и в никакъв случай не ограничава възможността на прокуратурата за независимо действие, тъй като поведението на гражданския ищец не е обвързващо за прокуратурата. Вж. Lemesle и Pansier, *supra* бел. 14, 48.

67 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 40.

68 Френското наказателно право различава три степени на престъплението: престъпления (*crimes*), правонарушения (*délits*) и простъпки (*contraventions*).

69 Вж. Доклад на комисията Трюш, по-горе, бел. 12.

70 Решение на Касационния съд, 21 май 1979 г. Вж. също Решение на Касационния съд, 21 сеп-

Около една трета от всички разследвания се прекратяват „без последствие“⁷¹. Това включва случаи, в които извършителят на престъплението не е установен, в които съдебната полиция първоначално е започнала разследване, което впоследствие е било прекратено поради недостатъчно доказателства, или в които са били предприети други действия (медиация, обезщетяване на пострадалия, предупреждение), а също така и жалби срещу поведение, което не съставлява престъпление или за което е изтекла абсолютната погасителна давност⁷².

Съществуват ограничени средства за изискване на наказателно преследване, ако отговорният прокурор не желае това. Пострадалият, който не е доволен от прокурорското решение за прекратяване на производството, може да подаде жалба до Главния прокурор към апелативния съд, който на свой ред да издаде писмено нареждане за наказателно преследване до съответния окръжен прокурор. Освен това една от основните гаранции срещу произволни решения е възможността пострадалите да поискат от съдия-следователя да проведе разследването по делото. Голям процент от случаите, представени пред съдии-следователи, са именно в резултат от такива искания на пострадали лица (често в случаи на измама, свързана с търговски интереси, или случаи, свързани с частноправни сделки). При това положение съдията-следовател трябва да прецени дали е налице престъпление, дори прокурорът вече да е прекратил производството. Това е много действена гаранция срещу злоупотреба с дискреционния принцип от страна на прокурорите. В края на разследването съдията-следовател решава дали делото ще бъде внесено в съда, а пострадалият ще получи разрешение да се яви на делото и да поиска гражданскоправно обезщетение.

Прилагането на дискреционния принцип от страна на прокуратурата бе систематизирано през последните години с оглед постигане на повече прозрачност; сега административните ръководители на прокуратурите попълват статистически формуляри за определяне на различните случаи, в които същият е бил прилаган, и посочват използваните при това методи.

Контрол на текущите производства. Прокуратурата играе централна роля по време на съдопроизводството. Тя може да призове свидетели и експерти, които да дадат показания, и да задава въпроси на подсъдимия, свидетелите и експертите, които участват в съдебното заседание. Прокурорът „трябва да бъде изслушан“⁷³ и всеки съдебен акт, в който не е регистрирано присъствието на представител на прокуратурата, трябва да бъде обявен за недействителен⁷⁴. Прокурорът също така може да отправя официални искания и твърдения пред съда във връзка с определянето на наказанието.

тември 1993 г. (според което дискреционният принцип не нарушава чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека).

71 Вж. „*Les chiffres-clés de la justice*“, статистически данни на Интернет сайта на френското Министерство на правосъдието, на адрес www.justice.gouv.fr.

72 Вж. Lemesle и Pansier по-горе, бел. 14, 65-66.

73 Вж. Решение на Касационния съд от 8 юли 1972 г.

74 Вж. Решение на Касационния съд от 14 февруари 1991 г.

След постановяване на присъдата и определяне на наказанието. Прокуратурата притежава определени правомощия дори след постановяване на присъдата. Тя следи за прилагането на решенията⁷⁵ и присъдите и за тази цел може да поиска съдействието на правоприлагащите органи (*la Force Publique*)⁷⁶. Прокурорът има право да поиска от полицията да започне издирване на осъдените и да се произнесе по тяхното задържане преди изпращането им в местата за лишаване от свобода. Той също така препраща нужната информация до администрацията по приходите, ако се касае за събиране на наложена глоба. Прокуратурата привежда в изпълнение присъдата на компетентния съд, когато тази присъда включва например полагане на общественополезен труд или експулсиране от Франция. Прокуратурата обаче не е оправомощена да изпълнява съдебни решения по граждански, финансови или митнически спорове. Освен това създаването на специална съдийска институция за изпълнение на присъдите⁷⁷ очерта тенденция към намаляване участието на прокуратурата в изпълнение на наказанията: административните съвети работят все повече пряко под надзора на такива специализирани съдии при изпълнението на присъди, произнесени от наказателните съдилища. Това представлява съществена промяна.

Прокуратурата (и други институции) може да отложи по собствена преценка изпълнението на някои присъди със срок до три месеца и може да предложи на съда да отложи изпълнението на присъди със срок, надвишаващ три месеца⁷⁸.

3.2. Връзки със съда на етапа на досъдебното производство

Прокурорът може да постанови по своя преценка задържане на заподозрения за 24 или 48 часа; задържането за по-дълъг срок изисква решение от съдия при определени категории дела⁷⁹. По подобен начин се изисква одобрението от съдия за определяне размера на гаранцията или за използване на специални разузнавателни средства спрямо заподозрени лица. Решенията могат незабавно да бъдат обжалвани пред апелативния съд в рамките на бързо производство.

Прокурорите могат да постановяват претърсвания и изземвания само въз основа на съдебно произнасяне, освен в извънредни случаи и при наличието на заварено правонарушение (*flagrant délit*)⁸⁰, като подобни действия се уреждат от правилата за защита на личния живот. Като правило сведения или доказателства, събрани в нарушение на тези правила, не се допускат от съда. Като длъжностно лице, натоварено с надзора при прилагането на закона, прокуро-

75 Вж. Кодекс за организацията на съдебната власт, чл. 32.

76 Полицейски и военни служители на разположение на правителството; ролята им се изразява основно в поддържане на обществения ред, спазване на закона и изпълнение на присъди.

77 Това е съдия от първоинстанционния съд с тригодишен мандат, който може да бъде подновяван.

78 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 708.

79 Такива категории дела включват свързаните с организираната престъпност и тероризма.

80 Налице е „*flagrant délit*“, когато току-що е било извършено престъпление или правонарушение. В такива случаи полицията има увеличени правомощия да арестува заподозрени лица или да прави претърсвания под строгия надзор на прокурора и в рамките на закона.

рът може да прегледа и методите за разследване, използвани за събирането на доказателства.

Както бе отбелязано, в края на досъдебната фаза прокурорът решава дали да внесе обвинението в съда или не. Същевременно, когато има назначен съдия-следовател, каквато е практиката по по-сложните дела (*affaires sérieuses et complexes*), самият той има правомощието да реши внасянето на обвинение в съда. В подобни ситуации обаче трябва да се поиска становището на прокурора, преди съдия-следователят да вземе своето решение. Едва след това съдът трябва да реши дали да се произнесе с осъдителна присъда или не, като вземе предвид доказателствата, събрани от съдия-следователя в рамките на делото.

3.3. Правомощия извън системата за наказателно правораздаване

Прокуратурата също участва по граждански и търговски дела и поддържа взаимоотношения на сътрудничество с местните и административните власти по въпроси, свързани с общественения ред.

В гражданското съдопроизводство⁸¹ прокуратурата действа в случаи, определени от закона⁸² (например във връзка с гражданското състояние, осиновяването и гражданството) и може да встъпи по дела, които прецени за важни от гледна точка на обществения ред. Прокуратурата трябва да бъде информирана за дела, отнасящи се до осиновяване, настойничество на непълнолетни или установяване на попечителство над непълнолетни и възрастни. Всеки Главен прокурор към апелативен съд назначава един от заместниците си за специален прокурор по делата, отнасящи се до малолетни и непълнолетни. Прокуратурата също участва в някои специални производства, свързани с гражданството на лицата, гражданското състояние, осиновяванията и родителските права. Гражданският отдел във всяка прокуратура може да започва съдопроизводства или да дава становища пред гражданските съдилища, като защитава общественения интерес, за да избегне разглеждането на въпроса единствено от частноправна гледна точка⁸³.

В областта на търговското право прокуратурата трябва да бъде държана в течение относно производства по несъстоятелност, във връзка с нарушения, извършени от юридически лица, оздравителни производства или ликвидации и може да участва в тях. Това може да става по-специално, когато проблеми от търговско естество могат да причинят загуби на пострадалите.

81 Вж. *Code de procedure Civile* [Гражданскопроцесуален кодекс], раздел XIII (който урежда работата на прокуратурата).

82 Вж. Кодекс за организацията на съдебната власт, чл. L. 751-2.

83 Когато прокурорът разглежда въпроси, свързани с расизъм или друг вид дискриминация, той не действа съобразно гражданския, а съобразно наказателния закон. Административните органи са тези, които трябва да предотвратяват или откриват подобни нагласи, когато същите не попадат по недвусмислен начин под действието на наказателния закон.

Прокуратурата няма задължения във връзка с административни производства пред специални съдилища, но прокурорите работят с административните ведомства и местните ръководители на административните органи – префектите (*Préfet*)⁸⁴ за осигуряване на координация по въпроси, свързани с обществения ред, за който тя отговаря наред с префектите⁸⁵. Също така прокурорите обикновено поддържат контакти с местните заемащи изборни длъжности лица като кметове или областни управители, за да ги информират относно съдебната система и нейните дейности в техните райони.

Прокуратурата инициира и провежда дисциплинарни производства срещу лица, имащи отношение към функционирането на съдебната система, включително държавни служители, адвокати, нотариуси и експерти. Прокурорът може да инициира и протестира изхода по производства пред съответния дисциплинарен орган. Прокурорите също контролират управлението, осъществявано от такива служители, и разходваните от тях обществените средства.

Прокуратурата може също да изпраща молби до съдебни органи извън страната. В рамките на Европейския съюз такива молби се изпращат направо от една до друга прокуратура в чужбина, а не чрез Министерство на правосъдието или Министерство на външните работи. Прокурорът също така трябва да изпълнява искания за екстрадиране или европейски заповеди за арест.

Европейският съюз създаде нов орган на име Евроджаст, в който всяка от 25-те страни-членки изпраща прокурори, които да представляват съответните органи в съдебната система с оглед насърчаването и координирането на взаимната правна помощ в европейския регион.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

4.1. Конституционно положение на окръжната прокуратура

Френската република е смесена президентско-парламентарна демокрация, следваща класическия модел на разделение на властите; Конституцията е върховният и определящ закон⁸⁶.

84 Префектите са държавни служители в системата на Министерство на вътрешните работи, назначавани с президентски указ след номиниране от премиера и министъра на вътрешните работи.

85 Вж. също раздел 4.4 по-долу.

86 Вж. *Constitution de la République française du 4 octobre 1958* [Конституция на Френската република от 4 октомври 1958 г.] [наричана по-нататък Конституцията], 4 октомври 1958 г.

Законодателната власт е двукамарна и се състои от Национално събрание, избирано с мнозинство по избирателни райони, и Сенат, избран непряко от избирателна колегия. Парламентът има правомощията да приема законопроекта и да упражнява контрол над правителствената политика, например чрез устни и писмени въпроси. Националното събрание също има правомощията да сваля правителството от власт.

Изпълнителната власт се упражнява едновременно от президента, който е държавен глава, и от правителството. Президентът се избира с пряко гласуване и се ползва от определени лични правомощия, които упражнява по свой почин, както и от други правомощия, упражнявани съвместно с правителството, което се ръководи от министър-председател. Правителството провежда националната политика и разпределя фондове и ресурси⁸⁷; то се формира от министър-председателя (който се назначава от президента) въз основа на препоръки от всеки гражданин или член на парламента. Правителството се отчита пред Националното събрание.

Съдебната власт е поверена на съдилищата, които разглеждат граждански, търговски и наказателни дела, и на специализираните административни съдилища, разглеждащи дела, свързани с отговорността на държавата; специализирани съдилища на национално равнище също разглеждат наказателни дела срещу президента и членовете на правителството. Обжалването в зависимост от случая приключва пред Конституционния съд, Касационния съд или пред квази-правораздавателния орган, известен като Държавен съвет⁸⁸. Висшият съвет на магистратурата, председателстван от президента на Републиката и включващ изтъкнати законодатели с опит, членове на правителството и членове на Държавния съвет, управлява професионалното израстване на магистратурата, която включва както съдиите, така и прокурорите⁸⁹.

Въз основа на йерархичната структура на прокуратурата, нейното подчинение на министъра на правосъдието, процедурата по назначаването на прокурори и дисциплинарните правила може да се стигне до заключението, че прокуратурата е „придадена“ към изпълнителната власт⁹⁰. Същевременно няма съмнение, че прокуратурата принадлежи на съдебната власт. Конституционният съд често е подчертавал, че прокурорите имат специални правомощия за защита на правата на човека, индивидуалните свободи и собствеността, което на свой ред изисква те да се ползват и от значителни гаранции за независимост при вземането на решения и професионалното им израстване. Тези гаранции са също тясно обвързани със съществуването на Висшия съвет на магистратурата (VSM).

87 Вж. Конституцията, чл. 20.

88 Вж. по-горе, бел. 46.

89 И съдиите, и прокурорите са магистрати (*magistrats*). Съдиите обаче се наричат още „сещящи магистрати“ (*magistrats du siège*), а прокурорите – „стоящи магистрати“ (*magistrats du Parquet*).

90 Вж. напр. Lemesle и Pansier, по-горе, бел. 14, 42.

Висшият съвет на магистратурата: Като единен орган Висшият съвет на магистратурата (ВСМ) има отношение към израстването на съдиите и прокурорите. ВСМ има правомощия, свързани с назначаването, дисциплинарната отговорност и освобождаването на магистратите.

Членовете на ВСМ са различни: прокурори, съдии и политически назначени лица. ВСМ се състои от президента на Републиката, който е и негов председател, министър на правосъдието, който е заместник-председател *ex lege*⁹¹, член на Държавния съвет, трима членове, посочени съответно от президента на Републиката и председателите на Националното събрание и на Сената, които могат и „да не са членове нито на Парламента, нито на магистратурата“⁹², както и от професионални съдии и прокурори, избрани от колегите си на различни равнища в йерархията⁹³. Назначените или избрани членове имат четиригодишен мандат и нямат право да бъдат „незабавно“ преизбирани⁹⁴. По време на мандата си членовете на ВСМ не могат да бъдат повишавани и длъжността им не може да бъде променена.

Във ВСМ има две отделни формирования – едното за управлението на съдиите, а другото – на прокурорите. Всяко формирование включва по-голям брой членове от онази част от магистратурата, която регулира; така формированиято на прокурорите има петима членове, избрани от прокурорите, и само един съдия; съответно във формированието за съдии има петима членове, избрани от съдиите, и само един прокурор. Същевременно президентът на Републиката, министърът на правосъдието, членът на Държавния съвет и тримата членове, посочени съответно от президента на Републиката и председателите на Националното събрание и на Сената, заседават и в двете формирования.

4.2. Връзки със законодателната власт

Парламентът не упражнява пряк контрол над прокуратурата или магистратурата като цяло. Парламентът не участва при назначаването и освобождаването на прокурори. Прокуратурата не се отчита пред Парламента за своите действия; министърът на правосъдието действа като представител на магистратурата в отношенията ѝ с Парламента.

Министърът на правосъдието уведомява Парламента за работата на магистратурата и изпълнява ролята на лице за контакт и застъпник по отношение на съдиите и прокурорите. Прокурорът към Касационния съд има право да

91 Вж. Конституцията, чл. 65. Министърът председателства ВСМ, когато той заседава като дисциплинарен орган.

92 Вж. Конституцията, чл. 65 (3).

93 Магистратите от първа степен, председателите на съдилища и прокурорите към съдилища, председателите на апелативни съдилища и представителите на Касационния съд избират съответно свои представители във ВСМ.

94 Вж. *Loi organique n°94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature* [Закон за Висшия съвет на магистратурата от 5 февруари 1994 г.] [наричан по-долу Закон за Висшия съвет на магистратурата], чл. 6 (1).

привлича вниманието на министъра на правосъдието към подобрения, които биха могли да допринесат за преодоляване на трудности в прилагането на законодателството, и да прави предложения за реформи. Трябва да се отбележи, че до всеки Главен прокурор към апелативен съд Министерство на правосъдието може да се допита по проблеми, свързани с практическото прилагане на законите. Освен това Касационният съд публикува ежегоден доклад, който служи като справочен материал за практикуващите юристи и законотворците. Всички предложения от практикуващи юристи са полезни на законодателно равнище.

Министърът на правосъдието може да предоставя обща информация на Парламента, по-специално по време на обсъжданията по бюджета; ако обаче депутат зададе въпрос по конкретно дело, министърът на правосъдието няма право да му предостави информация, която би нарушила правилата за поверителност на следствието. Парламентът може да води независими разследвания във връзка с организацията и общата работа на прокуратурата, но не и по конкретни дела или относно конкретни прокурори.

Парламентарните комисии могат също така да изслушват пряко магистрати, но не могат да искат сведения по конкретни дела; по време на такива слушания магистратите се явяват като експерти, предоставящи обща информация, особено когато се разглеждат нови законопроекти.

Парламентът може да оказва въздействие върху прокуратурата посредством законодателството и по-специално в рамките на бюджетния процес. Парламентът получава информация за резултата от дейностите на съдебната система, включително прокуратурата, и може да подкрепи нови добри практики с финансови субсидии. Парламентът приема единен бюджет за цялата магистратура; Министерството на правосъдието предлага бюджет, отчиташ нуждите и на прокуратурата, след като е събрало заявките на всички съдилища и е изиграло ролята на посредник между тях. Общият бюджет съществено нарасна през последните години; тъй като бюджетът за правосъдие във Франция се разглежда като малък в сравнение с други страни, налице е силна тенденция за неговото увеличаване и осигуряване на повече средства в подкрепа на дейностите на съдебната система, включително прокуратурата.

Парламентът не може да отстранява от длъжност прокурори.

4.3. Връзки с изпълнителната власт

Различните структури в Министерство на правосъдието осъществяват редовни връзки във връзка с политиката, персонала и работата на прокуратурата.

Министърът на правосъдието внася предложение за бюджета на прокуратурата пред Парламента, а министерството управлява и разпределя фондовете, отпуснати на магистратурата. Това правомощие е насочено единствено към подобряване на общото функциониране, без намеса по конкретни дела.

Влияние на изпълнителната власт върху професионалното израстване на прокурорите: Президентът назначава с указ прокурори и заместник-прокурори на всяка степен в съдебната система по препоръка на министъра на правосъдието. Висшият съвет на магистратурата дава становище по тези назначения, но министърът на правосъдието (който също заседава във ВСМ) не е обвързан от тях⁹⁵; на практика обаче министърът почти винаги следва препоръките на ВСМ. Всеки главен прокурор към апелативен съд се назначава измежду прокурори или съдии и следователно също принадлежи към магистратурата. Главните прокурори към апелативните съдилища се назначават с президентски указ по препоръка на Съвета на министрите и без допитване до Висшия съвет на магистратурата⁹⁶.

През последните години тече дискусия за реформиране на процедурата за назначаване на прокурори и главни прокурори към апелативните съдилища, но такава реформа все още не е осъществена. Налице са безпокойства относно възможно политическо въздействие върху този процес, въпреки че той бе съществено подобрен с конституционните реформи от 1994 г.; от друга страна съществуват известни колебания относно пълното откръсване на прокуратурата от обществените интереси, за които отговаря правителството. Най-често отправяната критика е свързана с контрола на изпълнителната власт върху назначаването на главни прокурори към апелативните съдилища и на прокурори. Има желанието главните прокурори към апелативните съдилища и всички прокурори да се назначават въз основа на обвързваща препоръка от Висшия съвет на магистратурата или дори след номинации от него. Подобна реформа би уеднаквила правилата за назначаване на прокурори и съдии. Съществуващата процедура за назначаване на главни прокурори – без участието на Висшия съвет на магистратурата – обикновено се обосновава с необходимост от по-ефикасно прилагане на политическите приоритети, определени от правителството в областта на наказателното право.

Министерството на правосъдието играе важна роля в процеса на повишаване на прокурорите. То издава препоръки за назначения на конкретни длъжности; след това те се изпращат до всички прокурори за сведение и коментари. След това формирането на прокурорите към Висшия съвет на магистратурата разглежда всяка кандидатура, както и евентуални коментари от страна на прокурорите, и може да даде отрицателно съвещателно становище на министъра на правосъдието. Министърът обаче не е обвързан от мнението на Съвета, независимо че на практика обикновено следва препоръките на ВСМ. Президентът на републиката прави избор измежду препоръчаните от министъра на правосъдието лица.

95 За разлика от това Висшият съвет на магистратурата също дава становища във връзка с назначаването на съдии. В такива случаи съдиите могат да бъдат назначени само ако Съветът одобри номинациите на министъра на правосъдието. В противен случай министърът трябва да направи нови номинации.

96 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 59.

Министърът на правосъдието взема решения по въпроси, свързани с дисциплинарната отговорност на прокурорите, въз основа на препоръки от Висшия съвет на магистратурата. Министърът може да свика заседание на ВСМ за разглеждане на възможността за допълнителни санкции, ако прецени първоначалните препоръки на съвета за недостатъчни⁹⁷. Обикновено министърът се съобщава с препоръките на дисциплинарния съвет към ВСМ.

Нареждания от изпълнителната власт до прокурорите: Министърът на правосъдието може да нареди писмено на главния прокурор към апелативния съд да образува и възобнови производство във връзка с всяко правонарушение⁹⁸; министърът обаче не може да нареди прекратяване на производството или да диктува хода на дадено разследване⁹⁹. Нарезданията на министъра за започване на разследване трябва да са в писмена форма и да бъдат приложени към делото, като се осигури достъп на всички страни, с цел увеличаване на прозрачността на връзките между прокуратурата и министерството¹⁰⁰. Също така са забранени нареждания, препоръки, пряк или косвен натиск и решения, основани на лични връзки, враждебност, икономически или политически интереси, които могат да доведат до отказ от наказателно преследване по определено дело¹⁰¹. Подобни нареждания на практика не се правят, но въвеждането на подобни правила е важно за предотвратяване на евентуални злоупотреби. Изискването нарежданията да са в писмен вид бе включено като правило през 1993 г. в отговор на загрижеността, че прокуратурата е твърде зависима от изпълнителната власт.

Министърът на правосъдието може също да се намеси в решенията на прокуратурата чрез циркулярни писма¹⁰² и общи нареждания без връзка с конкретно дело; тези циркулярни писма предлагат насоки за ръководителите на общите прокуратури, които могат също да вземат предвид обстоятелствата и контекста в собствените си райони на действие.

Министерството на правосъдието провежда често съвещания с прокуратурата, а прокуратурата от своя страна редовно предоставя информация на Дирекцията по наказателни дела към Министерството (*Directeur des affaires criminelles et des grâces*) по случаи с голям медийен отзвук; Министерството използва този информационен източник при съставянето на своите нареждания и циркулярни писма¹⁰³.

97 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 48.

98 „Министърът на правосъдието може да уведоми главния прокурор към апелативния съд за всяко правонарушение, което му е станало известно, и да му даде писмени нареждания за образуване на производство или за предаване на случая на компетентните органи.“ Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 36.

99 Вж. Debove и Falletti, по-горе, бел. 10.

100 Вж. Lemesle и Pansier, по-горе, бел. 14, 35.

101 Вж. доклада на комисията Трюш, по-горе, бел. 12, глава I, I-3.3. *Намеса на правителството по конкретни дела.*

102 Циркулярните писма са писмени нареждания, които могат да бъдат издавани както от отделните министри, така и от административни органи. Те са предназначени да изяснят определена правна норма и да предложат насоки за нейното прилагане. Циркулярните писма нямат обвързваща сила.

103 Вж. Lemesle и Pansier, по-горе, бел. 14, 36.

Обхватът на законите, уреждащи правонарушения в икономическата и социалната област, бе разширен през последните трийсет години; това доведе до увеличаване на връзките между Министерство на правосъдието и други органи на изпълнителната власт по въпроси от интерес за прокуратурата, както и преките контакти между прокуратурата и други ведомства, натоварени с прилагането на закона. Днес се поддържат редовни връзки с митниците, а също и с ведомствата в областта на конкуренцията, труда и здравеопазването.

Докладът Трюш по въпросите на реформата: През 1997 г. президентът на Републиката възложи на група експерти, известни под наименованието „комисията Трюш“, да изготвят препоръки за реформа на връзките между изпълнителната власт и прокуратурата. Комисията отбеляза на първо място, че намесата на изпълнителната власт и по-специално на министъра на правосъдието в действията на прокуратурата чрез използването на нареждания е създадо чувство за „обвързаност“ и зависимост на прокуратурата от изпълнителната власт.

В отговор на това комисията предложи някои реформи. По отношение назначаването на магистрати в прокуратурата тя препоръча становището на Висшия съвет на магистратурата да бъде обвързващо за министъра на правосъдието, тъй като практиката е показала, че той почти без изключение следва препоръките на Съвета във всички случаи, така че кодифицирането на това правило само би закрепило съществуващата практика¹⁰⁴. Също така комисията препоръча да се въведе забрана за министъра на правосъдието да нарежда образуването на производство или да дава нареждания на магистрати по конкретни дела¹⁰⁵. Като цяло тя препоръча повече прозрачност във връзките между изпълнителната власт и прокуратурата. Комисията обаче не препоръча цялостно прекъсване на връзките между министъра на правосъдието и прокуратурата; тя например предлага на министъра да се разреши да възобновява производства, прекратени от прокурори¹⁰⁶.

На последно място Комисията препоръчва да се изиска от Министерство на правосъдието да приеме „политика за наказателно преследване“ (*politique d'action publique*) с аргумента, че наличието на единна политика за действие на правоприлагащите органи ще даде възможност за безпротиворечиво прилагане на закона от всички прокуратури¹⁰⁷. Това ще направи невъзможни разликите в преследването на еднакви правонарушения единствено по причина на тяхното местоизвършване. Комисията отбеляза, че при липсата на координирана политика съществува риск от произвол и истинска опасност всеки съдебен орган да провежда собствена политика. Подобна координирана политика може да се провежда чрез общи насоки за действията на правоприлагащите органи и нареждания по конкретни дела; след това главните прокурори към апелативните съдилища и ръководителите на прокуратурите ще изпълняват

104 Вж. доклада на комисията Трюш, по-горе бел. 12, глава I, I-3.7. *Виси съвет на магистратурата*.

105 Пак там. Вж. също Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 30

106 Вж. доклада на комисията Трюш, по-горе бел. 12, глава I, I-3.3. *Намеса на правителството по отделни дела*.

107 Пак там.

националните приоритети в своите райони на действие, а прокурорите ще трябва да представят подробно своите действия в редовни доклади до министъра на правосъдието, както и в индивидуални доклади по важни дела¹⁰⁸. Ако даден окръжен прокурор разработи нови практики, те ще трябва да бъдат ясно разяснени и съгласувани с националните и регионални насоки. Насоките могат да се отнасят за престъпленията, извършвани от водачи на МПС и наркомани, както и за действията срещу организираната престъпност и тероризма. Те могат също да въвеждат обща политика по отношение на фалшификатите, в която да се обръща внимание както на индивидуалните практики, така и на организирания трафик. Единната политика може също да бъде прилагана чрез нареждания с преходен характер, например при правонарушения, свързани с демонстрации.

Някои от препоръките на комисията Трюш бяха закрепени в закон през март 2004 г.; те изясняват връзката в рамките на йерархичната система на прокуратурата, като дават право на министъра на правосъдието, главните и окръжни прокурори да издават общи циркулярни писма за въвеждане на общи насоки, формулиращи национални, регионални и местни приоритети. Това положение изяснява настоящата практика и ѝ я закрепя в закона. Така например сега всяка година се изготвят специални отчети за дейността на всяка прокуратура на местно и регионално равнище. Тези доклади са полезни за Министерството, когато предоставя информация на парламента и обществеността. Те също са добър начин за оценяване на ефективността на насоките, особено с подкрепата на статистически и други данни.

Някои от препоръките на комисията Трюш обаче не бяха приети, например да се даде на Висшия съвет на магистратурата правомощието да издава обвързващи министъра на правосъдието становища. Бе преценено, че това може да създаде неравновесие в правомощията на министъра и Съвета.

Освен това законът от 2004 г. не изменя основната йерархична структура на прокуратурата. Последните реформи изглежда са били в посока на по-голяма прозрачност и изясняване на йерархичното естество на прокуратурата.

4.4. Връзки с полицията и други разследващи органи

Прокуратурата има функционална административна власт над специалните полицейски части, които провеждат разследване по наказателни дела и се наричат „съдебна полиция“. Основното предназначение на съдебната полиция¹⁰⁹ е да открива правонарушения, да събира доказателства, да задържа извършителите и да ги предава на съда. То се различава от предназначението на административната полиция, която защитава обществения ред, както и от

108 Пак там, глава I, I-3.2 *Политика за наказателно преследване*.

109 Съдебната полиция е съставена от държавни служители, оправомощени да провеждат разследване под ръководството на прокурор или съдия-следовател.

превенцията, която е възложена на различни административни власти с общи отговорности (например префекта) или по-специфични задачи (свързани със здравеопазване или заетост).

Съдебната полиция административно принадлежи или към националната полиция и съответно Министерство на вътрешните работи, или към жандармерията, която е част от Министерство на отбраната¹¹⁰, но функционално е отделена от административната. Съдебната полиция е организирана в централизирана йерархична система във функционални направления – които например работят в областта на организираната престъпност или тероризма – и териториални поделения към националната полиция или жандармерията на регионално и местно равнище.

Взаимодействието между прокуратурата и съдебната полиция се осъществява на няколко равнища от гледна точка на разследването и административния надзор. Всички полицейски служители се назначават с административно постановление¹¹¹; за да стане служител в съдебната полиция обаче, всеки полицейски служител трябва да получи и допълнително разрешение от съответния главен прокурор. То е в сила, докато служителят работи в съдебната полиция, но може да бъде отменено от главния прокурор в случай на злоупотреба. Професионалното израстване на служителите в съдебната полиция се определя от съответното министерство, а не от прокуратурата. Същевременно главните прокурори водят досиета за всеки полицейски служител от съдебната полиция и участват в оценяването на тяхната работа, което оказва въздействие върху перспективите им за повишение.

Служителите в съдебната полиция в административно отношение се числят към съответните полицейски части, но когато провеждат разследване, са на подчинение на окръжния прокурор или на съдията-следовател, на когото е разпределено делото; те трябва да изпълняват нарежданията на магистрата и да му предоставят цялата относима информация. Съдебната полиция действа „под ръководството на окръжните прокурори“, а „на територията на всеки апелативен съд тя действа под надзора на главния прокурор към апелативния съд и под контрола на Отделението за разследвания (*Chambre de l'instruction*)¹¹² към апелативния съд“¹¹³.

Прокурорите и съдиите-следователи съответно упражняват надзор над съдебната полиция в зависимост от вида разследване. Съдиите-следователи упражняват надзор при разследването на тежки правонарушения (*délits graves*), докато прокурорите следят тяхната работа по разследването на заварени правонарушения (*flagrant délit*) и в рамките на предварителното следствие (*enquête préliminaire*). Прокурорът и съдия-следователят „по собствена преценка под-

110 Националната полиция работи основно в големи и по-малки градове, а жандармерията -- предимно извън градските райони.

111 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 16.

112 Отделението за разследвания е отделение в апелативния съд, което разглежда жалби срещу решения на съдията-следовател. Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, 15 юни 2000 г.

113 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 12 и следващите.

бират отдела на съдебната полиция“, който да проведе разследването¹¹⁴. Прокурорът може също така да определи и друг отдел на съдебната полиция, ако прецени за нужно. Съществуват различни видове отдели в съдебната полиция на национално, регионално или местно равнище; някои от тях например са специализирани в областта на икономическите, компютърните престъпления или графика на наркотици. Ето защо прокурорът може да сметне за целесъобразно да избере най-ефективния отдел по конкретното дело. Често прокурорът (или съдията-следовател) делегира голям брой процесуално-следствени действия на съдебната полиция чрез съдебни поръчки (*commissions rogatoires*), като по този начин им дава възможност да провеждат същите без излишно забавяне, като на практика им предоставя съществени правомощия в това отношение; въпреки всичко прокурорът или съдията-следовател запазват контрол над разследването както за осигуряването пълно спазване на законите, така и за предоставянето на насоки.

Прокурорите могат да задължат съдебната полиция да събира цялата информация, която по тяхно мнение е необходима за правилното правораздаване. Съдебната полиция е задължена да уведомява прокурора за хода на разследването; при изключителни обстоятелства прокуратурата може сама да продължи разследването. В зависимост от неговото естество правомощията на съдебната полиция са различни. При заварено правонарушение служителите от съдебната полиция могат да разследват по своя инициатива, но са задължени незабавно да уведомят прокурора; при неговото пристигане на местопрестъплението съдебната полиция трябва да му предаде контрола над разследването, като прокурорът, разбира се, също може да им дава нареждания¹¹⁵. Във всички останали случаи, известни като предварително следствие, съдебната полиция действа по своя инициатива, но с по-малко правомощия, или по нареждане на прокурора. Служителите на съдебната полиция трябва да информират прокурорите за извършени тежки престъпления „във възможно най-кратък срок“¹¹⁶; като при по-леки престъпления те могат да проведат някои следствени действия, преди да докладват. В случай на задържане обаче съответният прокурор трябва да бъде информиран „от самото начало“¹¹⁷. Това изискване за ранно уведомяване отразява необходимостта прокурорите да проследяват и контролират всички важни етапи от разследването; на практика обаче това също дава на съдебната полиция съществена възможност при определяне действията във връзка с по-леките престъпления. Във връзка с тях служителят от съдебната полиция изпраща доклад до съответната прокуратура, която единствена може да реши дали да образува производство или не; тя може също да поиска допълнително разследване.

Отношения с останалите служби на полицията: прокуратурата има право да наблюдава третирането на задържаните в предварителния арест (*garde à vue*, който се прилага при задържане за не повече от 48 часа в хода на разследва-

114 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. D2 (3).

115 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 41 (5).

116 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 19.

117 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 41, 63 и 77.

нето). Прокурорите могат да посещават поделенията на съдебната полиция, в които има арестувани лица, и разполагат с определени правомощия за надзор на тяхното третиране; съдебната полиция трябва да информира прокурора за положението на всяко задържано лице. Прокурорите имат задължението да посещават арестите в поделенията на съдебната полиция най-малко веднъж годишно, а могат да правят посещения и по всяко време; те водят регистър за посещенията си¹¹⁸. Независимо че това е нелека задача, прокурорите се приканват настойчиво от своите висшестоящи да я изпълняват и са задължени да правят оценки въз основа на нея.

Прокурорите могат да се обръщат за съдействие към специализирани право-прилагащи органи (*la Force Publique*)¹¹⁹ за изпълнението на присъди и решения. Те също могат да организират системни проверки в някои райони в определени периоди за борба с конкретни правонарушения (като разпространяване или трафик на наркотици).

Префектите¹²⁰ отговарят за поддържане на обществения ред, сигурност и неприкосновеност на собствеността, както и за осигуряване на законността и упражняването на гражданските свободи. Префекти има във всеки от стотте местни окръга (*départements*) във Франция. Тъй като прокурорите управляват действията на съдебната полиция, те изпълняват някои функции, които се застъпват със задълженията за превенция на престъпността и поддържане на сигурността на префектите. Префектите и прокурорите във всеки окръг провеждат редовни срещи за проследяване развитието на тенденциите в престъпността на територията на окръга в по-общ план или във връзка с конкретни видове престъпления; възможно е например да се създадат специализирани комисии за престъпления, свързани с движението по пътищата, положението на незаконните имигранти, с оглед на координиране на превантивните и административни действия и целите в работата на съдебната полиция.

На местно, регионално и национално равнище съществуват структури за изработване и координиране на административни и съдебни политики. Този род координация обаче не може да постави прокуратурата под административно ръководство или контрол или да ограничи по какъвто и да е начин нейните правомощия да провежда разследвания и наказателно преследване, тъй като това би влязло в противоречие с независимостта на магистратите.

По принцип всяко административно ведомство следва да информира прокуратурата за престъпленията, които са му станали известни. Прокурорите обаче нямат право да издават общи нареждания или заповеди на ведомствата от изпълнителната власт. Независимо от това прокуратурата поддържа тесни връзки с ведомствата, които не водят самостоятелни наказателни разследвания по въпроси, свързани с конкуренцията и икономическото поведение, като

118 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 41 (3).

119 Полицейски и военни служители, поставени на разположение на правителството; тяхната роля е свързана главно с опазването на обществения ред, законността и изпълнението на присъдите.

120 Вж. по-горе бел. 84.

прокуратурите и изпълнителните агенции могат да си сътрудничат и често го правят при подготовката на наказателни разследвания и прилагането на политиките за предотвратяване на престъпленията.

4.5. Отношения със съдилищата

Както прокурорите, така и съдиите са магистрати. Те принадлежат към една и съща корпоративна структура – магистратурата – и имат някои общи бюджетни, административни и дисциплинарни институти. Професионалното им израстване е взаимно свързано; съдиите могат да станат прокурори и обратното¹²¹.

Фактът, че правното положение на съдиите и прокурорите се урежда съвместно, предполага също и определена професионална равнопоставеност, а не йерархично съподчинение¹²²; това може да допринесе за засилване на независимостта и автономията на прокурорите. Прокурорите са независими от съдиите, към чиито съдилища са назначени; съдът не може да дава нареждания от каквото и да било естество на прокуратурата към него¹²³. Прокурорите се ползват от гаранции за автономия, подобни на тези за съдиите; например съдиите и прокурорите имат еднаква защита срещу заплахи и всякакви атаки, свързани с упражняване на служебните им задължения¹²⁴. Съдиите и прокурорите получават заплащане на една и съща база и във всяка отделна степен от системата между техните възнаграждения няма разлика. Възнаграждението на магистратите се образува от месечна заплата и някои допълнителни плащания¹²⁵, определени въз основа на правителствено постановление в рамките на бюджета, приет от Парламента.

Съдия-следовател: Във всеки първоинстанционен съд има най-малко един съдия-следовател (*juge d'instruction*). Съдия-следователите принадлежат към съдебната власт като всички останали съдии и действат независимо. Те разследват тежки престъпления и упражняват надзор над работата на служителите от съдебната полиция във връзка с тях¹²⁶. Последните обаче започват разследване само по искане на прокурор. Прокурорите са задължени да възлагат разследването на най-тежките престъпления на съдия-следовател; за по-леки правонарушения (*délits et contraventions*)¹²⁷ прокурорът може сам да реши дали да поиска разследване. Делата се разпределят между съдия-следователите по списък, воден от председателя на първоинстанционния съд на принципа на ротацията. Така прокурорът по едно дело не може да избира съдия-следователите по него.

121 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. I.1-II.

122 Според протокола председателят на съда се подрежда преди прокурора към неговия съд; същевременно те се разглеждат като равни.

123 Вж. Debove и Falletti по-горе, бел. 10.

124 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 11.

125 Вж. Закон за правното положение на магистратурата, чл. 42.

126 Има три вида разследвания: разследване на заварено престъпление (*flagrant délit*), предварително следствие и разследване на тежки престъпления (*délits graves*).

127 Вж. по-горе, бел. 68.

Съдия-следователят е независим в своето разследване „à charge et à décharge“ (което означава, че той трябва да търси както уличаващи, така и оневиняващи обвиняемия доказателства) и е задължен единствено да търси обективната истина. Прокурорът, защитникът и повереникът на пострадалия могат да поискат от съдия-следователя да предприеме всякакви действия, които могат да се окажат полезни за търсенето на обективната истина по делото; съдията сам решава дали да вземе предвид техните искания. Неговите решения обаче могат да бъдат обект на преглед от специализираното отделение на апелативния съд.

Съдия-следователите водят всички разпити на свидетели; възможно е обаче и прокурорът, и защитниците също да задават въпроси или да представят кратки обяснения по време на тези разпити, въпреки че даването на такива обяснения зависи от преценката на съдия-следователят, който може да ги прекъсне, ако реши, че вече е получил достатъчно информация¹²⁸. В случай на заварено престъпление и когато по делото още не е назначен съдия-следовател, прокурорът може да постанови задържане на заподозрения¹²⁹ и да пристъпи незабавно към разпита му¹³⁰.

Съдия-следователят може да провежда самостоятелно допълнителни следствени действия – като разпити и посещения на местопрестъплението – или да издава съдебни поръчки, с които да нарежда на съдебната полиция предприемането им, а също така може да поиска от полицията да ускори разследването. Съдия-следователят може също да се консултира с експерти от списък на разположение в апелативния съд при възникване на технически въпроси. Съдията-следовател вписва резултатите от своето разследване в делото, което може да бъде прегледано от прокурора и от страните.

Бюджет: Прокуратурите и съдилищата, към които те са прикрепени, управляват съвместно общ бюджет¹³¹.

V. Контрол на информацията

Всеки гражданин има право да получи информация относно действията на съдебните органи¹³²; журналистите имат допълнителни специални права и задължения, свързани със свободата на информацията. Същевременно съществуват правни и професионални ограничения пред възможността на прокуратурата да общува ефективно с обществеността. Прокурорите имат задъл-

128 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 120.

129 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 70 (1).

130 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 70 (2).

131 Вж. раздел 2.2 по-горе.

132 Вж. доклада на комисията Трюш, по-горе, бел. 12.

жение за дискретност и обективност (“*devoir de réserve et d’objectivité*”), което ограничава тяхната възможност да разпространяват информация, свързана с делата.¹³³ Всяко лице, участващо в разследването, включително прокурорът, е задължено да пази поверителната информация¹³⁴, така че прокурор, който разгласява прекалено много информация на обществеността, рискува да бъде санкциониран.

Прокуратурата същевременно може „да извлича от действията по разследването и съдебното следствие всякакви необходими елементи и да ги използва при изпълнението на служебните си задължения“¹³⁵. Това позволява на прокурорите да разкриват информация по конкретни дела, за да информират обществеността и да избегнат дезинформацията¹³⁶. Настоящата тенденция за повече прозрачност в съдебната система може до известна степен да задължи прокуратурата да предоставя все по-подробна информация на обществеността относно важни дела; някои автори също предлагат да се разреши на прокурорите да информират обществеността по висящи дела¹³⁷.

Министърът на правосъдието разработва политика относно достъпа на медиите и публичната информация. В Министерството има специална служба, която се занимава с въпросите на комуникацията (*Service de l’Information et de la Communication*); по покана на Министерството всеки ръководител на прокуратура участва в заседание по въпросите на комуникацията, организирано с журналисти. Засега обаче собствената външна информационна програма на прокуратурата не е добре развита; не съществува специален отдел за подпомагане на връзките ѝ с медиите, а вниманието, отделяно на разпространението на информацията, е различно в различните прокуратури. Необходимостта да бъдат информирани гражданите за действията на съдебната власт и работата по делата стана основание за създаването на специални структури за информиране на обществеността. Бе препоръчано такива служби да бъдат съставяни от подбрани магистрати, посочвани от председателите на съответните съдебни органи, и те да отразяват не само дела с голям обществен отзвук, а също и цялостното функциониране на съдебните и прокурорски органи.

Връзките между медиите и съдебните органи са уредени със закон¹³⁸. Отговорно длъжностно лице във всяка медия¹³⁹ може да бъде глобено за разпространяване на снимки на обвиняеми без тяхното съгласие преди произнасяне на

133 Вж. Debove и Falletti по-горе, бел. 10.

134 Вж. Наказателнопроцесуален кодекс, чл. 11.

135 Решение на Касационния съд, 15 ноември 1961 г. Вж. също *Loi renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes*, закон, приет на 15 юни 2000 г.

136 Вж. Jean-Pierre Dintilhac, *Rôle et attributions du procureur de la République*, REVUE DE SCIENCES CRIMINELLES ET DE DROIT PÉNAL COMPARÉ (2002), 41.

137 Вж. Lemesle и Pansier по-горе, бел. 14, 79.

138 Вж. *Loi du 29.07.1881 sur la liberté de la presse* [Закон от 29 юли 1881 г. за свобода на печата] [наричан по-долу Закон за медиите] (редовно осъвременяван).

139 Авторите, редакторите или издателите на печатни издания, печатната медия и дистрибуторите на печатни издания могат да носят наказателна отговорност.

присъдата¹⁴⁰, или за преждевременно публикуване на обвинение¹⁴¹. Те могат също така да бъдат глобени за публикуване на информацията относно закрити заседания и разисквания на ВСМ¹⁴². Тези правила пазят правата на обвиняемите и институционалната автономия на прокурорите и прокуратурата.

VI. Статистика

Всяка прокуратура изготвя месечни сведения за развитието на престъпността; всяка година се публикува национален годишник с данни за работата на съдебните органи по граждански и наказателни дела. Същевременно Министерство на правосъдието твърди, че статистическите показатели за дейността на съдебните органи се изготвят по-трудно в областта на наказателната политика, отколкото гражданската, поради по-лошото качество на статистическите данни в областта на наказателното правораздаване и недостатъчното хармонизиране на статистиката от прокурорските, съдебните, полицейските и затворническите власти. През 2003 г. правителството създаде изследователски институт, на който бе възложено да събира статистически данни от различните органи (полицейски, съдебни, пенитенциарни) и да разработи общ подход¹⁴³. Успоредно с това самото Министерство на правосъдието разработва нов софтуер за по-голяма точност на информацията относно функционирането на системата за наказателно правораздаване.

Парламентът направи предложение да се събират такъв тип данни на национално равнище, докато експерти от Министерство на вътрешните работи, на правосъдието и на отбраната се опитват да хармонизират статистическата информацията относно наказателното право, за да се постигне по-добро проследяване на делата от първоначалното разследване до произнасянето на присъди.

Проучванията по инициатива на изследователския център към Министерство на правосъдието вземат предвид по-специално броя на делата, обработени в прокуратурите. В тях все по-ясно се изтъкват начините, по които са обработени тези дела, било чрез наказателно съдопроизводство или по други начини, като например възстановителното правосъдие. Правят се усилия за изграждане на обща представа за ефективността на прокуратурата като цяло, включващи и двете горепосочени насоки на работа. Получените резултати и необходи-

140 Вж. Закон за медиите, чл. 35ter (I и II).

141 Вж. Закон за медиите, чл. 38 (1).

142 Вж. Закон за медиите, чл. 38 (2). Публикуването на информация за дисциплинарни наказания на магистрати или на обявления, засягащи председателя или заместник-председателя – тоест президента на Републиката или министъра на правосъдието, – се разрешава.

143 Вж. доклада за дейностите на Министерство на правосъдието за 2001 г., достъпен на Интернет сайта на министерство на правосъдието: www.justice.gouv.fr.

мото време се отчитат с оглед намаляване на недопустимите забавяния. Тази информация се използва след това за разработване на практически насоки и определяне на допълнителни мерки за подкрепа.

Информираността и обществените нагласи към дейностите на прокуратурата не са изследвани самостоятелно по систематичен начин; същевременно се провеждат все по-голям брой проучвания и изследвания относно очакванията на обществеността и степента ѝ на удовлетворение от общото функциониране на правосъдието¹⁴⁴.

VII. Библиография

Законодателство:

1. Конституция на Френската република от 4 октомври 1958 г.
Constitution de la République française du 04 octobre 1958
2. Кодекс за организацията на съдебната власт от 18 март 1978 г.
Code de l'Organisation Judiciaire du 18 Mars 1978
3. Наказателнопроцесуален кодекс
Code de Procédure Pénale
4. Гражданскопроцесуален кодекс
Code de procédure Civile
5. Закон за правното положение на магистратурата 58-1270 от 22 декември 1958 г.
Ordonnance n°58-1270 du 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature
6. Постановление 93-21 от 7 януари 1993 г. за прилагане на Закона за правното положение на магистратурата от 22.12.1958 г.
Décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n°58-1270 du 22.12.1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature
7. Постановление 2001-2009 от 22 ноември 2001 г. относно правилата за назначаване на магистрати, предвидени в Закона за правното положение на магистратурата от 22.12.1958 г.
Décret n°2001-1099 du 22 novembre 2001 relatif aux modalités du recrutement de magistrats prévu par l'article 21-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.
8. Закон за Висшия съвет на магистратурата 94-1000 от 5 февруари 1994 г.
Loi organique n°94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

144 Вж. например доклада на изследователския център към Министерство на правосъдието: *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité*, наличен на <http://www.gip-recherche-justice.fr>.

9. Постановление 94-199 от 9 март 1994 г. относно Висшия съвет на магистратурата
Décret n°94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature
10. Закон за Върховния съд 59-1 от 2 януари 1959 г. (съдебният орган, компетентен да съди Президента)
Ordonnance portant loi organique sur la Haute Cour de justice (compétente pour juger le Président de la République)
11. Закон за Съда на републиката 93-1252 от 23 ноември 1993 г. (компетентен да съди членове на правителството)
Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République (compétente pour juger les membres du gouvernement)
12. Закон за малолетните правонарушители 45-174 от 2 февруари 1945 г.
Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante
13. Закон за медиите DP 1881.4.65 от 29 юли 1881 г.
Loi du 29.07.1881 sur la liberté de la presse
14. Постановление 82-447 от 28 май 1982 г. относно правото на държавните служители да членуват в профсъюзни организации.
Décret n°82-447 du 28.05.1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique
15. Постановление 2001-52 от 17 януари 2001 г. относно „l'aide juridictionnelle“ (правната помощ)

Décret n°2001-52 du 17 Janvier 2001 relatif à l'aide juridictionnelle

Научни публикации:

1. Laurent Lemesle и Frédéric-Jérôme Pansier, *Le Procureur de la République* (1998)
2. Jean-Pierre Dintilhac, *Rôle et attributions du Procureur de la République : histoire et évolution, nouvelles attributions résultant de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et de la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes*, REVUE DE SCIENCES CRIMINELLES ET DE DROIT PÉNAL COMPARÉ (2001)
3. Frédéric Debove и François Falletti, *Droit Pénal et Procédure Pénale* (юни 2006).
4. Доклад на Комисията за съдебната система във Франция, наричана комисията Трюш, изготвен през 1997 г. по искане на президента Жак Ширак.
5. Годишни доклади за дейностите на Висшия съвет на магистратурата (публикувани ежегодно)

Юриспруденция:

1. Решение на Касационния съд от 15 ноември 1961 г.
2. Решение на Касационния съд от 8 юли 1972 г.
3. Решение на Касационния съд от 21 май 1979 г.
4. Решение на Касационния съд от 14 февруари 1991 г.
5. Решение на Касационния съд от 21 септември 1993 г.
6. Решение на Конституционния съвет № 95-360 от 2 февруари 1995 г.

7. Решение на Конституционния съвет № 2001-445 от 19 юни 2001 г.

Интернет сайтове:

1. Министерство на правосъдието във Франция: www.justice.gouv.fr
2. Национална школа на магистратурата във Франция: www.enm.justice.fr
3. Висш съвет на магистратурата във Франция: www.conseil-superieur-magistrature.fr
4. Сенат във Франция: www.senat.fr
5. Национално събрание във Франция: www.assemblee-nationale.fr

Доклад
за Прокуратурата в Германия

Екатерина Трендафилова
Вернер Рот

I. Общи въпроси

Историческото и идейно наследство на Прокуратурата в Германия като независим „пазител на закона“ (*Wächter des Gesetzes*), както най-общо е описвана, е все още съвсем живо¹. Така основната задача на Прокуратурата в Германия не е толкова да представлява държавата с всичките ѝ правомощия, колкото да поддържа обществения ред и законност; Прокуратурата е символ на справедливост в една система, основана на върховенството на закона. Независимо от това като общо правило правомощията на Прокуратурата са ограничени до правоприлагане на наказателния закон.

Германското наказателно право продължава да бъде силно белязано от опита на недемократичните, диктаторски системи на Третия райх и комунистическа Източна Германия, които частично се разглеждат като провал на правната система. Следователно съдиите и прокурорите под бдителния поглед на обществеността като цяло много внимават техните действия да осигурят поддържането на върховенството на закона.

Най-общо, реформите и промените в немската наказателноправна система след Втората световна война – промени, които засягат и прокуратурата – могат да се характеризират както следва: в началото на 30-те години реформите са насочени към подобряване на правното положение на заподозрените и тяхната защита. През 80-те години пострадалите от престъпления заемат централно място в усилията за реформа. За последните 20 години основната загриженост е сведена до намаляване разходите на системата, без да се подкопават достигнатите високи правни стандарти.

Федералните и провинциалните прокуратури в Германия се характеризират с високо ниво на прозрачност. Вярно е, че понякога в името на прозрачността

¹ В Германия Прокуратурата възниква като самостоятелна институция преди около 150 години. Тя е независим „пазител на закона“ в рамките на държавата, следвайки френския модел, като елемент от издигането на идеала за върховенството на закона като основен принцип на управлението, очертаваща прехода от полицейска към правова държава. Вж. Antoinette Perrodet, *The Public Prosecutor, in EUROPEAN CRIMINAL PROCEDURES* [„Държавният обвинител“ в книгата „Европейският наказателен процес“] (Mireille Delmas-Marty & J.R. Spencer eds., 2002), на стр. 416; E. Blankenburg & H. Treiber, *The Establishment of the Public Prosecutor's Office in Germany*, 12 INTERNATIONAL JOURNAL OF THE SOCIOLOGY OF LAW (1985) [Създаването на Службата на държавното обвинение в Германия, Международно списание за социология на правото], на стр. 375. Терминът „пазител на закона“ за първи път е използван по повод новосъздадената прокуратура от министъра на вътрешните работи на Прусия Фридрих Карл фон Савини около 1846 г. Вж. Eberhardt Schmidt, *Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege* (1965), на стр. 336; Peter Collin, „Wächter der Gesetze“ oder „Organ der Staatsregierung“? *Konzipierung, Einrichtung und Anleitung der Staatsanwaltschaft durch das preußische Justizministerium von den Anfängen bis 1860* (2000).

се жертва ефективността; няма друга обвинителна система например, която да изисква толкова много решения да бъдат мотивирани, и то като цяло в писмен вид. Прокурорите и полицията трябва да документират писмено всички свои действия в преписките, които се съхраняват много грижливо. Прокурорите трябва да дават писмени или устни мотиви – в хода на съдебния процес, както за всички свои решения, така и за всички процесуални искания до съда. Защитниците имат право да преглеждат цялото съдебно дело, най-късно след приключване на разследването.

Други белези на системата включват следното:

Германската прокуратура има монопол при внасяне на обвиненията в съд. От прокурорите се изисква да инициират разследване, когато има съмнение, че е извършено престъпление. Това се отнася и за случая, когато дори няма идентифициран заподозрян. Следователно като абсолютна стойност немските прокурори обработват далеч повече дела, отколкото прокурорите в други страни. Неизпълнението на прокурорското задължение за образуване наказателно производство в тези случаи съставлява престъпление. Престъпление е също така прокурорът да започне разследване без необходимото подозрение.

Прокурорите могат да събират не само уличаващи, но и оневиняващи доказателства за подсъдимия; с други думи прокурорът не се счита за истинска страна в производството.

Прокурорите трябва да се подчиняват на нарежданията на своите висшестоящи (известни като „вътрешно право за издаване на нареждания“). Фактът, че провинциалните и федералната прокуратури са подчинени на своите съответни Министерства на правосъдието, означава, че Министерът на правосъдието също има право да дава нареждания на прокурора (известно като „външно право за издаване на нареждания“). На свой ред прокурорите могат да дават нареждания на полицията във всеки момент от разследването. Полицията има право и от нея се изисква да започне разследване веднага след като заподозре, че има престъпление, но независимо от нейната институционална независимост, нейното и прокурорското разследване представляват едно цяло. Полицията трябва да представи цялата преписка на прокурора, който решава дали да прекрати, или да продължи производството.

За някои сериозни намеси в свободите или правата, включително икономическите права (арести, претърсване или изземване, електронно проследяване и т.н.), прокурорът трябва да получи заповед от съдия.

Прокурорите и съдиите имат еднакво правно положение. Обучението (висше юридическо образование с два държавни изпита) е едно и също и приемането в професията се основава на едни и същи строги критерии. Заплатите и пенсиите са на едно и също равнище. За разлика обаче от съдиите, прокурорите не са независими.

От прокурорите се иска да се посветят на важните аспекти в своята работа и следователно от тях не се очаква да извършват ежедневна административна

работа. Германската прокуратура следователно разполага с добре обучен мощен персонал.

Слабостите на германската прокурорска система са по същество обратната страна на нейните силни страни. Системата, както и цялата немска съдебна система, е изключително натоварена откъм персонал, разходи, работа и време, ситуация, утежнявана от немската тенденция към перфекционизъм. Всички страни работят по делата много грижливо и внимателно, но това отнема и много време. Най-честата обществена критика към работата на прокуратурата е свързана с продължителността на разследванията и съдебните производства. Усилията за реформа са насочени към рационализиране ефективността на разходите в системата, особено чрез увеличаване използването на електронната обработка на данни и чрез бюджетни реформи, които дават на прокуратурата по-голяма независимост при управлението на нейните финанси.

Неустановените взаимоотношения между прокуратурата и изпълнителната власт (взаимоотношения, които изобщо не са споменати в конституцията) са проблематични с оглед политическата зависимост, която създават. По закон Министърът на правосъдието има неограничено право да издава нареждания на подчинените му прокурори, включително нареждания относно хода на конкретни дела. На практика Министрите на правосъдието обичат да подчертават, че те ползват това право много пестеливо. Независимо от това съществува опасност, че при наличието на значителен политически интерес от изхода по делото, върху прокурорите би могло да се окаже недопустимо въздействие. Ето защо от години представителите на прокуратурата настояват за премахване правото за издаване на нареждания на министрите или най-малко такива нареждания да бъдат допустими само в писмена форма. Понастоящем обаче законодателната власт изглежда не проявява интерес към подобни реформи. Другите безпокойства включват опасността от отстраняване на прокурорите от длъжност по политически причини.

Поради сложното федерално разделение на властите в Германия има седемнадесет отделни прокуратури – една федерална и една за всяка от шестнадесетте провинции (*Länder*). Много от обсъжданите в този доклад въпроси обаче се отнасят до всички тези служби или най-малко до всички служби в провинциите. Вследствие на това този доклад ще използва термина „Прокуратура“ за обозначаване на всички седемнадесет отделни прокуратури или „провинциална Прокуратура“, позовавайки се на шестнадесетте прокуратури в провинциите.

Освен ако не е изрично посочено противното, всяко упоменаване на провинциална служба или институция, взаимодействаща с „прокурор“, „прокурори“ или „Прокуратурата“, се отнася към съответната юрисдикция на тази провинциална служба или институция. По този начин „Прокуратурата отговаря пред Министъра на правосъдието“ предполага, че *всяка* Прокуратура отговаря пред своя *съответен* Министър.

Тъй като процесуалните закони в 16-те провинции в Германия варират, твърденията относно конкретната практика на дадена провинция може да не се

отнасят в подробности за всички провинции; в много случаи, дори когато провинциалните закони по същество са сходни, действителната практика може да се различава. Основните посочени тенденции обаче важат за всички провинции.

След обединението на Германия прокуратурата в Източна Германия беше закрита и бившите източногермански прокурори, съдии и полицаи преминаха строг контрол за връзки с тайната полиция и други недемократични прояви. Мнозина бяха пенсионирани, особено тези на ръководни длъжности, като бяха заместени със западногерманци. Други бяха преназначени в новата съдебна система, която беше изцяло преустроена в съответствие със западногерманската. Обсъждането на източногерманската прокуратура би надхвърлило обхвата на този доклад, тъй като източногерманското законодателство не повлия върху структурата и политиката на сегашната германска Прокуратура.

II. Структура и организация на Прокуратурата

2.1. Вътрешна структура

Във всяка провинция (*Land*) и на федерално равнище има отделни Прокуратури. Отношенията между тези служби следват федералния модел, с федерален Генерален прокурор (*Generalbundesanwalt*), който няма власт над прокурорите в провинциите. По-скоро всяка Прокуратура отговаря пред Министъра на правосъдието на своята съответна провинция, който е политически отговорен за дейностите по наказателно преследване.

Федералните и провинциални прокуратури се различават помежду си. Голяма част от наказателните преследвания се извършват на ниво провинция. Юрисдикцията на провинциалните и федералните прокуратури се определя не от това дали законите са провинциални или федерални (по-голяма част от наказателния закон в Германия е федерален), а с оглед на престъпленията, определени като федерални. На Федералната Прокуратура (*Generalbundesanwalt*) са поверени престъпленията, които засягат целостта на държавата², но тя няма право да се намесва в дейността на провинциалните прокуратури. Източници на правото за прокуратурите са федералната Конституция (*Grundgesetz*), Наказателно-процесуалният кодекс (*Strafprozessordnung*), Законът за организацията на съдебната власт (*Gerichtsverfassungsgesetz*), Наказателният кодекс (*Gerichtsverfassungsgesetz*) и законодателството на всяка провинция.

Като всяка друга изпълнителна агенция, Прокуратурата е йерархична инсти-

² *Gerichtsverfassungsgesetz* [Закон за организацията на съдебната власт] [наричан по-долу ЗОСВ], Чл. 120, 142(а).

туция, с йерархична подчиненост между различните нива на службите и в рамките на всяка от тях.

Организацията и разпределението на Прокуратурите следват тези на съдилищата – седалището на всяка прокуратура съвпада със седалището на съда, към който тя е прикрепена³. По този начин Федералната прокуратура функционира към Федералния Върховен съд (*Bundesgerichtshof*). Повечето провинции имат двустепенни прокуратури, прикрепени към провинциалния Върховен съд (*Oberlandesgericht*) и към окръжните съдилища (*Landgerichte*); окръжните прокуратури също така обхващат и районните съдилища (*Amtsgerichte*).

Висшестоящите служби имат надзорни правомощия спрямо долустоящите и прокурорите трябва да изпълняват нарежданията на своите ръководители (*Weisungsrecht*)⁴. Това включва надзор от Министъра на правосъдието върху Прокуратурата като цяло и надзор в рамките на самата Прокуратурата – на долустоящите прокурори от висшестоящите. По този начин прокурорите на ниво Върховен съд ръководят работата на прокурорите към всеки окръжен съд, а те на свой ред упражняват надзор върху тези в районните съдилища. Висшестоящите прокурори в тази йерархична система могат да изземват дела от подчинените си, като поемат работата по тях (*Devolutionsrecht*)⁵ или ги превъзложат (*Substitutionsrecht*). На върха на йерархията обаче Генералният прокурор може да изземва дела от един прокурор и да ги възложи на друг, но той не може да работи по тях самостоятелно⁶.

Прокуратурите най-общо са разделени на отдели, специализирани според вида на престъпленията; това вътрешно разделение разрешава на прокурорите да се специализират. Администрацията се осигурява от административно обслужващо звено, което не е самостоятелен отдел, а е на пряко подчинение на ръководителя на Прокуратурата и се оглавява от ръководител, който не е юрист. Персоналът в Прокуратурата в повечето провинции се състои от следните лица:

- ▶ Генерален прокурор (*Generalstaatsanwalt*), един или повече за всяка провинция
- ▶ Главен прокурор (*Leitender Oberstaatsanwalt*), който ръководи всяка прокуратура
- ▶ Заместник-главен прокурор
- ▶ Ръководители на отдели (*Oberstaatsanwälte*)
- ▶ Редови прокурори в окръжните съдилища (в повечето провинции)
- ▶ Младши прокурори (*Staatsanwälte auf Probe*)
- ▶ Служители по изпълнението (*Rechtspfleger*)

3 *Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz* [Въвеждащ закон за ЗОСВ], Чл. 8, 141.

4 ЗОСВ, Чл. 146, 147.

5 ЗОСВ, Чл. 145.

6 Вж. Rodolphe Juy-Birmann, *Гермиската система, в Европейски наказателен процес* (Mireille Delmas-Marty & J.R. Spencer eds., 2002), на стр. 299–300; Perrodet, *supra* бележка 1, на стр. 437; Theodor Kleinknecht & Lutz Meyer-Gossner, *Strafprozessordnung* (1993); ЗОСВ, Чл. 145.

- ▶ По-нисшестоящи държавни служители⁷, натоварени с деловодството
- ▶ Административен персонал
- ▶ Правни секретари

Всяка служба има обучени служители по изпълнението (*Rechtspflegern*)⁸, отговорни за привеждането в изпълнение на наказателните присъди; обикновено тези служители също водят регистрите на влезлите в сила съдебни актове. По-важните решения, отнасящи се до изпълнението обаче, трябва да бъдат взети или одобрени от прокурор. Ръководителят на административния персонал обикновено е по-опитен служител по изпълнението.

Щатът на Прокуратурите може да се различава съществено. В градове-провинции като Берлин и Хамбург и градове като Мюнхен и Франкфурт в прокуратурата може да работят повече от сто прокурори, докато в малките прокуратури броят на прокурорите може да не надхвърля 15. Службите обикновено имат голям административен персонал, а самите прокурори вършат малко административна работа.

Федерална прокуратура: Федералната прокуратура е разделена на три отдела: единият работи по първоинстанционни дела, вторият е натоварен с въззивния преглед и третият наблюдава Централния федерален регистър⁹. Общият брой на персонала е около 600 души, от които към 400 са в Централния федерален регистър. Прокурорските функции на Федералната прокуратура се изпълняват от Федералния генерален прокурор, федерални прокурори и сътрудници по проучванията¹⁰. Общият брой на прокурорите във Федералната прокуратура надхвърля 70.

Управление на изпълнението: Никой прокурор не носи изцяло изключителна отговорност по едно дело; в рамките на едно и също наказателно производство заместването между прокурори е възможно и се прави. Като цяло обаче ръководителят на прокуратурата (Главният прокурор) в началото на годината изготвя работен план за разпределение (*Geschäftsverteilungsplan*) за годината след срещи с ръководителите на отдели и представители на прокурорите, жените-прокурори и прокурорите с увреждания¹¹. Планът въвежда единна система за разпределение на делата между прокурорите. След като този план бъде приет са възможни промени само в изключителни случаи, като продължителен от-

7 В Германия има четири нива държавни служители, в зависимост от образованието и длъжността. Буквално преведени, категориите държавни служители са: висшестоящи, висши, междинни и обикновени.

8 Служителите по изпълнението са завършили колежи, предоставящи специализирано обучение по право (*juristische Fachhochschule*).

9 Вж. Раздел 3.1 по-долу.

10 Сътрудниците по проучванията са съдии или прокурори от провинциите, които са командировани във федералната Генерална прокуратура за определен срок, обикновено три години.

11 Представителите на жените и лицата с увреждания, които съществуват в повечето държавни институции, са предназначени да възстановят ниското представителство на жените и на лицата с увреждания в тях. Те имат само консултативно качество; с тях трябва да се консултират решения за назначения и повишаване, но пък нямат право да вземат окончателно решение.

пуск по болест или конфликт на интереси, но това изисква подновяване на обсъждането с различните заинтересувани страни. Тази система позволява отделните прокурори да участват в дадено дело от самото начало до неговото приключване. Неизменимостта на работния план обаче може да намали гъвкавостта на службата и да затрудни разпределянето на дадено дело на прокурор, който е по-подходящ за него. Теоретично ръководителят на службата може да пренебрегне въведената система за разпределение на делата и да възложи дадено дело на различен прокурор. Практически обаче ръководителят на службата обичайно би обсъдил такава стъпка със страните и с Прокурорския съвет.

Министърът на правосъдието и Генералният прокурор също са обвързани от плана. Това увеличава прозрачността в работата на прокуратурата и намалява манипулациите. Министърът и Генералният прокурор не се намесват пряко в планираното разпределение на делата, освен за да отправят препоръки в изключителни случаи. Практически такива препоръки се правят много рядко. Независимо от това Генералният прокурор и ръководителят на Прокуратурата в нейния/неговия район като цяло са в постоянен неформален контакт, за да обсъждат въпроси относно персонала и неговата работа.

2.2. Бюджетна процедура

Всяка Прокуратура изготвя проект за годишен бюджет в сътрудничество с местните прокуратури и го изпраща на Министъра на правосъдието. Министерството изпраща бюджета на Парламента, който взема решение относно общия бюджет и го връща на Министерството за окончателно разпределяне.

Като цяло всяка Прокуратура е в непрекъснат контакт с Генералния прокурор и Министерството по отношение на бюджетните въпроси. Ръководителят на Прокуратурата уведомява своите висшестоящи, ако Прокуратурата, която тя или той ръководят, изпитва недостиг на персонал, помещения или финансов ресурс. Ако положението стане особено проблематично, той или тя могат дори да направят това обществено достояние, което би довело до конфликт с Министерството на правосъдието. Такива публични оплаквания не са необичайни¹².

В миналото съответното провинциално или федерално Министерство на правосъдието централизирано управляваше целия бюджет на прокуратурата. Напоследък обаче в интерес на увеличаване на икономиите, на прокуратурите бе възложена по-голяма отговорност за собствените им бюджети чрез увеличена гъвкавост за вземане на решения по отношение на икономиите и на разходите. Тази преценка не се простира до основни функции като разследването, за които разходите продължават да бъдат централизирано управлявани, за да се гарантира, че икономиите не се правят за сметка на ефективното изпълнение

12 Вж. напр. *Der Leiter der Lübecker Staatsanwaltschaft fordert dringend von der Regierung in Kiel neue Stellen*, Ди Велт, 30 ноември, 2003.

на задачите на прокуратура (тези разходи включват заплащане на вещи лица, пътни разноски и други подобни). Изглежда, че тази система работи добре, както и че местните служби по-добре започват да познават своите нужди и са в състояние по-добре да разпределят ресурсите си.

2.3. Правно положение на Генералния прокурор

Федералният Генерален прокурор: Федералният Генерален прокурор (*Generalbundesanwalt*) е ръководител на Федералната Прокуратура и е длъжностно лице в рамките на изпълнителната власт. Президентът на Германия назначава Генералния прокурор по предложение на Министъра на правосъдието; предложението на Министъра първо трябва да бъде одобрено от Бундесрата, горната камара на законодателната власт¹³. Федералният Генерален прокурор е държавен служител¹⁴ и трябва да отговаря на същите изисквания, на каквито отговаря и всеки друг прокурор. Той или тя е отговорен пред Министъра на правосъдието. Министърът е политически отговорен за дейността на Генералния прокурор пред федералното правителство и законодателната власт.

Длъжността на федералния Генерален прокурор е йерархична и еднолична; федералните прокурори, подчинени на Генералния прокурор, действат като негови представители¹⁵. Генералният прокурор може да дава задължителни нареждания на подчинените му прокурори, които могат да бъдат общи или свързани с отделни дела. В действителност обаче такива нареждания не се практикуват често и не играят важна роля; по-честият подход е да се търси изход и да се вземат решения въз основата на консенсуса. Макар че този подход, който е обичаен в цялата система на прокуратурата в Германия, понякога забавя производството в по-висока степен, отколкото по-йерархичната употреба на разпорежданията, той осигурява на отделните прокурори чувство за отговорност и увереност.

Генерален прокурор на провинция: Генералните прокурори на провинциите са прикрепени към Върховния съд на всяка провинция. Възможно е една провинция да има повече от един Върховен съд. В Провинция Хесе например има само един Върховен съд, докато в Бавария и Северен Рейн-Вестфалия те са повече и съответно има няколко Генерални прокурори.

Генералните прокурори на провинциите са държавни служители¹⁶ и трябва да отговарят на същите условия, на каквито отговарят другите прокурори; всъщност като правило Генералните прокурори се подбират измежду действащите прокурори. Генералните прокурори в повечето провинции се назначават пожизнено. Повечето могат да бъдат отстранявани от длъжност само

13 ЗОСВ, Чл. 149.

14 ЗОСВ, Чл. 149.

15 ЗОСВ, Чл. 144. Федералният Генерален прокурор не упражнява контрол върху прокурорите в отделните провинциални Прокуратури.

16 ЗОСВ, Чл. 148.

поради нарушаване на служебните им задължения, макар че това се случва рядко¹⁷. В някои провинции обаче те имат статут на политически назначени лица (*politische Beamte*) и могат да бъдат освобождавани от длъжност по желание при гарантирани 75% от тяхната заплата. През 2001 и 2003 г. имаше два случая, при които Генералния прокурор на провинция бяха принудени да излязат в пенсия поради политически несъгласия с Министъра на правосъдието на провинцията. Мнозина в съдебната система намират тази практика за обезпокоителна, тъй като тя може да изложи Генералния прокурор – а чрез него и цялата йерархична служба – на значителен политически натиск. При все това изглежда, че някои провинции се движат към още по-голяма зависимост: Хесе например въведе петгодишен изпитателен срок за всеки новоназначен прокурор, включително Генералния прокурор. Макар и оправдана от желанието да се подобри ефективността сред прокурорите, тази мярка може да увеличи опасността от политически натиск.

Генералният прокурор докладва на Министъра на правосъдието, често в усетен порядък. По важни дела е общоприета практика Генералният прокурор, ръководителят на съответния отдел и отговарящият по делото прокурор да докладват заедно на Министъра. Няма данни за честотата и съдържанието на тези срещи; тези аспекти зависят от стила на управление на Министъра на правосъдието.

На всеки три години Генералният прокурор изготвя задълбочен преглед на работата на всяка прокуратура. Прегледът се извършва от екип, назначен от Генералния прокурор, и обхваща всички аспекти от работата на службата, включително общи показатели и проверка на случайно подбрани дела. Докладът се представя на Министъра на правосъдието и на ръководителя на прокуратурата; впоследствие Генералният прокурор наблюдава изпълнението на препоръките от доклада. Докладите не са публични.

2.4. Правно положение на отделните прокурори

Както и съдиите, прокурорите са държавни служители (*Beamten*), чиято работа се урежда от федералния Закон за държавната служба (*Bundesbeamtengesetz*). Те имат осигурена несменяемост и имат право на възнаграждение (което за прокурорите е по-високо, отколкото за повечето държавни служители) и пенсия. Тяхното правно положение, включително назначаването и освобождаването от длъжност, е уредено в съответствие с тези положения¹⁸. За разлика от съдиите, които се ползват с високо ниво на независимост, прокурорите трябва да изпълняват нарежданията на своите ръководители¹⁹; прокуратурата е йерархична структура. Ръководителят на прокурора може да възложи дадено

17 Няма пример за Генерален прокурор, който да е бил освободен от длъжност поради нарушаване на задълженията си или поради извършено престъпление.

18 Вж. *Bundesbeamtengesetz* [федерален Закон за държавната служба].

19 ЗОСВ, Чл. 146.

дело на друг прокурор или той или тя да го поеме. Прокурорите обаче са независими от повечето държавни служители, а подчинението не е абсолютно. Ако например прокурорът смята, че може да е извършено престъпление, нарежданията на ръководителя да не се провежда разследване са недействителни, което е в съответствие с принципа на задължителното наказателно преследване (разгледан по-долу).

Ако имат съмнения относно законността на някои нареждания, прокурорите трябва да се обърнат към своите ръководители²⁰. Ако те не съумеят да ги убедят в тяхната незаконност, ръководителят може да определи различен прокурор. Прокурорите могат да се защитават срещу нареждания, за които считат, че са незаконни или необосновани, като упражнят своето право да се отведат от конкретно дело, без да носят риск от служебни вътрешни наказания²¹. Това е допълнителна гаранция за правомерното поведение при наказателно преследване и гарантиране на това, че прокурорите ще действат въз основата на своите лични убеждения. Накрая от прокурорите не се очаква да се подчиняват на заповеди, ако те налагат извършване на престъпление или нарушаване на човешкото достойнство²².

Назначаване: Подборът на прокурори е силно конкурентен, тъй като за едно място се явяват много кандидати. Прокурорите се назначават от Министъра на правосъдието; в някои провинции това става измежду кандидатите, препоръчани от комисията за подбор на съдии (*Richterwahlausschuss*)²³. Комисията обръща специално внимание на осигуряването на равни възможности за двата пола. Комисията включва представители от законодателната власт в провинцията на всички представени политически партии, председателят на Върховния съд на провинцията (*Oberlandesgericht*) и председателят на адвокатската колегия в нея²⁴. Не във всяка провинция обаче съществува такава комисия.

20 Федерален Закон за държавната служба, Чл. 56(2). Като цяло прокурорът и нейният/неговият ръководител трябва да обсъдят въпроса и единият или другият трябва да бъде убеден.

21 Werner Beulke, *Strafprozessrecht* (1994), стр. 34 и сл.

22 Федерален Закон за държавната служба, Чл. 56(2).

23 Министърът на правосъдието не е обвързан от препоръката на комисията, но не може да назначи кандидат, който комисията е обявила за неподходящ. Най-важният елемент в процеса на назначение е оценката от изпита; като цяло само лицата, попадащи в първите 5-10 процента при класиране, биват назначени. В Бавария например могат да кандидатстват само лица, получили определена минимална оценка на държавния изпит. Действителната оценка, необходима за назначаване, се определя от свободните места и от броя и квалификацията на кандидатите. Министерството на правосъдието провежда и лични събеседвания с кандидатите.

24 Отделните провинции могат да разработят допълнителни изисквания за съдебните или прокурорските длъжности, които се прилагат както в момента на назначаването, така и при по-нататъшното професионално израстване. Например баварското законодателство съдържа допълнителни изисквания относно:

Професионални качества: В допълнение към оценките от изпита кандидатите се оценяват за качества като решителност, инициативност, организационни способности и умение за аргументация. Могат да бъдат вземан предвид и друг професионален опит и качества – познаване на чуждестранни правни системи, опит като адвокат или преподавател. Кандидатите трябва да бъдат подготвени да станат съдии или прокурори поради възможността за прехвърляне от съдийска на прокурорска длъжност (такива прехвърляния са характерни за всички южни германски провинции).

Всички кандидати за длъжността съдия или прокурор трябва преди назначаване да са положили успешно т. нар. втори държавен изпит по право. Одобрените кандидати подават заявления за съответните длъжности в Министерство на правосъдието. След това ръководителят на службата, в която има свободно място, предлага конкретен кандидат на Генералния прокурор и на представителите на жените-прокурори и прокурорите с увреждания, които дават препоръка на Министъра на правосъдието, основана на подробно отчитане на способностите на кандидата. Препоръките на Генералния прокурор и на представителите не обвързват Министъра на правосъдието, но на практика обикновено се спазват. Кандидат, който смята, че той или тя са били неоснователно отхвърлени, може да подаде жалба (*Konkurrentenklage*) до административния съд, с която да поиска кой друг кандидат да не бъде назначаван на вакантното място, освен ако министърът не обоснове своето решение в съда, доказвайки, че то е основателно. Това гарантира прозрачността на процедурата и силно възпира личното или политическото фаворизиране. Това обаче може да означава също, че мястото ще остане непопълнено с години, докато съдилищата не приключат производството. Действителната честота на такива жалби варира в различните провинции.

На федерално равнище Генералният прокурор се избира въз основата на неговата или нейната квалификация, а изборът се потвърждава от Парламента. Генералният прокурор се назначава пожизнено, което на практика означава до навършване на пенсионната 65-годишна възраст. Службата на федералния прокурор се попълва изключително с прокурори с предишен опит на ниво провинция, командировани от прокурорските служби в провинциите от съответния Министър на правосъдието. Опитът във федералната прокурорска служба се счита важен с оглед на повишаването в рамките на прокурорските служби на провинцията, поради което длъжностите в нея са желани.

Несменяемост: Първоначално кандидатът се назначава временно за младши прокурор (*Anfänger*)²⁵ с изпитателен срок от три години, след което той може

Лични качества: По време на подбора, освен професионалните умения, се оценяват и лични качества на кандидатите като ангажираност към демократичните принципи и наказателната политика на провинцията, умерено и разумно поведение както във, така и извън службата, безпристрастност, умения за работа в екип и готовност за смяна на местоживееето.

Здравно състояние: Кандидатите трябва да притежават медицинско удостоверение за пригодност за заемане на съответната длъжност, което да удостоверява, че могат да издържат на умственото и физическото натоварване.

Вж. в уебсайта на баварското Министерство на правосъдието длъжностната характеристика за длъжността прокурор или съдия в рубриката *Anforderungsprofil*, която е на разположение на http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/berufe_stellen/anforderungsprofil_ri_sta.pdf.

- 25 Начинаещият или младши прокурор (наричан понякога „Светник“) първоначално разполага с ограничени правомощия и се прикрепя към наставник. Всички документи, подписани от младшия прокурор, трябва да бъдат приподписани от наставника. Във всяко друго отношение обаче решенията на младшия прокурор по никакъв начин не се различават от тези на всички останали прокурори и са еднакво валидни. След няколко месеца на младшия прокурор обикновено се дава правото самостоятелно да подписва документи (*Zeichnungsrecht*) и да решава по всички аспекти на делото, освен дали да бъде повдигнато обвинение или прекратено производството. След известен период младшият прокурор по-

да бъде назначен на постоянна длъжност при условие, че отговаря на останалите законови изисквания²⁶. След като стане несменяем, прокурорът може обикновено да остане на съответната длъжност, докато не пожелае да се премести или да бъде повишен.

След още три до пет години прокурорът може да кандидатства за половингодишно обучение в службата на Генералния прокурор. Полученото в края на този период удостоверение, макар че официално не се изисква при повишение, на практика е особено важно в това отношение.

Прокурорите (и съдиите) могат също да работят временно към Министъра на правосъдието. Това движение между министерството и прокуратурата насърчава плодотворния обмен между административните и законодателните органи, от една страна, и тези, които са пряко свързани с практиката, от друга. За отделния прокурор работата за известно време в Министерство на правосъдието често е трамплин към повишение. Личните връзки, създадени по време на такъв стаж, могат да имат както позитивен, така и негативен ефект върху Прокуратурата: те могат да улеснят упражняването на натиск върху отделни прокурори от политическата власт, но могат и да улеснят достъпа до ресурси на Прокуратурата чрез неформални контакти в министерството.

Оценяване и повишаване: Прокурорите се оценяват на всеки три години. Тези оценки служат главно за подпомагане определянето на повишенията. Те се обсъждат с прокурорите, подлежащи на оценяване, а прокурорът може да обжалва отрицателната оценка. По тази причина има тенденция оценките да бъдат твърде позитивни, което им придава някак си по-малка тежест в процедурата по повишаване. Неформалното обсъждане между тези, които са запознати с работата на кандидатите, представлява неофициално средство за събиране на по-точна информация преди решенията за повишаване.

За да кандидатстват за по-висока длъжност, от прокурорите се изисква да имат поне десет години стаж. Всяко повишение трябва да бъде обявено в бюлетина на Министерство на правосъдието в провинцията. Могат да бъдат попълвани само длъжности, предвидени в бюджета на провинцията. Ръководителят на прокуратурата, в която има вакантна длъжност, преглежда досиетата на кандидатите, включително текущите оценки. Оценката трябва да включва предишни постижения на кандидата, способности и пригодност за въпросната длъжност. След това ръководителят на прокуратурата препоръчва даден кандидат на Генералния прокурор, който, преди да вземе окончателно решение, провежда консултации с представителите на жените и на прокурорите с увреждания.

лучава пълни права да подписва решения (*grosse Zeichnungsrecht*) и получава същия статут като всеки друг прокурор с изключение на несменяемостта.

26 Изискванията включват немско гражданство, придържане към основните конституционни принципи, необходимата образователна квалификация и обучение, чисто съдебно минало; за да получи несменяемост, кандидатът трябва да бъде най-малко на 27 години. Федерален Закон за държавната служба, Чл. 7.

След като стане несменяем, прокурорът не може да бъде освобождаван от длъжност, освен след влязла в сила присъда или при установено сериозно нарушение на дисциплината от дисциплинарен трибунал. В такива случаи прокурорът губи всички права като държавен служител, включително правото на пенсия²⁷. Такива случаи обаче са изключително редки и като цяло се разрешават чрез възможността за ранно пенсиониране на разположение на държавните служители.

Ограничаване на дейността: Поведението на прокурорите се ограничава по начини, които подчертават естеството на Прокуратурата като неутрална държавна служба. Прокурорите са задължени да се отвеждат от дела, по които има конкретен конфликт на интереси²⁸. На тях им се забранява да дават платени юридически консултации или да дават консултации, които не са свързани със служебните им задължения, или по друг начин да извършват дейност срещу заплащане в допълнение към прокурорската им работа без изрично разрешение²⁹. Не е обичайно да се дава разрешение за осъществяване на стопанска дейност.

Прокурорите могат да бъдат граждански активни и дори да поемат ръководна роля в църкви (за разлика от положението в много други държави) и в политически партии. Официално законът изисква държавните служители, включително прокурорите, да бъдат „сдържани“ (*Zurückhaltung*) и „умерени“ (*Mässigung*) в своята политическа активност³⁰, но този стандарт е неясен и има малко практическо значение. Дисциплинарните производства срещу политически активни прокурори са необичайни, тъй като биха породили изключително негативна реакция от страна на силните политически партии в Германия. Доколкото има малко сведения за каквото и да е ясно въздействие на политическата дейност върху работата на прокуратурата, тази дейност може да доведе до по-прикрити проблеми. Ако например партиен член е заподозрян по дадено дело, за един политически активен прокурор би могло най-малко да изглежда, че е налице конфликт на интереси, което би наложило замяната му с друг прокурор; и обратно, прокурорите може прекалено ревностно да последват свои съпартийци, за да докажат липсата на предубеждение. Във всеки случай партийното членство и дейност от съдия или прокурор биха могли да повлияят върху общественото възприятие за тяхната безпристрастност и по този начин да се отразят негативно върху прокуратурата.

27 Вж. Раздел 2.5 по-долу.

28 Това включва качеството страна в производство или пострадал от престъпление; роднина на страна или на пострадалия; участие в производството като съдия, полицейски служител или страна. Особено в малките съдилища често възниква подобен конфликт на интереси (например в не твърде рядко срещания случай, когато съпругата на даден прокурор работи като адвокат и защитава заподозрения), което води до замяна на отговарящия прокурор.

29 *Richtergesetz* [Закон за съдебната власт], Чл. 41, 122(3). **По изключение на прокурорите се разрешава да бъдат преподаватели по право или участници в изпитни комисии на държавните изпити, при условие че това не се отразява върху изпълнението на прокурорските им функции.** Закон за съдебната власт, Чл. 7.

30 Федерален Закон за държавната служба, Чл. 53.

2.5. Лична отговорност на прокурорите

Има стриктна етика за независимост и професионален респект в рамките на Прокуратурата и като цяло прокурорите носят изцяло отговорност за работата си³¹. Прокурорите рядко се наблюдават от ръководителите си, освен по важни или сложни дела, или по такива, които включват голямо разходване на ресурси. Етиката на независимост действа като спирачка за произволни действия от страна на ръководителите. Освен това прокурорската професия се характеризира с висока степен на колегиалност и споделена отговорност, което също възпира йерархичните прояви у висшестоящите прокурори и гарантира, че решенията като цяло са постигнати след обсъждане и консенсус.

Ако даден прокурор не е съгласен с нарежданията на ръководителя си или има друг спор с него³², той или тя трябва първо да го обсъдят с него. Ако несъгласието не бъде отстранено, прокурорът може формално да се оплаче на следващия висшестоящ прокурор. Ако проблемът засяга в по-голяма степен въпроси от управлението на човешките ресурси, отколкото правни въпроси, прокурорът може също да се оплаче в Прокурорския съвет (*Staatsanwaltsrat*), представителен орган на прокурорите по месторабота; служителите, които не са юристи, могат да се оплакват в Съвета на служителите (*Personalrat*), представителен орган по месторабота на неюридическия персонал. На последно място е възможна и жалба до Министерство на правосъдието.

Членовете на Прокурорския съвет (*Staatsanwaltsrat*) и на Съвета на служителите (*Personalrat*) заседават редовно с главния прокурор и обсъждат положението в службата, включително проблеми, които евентуално могат да възникнат. Ако някоя от участващите страни поиска, за тези заседания се водят писмени протоколи.

Дисциплинарни производства: В отсъствие на специални правила за прокурорите се прилагат същите дисциплинарни правила и процедури (*Disciplinarordnung*) като за останалите държавни служители. В случай на дисциплинарно нарушение прокурорът може да бъде неформално санкциониран от ръководителя си с писмено предупреждение (*Rüge*), което не се включва в постоянното досие на прокурора³³. За по-сериозно неправомерно поведение прокурорът може да стане субект на дисциплинарно производство пред

31 Вж. например правилник, издаден от Министъра на правосъдието на Хесе, *Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft* [Правилник за организацията и функционирането на Прокуратурата], JUSTIZMINISTERIALBLATT FÜR HESSEN, 17 ноември 1988 г., на стр. 950 [наричан по-долу *Правилник на Министерство на правосъдието на Хесе*]. Подобни правилници, регламентиращи отношенията между министрите на правосъдието и прокурорите, съществуват във всички провинции.

32 Съгласно дългогодишния стаж на автора като главен прокурор в Хесе най-често срещаните оплаквания не се отнасят до различаващи се тълкувания на закона, а до прекомерна натовареност с работа. Прокурорите се оплакват, че не могат да се справят с обема работа и поради това разглеждането на делата отнема толкова дълго време.

33 Съгласно опита на авторите повечето нарушения от прокурори, в 95 % от случаите, приключват с налагането на такива санкции от ръководителя без дисциплинарно производство. Технически санкцията от ръководителя не се счита за същинско дисциплинарно производство.

дисциплинарен трибунал (*Dienstgericht*)³⁴. Този тричленен съдийски състав е част от административната съдебна система; един от съдиите в дисциплинарния трибунал за прокурори трябва да бъде прокурор. Санкциите, налагани от този трибунал, включват служебно порицание (*Verweis*), което трябва да бъде мотивирано в писмен вид и се включва в постоянното досие на прокурора. Други санкции могат да включват намаляване на заплатата, понижаване или освобождаване от длъжност. Тези санкции са изключително редки обаче, тъй като е по-вероятно прокурорите да подадат оставка преди достигане до този етап. Решенията на дисциплинарни съдилища в провинциите подлежат на обжалване пред федералния Дисциплинарен съд, който е част от федералния Върховен съд.

Прокурорите могат да носят отговорност за вреди, произтекли от тяхно умишлено поведение или от груба небрежност. Министерството на правосъдието е отговорно за обезщетяването на такива вреди, но след това може да потърси лична отговорност от прокурора. Това обаче е доста рядко, както е необичайно и умишленото или небрежното поведение, а вредите обикновено се приписват на факта, че прокурорите са претоварени и в резултат от това правят грешки. Във всеки случай от прокурорите се изисква да имат застраховка за професионалната си дейност. Премиите се заплащат от прокурорите и се приспадат от данъчната основа при облагане.

Прокурорите нямат имунитет срещу наказателно преследване. Съгласно принципа за задължително наказателно преследване например прокурор може да бъде подведен под наказателна отговорност или поради това, че не е започнал разследване, когато има подозрение за престъпление, или когато е разследвал невинна страна. Гражданите често обвиняват прокурорите за такива нарушения, но случаите по принцип не отиват отвъд фазата на разследване, тъй като трябва да бъдат представени доказателства за умисъл от страна на прокурора, което е рядкост.

Няма официален етичен кодекс за прокурорите. Независимо от това от тях се очаква да следват общите етични правила в работата си. Както и другите държавни служители, прокурорите полагат клетва да действат в съответствие със закона и конституцията и да бъдат обективни; нарушението на тези задължения може да се третира като дисциплинарно нарушение.

34 Закон за съдебната власт, Чл. 122(4). Дисциплинарни трибунали разглеждат дисциплинарни производства и срещу съдии – още един пример за квазисъдебната позиция на Прокуратурата.

2.6. Обучение

Подготвително обучение: Обучението на бъдещите прокурори е идентично с това на всички други юристи, независимо от последващия избор на кариера. Само лице, което отговаря на изискванията и притежава необходимата квалификация за заемане на съдийска длъжност, може да бъде назначено за прокурор³⁵. За да заема съдийска или прокурорска длъжност, кандидатът трябва да е завършил право във висше училище, да е преминал задължителен двегодишен стаж, да е положил успешно два държавни изпита (проведени от провинциите и които до известна степен се различават във всяка от тях).

Професионално обучение: Като цяло образованието на прокурорите е с много високо качество. Обучението след влизането в професията обаче не е задължително и до голяма степен зависи от личния интерес на отделния прокурор към продължаващото образование.

Младшите прокурори посещават задължителни курсове в различни правни области, организирани систематично от Генералния прокурор; това им осигурява обучение по най-важните аспекти на тяхната бъдеща работа. Както провинциалните, така и федералното правителство предлагат редица незадължителни курсове за продължаващо обучение на действащи прокурори, които са преминали изпитателния срок. Министърът на правосъдието организира курсове за обучение за ръководителите на отдели и за Главни прокурори, със специално внимание върху управленските умения. Участниците в специализирани курсове за обучение на ниво провинция се определят от Министъра на правосъдието в провинцията по препоръка на Генералния прокурор и на Главните прокурори. Германската съдебна академия със седалище Трир и Вустрау, както и други институции³⁶, също предлагат правно и продължаващо обучение за съдии и прокурори.

Участието във всички тези курсове за продължаващо обучение е доброволно. Всяка прокуратура обаче трябва да има един или повече специалисти в редица области (икономически престъпления, противообществени прояви и престъпления на непълнолетни, престъпления с наркотици и трафик) и тази специализация или се подпомага, или изрично изисква допълнително обучение. Така участието в обучение и курсове за продължаващо обучение, макар че не е задължително, рязко увеличава шансовете на даден прокурор за повишение. Младите прокурори често биват насърчавани да търсят допълнително обучение в зависимост от своите интереси.

Като цяло от прокурорите се очаква също да са в крачка с последните новости в законодателството; в действителност пренебрегването им може да доведе до

35 Закон за съдебната власт, Чл. 122.

36 Те включват Европейската правна академия (*Europäische Richterkademie*) или Централния институт по криминология във Висбаден (*Kriminologische Zentralstelle*).

обвинение в груба небрежност. Предлагат се и програми за обучение, които да информират прокурорите за важни промени в законодателството.

Като цяло системата за продължаващо образование и обучение, макар богата и разнообразна, е относително неорганизирана, отчасти в резултат от германската федерализирана прокурорска система. Липсата на каквото и да е задължително продължаващо правно обучение може да се счита за слабост на системата.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокурорите в наказателното правораздаване

Наказателният процес е структуриран така, че на всяко ниво да има външен мониторинг. Прокуратурата наблюдава полицията, а съдилищата наблюдават Прокуратурата³⁷.

Прокурорите не са страна в наказателното производство в същия смисъл като обвиняемите или ищците в гражданското производство. От прокурора се очаква да действа само за защита на законността и за разкриване на обективната истина „като пазител на закона“³⁸ и следователно той има ограничено официално право на преценка за провеждане на разследването и наказателното преследване. Той трябва да упражнява своите правомощия от името на държавата по обективен и безпристрастен начин³⁹.

В рамките на тази структура Прокуратурата има почти пълен монопол върху наказателното преследване на престъпления, както и ключова роля в разследването. Прокуратурата има три основни функции: тя е „господар на разследването“ (*Herr des Ermittlungsverfahren*); отговаря за наказателното преследване; и отговаря също за изпълнение на наказанията (*Strafvollstreckungsbehörde*)⁴⁰ (по това Германия се различава от много други страни, в които съдилищата или полицията носят отговорност за изпълнение на наказанията). В по-широк план прокурорите също упражняват контрол за законност на разследването, включително мониторинг за злоупотреба с права.

37 Обществото също може до известна степен да упражнява надзор в рамките на публичния характер на заседанията, а и медиите могат да искат информация, доколкото това не препяства разследването. Така се гарантира високо ниво на прозрачност в процеса като цяло.

38 Вж. Бележка под линия 1.

39 Вж. напр. В. Huber, *The Office of the State Prosecutor in Europe: an Overview (Службата на държавния прокурор в Европа: преглед)* в *Международен преглед по наказателно право, наказателно правосъдие и права на човека (INTERNATIONAL REVIEW OF PENAL LAW, CRIMINAL JUSTICE AND HUMAN RIGHTS)* (1993), на 559 стр. и сл.

40 Claus Roxin, *Strafverfahrensrecht* (1998), на 51 стр. и сл.; Werner Beulke, *Strafprozessrecht* (1994), на 31 стр. и сл.

Преценка за започване на наказателно преследване: Прокурорите следват принципа на задължителното наказателно преследване (*Legalitätsprinzip*). Те са длъжни да разследват всички престъпления при наличие на достатъчно установени факти (*Tatverdacht*), независимо дали самоличността на извършителя е установена⁴¹. Неизпълнението на това задължение е престъпление⁴². По тази причина броят на делата, образувани в Германия, изглежда много по-висок в сравнение с други страни.

Последователните реформи обаче отслабиха въздействието на този принцип върху системата, въвеждайки известен елемент на наказателно преследване по целесъобразност (*Opportunitätsprinzip*), която позволява на прокурора да приключи дадено производство дори и да съществуват достатъчни доказателства за повдигане на обвинение; съществува също ред за решаване на делата без съдебен процес. Провинциалните Министри на правосъдието са движещата сила зад това по-голямо право на преценка на прокурора с общата цел да се намали натовареността му.

Днес на практика принципът на задължителното наказателно преследване се прилага изцяло само при престъпления с насилие и други тежки престъпления; във всички други случаи прокурорите се ползват със значителни правомощия да преценяват⁴³, които те често използват, за да ускорят работата по делата, с които са значително натоварени по разходо-ефективен начин. Днес вече 60-65% от всички дела приключват без съдебен процес. Най-просто казано прокурорите могат да се съгласят да снемат обвиненията в по-леки престъпления, включващи „незначителна вина“ и липса на обществен интерес от наказателното преследване, ако съдията се съгласи⁴⁴; за някои леки престъпления дори не се изисква съгласието на съда⁴⁵. Обвинения могат също така да бъдат снети, когато наказанието би било несъразмерно или последиците от

41 *Strafprozessordnung* [Наказателно-процесуален кодекс], Чл. 152(2).

42 *Strafgesetzbuch* [Наказателен кодекс], Чл. 258, 258a.

43 Вж. Joachim Herrmann, *Правилото за задължително наказателно преследване и обхват на преценката на прокурора в Германия (The Rule of Compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany)*, Правен преглед на Чикагския университет № 41, (41 UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW) (1974), на 468 стр.; Joachim Herrmann, *Споразумение за постигане на справедливост – изгодна сделка за немското правораздаване? (Bargaining Justice—A Bargain for German Justice?)*, Правен преглед на университета в Питсбърг № 53 (53 UNIVERSITY OF PITTSBURGH LAW REVIEW) (1992), на стр. 755; Heike Jung, *Legalität oder Opportunität im Strafverfahren?*, in RECHT UND GESETZ IM DIALOG III (H. Pruetting ed., 1986), на 55 стр.

Други изключения от принципа за задължително наказателно преследване: някои нарушения (обида, насилствено влизане в жилище), за които се изисква тъжба от пострадалия (*Antragsdelikt*); престъпления от частен характер (*Privatklagedelikt*); и някои политически престъпления, които изискват предварително разрешение от политическите власти (*Ermächtigungsdelikt*). Провинциалните прокурори могат да снемат обвинения за правонарушения, извършени в чужбина. Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 153(с). Ако на даден заподозрян са повдигнати множество обвинения за свързани престъпления, прокурорът може да снесе по-маловажните обвинения, ако обвиняемият е бил или е вероятно да бъде осъден по по-тежките. Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 154(а). Обвиненията могат също така да бъдат снети в случай, когато обвиняемият е извършил престъпление по принуда или в резултат от изнудване. Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 154(с).

44 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 153

45 Пак там.

престъплението засягат самия обвиняем⁴⁶. Тези споразумения попадат изцяло в преценката на прокурора и обикновено изискват обвиняемият да заплати глоба на държавата или на организация с идеална цел или да положи обществено полезен труд срещу снемането на обвинението. В такива случаи обвинението не се вписва в досието на обвиняемия, а прокурорът не е необходимо да мотивира споразумението в писмен вид. Тъй като използването на този метод от прокурорите нараства, провинциите започнаха да въвеждат ръководни начала, за да намалят несъответствията, които възникват при третирането на сходни престъпления, по отношение както на престъпленията, които са предмет на тези споразумения, така и на глобите, които да се налагат⁴⁷.

Прокурорите могат също да ползват по-формална процедура, наказателното постановление (*Strafbefehlsverfahren*), в края на досъдебната фаза на наказателното производство или дори след започването на съдебния процес; тя е на разположение за простъпки, наказуеми с глоба или с условно лишаване от свобода до една година⁴⁸. По този ред със съгласието на съдията обвиняем, който се признава за виновен, не е необходимо да бъде предаден на съд или да участва в процеса до неговото приключване. Прокурорът изготвя проект на постановление, което установява, че обвиняемият е виновен и му се налага наказание, и го представя на съдията заедно с делото; в случай че съдията откаже наказателното постановление, обвиняемият трябва да бъде предаден на съд. По този ред – ако се приеме от съдията – споразумението е в писмен вид, обвинението се вписва в досието на обвиняемия, а наказанието се определя по закон. Прокурорите все по-често използват *Strafbefehl* като средство за намаляване натрупването на делата и спестяване на средства. За обвиняем, чиято вина е извън съмнение, се спестяват разходите и трудностите, свързани с процеса.

Прокуратурата може да прекрати (*einstellen*) производството по време на фазата на разследване и така да действа като филтър, осигуряващ предаване на съда само на обоснованите дела. Прокурорът е задължен да мотивира решението за прекратяване на производството; решението трябва да бъде изпратено до първоначалния жалбоподател, който може да го обжалва най-напред пред прокуратурата, която го е постановила, а след това и пред Генералния прокурор. Всяка прокуратура има интерес да постановява решения, които няма да бъдат отменени от Генералния прокурор, и поради това решенията за прекратяване на производство обикновено се изготвят грижливо.

Пострадал, който не е удовлетворен от прекратяването на наказателно производство след обжалване до Генералния прокурор, може да обжалва пред провинциалния Върховен съд, като поиска прокурорът да бъде задължен предаде

46 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 153(а)(1) и (б)(1). Много прокуратури са въвели задължителен ред за прилагане на тази разпоредба, който изисква ръководителят на отдел да подписва всяко такова решение наред с прокурора, който отговаря по делото.

47 Perrodet, бел. под линия 1, на 449–450 стр. Този метод на споразумяване по дела е спорен, тъй като по своето естество нарушава основните принципи на системата за задължително наказателно преследване.

48 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 407–412.

обвиняемия на съд (*Klageerzwingungsverfahren*)⁴⁹. Това съставлява форма на контрол от съдилищата върху правомощията на прокурора⁵⁰. Тази възможност обаче е на разположение само ако делото е било прекратено поради липса на доказателства, не и по преценка на прокурора, че делото е маловажно и няма обществен интерес от наказателно преследване, както бе описано по-горе. Тъй като е станало обичайно прокурорите да прекратяват дела поради тези именно причини при незначителна съпротива от съдиите, практически съществува слаб контрол върху прокурорската преценка да се снемат обвинения. Дори когато такива жалби биха намерили приложение, те са малко и съдилищата рядко ги уважават.

При леки престъпления пострадалите лица могат да поискат образуване на наказателни производства от частен характер (*Privatklageverfahren*)⁵¹. Прокуратурата не е задължена да участва в тези производства, но съдът може да я информира за постъпила частна жалба, ако е свързана с някакъв обществен интерес и съдът смята участието на Прокуратурата за необходимо, а Прокуратурата може да встъпи по такова производство във всеки момент. Практически делата от частен характер са изключително редки, тъй като частното лице, предявило обвиненията (*Privatkläger*), се изправя пред разходите да наеме адвокат и да направи други разноски в рамките на наказателното производство.

На практика Прокуратурата си запазва ефективен монопол върху предаването на обвиняемите на съд. Наскоро се проведе дискусия относно разрешаване на полицията да повдига обвинения по нейна инициатива за леки престъпления, за да се облекчи натовареността на Прокуратурата. За някои не толкова сложни престъпления, като тези, свързани с движението по пътищата, на полицията би трябвало да се разреши да повдига обвинения и да предава обвиняемия на съд. Това би било допустимо само в случаите, когато се използват наказателните постановления (*Strafbefehlsverfahren*) и както винаги съдията би запазил правомощието да отхвърли всяко такова постановление. Реакцията на прокурорите на тази инициатива беше изцяло негативна. Полицията не разполага с подходящо обучение по право и относно функциите на обвинението, а прокурорите гледат на подобно разширяване на нейните правомощия като навлизане в прокурорския контрол върху наказателното производство и техния монопол над контакта със съдилищата.

Контрол върху досъдебната фаза на производството и действията по разследване: Целта на разследването е да се разкрие обективната истина и на тази основа да се вземе решение дали да се внесе делото в съда или производството да се прекрати. Повдигането на обвинение е основно изискване, за да преми-

49 Вж. Georg Bischoff, *Das Klageerzwingungsverfahren. Eine empirische Analyse mit Vorschlägen zur Reform* (1987).

50 Вж. F. Juetter, *Sinn und Grenze des Legalitaetsprinzip im Strafverfahren* (1976); F. Heyden, *Begriff, Grundlage und Verwirklichung des Legalitaetsprinzip* (1961); Wilfried Bottke, *Zur Anklagepflicht der Staatsanwaltschaft*, in 128 *GOLTDAMMERS ARCHIV FÜR STRAFRECHT* (1980), на 302 стр.

51 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 374. Наказателните производства от частен характер могат да бъдат предявени за нарушаване неприкосновеността на жилището, обида, леки телесни повреди, заплахата и повреждане на лични вещи.

не производството в съдебна фаза. Прокуратурата или нейните изпълнителни органи са задължени да започнат разследване и да съхраняват доказателствата веднага след като стане известно⁵², че е извършено престъпление или е направен опит за извършването му, независимо от източника на информация⁵³. Ако прокурорът не предяви обвинение, жертвата може да го застави да направи това (*Klageerzwingungsverfahren*)⁵⁴.

Прокурорите имат задължение да „осигурят никой виновен извършител да не избегне наказание и никое невиновно лице да не бъде наказателно преследвано“⁵⁵ и те по принцип функционират като адвокати както на защитата, така и на обвинението. Поради това от тях се очаква да събират доказателства, които биха оневинили обвиняемия, както и доказателства срещу него.⁵⁶ В действителност ако прокурорът не представи информация в полза за защитата, той би нарушил прокурорските си задължения и би могъл да бъде подведен под дисциплинарна отговорност.

На теория Прокуратурата може да провежда всяка фаза на разследването⁵⁷, въпреки че на практика тя делегира тези правомощия на полицията⁵⁸. Като цяло прокурорите дават нареждания на полицейските органи, които след това възлагат действителните задачи по разследването на отделни полицейски служители. Прокурорите също така могат да натоварят по-опитни служители, наричани „дознатели“, с допълнителни разследващи правомощия; прокурорите работят по-тясно с тези дознатели и могат да им нареждат пряко. В някои случаи могат да бъдат създавани специализирани комисии, съставени от по-опитни полицейски служители, като в тези случаи прокурорите могат също да дават директни нареждания на служителите. От прокурорите се очаква пряко да наблюдават дейността по разследването на полицията, макар на практика полицията обикновено да извършва разследването самостоятелно⁵⁹, особено при не толкова тежки престъпления, а прокурорската намеса се ограничава до заключителния преглед на делото.

52 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 160, 163.

53 Съобщението (*Strafanzeige*) от гражданин или от административен орган просто информира Прокуратурата за престъпление, докато оплакването (*Strafantrag*) е формално искане или изисква образуването на производство, като поставя наказателния процес в ход. Леките престъпления трябва да бъдат докладвани в рамките на законоустановен срок, за да бъде задължително образуването на производство. Понастоящем се спори доколко полицията и прокурорите са задължени да докладват за престъпление, с което са се сблъскали в личния си живот; сегашната съдебна практика определя такова задължение за тежко престъпление като убийство.

54 Вж. бележка под линия 49 по-горе.

55 Eric Mathias, „Балансът на правомощия между полицията и прокурора“ в „Европейски наказателни производства“ [*The Balance of Power Between the Police and the Public Prosecutor, in EUROPEAN CRIMINAL PROCEDURES*] (Mireille Delmas-Marty & J.R. Spencer eds., 2002), на 479 стр.; Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 160.

56 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 160.

57 *Пак там*.

58 Полицейските правомощия за разследване са залегнали в Наказателно-процесуалния кодекс, Чл. 163.

59 Вж. Раздел 4.4 по-долу.

Прокуратурата има право на широка преценка при провеждането на разследвания. Прокурорите вземат решение за отделните стъпки, които ще бъдат предприети, и тяхната последователност въз основа на конкретните обвинения и обвиненията и като отчитат стандартните техники за разследване и производство. Прокурорът има право да поиска явяването на свидетели и на обвинениями, да подбира експерти, да прекратява разследването и да сменя обвинения.

Тази преценка обаче не е неограничена. Ограничаването на основни права – като предварително задържане (*Untersuchungshaft*), претърсване (*Durchsuchung*), изземване на доказателствен материал (*Beschlagnahme*) и нарушаване конфиденциалността на кореспонденцията и съобщенията (*Beinträchtigung des Brief- und Fernmeldegeheimnisses*) – задължително изискват съдебно произнасяне.

Контрол върху текущо наказателно производство: В Германия няма съдии-следователи, а съдиите никога не отговарят за цялото разследване. След получаване на обвинителния акт и делото от прокурора съдът може да реши, че няма достатъчно фактически и правни основания за обвинението и може да поиска допълнително разследване или от прокурора, или от полицията. Съдията може също така сам да събира доказателства.

В повечето случаи съдът одобрява обвиненията и насрочва дата за заседание. В случай че съдът откаже да одобри обвинението, Прокуратурата може да протестира; решението по обжалването е окончателно. Дори ако одобри обвиненията и открие „основното производство“ (*Hauptverhandlung*), съдът си запазва правото да изисква нови доказателства по време на процеса.

Прокурорът има широки правомощия да прави искания по време на процеса, по които съдът трябва да се произнася. В хода на процеса както прокурорът, така и защитата могат да поискат допълнително разследване и представянето на допълнителни доказателства. Те могат също да поискат съдията да се отведе поради предубеденост, макар че е по-обичайно защитникът да отправя такова искане.

Функции след процеса: Прокуратурата има отговорности дори след постановяване на присъдата. Специален служител (*Rechtspfleger*) във всяка Прокуратура довежда в изпълнение влезлите в сила присъди, включително събирането на глоби и лишаването от свобода на отделните лица; този служител също наблюдава изпълнението на присъдите, за да потвърди, че те действително се изтърпяват⁶⁰. Прокуратурата също отправя препоръки, когато съдилищата разглеждат искания за предсрочно освобождаване и помилване.

Федерална Прокуратура: Службата на федералния Генерален прокурор е единствената прокуратура на федерално ниво в Германия. Нейните функции по наказателния закон включват участие в производства пред федералния Вър-

60 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 451. Прокуратурата отговаря само за изпълнение на присъдите срещу пълнолетни; изпълнението на присъди на непълнолетни попада в компетенциите на съдии, специализирани за работа с непълнолетни нарушители (*Jugendrichter*).

ховен съд и провинциалните Върховни съдилища; наказателно преследване на престъпления срещу вътрешната или външната сигурност на държавата; и водене на централни регистри за изпълнението на наказателния закон.

Федералната Прокуратура се явява по дела пред федералния Върховен съд при обжалване на актове на Окръжните съдилища (*Landgerichte*). По тези дела, които най-често се отнасят до тежки престъпления, федералните прокурори поемат случая от провинциалната Прокуратура. Федералната Прокуратура също така поема делата при обжалване на производства, образувани от самата Федерална прокуратура. Пред федералния Върховен съд може да бъде обжалвано съдебно решение само на правни основания, на това ниво на преглед не се събират доказателства и съдът е обвързан от констатираните факти на до-
люстоящия съд⁶¹.

Федералната прокуратура преследва и тежки престъпления срещу държавата като политически мотивирани престъпления, терористични нападения, държавна измяна, шпионство и геноцид и в такива случаи Прокуратурата изпълнява всички прокурорски функции, включително във връзка с разследването. Федералният Генерален прокурор може да възложи разследването или отделни специфични задачи по някое дело на Федералната следствена служба (*Bundeskriminalamt*) или на провинциалните следствени служби и полиция; тези агенции имат задължение да изпълняват задачите, възложени им от федералния Генерален прокурор. При изпълнение на горната функция федералната Прокуратура първо трябва да внесе обвиненията пред Върховния съд на провинцията като първоинстанционен съд по федерални дела⁶².

От федералната Прокуратура се изисква да съхранява и води регистрите за изпълнение на наказанията като част от Централния федерален регистър. Тези регистри съдържат записи за всички присъди, постановени от германските съдилища, както провинциални, така и федерални. Генералният прокурор има пълна независимост във воденето на регистрите, ползването на които е строго регламентирано, и е отговорен за определяне междудругото на това, кой има право по закон на достъп до регистрите и за какъв срок от време имената на осъдените лица се пазят в тях.

Отношения между федералните и провинциалните прокуратури: При някои обстоятелства федералните и провинциалните прокуратури могат да прехвърлят контрола върху делата помежду си или федералният Генерален прокурор може да решава спорове между две провинции.

61 В Германия са възможни два вида обжалвания. Ревизия, когато обжалването е само на правни основания, и *Berufung*, когато обжалването е както на фактически, така и на правни основания и по същество изисква пълно преразглеждане на фактите. Прокуратурата може да протестира оправдателно решение или присъда, за които смята, че са прекалено леки.

62 Делата, които някога трябваше да бъдат образувани пред федералния Върховен съд (*Bundesgerichtshof*, BGH) като първа инстанция (от федералните прокурори), сега започват пред провинциалния Върховен съд, за да се осигури възможността за обжалване. Те все още са федерални дела и се образуват по почин на федерални прокурори. Тези дела включват измяна и тероризъм.

В случай на леки и някои изчерпателно изброени престъпления федералната Прокуратура отнася делото до провинциалните прокурори, освен ако не е налице значителен обществен интерес или се изисква участие на федералната Прокуратура с оглед последователното прилагане на закона.

Споровете за подсъдност между прокурори в рамките на една провинция се решават от провинциалния Генерален прокурор; споровете за подсъдност между провинциални прокурори се решават от федералния Върховен съд. В случай на спор между федералната Прокуратура и дадена провинциална Прокуратура относно това, кой трябва да провежда наказателното преследване, спорът се решава от федералния Генерален прокурор⁶³. По наказателни дела, попадащи под юрисдикцията на провинциален Върховен съд като първа инстанция, прокурорските функции се изпълняват от федералния Генерален прокурор.

3.2. Взаимоотношения със съдията в досъдебната фаза

Макар че прокурорът има водеща роля в досъдебната фаза на наказателното производство, съдията има известни правомощията, които ограничават действията на прокурора. Прокурорът запазва правомощието си да инициира и направлява разследването; правомощията на съда в досъдебното производство гарантират основни права, а съдът изпълнява ролята на външен надзор, който не участва пряко в разследването.

Прокурорите трябва да искат разрешение от съдия при налагането на принудителни мерки (*Eingriffsmassnahmen*) в хода на разследването; съдията осигурява основните права и свободи на заподозрения да не се нарушават неправомерно. При строго определени условия⁶⁴ съдиите могат да разрешават мерки, ограничаващи основни конституционни права, лични свободи, свобода на движение, право на собственост и неприкосновеност на жилището. Когато е отправено искане за налагане на мярка, ограничаваща основни права, делото се изпраща на съда за решение, въпреки че разследването продължава. Всяка мярка, ограничаваща основни права, може да бъде обжалвана от засегнатите лица, независимо дали е предприета от прокурора въз основа на неговите правомощия, или е разпоредена от съдия⁶⁵. Ако отправянето на искане до съдия би създавало риск от погиване на доказателства поради забавяне (*Gefahr im Verzug*), заплашващо успешния изход от разследването, Прокуратурата може

63 ЗОСВ, Чл. 142а(1). Този въпрос предизвиква чести дебати по това например, дали дадено престъпление е политически мотивирано и поради това засяга цялата държава (в който случай би било федерално престъпление), или е обикновено престъпление (като по този начин засяга дадена провинция). Пример от собствения опит на автора е наказателно преследване на съучастници на баската терористична група ЕТА. В този случай федералните прокурори отказват да поемат делото, макар че авторът, по това време провинциален Главен прокурор, е смятал, че наказателното преследване излиза извън компетенциите на провинцията.

64 Вж. Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 117.

65 *Пак там* (предоставяне на право на обжалване на предварителното задържане по всяко време).

да предприеме необходимото процесуално-следствено действие, придружено от последващ (*ex post*) съдебен преглед.

Предварително задържане: Предварително задържане е възможно само когато са изпълнени определени условия: основателно подозрение, че е извършено престъпление (*dringender Tatverdacht*), и опасност, че заподозреният може да се укрие, да препятства разследването или да извърши друго престъпление. Освен това задържането не трябва да бъде несъразмерно на извършеното престъпление. Прокурорите могат да разпоредят временно задържане (*Vorläufige Festnahme*), когато е събрана неоспорима информация, че е било извършено престъпление и има опасност извършителят да се укрие⁶⁶. При същите условия полицията може да задържи заподозрян по своя инициатива и да се свърже с Прокуратурата, обикновено представяйки и следственото дело; след това Прокуратурата решава дали да освободи заподозрения, или да внесе писмено искане с мотиви за предварително задържане. Задържаният трябва незабавно да бъде изправен пред съдия в рамките на досъдебното производство (*Hafrichter*), който в мотивирано определение може да отмени задържането като незаконно или да потвърди действието и да разпореди предварително задържане (*Untersuchungshaft*). Прокуратурата може да протестира определението на съдията, а задържаният заподозрян може да обжалва съдебния акт за задържане по всяко време (*Haftprüfung*)⁶⁷. (Същият подход се прилага и спрямо други мерки, ограничаващи основни права.)

Освен това след шест месеца провинциалният Върховен съд прави проверка, за да определи дали е оправдано или не задържането да продължи⁶⁸. Основанията за задържане над шест месеца са подробно уредени и се тълкуват много строго от повечето провинциални Върховни съдилища. Те се проверяват особено внимателно, за да осигурят, че Прокуратурата и полицията не са в нарушение, забавяйки своевременното приключване на разследването. В случай че съдът разреши продължаване на задържането, извършва последващ преглед на всеки три месеца⁶⁹.

Определения за използването на СРС: Съдията може да издаде определение за прилагането на СРС, включително за прилагането на подслушвателни устройства⁷⁰. Такива определения могат да бъдат издадени само относно изчерпателен списък от престъпления (*Katalogtaten*).⁷¹ Определението за прилагане на СРС може да бъде със срок на действие само от четири седмици с възможност за продължаване. В спешни случаи прокурорът може да издаде постановление за временно прилагане на СРС, но незабавно след това трябва да бъде получено определение от съда.

66 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 127.

67 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 117.

68 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 121.

69 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 122.

70 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 100b, 100d.

71 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 100a, 100c.

Съдиите издават също определения за претърсване и изземване⁷². В спешни случаи или прокурорът, или разследващите органи могат да извършват претърсване и изземване без определение, но такова трябва да бъде получено незабавно след това. Съдията разглежда мерките претърсване и изземване само с оглед на тяхната законност, но не и за целесъобразност или необходимост⁷³. Исканията на прокурорите за тези мерки трябва да бъдат подробно мотивирани; за разлика от определенията за арест обаче има тенденция тези определения да бъдат издавани по-лесно. Освен това немските правила за доказателствата са снизходителни и по време на процеса могат да бъдат допуснати дори доказателства, събрани при нарушаване на процесуалните правила; в резултат на това разследващите органи са склонни да изземват при претърсванията далеч повече документи, отколкото са необходими.

Тъй като германските съдии не са съдии-следователи и не провеждат разследвания, те не издават определения относно доказателствата, които трябва да бъдат събирани или указващи какви допълнителни следствени действия се искват, за да бъде издадено определение за претърсване. Това е изцяло в правомощията на Прокуратурата. Ако Прокурорът не представи достатъчни доказателства в подкрепа на исканото определение, съдията ще отхвърли искането като неоснователно⁷⁴. Определението не задължава прокурора да предприема стъпките, описани в него, а просто му дава право да извърши действието по своя преценка.

Други следствени действия: Въпреки че съдиите имат известни функции в досъдебната фаза, технически те не участват в нея. Съдията не може да инициира производството или да извършва разследване. Някои следствени действия обаче могат да бъдат извършени пред съдия. Като част от досъдебното производство свидетели, експерти и обвиняемият могат да бъдат разпитвани пред съдия⁷⁵, който може също да разпорежи и да проведе оглед на местопрестъплението⁷⁶. Целта на тази процедура е да се осигури събирането на важни доказателства по време на досъдебното производство, ако има опасност, че могат да бъдат загубени за процеса, поради което правомощията на съдията се определят като правомощия, които да обезпечат доказателства за процеса (*Beweissicherung*).⁷⁷ Тези протоколи от разпити и огледи от съдията, могат да бъдат представени като писмени доказателства по време на процеса.

3.3. Правомощия извън наказателното правораздаване

Прокуратурата няма функции или правомощия извън наказателното правораздаване; тя не участва в никакви граждански или административни производства.

⁷² Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 98, 100.

⁷³ K. Amelung, *Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe* (1976), на 28 стр. и сл.

⁷⁴ Roxin, бел. под линия 40, *no-gore*.

⁷⁵ Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 133, 162, 169.

⁷⁶ Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 168.

⁷⁷ Werner Beulke, *Der Verteidiger im Strafverfahren* (1980), на 31 стр.

IV. Взаимовръзки на Прокуратурата с други държавни органи

4.1. Конституционно положение на прокуратурата

Федерална република Германия е конституционна парламентарна демократична държава, състояща се от 16 провинции (*Länder*), всяка със своя конституция, законодателство и структура на управление. Федералната Конституция (*Grundgesetz*) има приоритет, но всяка провинция разполага със значителна власт върху собствените си дела.

Федералният Президент се избира от Федералното събрание (*Bundesversammlung*). Федералното правителство се състои от Канцлер (*Bundeskanzler*) и министри, избрани от долната камара на Парламента (*Bundestag*). Провинциите имат отделна изпълнителна власт. Федералният парламент е двукамерен, състоящ се от пряко избрания *Bundestag* и горната камара (*Bundesrat*), представляващи провинциите. Провинциалните парламенти (*Landtage*) се избират от гражданите на съответните провинции. Съдебната власт се упражнява от федерални и провинциални съдилища. Федералните съдилища функционират само като съдилища от последна инстанция. Федералният Конституционен съд се произнася единствено по конституционни въпроси; федералният Върховен съд е последната инстанция при обжалване.

Има прокуратури както на федерално ниво, така и на ниво провинции. Точното място на Прокуратурата в конституционната структура на провинцията – независимо дали като част от изпълнителната или съдебната власти, или в междинна позиция – е подложено на обсъждане в правните научни среди. Федералните и провинциалните конституции не съдържат разпоредби относно Прокуратурата. Правомощията, упражнявани от федералното и провинциалните Министри на правосъдието върху прокурорите, и възможността за висшестоящи прокурори да дават нареждания на долустоящите кара някои учени да описват Прокуратурата като част от изпълнителната власт⁷⁸. В същото време наличието на законови ограничения относно възможността политически назначени лица и висшестоящи прокурори да дават нареждания на долустоящите прокурори, задължението на прокурорите за обективност⁷⁹ и възможността за прекратяване на наказателното производство⁸⁰ кара други да описват прокуратурата като самостоятелен орган на наказателното правораздаване (*Organ der Rechtspflege*)⁸¹. Някои учени смятат, че прокуратурата заема междинна позиция между изпъл-

78 Lutz Meyer-Goßner, *Kommentar zur Strafprozessordnung* (2006), бележка 5 към ЗОСВ, Чл. 141.

79 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. Art. 160.

80 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 153 и сл.

81 Вж. напр. Werner Beulke, *Strafprozessrecht* (1994), 37 стр.

нителната и съдебната власт⁸², макар че Конституцията не предвижда наличието на каквато и да е междинна власт в държавата.

Преобладаващото становище, поне сред практикуващите юристи, е, че Прокуратурата е орган в системата за наказателно правораздаване в рамките на изпълнителната власт, чиито отделни служители упражняват правомощията си по неполитически начин.

Прокуратурата има монопол върху наказателното преследване на престъпления (освен във връзка с ограничената възможност за наказателно производство от частен характер, обсъдена по-горе). Прокурорите също упражняват контрол върху поведението на следствените органи, включително мониторинг за злоупотреба с власт. Прокурорите не се считат за страна в процеса, каквато е обвиняемият; по-скоро те поддържат обвинението от името на държавата и се очаква да упражняват правомощията си обективно и безпристрастно⁸³.

4.2. Взаимоотношения със законодателната власт

Законодателната власт не упражнява непосредствен формален контрол върху Прокуратурата и има незначително пряко влияние върху работата ѝ; формално принципът за разделение на властите не ѝ разрешава дори да отправя препоръки относно работата ѝ по конкретни производства. Законодателната власт обаче може да оказва влияние върху Прокуратурата чрез законодателство, изменящо подсъдността, компетенциите и условията на труд, а също и чрез бюджетната процедура. Тя също така може да упражнява непряк контрол чрез механизмите за контрол на изпълнителната власт и по-специално на Министерите на правосъдието. Такъв надзор може да приема формата на писмени въпроси и питання към правителството, което се случва сравнително често.

Въпросите на законодателите относно Прокуратурата трябва да бъдат адресирани до Министерите на правосъдието, а не до Генералния прокурор. Практически обаче е възможно законодателната власт да разследва работата на Прокуратурата в хода на разглеждане на други въпроси. Например при разследването на политически скандал законодателната власт може – и често го прави – да засяга и работата на Прокуратурата по конкретното дело⁸⁴. Пар-

82 Вж. напр. Н.Н. Kuehne, *Strafprozesslehre* (1993), №61; Karl Peters, *Strafprozess. Ein Lehrbuch* (1985), § 23II.

83 Вж. Huber, бележка по линия 39 по-горе.

84 Опозицията често пита прокурорите дали правителството упражнява въздействие върху конкретни прокурорски решения и дали прокурорът получава писмени или усни нареждания по отношение на такива решения. Като пример за типа влияние, който законодателите се стремят да разкрият, при разследване на Министъра на вътрешните работи за предаване на информация от полицията един от авторите на този доклад, провинциален Главен прокурор по това време, бе запитан от Министъра на правосъдието за информация по делото. Въпреки че Министърът на правосъдието имаше право да бъде информиран, налице би било създаване на впечатление за неправомерно въздействие и министърът в крайна сметка бе убеден да не иска тази информация.

ламентарна комисия може да разпитва прокурора, пряко отговорен за това дело, или Генералния прокурор като свидетел⁸⁵ или би могла дори да прегледа документите, отнасящи се до текущо разследване. Ако Прокуратурата възрази да предостави такива документи на комисията, комисията може да получи съдебно определение за достъп до тях. До днес няма случай, при който съдия да е наредил на прокурор да се яви като свидетел пред разследваща комисия. Имало е случаи обаче, по които са били получени съдебни определения, изискващи от прокурори да представят материалите по делото на комисията.

4.3. Взаимоотношения с изпълнителната власт

Както бе посочено по-горе, Прокуратурата е функционална част от изпълнителната власт, подчинена на Министрите на правосъдието. Отношенията между прокуратурата и политическата изпълнителна власт обаче невинаги са гладки. По-специално представителите на Прокуратурата от много години отстояват неуспешно, макар и напоследък много настойчиво, премахването на правомощията на министрите да издават нареждания по отделни дела⁸⁶.

Изпълнителната власт оказва влияние върху прокуратурата по редица начини. Изпълнителната власт назначава Генералния прокурор. Като цяло Министрите на правосъдието могат да дават нареждания до Прокуратурата с цел постигане на единно правоприлагане, при спазване само на ограниченията, присъщи на принципа за задължително наказателно преследване (разгледан по-горе)⁸⁷. Федералните и провинциални Министри на правосъдието издават съвместни ръководни начала, за да определят прилагането на наказателния закон; тези ръководни начала се публикуват и връчват на всеки прокурор. По закон обаче Министърът на правосъдието може също да издава нареждания по конкретни дела.

Правомощието на Министрите на правосъдието да дават нареждания до прокурорите по отделни дела като цяло е предмет на обсъждане в Германия. Прокурорите изказват безпокойство относно опасността от злоупотреба с това правомощие с политическа цел и настояват за неговата отмяна или поне ограничаване и формално уреждане⁸⁸. Те призовават като минимум за въвеждането на изискване нарежданията да бъдат издавани в писмен вид, което би намалило вероятността от неформален натиск от страна на правителството върху

85 Един от авторите на този доклад по време на службата си като главен прокурор на Хесе бе запитан от федералния Парламент и от провинциалния парламент на Хесе, като и двата разследваха дали Министърът на правосъдието на Хесе или Генералният прокурор са оказали въздействие върху разследването на неправомерни вноски в Съюза на християндемократите.

86 Вж. напр. Werner Roth, *Ein klassischer Fall von Befangenheit*, FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG, 20 март 2000, стр. 12 (застъпващ се за заместването на правото на Министъра на правосъдието да издава нареждания с правото на провинциалните генерални прокурори да обжалват министерските нареждания пред провинциалния върховен съд).

87 Прокурорите могат да носят наказателна отговорност за нарушаването на този принцип. Вж. Раздел 1 по-горе.

88 Вж. бел. под линия 86 по-горе.

прокурорите. Има обаче само няколко изолирани случая, в които министърът дава задължителни нареждания на Генерален прокурор, а не са известни случаи на злоупотреба по политически причини – което отчасти е може би продукт на силните демократични традиции и високото ниво на чувствителност на обществото към злоупотребата с власт.

От своя страна прокурорите не могат да дават нареждания на която и да е институция в рамките на изпълнителната власт, освен вътрешни инструкции до дознателите относно хода на наказателното производство⁸⁹. Независимо от това всички провинциални и федерални органи имат задължение да съдействат на Прокуратурата при упражняване на функциите ѝ, като например отговарят на запитвания или предоставят достъп до документи. Прокурорите могат да поискат съдебно определение за изземване, за да заставят да им бъде оказано съдействие.

Министърът на правосъдието може също да иска информация от Прокуратурата. Прокуратурата трябва да информира Министрите за всички висящи производства⁹⁰, а Министрите издават ръководни начала, конкретизиращи по какви дела и в каква форма Прокуратурата трябва да докладва. На практика в този доклад основно се включват по-значителни дела, особено такива с политически последици, отколкото обикновени престъпления. Прокурорите също трябва да представят на своите провинциални Министри чрез провинциалния Генерален прокурор редовни отчети за дейността; Министрите могат да обединяват отчетите от различните прокуратури в общ отчет. Тези отчети информират Министрите за проблеми и могат да им дадат основание да издадат нови ръководни начала⁹¹. При извънредни обстоятелства Министърът на правосъдието може да иска отчети пряко от отделни Прокуратури, което може да бъде третирано като външен политически натиск. Като цяло Прокурорите се съпротивляват на тази практика, предпочитайки запитванията да се отправят по обичайните канали. Практически Министърът на правосъдието обаче рядко се намесва по конкретни дела.

Участието на изпълнителната власт в бюджетния процес е обяснено по-горе. Зависимостта на прокурорите от изпълнителната власт за финансова подкрепа теоретично дава възможност за непряко влияние, но то не е съществен фактор в работата на прокуратурата.

89 Тези дознатели са опитни полицейски служители, които по закон са натоварени да получават преки нареждания от прокуратурата. Вж. Раздел 3 по-горе.

90 Вж. напр. Правилник на Министерството на правосъдието на Хесе и подобни правилници в други провинции.

91 Например отчетите могат да открият нарастването на конкретна категория престъпления, които изискват нова програма за обучение или специални експертно-технически познания.

4.4. Взаимоотношения с полицията и други разследващи органи

Макар че и Прокуратурата, и полицейските части са подчинени на изпълнителната власт, те се самостоятелни в административно отношение. Полицейските части са подчинени на Министрите на вътрешните работи, докато Прокуратурите са подчинени на Министрите на правосъдието. Това поставя институционална граница върху правомощията на прокурорите спрямо полицията; независимо от това Прокуратурата има значителна власт върху провежданите дознания. Прокурорите са ръководители на разследването и на действително по време на досъдебното и предварително производство, но също са отговорни за осигуряване на това, всички процесуални действия да се извършват по законен и справедлив начин, в пълно съответствие с върховенството на закона. Това означава, че носят формална и практическа отговорност както да направляват, така и да наблюдават работата на полицията.

Прокуратурата може да провежда предварително следствие по наказателни дела⁹²; прокурорите обаче не упражняват тези правомощия пряко, а по-скоро работят и дават нареждания на полицейските органи (но не до отделните служители, освен когато става въпрос за специално определени дознатели). Повечето наказателни разследвания се извършват от провинциалните полицейски части, а на федерално равнище – от Федералната служба за разследване на престъпления (*Bundeskriminalamt*), която е компетентна да разследва престъпна дейност, разпростираща се на територията на повече от една провинция, както и международни престъпления⁹³.

В допълнение към ролята си в разследването на престъпления полицията също е отговорна за поддържане на обществения ред. Прокурорът може да дава на полицията задължителни нареждания само във връзка с нейната разследваща роля⁹⁴. Полицаяте, определени за „дознатели“⁹⁵, имат правомощия, свързани с разследването в предварителното производство по наказателни дела⁹⁶ и са

92 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 160.

93 Федералната Служба за разследване на престъпления (ФСРП) има право да събира и анализира цялата информация, свързана с престъпления; тя отговаря за статистиката, свързана с престъпността. По искане на всички прокуратури ФСРП изготвя обзор на престъпленията, научни изследвания и експертни оценки. В ограничени случаи ФСРП може също така да поеме разследването от компетентните провинциални полицейски части. Тези правомощия са ограничени по дела за международни престъпления, престъпления срещу членове на федерални органи и чуждестранни дипломатически представителства. Федералната разузнавателна агенция (*Bundesnachrichtendienst*), създадена по Член 87 от федералната Конституция, е разузнавателна агенция, натоварена да събира национална и чуждестранна разузнавателна информация, но не е правоприлагаща агенция и няма право да задържа или да осъществява наказателно преследване.

94 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 160; ЗОСВ, Art. 152.

95 Дознателите включват не само полицейските инспектори, но и съдебните пристави и персонал от други министерства със специфични регулаторни правомощия (в областта на лова или горите например), които са определени да изпълняват тези функции. Вж. напр. *Verordnung über die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft* [Правилник относно дознателите в Бавария]. Вж. също Claus Roxin, *Strafprozessrecht* (1998), стр. 55 и сл.

96 Всички полицейски служители могат да извършват задържания или проверки на самолич-

длъжни да изпълняват искания на прокурорите относно конкретни процесуално-следствени действия⁹⁷. Като цяло прокурорите не комуникират пряко с отделните полицейски служители, а по-скоро изпращат искания до полицията, която след това възлага на отделен служител конкретната задача.

Така, макар че полицията е административно отделена, по въпросите на разследването тя е функционално подчинена на Прокуратурата (всъщност когато действията на полицията по превенцията и разследване на престъпления се препокриват, те могат също да бъдат наблюдавани от прокурор, ако разследващият аспект е по-силен.). Обикновено полицията се описва като „продължение на ръката на Прокуратурата“ (*verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft*). Материалите, събрани в хода на разследването, трябва да бъдат предадени на Прокуратурата. Полицията няма правомощие да приключи разследване след неговото започване; по-скоро тя има задължение да изпрати делото на Прокуратурата, която сама решава дали да внесе обвиненията в съда, или да прекрати делото.

Прокурорите могат също така да извършват собствени разследвания, макар че това като цяло се прави съгласувано с полицията. Например претърсването на помещения на фирми, канцелариите на учреждения и банки обикновено се извършва след подробно планиране с разследващите престъплението и данъчните власти⁹⁸ по ред, наблюдаван от прокурори. При използване на СРС ролята на полицията по принцип е с технически характер. Прокурорите отправят своите искания за разрешаване на СРС до съда, а след това предават на полицията разрешението за техническо изпълнение. Още веднъж следва да се каже, че прокурорите са тези, които решават дали въпросната мярка се продължава, или се прекратява. На местно равнище е широко разпространено ръководните служители в полицията и прокуратурата да провеждат редовни задълбочени обсъждания, резултатите от които се докладват на Генералния прокурор.

Теоретично полицията няма законов мандат да провежда разширени разследвания независимо от Прокуратурата. Полицията може да действа по своя инициатива само по време на първоначалните етапи на разследването, когато са необходими неотложни следствени действия; след това контролът върху наказателното производство трябва да бъде предаден на компетентния прокурор, който следва да поеме управлението на предварителното разследване.

На практика обаче полицията често упражнява значително по-голям контрол върху процеса на разследване, отколкото предполагат теоретичните и формални правила, както и по-голям контрол, отколкото се упражнява от Проку-

ността, но само дознателите притежават допълнителни правомощия да разследват. Полиции, които не са дознатели, също имат задължението да изпълняват прокурорски искания, например свързани с призоваване и задържане на правонарушители, които трябва да бъдат изправени пред властите.

97 Наказателно-процесуален кодекс, Чл. 161. Използването на термина „искания“ (*Ersuchen*) подчертава, че служителите не са административно подчинени на прокурора, даващ нарежданията, а по-скоро носят самостоятелно задължение, посочено в Наказателно-процесуален кодекс, да изпълняват прокурорски нареждания по конкретни дела.

98 Вж. по-долу, настоящия раздел.

ратурата⁹⁹. Останалите фактически упражнявани правомощия на полицията произтичат от възможността ѝ да не дава информация на Прокуратурата и мълчаливото приемане от страна на прокурорите на полицейския контрол върху разследването¹⁰⁰. Прокурорите рядко участват в огледа на местопрестъплението¹⁰¹ или активно наблюдават полицията, която има на разположение значително повече персонал и техническо оборудване.

Съответната роля на полицията и прокурорите зависи от естеството на престъплението; колкото по-тежко е престъплението, толкова по-рано е вероятно Прокуратурата да бъде въввлечена. По особено тежки дела като политическа корупция прокурорите могат да проведат разследването изцяло сами и почти със сигурност ще разпитват ключовите свидетели и обвиняемия. Подобно на това при разследването на икономически престъпления опитните прокурори обикновено осъществяват голяма част от разследването, като ролята на полицията се свежда до нейните по-типични задачи (разпит на заподозрени, оглед на местопрестъплението и т.н.). При по-леките дела обаче полицията обикновено провежда цялото разследване и внася делото в Прокуратурата едва в момента, когато обвиненията трябва да бъдат повдигнати; по този начин Прокуратурата изобщо не участва в разследването. Това състояние на нещата се критикува от учените-юристи, които твърдят, че то дава на полицията пространство, което увеличава броя на действията, извършвани съобразно преценката ѝ и не подлежащи на контрол¹⁰².

В миналото автономното полицейско разследване бе ограничено до известните като класически престъпления. В последните години обаче полицията все повече се специализира в борбата с по-съвременни видове престъпления, напр. компютърните престъпления, и е създала собствени разследващи звена. Това допълнително намалява степента на прокурорския контрол и надзор върху полицейската работа. За да упражняват необходимия надзор, прокурорите е необходимо да бъдат обучавани в тези области, но поради недостатъчния персонал това е възможно само в ограничена степен.

Полицията и Прокуратурата често имат трудни работни взаимоотношения, които известна степен се дължи на различията между основните им функции. Становището на полицията за нейната роля е „да открие виновника, а не невинния“¹⁰³, докато от Прокуратурата се очаква да осигури, че разследването се придържа към надлежната наказателна процедура заради осигуряването на последваща, успешна присъда. Например относително ограниченото използ-

99 Вж. напр. Werner Bottke, *Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Legalitätsprinzip*, in *GEDÄCHTNISSCHRIFT FÜR KARLHEINZ MEYER* (1990), стр. 37; Матиас, по-горе бел. под линия 55, стр. 471 (определящ Прокуратурата просто като „орган, който регистрира“ работата, извършена от полицията).

100 Матиас, по-горе бел. под линия 55, стр. 472.

101 K.H. Goessel, *Überlegung über die Stellung der Staatsanwaltschaft im rechtsstaatlichen Strafverfahren und über ihr Verhältnis zur Polizei*, *GOLTDAMMER'S ARCHIV FÜR STRAFRECHT* (1980), стр. 347.

102 Вж. напр. Gerhard Fezer, *Strafprozessrecht I und II* (1986), **номерация в полето 86**; *Festschrift für Karl Schaefer zum 80. Geburtstag* (1979).

103 J. L. Sauron, *Droits penal, bilan critique* (1990), стр. 43.

ване на предварителното задържане от прокурорите¹⁰⁴ създава известно напрежение в отношенията с полицията, която се оплаква, че отново и отново издирва едни и същи лица, след като са били освободени¹⁰⁵.

Тъй като е по-вероятно полицията да бъде заинтересована от успешно разследване, отколкото от правна прецизност, увеличаващият се полицейски контрол върху разследванията се счита за проблематичен; в опит да се смекчи проблемът, днес от полицията се изисква служителите ѝ да получават далеч по-интензивно обучение по правни въпроси, отколкото по-рано.

Служителите от други органи на изпълнителната власт – финансови, данъчни, горски, ловни и рибарски власти – могат също да разследват престъпления в качеството си на дознатели. Разследванията са само аспект от техните задачи и то обикновено значително по-слабо застъпен.

Данъчните власти (*Steuerbehörden*) обикновено поемат разследвания от финансовите органи с обща компетентност, ако има основателно подозрение за данъчно престъпление, въпреки че когато делото се отнася само до данъчни нарушения, данъчните органи разследват самостоятелно. При приключване на разследването обаче те го внасят в Прокуратурата за решение – дали да се проведе наказателно преследване или не. В случай на тежки данъчни престъпления Прокуратурата обикновено взема участие в разследването на по-ранен етап, често по своя инициатива.

4.5. Отношения със съдебната власт

Както вече бе отбелязано, Прокуратурата не е част от съдебната власт. При изпълнение на функциите си тя е независима от съдилищата¹⁰⁶. Също така прокурорите нямат право да предприемат действия от компетенциите на съдилищата; би било практически невъзможно за прокурорите да упражняват какъвто и да е контрол върху работата на съдиите. Прокуратурата и съдилищата като цяло имат отделни пътища на професионално израстване, администрация и бюджети, макар че в някои провинции провинциалният Върховен съд и службата на Генералния прокурор могат да си поделят административния персонал и разходите.

Има ясна разлика в независимостта на съдиите и прокурорите от техните съответни ръководители. Съдиите са абсолютно независими от своите висшестоящи при решаването на делата и не могат да бъдат прехвърляни в други съдилища без съгласието им¹⁰⁷. Прокурорите, от друга страна, са задължени

104 Вж. Раздел 3.2 по-горе.

105 Базирано на личния опит на автора.

106 Закон за съдебната власт, Чл. 150.

107 Това се определя от гаранциите за независимост на съдебната власт, съдържащи се в Членове 97 и 98 от федералната Конституция и в *Richtergesetze* [Законите за съдебната власт] на различните провинции.

да следват нарежданията на своите началници и както останалите държавни служители, могат да бъдат прехвърляни против волята им в други служби. Практически обаче това не се случва често; по-обичайното е да не се налага прокурорът да сменя службата си през целия си професионален път, ако той не желае това.

Съдиите и прокурорите като цяло имат тесни социални и професионални контакти. В действителност в няколко южни германски провинции от съдиите и прокурорите се изисква периодично да преминават от прокурорски на съдебни длъжности и обратно, дори на най-високите нива на двете професии. Повишенията зависят от познаването и на двата пътя за професионално израстване. Това изискване не съществува в северните германски провинции, където такива премествания са много по-редки. Тези премествания невинаги допринасят за по-голяма ефективност: ако даден прокурор, надяващ се на повишение, заеме длъжност в гражданския съд например, неговият опит в наказателно право би му помогнал малко и той по същество ще се върне към статута на начинаещ. Независимо от това преместването между професиите се счита за важно с оглед подпомагане на съдиите и прокурорите по-добре да разбират работата на другия. Това също така спомага и двете служби да запазят определена степен на гъвкавост.

Заплатите на прокурори и съдии от едно и също ниво на юрисдикцията са равни¹⁰⁸, но в зависимост от големината на съда или прокуратурата заплатите на ръководителите на съдилища или прокуратури могат да се различават.

V. Контрол на информацията

Проучванията показват, че обществото като цяло одобрява работата на Прокуратурата. Главната обществена критика не засяга нито квалификацията, нито практиките за наказателно преследване, а по-скоро продължителността на производството¹⁰⁹.

Взаимоотношения с медиите: Взаимоотношенията с медиите съставляват може би най-трудната задача, с която Прокуратурата се сблъсква. Прокуратурата има интерес да информира обществеността, когато разполага с добре обезпечени доказателства за извършено престъпление, за предпочитане на по-късен етап на разследването. Медиите, напротив, са заинтересовани от пуб-

108 Това се открива във федералния и провинциалните *Besoldungsgesetze für Richter und Staatsanwälte* [Закони за възнагражденията на съдии и прокурори].

109 Вж., напр. проучване, финансирано от общината на Берлин: *Senatsverwaltung für Justiz Berlin, Bürger und Justiz–Berlin 2004*, PRESSEMITTEILUNG, 19 юли 2004, на разположение на <http://www.berlin.de/sen/justiz/presse/archiv/20040719.21501.html>.

ликуване на информация колкото е възможно по-скоро, което често води до публикуване на недостатъчно подплатена информация. Освен това често се набляга, и то по начин, който прокурорите чувстват като търсец сензационното, на грешките, допуснати от държавните органи, включително прокурори, полиция и съдебни институции.

В същото време всички държавни органи имат задължение да предоставят пълна информация на медиите¹¹⁰ и като следствие Прокуратурата поема тежестта да обоснове каквото и да е задържане на информация. Медиите често се оплакват на Министрите на правосъдието относно липсата на достъп до информация; това може да доведе до конфликт между Министрите – които са политически лица – и Прокуратурата относно начина, по който пресата трябва да получава определена информация.

Всяка прокуратура има служител, отговарящ за поддържане на контактите с пресата. В по-малките прокуратури задачата често се изпълнява от Главния прокурор, който ръководи службата, а в по-големите тази функция обикновено се изпълнява от професионалист. Генералният прокурор одобрява общи инструкции (*Rundverfügungen*), които регламентират вътрешните насоки за работа с медиите¹¹¹. При по-тежките случаи обикновено се изготвят съобщения за пресата, които се предоставят на акредитирани журналисти; по други дела служителите за връзка с пресата предоставят устна информация. По много важни случаи, когато медийният интерес се простира отвъд регионалното равнище, ръководителят на Прокуратурата, ръководителят на отдела и прокурорът, отговарящ по делото, участват в пресконференция заедно със служителя за връзки с пресата; по някои дела могат също да присъстват ръководителят или друг представител на полицията. Особено внимание се отделя всички медии да бъдат третираны еднакво и да не се изразяват предпочитания към никоя от тях.

Тъй като разследването винаги се контролира от Прокуратурата, а не от полицията, полицията може да прави изявления относно дадено разследване само със съгласието на Прокуратурата. Практически това е едно от най-важните правомощия на Прокуратурата по отношение на полицията. Ако дадена медия се опитва да получи информация от полицията, полицията трябва да информира Прокуратурата, тъй като от нея се изисква да осведомява Прокуратурата по всички важни въпроси, свързани с разследването. Прокуратурата може също да оторизира полицията да прави изявления по делото. Ако делото не е от особена сложност, полицията има право да информира пресата без пред-

110 Това задължение е ограничено до информация, която не би компрометирала текущо разследване. Например законът за пресата в Хесе предвижда, че „Държавните институции предоставят на пресата исканата информация. Те могат да откажат да предоставят такава информация само когато дадена информация би могла... да пречат приключването на ... разследване на престъпление.“ *Hessisches Pressegesetz* [Закон за пресата в Хесе], Чл. 3(1).

111 Вж. напр. *Rundverfügung des Generalstaatsanwalts Frankfurt über die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit den Medien* [Обща инструкция на Главния прокурор на Франкфурт относно сътрудничеството между прокурорите и медиите], октомври 1995 (вътрешен правилник).

варително съгласие на Прокуратурата¹¹². Видовете престъпления и случаите, в които полицията може да коментира, се съгласуват между ръководителя на прокуратурата (Главния прокурор) и началника на полицията.

Ако медиите допуснат фактически грешки при отразяването на случая, германският закон за пресата разрешава на прокуратурата да се обърне към съда и да поиска опровержение. Това не е често решение, тъй като принудителното опровержение би могло да бъде формулирано с език, който не е в интерес на прокуратурата¹¹³. Прокурорите могат също така да искат от германския Съвет по печата, професионална медийна организация, да порицае или изключи даден член. Като цяло Прокуратурата е в относително слаба позиция по отношение на пресата. Прокурорите не могат да отвързват на неверни медийни публикации, като не дават информация, тъй като подобно действие е забранено от провинциалното и федералното медийно законодателство.

Няма данни медиите да са оказвали неправомерно влияние, поне пряко, върху прокурорски решения. Не са докладвани дела, по които прокурори да са променяли решенията си поради вниманието на медиите, отчасти може би поради силното чувство за професионализъм в Прокуратурата. Публикациите на медиите обаче могат силно да повлияят върху обстановката по не толкова явни начини. Множеството публикации по дадено дело могат да доведат до по-сурово отношение към заподозрения.

Медиите обаче могат да играят и положителна роля в защита на Прокуратурата от неправомерно политическо влияние. Когато медиите заподозрат такава намеса, те по принцип вземат страната на Прокуратурата.

Като цяло германското законодателство за защита на данните забранява разкриване на трите имена на заподозрян или известен извършител (освен в случая на добре известни публични фигури); децата трябва да бъдат държани в пълна анонимност. По същата причина прокурорите трябва да бъдат внимателни при разкриването на етническа принадлежност и други лични данни. Това не пречи на медиите да получават такава информация, макар че те също са внимателни относно разкриването на някои подробности. Ако публикуват невярна информация, медиите могат да бъдат подведени под отговорност за клеветата по относително строгите германски закони в случай на оклеветяване.

Обичайно е за прокурорите да наблягат в публичните си изявления, че заподозреният е невинен до доказване на противното и че случаят все още не е решен.

112 В повечето провинции за тази цел прокуратурите сключват споразумения с полицията. Те могат да бъдат прекратени по всяко време.

113 Един от авторите, бивш Главен прокурор, е предприемал това действие само когато е било необходимо да защити репутацията на прокурор от своята служба.

VI. Статистика

Трудно е да се сравни статистиката в Германия с тази в други държави. Германските прокуратури гледат общо много повече дела, отколкото другите европейски страни, тъй като няма полицейско производство; всички дела трябва да минат през прокуратурата. В други страни, ако самоличността на извършителя не може да бъде установена, делото никога няма да напусне полицията. В Германия дори случаите с неизвестни извършители се изпращат на прокуратурата за преглед и ако е необходимо, за по-нататъшно разследване. Това е средство за надзор върху поведението на полицията.

Наличието на тези статистически данни означава, че Германия има много по-висок процент нерешени дела, но от това не може да се прави изводът, че Прокуратурата е по-малко ефективна. Германия не измерва ефективността с такава статистика. Ефективността се измерва вътрешно в съответствие с продължителността на делата, което става чрез отчитане на това, колко производства отнемат три, шест или девет месеца. Това е изцяло вътрешна статистика, която се води, но не се публикува. Тя е полезна за ръководителя на прокуратурата при определяне на причините за забавянето на делата. Допълнителната статистика, водена от провинциите, отчита трудовите часове, положени от прокурорите, за да се определи разпределението на ресурсите. Все пак и тази статистика също не говори нищо за сложността на отчитаните дела.

Генералният прокурор може да реши да разреши на научен работник достъп до дела и статистически данни, доколкото той се съгласи да опази анонимността и не нарушава законодателството за защита на данните.

Базисна статистика 2003 г. (представителна и за последните години):

Висящи производства в началото на годината: **649,604**

Нови производства: **4,794,452**

Приключени дела: **4,766,070**

Висящи производства в края на годината: **677,986**

Дела, приключили с обвинение: **12 %**

Дела, приключили с наказателно постановление (*Strafbefehl*) : **12.7 %**

Дела, приключили с условно прекратяване: **5.6 %**

Дела, приключили без условия: **21 %**

По брой на лицата:

Брой на разследваните лица: **5,624,822**

Брой на обвинените лица: **674,136**

Лица, към които са били приложени наказателни постановления: 619,827

Лица, чиито дела са приключили с условно прекратяване: 279,096

Лица, чиито дела са приключили без условия: приблизително 900,000

Лица, чиито дела са прекратени поради липса на доказателства: приблизително 1,400,000

Продължителност на производството:

Приключени в срок от един месец: **61 %**

Приключени за повече от 36 месеца: **1.9 %**

Източник: Statistisches Bundesamt, Statistik Rechtspflege, Fachbereich F10.

Доклад за прокуратурата в Унгария

Ендре Бош

I. Общи бележки

Силата на унгарската система се основава върху централизираната организация на Прокуратурата, която гарантира еднакво тълкуване на законна и единна политика за наказателно преследване. Допълнително предимство може да бъде съзряно в свободата на Прокуратурата от пряко политическо влияние. Тази свобода обаче може да се разглежда и като недостатък. За по-конкретни разяснения е необходимо да се обърнем към историята на Прокуратурата.

Кралската прокуратура в Унгария е създадена през 1872 г. и наподобява сходни институции в континентална Европа, изградени по френския (наполеонов) модел; тя е на подчинение на правителството в лицето на Министъра на правосъдието. Още по време на парламентарните дебати във връзка с проектозакона от 1872 г. обаче депутатите подчертават, че тя не следва да се подчинява на правителството, тъй като всяко правителство е способно да си послужи нецелесъобразно с подобен инструмент.

През 1953 г. Прокуратурата е променена и приведена в съответствие със „социалистическия“ модел за тази институция, изобретен през 1936 г. от Сталин и описан в Конституцията на СССР (от която е заимствана и уредбата). Той представлява централизирана йерархична организация, независима от правителството и подчинена на Парламента, но Парламентът и правителството се подчиняват на нарежданията на централните органи на Унгарската социалистическа работническа партия.

Добре известно е, че между 1949 (годината на идването на власт на комунизма) и 1956 дори местните партийни ръководители дават преки нареждания на местните прокурори и съдии. След революцията от 1956 г. тази възможност е премахната, макар че влиянието от страна на централното партийно ръководство се поддържа. В обща „строга секретна“ инструкция Главният прокурор нарежда, че всеки опит за външно влияние върху делата на прокуратурата следва да му бъде докладван; същевременно обаче дирекция на бюрото на централния комитет на Унгарската социалистическа работническа партия е натоварена с упражняването на „партийно ръководство и надзор“ над правораздаването или по-конкретно съдилищата, Прокуратурата и свързаните с тях въпроси.

В края на 80-те години служебният състав в администрацията на съдебната система и Прокуратурата се състои най-вече от сравнително млади хора. Те не са преживели събитията от 50-те години, когато се провеждат нашумелите показни процеси, но са чули за тях, тъй като същите са добре известни и същевременно определяни като „нарушения на социалистическата законност“.

Някои от организаторите на тези процеси дори са наказани за злоупотреба със служебни правомощия.

В края на 80-те години в Унгария се водят дебати по проекта за нова конституция. В хода на подготвителните работи конституционното положение на Прокуратурата остро се критикува като „сталинистко изобретение“. Публикуван е проект за конституция, съдържащ две други предложения относно преобразуването на Прокуратурата, като и в двете тя е на подчинение на правителството в лицето на Министъра на правосъдието. Младите служители в институцията същевременно разбират, че по време на наказните процеси е оказвано пряко политическо влияние. Те са убедени, че ако Прокуратурата премине на подчинение на Министъра на правосъдието (политик), възможността за пряко политическо влияние ще бъде възстановена. Поради това силно се противопоставят на отказа от независимост на Прокуратурата. Политическите сили, обсъждащи промените в политическата система, желаят да отложат реорганизацията на Прокуратурата, за да се запази съществуващото положение. Промяната в конституцията изисква парламентарно мнозинство от $\frac{2}{3}$, а нито понастоящем, нито в обозримо бъдеще има вероятност за толкова широко съгласие по този въпрос.

Първият Главен прокурор след промяната в системата през 1990 г. е избран с огромно мнозинство, поради което разполага с крепка легитимност и може да се справя с различни проблеми, напр. въпроси на правото, без да се замесва в политически дебати. Той подава оставка през 2000 г., а приемникът му е избран едва с 55% от гласовете. Той се критикува от останалите политически сили като „воин на партията на служба като Главен прокурор“. През 2002 г. предходната опозиция поема управлението. Главният прокурор е силно атакуван в Парламента и пресата, тъй като новоизбраното правителство започва разследвания срещу неговите предшественици заради злоупотребата със служебни правомощия и прехосването на държавни пари. Всички тези разследвания обаче се сгромолясват. Производствата са прекратени или по нареждания на Прокуратурата, или от нея самата, като решенията се приписват на политическата предубеденост на Главния прокурор. В този смисъл слабост на унгарския конституционен модел е възможността да се избира Главен прокурор в отсъствието на широк консенсус. Други фигури, например Председателят на Върховния съд и на Сметната палата, се избират с мнозинство от $\frac{2}{3}$; за Главния прокурор се счита, че това не е важно, тъй като политиките смятат, че цялата система на държавното обвинение скоро ще бъде преобразувана.

II. Устройство и организация на Прокуратурата

2.1. Вътрешно устройство

Прокуратурата се състои от национална, регионални, окръжни и местни прокуратури, съставляващи четири равнища¹; най-общо прокуратурите следват организацията на съдилищата². Има 148 прокуратури, описани по-долу, в зависимост от ръководния им състав³:

- ▶ Главна прокуратура на национално ниво със 112 прокурори;
- ▶ трима Заместник главни прокурори, включително Висшия военен прокурор;
- ▶ пет висши апелативни прокуратури на регионално ниво с 33 прокурори;
- ▶ двадесет висши прокуратури в окръзите и Будапеща с 428 прокурори;
- ▶ 116 градски и районни прокуратури на местно ниво с 807 прокурори⁴;
- ▶ Военна прокуратура с 60 прокурори⁵;
- ▶ висши административни служители.

Всяка прокуратура се оглавява от прокурор със съответния ранг: Главен прокурор, висш апелативен прокурор, висш прокурор, началник на дирекция или началник на отдел, директор на местна прокуратура и пр.⁶

Някои структурни звена в Главна прокуратура и Висшите прокуратури се оглавяват от други специалисти, напр. експерти по икономика, финанси, счетоводство, обработване на данни, статистика и пр. Повечето такива звена ра-

1 Закон V от 1972: *A Magyar Köztársaság ügyészségéről* [за Прокуратурата на Република Унгария] (съответно изменен и допълнен), чл. 18.

2 По време на комунизма има само три степени в организацията на съдилищата. Регионалното апелативно ниво е отново въведено на 1 октомври 1997. След известно забавяне и петте регионални апелативни съдилища в момента функционират; в юрисдикцията на всеки от тях попадат 3 до 5 съдебни окръга.

3 Вж. Закон LXXX от 1994: *Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről* [за служебните отношения в Прокуратурата и съхранението на прокурорската информация] [наричан по-долу *Закон LXXX за служебните отношения*].

4 В Будапеща тези институции се наричат „районни прокуратури“, а в останалата част на страната са известни като „градски прокуратури“, а официално се назовават „местни прокуратури“. Упоменаването на „местни прокуратури“ означава едновременно градските и районни организации. Ръководителят на местната прокуратура е директорът на районната (или градска) прокуратура (*kerületi/városi vezető ügyész*), но може да бъде наричан също районен или градски прокурор; редовите прокурори се наричат прокурори в районна или градска прокуратура. Вж. също Закон V от 1972 за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 18(1)(d), 21(1).

5 Информацията предоставена от József Stauber, Ръководител-направление в Главна прокуратура в негово писмо № Ig. 757/2004./1-I. Legf. Ü (21 декември 2004).

6 Това са известните като „ръководни длъжности“ в Прокуратурата. Някои от тях се наричат „висши ръководни длъжности“. Разграничението е от значение при обсъждане на назначението и повишаването в ранг или на дисциплинарната отговорност.

ботят в рамките на Главна прокуратура, но във всяка Висша прокуратура (в окръзите и Будапеща) съществува организационно звено (наричано обикновено екип, а в Будапеща – отдел), което отговаря за финансите, обществените поръчки и поддръжката на сградите, автомобилите и прочие. На всяко ниво също има отговорник за статистиката на престъпността и поддръжката на информационната система. Тези служители обикновено се водят на щат в Главна прокуратура (а в Будапеща – на щат в Секретариата).

Прокуратурата на национално и апелативно ниво: На национално равнище Главна прокуратура е самостоятелна, независима и включва няколко бюра, дирекции и независими отдели под надзора на Главния прокурор или един от тримата му Заместници: един по наказателно право, втори по гражданско и административно право, а също и Висшия военен прокурор, който оглавява Военната прокуратура⁷.

В Главна прокуратура има дирекции и независими отдели; независимите отдели са на пряко подчинение на Заместник главен прокурор.

Дирекцията за преглед на (наказателните) разследвания и подготовка за предаването на съд и Дирекцията за съдопроизводството са органите, компетентни в областта на наказателното право, а дирекциите по административно и по гражданско право са органите, компетентни в съответните области.

Всяка от дирекциите в Главна прокуратура анализира работата и опита на прокуратурата за установяване на теоретични проблеми в своята област с оглед подобряване на практиката в подчинените прокуратури. Възможни са законодателни предложения до законодателния орган от Главния прокурор (чрез Министъра на правосъдието и правителството)⁸ или предложения по индивидуални производства или специални въпроси⁹ до Върховния съд, генерални инструкции, ръководни начала или паметни записки на вниманието на Прокуратурата по въпроси на практиката¹⁰. Мерките могат да се отнасят и до конкретен аспект от работата на отделен прокурорски орган или институция в резултат от процедурата за „общ преглед“, разгледана по-долу¹¹. Работата на дирекциите има значение за дейността на окръжните/общински и местните прокуратури.

Независимият отдел за преглед на законността при изпълнението на наказанията и защитата на правата осъществява своите прокурорски функции само в рамките на Главна прокуратура и на окръжно ниво. Огромното мнозинство от поверените му задачи се изпълняват на национално ниво, тъй като пенициарната администрация е национално централизирана.

7 Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция на Главния прокурор: *A Magyar Köztársaság Ügyészsége szervezetéről és működéséről* [относно организацията и работата на Прокуратурата на Република Унгария] [наричана по-долу 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция], чл. 9.

8 Закон V от 1972 за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 5(2)(b) и (c).

9 Закон V от 1972 за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 5(2)(f) и (g).

10 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 27(2)(a) и (c).

11 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 28(1). Относно „общите прегледи“ вж. пак там, чл. 31.

В резултат от централизираното устройство на Прокуратурата обикновено административното и финансово управление се осъществява от Главна прокуратура. Регионалните и местни прокуратури изпълняват предимно задачи от чисто местен интерес; те обаче подемат инициативи, подават искания, предложения и пр. относно общата администрация и финансовите въпроси до Главна прокуратура.

Главният прокурор или под негово ръководство Заместниците му или други висши служители предприемат мерките и вземат решенията, необходими за осъществяването на контрола и дейността на цялата Прокуратура¹². По някои въпроси Главният прокурор отговаря лично¹³, макар документацията по тези решения да се подготвя от неговата служба.

За да ръководи дейността на Прокуратурата, Главният прокурор трябва да е запознат с теоретичните и практическите проблеми в институцията. Като наблюдава дейността, анализира практиката, установява практическите проблеми и съпоставя възможните решения, Главна прокуратура му помага да се запознае с проблемните области.

Като висша служба Главна прокуратура има право да наблюдава и преглежда всички дела в системата или при наличие на искане за целта, или служебно¹⁴. В действителност обаче рядко или въобще Главна прокуратура не изземва производства; тя може да поиска преписката, да я прегледа и да я изпрати на съответната прокуратура по йерархията с нареждания за бъдещите ѝ действия¹⁵.

Главна прокуратура трябва също да провежда редовни „общи прегледи“ и прегледи в конкретна област или тема¹⁶ в регионалните и окръжни служби. Периодично, обикновено през 4 години, се проверяват преписките по всички дела от определен вид в рамките на установен период от време (обикновено 6 месеца), по които е работила съответната прокуратура, за да се оценят количеството и качеството на работата, както и качеството на ръководството¹⁷. Това подпомага оценяването на работата на отделните прокурори и избора на възможни бъдещи ръководители. Констатациите от прегледите се правят в писмен вид и се обсъждат по време на среща със заинтересуваните страни – висши служители от висшестоящата прокуратура, представител на Главна прокуратура, ако прегледът е осъществен в местна прокуратура, съответното

12 Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 4, 5, 27(2).

13 Закон V от 1972 за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 2(2)(a)–(j).

14 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 62. Правомощието за преглед дава възможност на висшестоящите институции да преглеждат преписките на долустоящите, да дават нареждания, да изменят или отменят конкретни актове и да променят взетите от последните решения.

15 В продължение на 40 години работа към прокурор съм попадал на два такива случая. Като заместник висш прокурор в Будапеща не се съгласих с нарежданията, затова предложих на Главна прокуратура да изझे производства, което тя и направи.

16 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 31

17 В преписките се съдържат проектите на редовите прокурори, отговарящи за тях, с възможни корекции и промени нарѳка, нанесени с различен цвят от ръководителите им. Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 70(5).

полицейско управление и пр. С прокурорите в преглежданата институция се обсъждат решения за подобряване на практиката. Допълнителен източник на информация е Дирекцията за обработка на данните и информация в Главна прокуратура, която води статистиката за престъпността и др., както и Институтът по криминология, изследователски институт към Прокуратурата¹⁸.

Висшите апелативни прокуратури функционират на нивото на регионалните апелативни съдилища. Те обаче в организационно отношение са отделени и са на подчинение на Главна прокуратура. Апелативните прокуратури работят по наказателни, граждански или административни дела от територията, попадаща в юрисдикцията на съответния Апелативен съд, по които е налице обжалване на акта на окръжните съдилища пред регионалните апелативни съдилища¹⁹.

Окръжни и местни прокуратури: Висши прокуратури се откриват във всеки от 19 окръга и в Будапеща. Те работят на нивото на окръжните съдилища, но в организационно отношение са отделени от тях. Прокуратурите имат пълни правомощия във всички стадии на наказателното производство, както и в други области, напр. преглед за законосъобразност (обсъден по-долу) в дейността на публичните административни органи²⁰.

Висшите прокурори вземат решение за внасяне на обвинението в окръжните съдилища като първа инстанция, като поддържат обвинението по време на съдебната фаза и при обжалване²¹. Висшите прокуратури също ръководят и контролират разследванията, провеждани от полицейските части на окръжно ниво.

Висшите прокуратури ръководят и контролират дейностите на местните прокуратури, попадащи в териториалната им юрисдикция²². В това качество разглеждат жалби („оплаквания“ [*panasz*], йерархично средство за защита по време на разследването)²³ на заинтересуваните страни, най-вече пострадали-

18 Закон V от 1972 за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 18(2) предвижда, че „Националният институт по криминология е научният и изследователски орган на Прокуратурата“.

19 В юрисдикцията на Апелативните съдилища попадат три до пет окръга. Вж. по-горе бел. 2. Вж. също Закон XIX от 1998: *A büntetőeljárásról* [за Наказателно-процесуалния кодекс] [наричан по-долу *Наказателно-процесуален кодекс, 1998*], чл. 341(2).

20 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 45(2).

21 Окръжните съдилища действат като първа и като въззивна инстанция. Те са първа инстанция по дела за по-тежки престъпления, напр. убийство, предумишлено убийство, отвлечение, терористични действия, престъпления, за които се предвижда доживотен затвор и пр., упоменати в чл. 16(1)(a)–(h) от Наказателно-процесуален кодекс, 1998. Те също действат като въззивна инстанция спрямо местните съдилища. Наказателните съдилища с обща компетентност са местните (градските, а в Будапеща – районният) съдилища; те са първоинстанционни съдилища по дела за престъпления, които не са включени в чл. 16(1)(a)–(h) от Наказателно-процесуален кодекс, 1998. Висшите прокуратури се явяват и в двете инстанции. Те се явяват пред въззивната (втора) инстанция по дела, по които на първа инстанция са работили местните прокуратури, явявайки се пред местните съдилища. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 13(1), 13(2)(a), 15, 16, 28(7), 341(4). Ако се явят пред окръжния съд като първа инстанция, те могат да протестираат неговото решение, а делото ще се гледа от регионален апелативен съд с участието на съответната висша апелативна прокуратура. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 13(2)(b), 341(4).

22 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 42(1).

23 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 228.

те или обвиняемите срещу решения на низшестоящите прокуратури напр. за спиране на разследването или прекратяване на производството. В рамките на тази дейност са длъжни да преглеждат и ревизират работата на низшестоящите прокуратури в рамките на отделни дела и решения. Ако решението е неоснователно, висшестоящата прокуратура има право да го измени или отмени²⁴. В съдебната фаза прокурорът на първата инстанция може да протестира всяко решение, включително постановената оправдателна присъда. Делата по жалба срещу актове на местните съдилища се препращат на въззивния (окръжен) съд чрез Главна прокуратура, която преглежда протоколите от първоинстанционното производство и изготвя пълно предложение (писмено или устно) до въззивния съд²⁵. Главна прокуратура може да преглежда действията на местната прокуратура и тези на отговорния прокурор. Главният прокурор може да отмени протеста на прокурора или, макар да го потвърди, може в отделен документ за вътрешно ползване да коментира съдопроизводствените действия на първата прокурорска инстанция.

Във всеки окръг и в Будапеща има самостоятелна Служба за прокурорски разследвания (СПР). Тя вече не е част от Висшата прокуратура, както в продължение на много години, а звено на нейно подчинение, както местните прокуратури. Директорите на местни прокуратури обаче могат да действат само по дела, попадащи в юрисдикцията на съответния местен съд. За разлика от това ръководителят на СПР може да работи по всяко дело, отнесено до Службата, ако престъплението е извършено на територията на окръга, а може също да внася обвинения във всеки местен съд в този окръг, както и в окръжния съд.

Освен това Висшата прокуратура като висшестояща институция има право (а понякога и задължението) да изменя решенията по всяко дело или след направено искане, или служебно, както и да предприема периодични „обща прегледи“ и „прегледи в конкретни области или теми“, както е разяснено по-долу²⁶. Висшите прокуратури също следят за законосъобразността на публичните административни актове²⁷ и имат определени задължения в областта на гражданското и трудовото право²⁸.

Административният ръководител е висшият окръжен прокурор, обикновено с един или двама заместници²⁹. Прокурорите в тези прокуратури често рабо-

24 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 228(3).

25 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 341(4).

26 Вж. по-горе бел. 16-17. Вж. също 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 49.

27 Вж. Раздел 3.3 по-долу.

28 Вж. Раздел 3.3 по-долу.

29 Общинският висш прокурор (в Будапеща) има четирима заместници – по наказателноправни въпроси, по гражданско- и административноправни въпроси, наговарения със Столичната служба за прокурорски разследвания и този, който отговаря за Централната служба за прокурорски разследвания, която е част от районната висша прокуратура (авторът е бил висш прокурор в нея). В окръжните прокуратури има заместници по наказателноправни въпроси и по гражданско- и административноправни въпроси. Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 43(1), 46. Възможно е обаче Главният прокурор да предпочита по-различна организационна схема – един заместник по наказателноправни въпроси и началник-отдел за всички останали области например, в зависимост от броя на прокурорите

тят в специализирани организационни звена в рамките на наказателната и гражданско-административната секция³⁰. В рамките на наказателноправната секция на прокурори със специална подготовка обикновено се разпределят дела с непълнолетни и ПТП; в някои окръжни прокуратури специализирани звена работят по стопански престъпления, в областта на организираната престъпност и по други сложни дела³¹.

Местните прокуратури, които се явяват низшестоящи спрямо окръжното ниво, работят по всички наказателни дела в рамките на първоинстанционното юрисдикция на местните съдилища на тяхна територия.³² Обикновено те не се разделят на организационни звена; прокурорите най-често са от трима до осем души, включително административният ръководител и негов заместник, който ръководят и контролират останалите прокурори. Отделните прокурори се разпределят по наказателни или административни дела; останалите видове специализации – по разследвания или съдопроизводство – обичайно са неформални в зависимост от влеченията на прокурорите и дискреционното решение на административния ръководител.

Централизирана организация между прокуратурите: Прокуратурата е йерархична и централизирана организация. Тя е на подчинение на Главния прокурор, който се отчита, но не е на подчинение на Парламента.

Прокуратурите на различните нива са взаимно подчинени помежду си в рамките на йерархична система, която отразява единствено съподчинението между административните ръководители. Главна прокуратура е на върха на пирамидата и стои над всички останали служби. Прокурорите от Главна прокуратура обаче нямат право да нареждат на прокурори от низшестоящите прокуратури, тъй като не са висшестоящи спрямо тях. Те могат само да съветват Главния прокурор или друг ръководител с делегирани правомощия, който да нареди на висшия прокурор и при необходимост чрез него, на ръководителя на местната прокуратура и отговорния прокурор в нея да предприеме определено действие³³.

Главният прокурор е висшестоящ спрямо всички прокурори и може да се намесва във всяко отделно дело³⁴. В допълнение Главна прокуратура издава Инструкция № 25/2003 ((ÜK.12.). LÜ, често цитирана тук, която урежда организацията и работата на Главна прокуратура и въвежда основни правила за организацията и работата на останалите прокуратури, както и разпределението на

и делата.

30 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 45(2). От висшия прокурор зависи да приеме организационни и оперативни правила в своята прокуратура. Те следва да приемат формата на генерална инструкция, която изисква одобрението на Главния прокурор.

31 Информацията е предоставена от József Stauber, Ръководител направление в Главна прокуратура, в негово писмо № Ig. 757/2004./1-I. Legf. Ü (21 декември 2004).

32 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 56.

33 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 60, 62. Вж. също Закон V от 1972 За Прокуратурата на Република Унгария, чл. 6(1).

34 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 61, 62.

властта и задълженията между различните рангове и ръководни длъжности³⁵. Окръжният и регионалният (апелативен) висши прокурори имат право да издават подобни правилници по отношение на подчинените им служби, а всички ръководители на местни прокуратури имат право да установяват правила за работа в поверените им ведомства³⁶.

Главният прокурор лично упражнява изключителни правомощия по назначаването, повишаването, във връзка с дисциплинарната отговорност и уволнението на прокурорите³⁷, освен по отношение на тримата си заместници, които номинира, а Президентът назначава³⁸.

Централизирана организация във всяка прокуратура: Всяка прокуратура има свой административен ръководител, който отговаря за всички аспекти в нейната дейност. Административният ръководител е длъжен да ръководи цялостната дейност в прокуратурата и да е наясно с най-важните проблеми, значимите случаи и главните решения, свързани с териториалната му юрисдикция. Ръководителят на прокуратурата е висшестоящ спрямо прокурорите с по-нисък ранг в съответната прокуратура; той може да нарежда на всеки от тях, да изземва по всяко време всяко дело от всеки от тях, както и по всяко време да възлага всяко дело на всеки от прокурорите³⁹. Рядко обаче се дават изрични нареждания. Дори, когато изхождат от висшестоящ прокурор, позоваването на факти, правни норми и професионални очаквания не се счита за „нареждане“.

Когато Наказателно-процесуалният кодекс упоменава „прокурора“, има предвид прокуратурата, която работи в съответната юрисдикция; всъщност административният ръководител решава какви действия да се предприемат. Това означава, че правомощията на прокуратурата са съсредоточени в административния ръководител; прокуратурата и прокурорите в нея функционират като организационна единица, действаща по разпореждане на административния ръководител и представляваща същия⁴⁰.

Следователно документите се подписват от ръководителя или ръководителя на съответното звено или пък отделен прокурор в зависимост от вътрешния правилник на съответната прокуратура⁴¹. Обвинителните актове и други документи, издавани по наказателни дела от името на общинската прокуратура в

35 Вж. определението за „ръководна“ и „висша ръководна“ длъжност в Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16.

36 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 53(2)(а). За тях е необходимо одобрение от висшия прокурор.

37 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 2. Вж. също Раздели 2.3 и 2.4 по-долу.

38 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(3).

39 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 61, 62(1).

40 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28(2) предвижда, че „прокурорът може да упражнява правомощията, поверени на прокуратурата, в която работи“.

41 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 70(1) Административните ръководители (началник-отдели, висши апелативни и висши прокурори, началници на местни прокуратури) могат да упълномощат подчинените си да подписват документи от името на прокуратурата. Вж. в т. смисъл, чл. 5(2)(d), 34(3)(e), 42(3)(e), 52(2)(a).

Будапеща, обикновено трябва да се подпишат от заместник висшия прокурор по наказателноправни въпроси, а тези на местните прокуратури – от местния прокурор (административния ръководител на местната прокуратура), но в почти всички прокуратури има опитни прокурори, упълномощени от ръководителите да подписват собствените си, а понякога и документите на свои колеги⁴².

Най-общо обаче отделен прокурор, макар да представлява Прокуратурата (ръководителят на съответната прокуратура), по закон се счита, че притежава пълни правомощия, а изявленията му се разглеждат също както направените от административния ръководител; ето защо отделните прокурори могат да представляват Прокуратурата в съда и да действат от нейно име. Всички ограничения на правомощията на даден прокурор, наложени по силата на разпорежданията на негов висшестоящ относно процесуалните му действия, се считат за вътрешноведомствен въпрос на прокуратурата и не оказват въздействие върху действителността на предприетите действия и направените изявления⁴³.

На регионално и окръжно ниво административен ръководител е висшият прокурор; някои от неговите правомощия могат да се прехвърлят на заместници или други лица (напр. началници на отдели, групи или дори на много опитни редови прокурори), но някои правомощия трябва да се упражняват лично от него⁴⁴.

Разпределение на делата: Редовите прокурори са разпределени в окръжни (общински) прокуратури или отдели към Главна прокуратура от Главния прокурор и в местни прокуратури или звена във висшите прокуратури от висш прокурор. Те се разпределят по индивидуални дела от ръководителя на звеното или на прокуратурата. По принцип всички редови прокурори са с еднакъв ранг, но на практика старшът, специализацията и способностите водят до фактическа система на спитшество, в която младите (по-неопитни) прокурори търсят съвет от по-опитните си колеги.

Във всяка прокуратура има секции (специализирани прокурори или звена) за особени видове дела, напр. за редовен преглед на дела, разследвани от полицията, или за преглед на дела след разследването с оглед вземането на решение относно обвинението.

Постъпващите в прокуратурата дела се разпределят от административния ръководител (или от ръководителя на звеното в по-големите прокуратури със

42 Опитът ми показва, че практиката е такава от няколко десетилетия насам.

43 Ако изявленията или действията на прокурора са в открито нарушение на ограничение, наложено върху правомощията му от негов висшестоящ, но в противен случай са формално законосъобразни, се считат за действителни. Прокурорът може да понесе дисциплинарна, а дори и наказателна отговорност за действието, но рискът от неговото неподчинение се носи от Прокуратурата. Ако например прокурорът е получил нареждания от своя висшестоящ да внесе обвинения в съда, но вместо това снесе обвинението по време на съдопроизводството, прокурорът може да понесе дисциплинарна отговорност, но съдът е длъжен да прекрати производството.

44 Тези задължения са упоменати в 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 42(3)(a)–(d), (f)–(j), (l), (n), и (p): подписване на документи, адресирани до Главния прокурор или депутати, генерални инструкции, ръководни начала и паметни записки, решения във връзка със задачите и (делегираните) правомощия на прокурорите.

специализирани звена) на редови прокурор за контрол и проучване, като висшестоящият може да даде нареждания относно сроковете, докладването или дори заключителните действия. Ако е дал окончателно нареждане, сочейки решение, с което прокурорът не е съгласен, той може да докладва, като разясни причините за това. При невъзможност за съгласие висшестоящият решава относно нареждането. Само ако нареждането е в писмен вид прокурорът е длъжен да го изпълни, като в такъв случай отговорен остава висшестоящият⁴⁵.

Независимо от казаното, прокурорът *трябва да откаже* изпълнението на нареждане, ако то съставлява престъпление и *може да откаже*, ако изпълнението му ще постави в опасност неговия живот, здраве или телесна цялост⁴⁶. Прокурорът може писмено да поиска освобождаване от изпълнението на указанията, които счита за незаконни или несъвместими с правните си убеждения. Искането му трябва да е мотивирано. Тези искания винаги се уважават; случаят се възлага на друг прокурор или по него работи висшестоящият⁴⁷. Такива случаи обаче са рядкост, тъй като формалните нареждания са редки, а несъгласието – още по-необичайно⁴⁸.

Управление на персонала: В прокуратурите има няколко органа за управление на персонала. Във всяка прокуратура има Съвет на прокурорските служители, състоящ се от петима членове, избрани за срок от пет години от прокурорите и останалите служители в прокуратурата⁴⁹. Най-малко двама от членовете не могат да бъдат прокурори. Всеки съвет делегира по един член в Националния съвет на прокурорските служители⁵⁰.

Необходимо е съгласието на Съвета на прокурорските служители при планиране използването на средства или имущество, предназначени за благосъстоянието на служителите, напр. за поддръжката на курортни комплекси, стопанисвани от Главна прокуратура или вносните на работодателя за спортни дейности на служителите. Със съветите се правят консултации по тези въпроси, а ако не са съгласни, е необходимо провеждането на официална трудовоправна процедура. Съветите не разглеждат професионални въпроси на наказателното преследване.

Съветът може да се произнася по планове за организацията и развитието или за промени в установения ред за работата (напр. работно време), ако са засегнати множество служители или значителни техни интереси. Съветът може също да изрази становище, ако Прокуратурата желае да организира състезания например за служители или студенти, или пък относно правилата за работа. В такива случаи несъгласието от страна на Съвета не е решаващо и невина-

45 Вж. Закон LXXX за служебните отношения, чл. 453(2); 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 70(5).

46 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 43(3)(a).

47 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 43(5).

48 Като висш прокурор в Будапеща ми е известен само един случай, в който прокурорът поиска да бъде освободен от работа по делото, което му беше разпределено. Искането и мотивите му бяха приети и бе определен друг прокурор, като нямаше никакви други последици.

49 Служителите в местните прокуратури гласуват в съответната Окръжна прокуратура, Закон LXXX за служебните отношения, чл. 3(1) и (2).

50 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 3(3) и (4).

ги води до официална трудовоправна процедура⁵¹. Съветът на прокурорските служители може да съди Прокуратурата⁵², но на практика няма вероятност това да стане.

Всяка прокуратура провежда обща прокурорска среща (ОПС), един вид събрание, на което присъстват всички прокурори в нея⁵³. Срещите се свикват от висшия прокурор и могат да приемат и изразяват становища, мнения и да отпрат предложения по проблеми от ежедневната практика⁵⁴. Те избират също членове на Прокурорските съвети⁵⁵, които се състоят от четирима или петима прокурори, избрани за петгодишен срок. За разлика от Съвета на прокурорските служители разглеждат се професионални въпроси на наказателното преследване, дават се становища по назначенията, повишенията и уволняването на прокурори (не и относно Главния прокурор и неговите заместници), както и по други въпроси, ако това бъде поискано от Главния прокурор или определено в генерална инструкция⁵⁶.

И накрая във всяка прокуратура прокурорите, зачислени в една и съща секция (по наказателно право, гражданско право или административно право), формират професионални „колегии“, които неформално анализират и изразяват становища по въпроси на теорията и практиката в съответната правна област⁵⁷.

2.2. Бюджетен процес

Прокуратурата има самостоятелен раздел в държавния бюджет, гласуван от Парламента⁵⁸.

Процесът по планиране на бюджета започва с обсъждания между ръководителя на Висшата дирекция по управление в Главна прокуратура и Министерство на финансите за получаване на информация относно ключови стопански показатели за ползването ѝ като отправна точка при изготвянето на държавния

51 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 4.

52 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 5(2).

53 Прокурорите в местните прокуратури вземат участие в общата прокурорска среща на съответната Окръжна прокуратура. Съгласно опита ми ОПС се свикват само, ако са задължителни, т.е. ако Главният прокурор ги поиска по специален въпрос или пък е време за избор на Прокурорски съвет.

54 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 8(2).

55 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 10.

56 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 9(2). Прокурорските съвети изразяват мнения относно назначенията, повишенията и други въпроси по искане на висшите прокурори; висшият прокурор решава дали да се отправя препоръки до Главния прокурор. Вж. Раздел 2.4 по-долу. В момента няма закон или генерална инструкция, които да отнасят конкретни въпроси на вниманието на ОПС.

57 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 13(2). Колегиите нямат решаващи правомощия.

58 Закон V от 1972 За Прокуратурата на Република Унгария, чл. 5(2)(к). Вж. също 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 3(4) и (5). Информацията относно бюджетния процес е предоставена от József Stauber, Ръководител направление в Главна прокуратура в писмо № Ig. 757/2004./1-I. Legf. Ü (21 декември 2004).

бюджет за следващата година, а след това от висшите прокурори и висшите апелативни прокурори се иска представянето на проектобюджети във Висшата дирекция по управление в Главна прокуратура.

Висшата дирекция сводира проектобюджетите, разработва варианти, допитва се до висшите и висшите апелативни прокурори и техните финансови експерти, след което изготвя общ проект за цялата Прокуратура. Той се обсъжда от ръководството на Главна прокуратура⁵⁹ и се внася направо в Парламента (а не чрез Министерство на финансите). Запазването на независимостта на бюджета и недопускането на пряко влияние от страна на правителството се считат за важен елемент от прокурорската независимост.

Парламентът обсъжда проекта както всеки друг законопроект. Правителството не предприема никакви действия по отношение проектобюджета на Прокуратурата, но депутатите от управляващата коалиция могат да го критикуват, да правят коментари и предложения⁶⁰. Обсъжданията могат да бъдат както политически, така и експертно-технически. Въпреки промените в политическия състав на Парламента и откритите критики срещу Главния прокурор от страна на парламентарното мнозинство след 2002 г. отпусканите средства за Прокуратурата нарастват стабилно, макар и бавно през периода 1996-2005⁶¹.

Бюджетните средства, отпускани на Прокуратурата, постъпват в бюджетната ѝ сметка. Всяка висша апелативна и висша прокуратура има собствена сметка в Унгарската национална банка, като средствата се превеждат от сметката на Главна прокуратура, както е съгласувано между висшите прокурори и висшия директор по време на изготвянето на бюджета на Прокуратурата⁶². С бюджетните средства за Прокуратурата като цяло се разпорежда Главният прокурор и отчетността се води в Главна прокуратура. Решение относно средствата за низшестоящите прокуратури се взема в процеса на изготвяне на бюджета и ако поради промени от Парламента това се наложи, от Главния прокурор впоследствие.

Висшите апелативни и висшите прокуратури получават в свое разпореждане средства съгласно изготвените от тях „бюджети“, т.е. предложенията, одобрени от Главния прокурор след обсъждане с висшия директор. Те водят отчетност съгласно изискванията на закона⁶³.

59 Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 72. То се състои от Главния прокурор, неговите заместници, ръководителя на направлението относно персонала, обучението и администрацията и личния секретар на Главния прокурор.

60 Държавният бюджет се приема както всеки друг закон и се обсъжда в парламентарните комисии и на пленарно заседание. По този начин всички депутати, включително мотивираните по политически подбуди, имат възможност да изразят своите гледища.

61 Общо държавният бюджет нараства през периода от 2 086 832 (1996) милиона форинта до 6 582 893,4 (2005) милиона форинта, но поради инфлацията и липсата на твърда базисна позиция тези цифри сами по себе си не са особено красноречиви. През 1996 делът на бюджета на Прокуратурата е 0,2331 и стабилно се увеличава до 0,4461 процента през 2005.

62 Ако Парламентът измени проекта, последиците относно сумата на средствата и тяхното разпределение следва да се анализират от висшия директор, а необходимите промени при подробното разходване на бюджета се решават от Главния прокурор.

63 Закон XXXVIII от 1992: Az államháztartásról [за публичните финанси].

Ръководителите на местните прокуратури имат ограничено влияние в бюджетния процес. Те могат да поискат средства за ежедневни разноски (пощенски марки, хигиенни материали и пр.), но нямат банкови сметки.

2.3. Правно положение на Главния прокурор

Главният прокурор се номинира от Президента и се избира от Парламента⁶⁴. Формално номинацията е по усмотрение на Президента. До момента са проведени три такива избора. На първия (през 1990) и втория между парламентарните групи има общо съгласие относно избраника. На третия избор (през 2000) управляващата коалиция предлага лице, избрано с гласовете на мнозинството. На теория Парламентът може да отхвърли номинираното от Президента лице, като в този случай Президентът е длъжен да направи нова номинация⁶⁵.

Няма специфични професионални или лични изисквания за длъжността на Главен прокурор. Всеки унгарски гражданин с чисто съдебно минало, право да гласува и висше юридическо образование, положил специалния изпит по право, има право да заема тази длъжност⁶⁶. Главният прокурор не може да членува в политическа партия или по друг начин да извършва политическа дейност; той не може да заема друга политическа длъжност⁶⁷.

Главният прокурор има шестгодишен мандат с възможност за преизбиране. Мандатът му се прекратява с навършване на 70 години⁶⁸, но може да подаде оставка по усмотрение⁶⁹, а също и да бъде освободен от длъжност от Парламента по препоръка на Президента поради невъзможност да изпълнява служеб-

64 Закон XX от 1949: *A Magyar Köztársaság Alkotmánya* [за Конституцията на Република Унгария] (съответно изменен и допълнен), чл. 52(1).

65 Тъй като Президентът също е избран от Парламента, неговите политически възгледи често са в съответствие с тези на парламентарното мнозинство; това може да се отнася също и за други избрани от парламента длъжностни лица, напр. Председателя на Върховния съд и Главния прокурор. Мандатът на Парламента обаче е четиригодишен, този на Президента – петгодишен, а на Председателя на ВС и на Главния прокурор – шестгодишен. В резултат от това тези длъжностни лица изпълняват функциите си в присъствието на различни парламентарни мнозинства от тези, които са ги избрали. Това се случи и с двамата Президенти. Първият Главен прокурор и първият Председател на ВС служиха по времето на три Парламента (при третия Главният прокурор подаде оставка). За длъжността на Главния прокурор не се водеха борби, тъй като за избора му е необходимо обикновено мнозинство. Мандатът обаче на Péter Polt като Главен прокурор изтече на 16 май 2006. Президентът е предложил действащ висш апелативен прокурор. Мнозинството в новоизбрания Парламент отхвърли номинацията, като прие становището, че това е креатура на г-н Полт, когото счита за „воин на партията“. György Bugyinszki, *Szocialista érvek a „nem“ mögött, Népszabadság*, 4 юли 2006, стр. 2. Към момента на изготвяне на настоящия доклад, юли 2006, се очаква Президентът да номинира нов кандидат за тази длъжност.

66 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(1).

67 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 53(2). Вж. също Закон LXXX за служебните отношения, чл. 38–40.

68 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 20(1)(h).

69 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 20(1)(c) и (5).

ните си задължения⁷⁰, заради извършено престъпление⁷¹ или друга служебна несъвместимост (напр. невъзможност да удовлетвори базисни изисквания или неизпълнение на служебните задължения), или ако бъде счетен за недостоеен да заема длъжността от Парламента по препоръка на Президента⁷².

Главният прокурор се отчита пред Парламента; той внася в Парламента годишен отчет относно дейността на Прокуратурата и отговаря на въпроси и питання във връзка с работата ѝ⁷³. Парламентът обаче няма контрол над управлението на Прокуратурата от страна на Главния прокурор или над неговите нареждания или решения относно провеждането на конкретни разследвания и процеси. За разлика от това самата Прокуратура е йерархична организация, в която Главният прокурор изпълнява решаваща роля.

Заместник главни прокурори: Тримата заместници на Главния прокурор се номинират и назначават на постоянна длъжност от Президента⁷⁴. Правилата за уволнение на заместниците са същите като тези за Главния прокурор⁷⁵.

2.4. Правно положение на отделните прокурори

Назначаване като „помощник прокурор“ (ügyészségi fogalmazó). Всеки унгарски гражданин с чисто съдебно минало и завършено висше юридическо образование може да бъде назначен като помощник прокурор. Броят на тези длъжности варира ежегодно в зависимост от потребностите на Прокуратурата⁷⁶.

Направлението относно персонала, обучението и управлението в Главна прокуратура оценява потребностите и кани завършили висше юридическо образование лица да кандидатстват, като посочва къде и какъв е броят на възможните вакантни длъжности. Обикновено с кандидатите събеседване провежда висшият прокурор, който след това препоръчва назначаването им на Главния прокурор въз основа на получените по време на срещата впечатления и документите за представянето им по време на следване. Главният прокурор назначава кандидатите по усмотрение, но на практика обикновено разчита на препоръките на висшия прокурор.

70 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 20(1)(b) и (3).

71 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 20(8). Освен това Главният прокурор автоматично губи служебното си качество, ако бъде намерен за виновен и осъден. Вж. също чл. 20(1)(g).

72 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 20(1)(f), 20(8), 20(1)(d), 39(2).

73 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл.52(2). Вж. по-долу бел. 220, 222.

74 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(3).

75 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 21. Главният прокурор има право да прави предложения; решението взема Президентът на републиката.

76 Съответните длъжности в съдилищата и адвокатурата се наричат „стажант-съдии“ и „кандидат-адвокати“. Те също се заемат от млади юристи, които току-що са получили дипломите си и натрупват опит, като работят в съда или адвокатска кантора. В никое направление на правните професии не може да започне работа като „пълноправен“ член лице единствено по силата на своята диплома без достатъчен период (обикновено 3 години) практически опит.

Назначеният става „помощник прокурор“ за най-малко три години. Всяка висша прокуратура трябва да има звено (или най-малко прокурор, специално натоварен с тази задача), отговарящо за персонала и обучението под пряк надзор на висшия прокурор⁷⁷. Обикновено помощник прокурорите се разпределят в местна прокуратура от висшия прокурор. Прокуратурата има стандартна 3-годишна програма за основно обучение на помощник прокурорите; тя включва практика с определена продължителност в основните направления на прокурорската работа на първа, а също и на въззивна инстанция, както в наказателната, така и в административната и гражданската област. По време на обучението помощник прокурорите работят в местната прокуратура, в която са зачислени, но временно се преместват във Висшата прокуратура, за да се запознаят с видовете дела, по които не се работи в местната служба. Те следва да преминат определен срок и в Службата за прокурорски разследвания (вж. Раздел 4.4 по-долу).

Обучаваният работи под надзора на опитен прокурор („инструктор“), който го съветва и подпомага. Възлагат му се реални дела, могат да разпитват обвиняеми и свидетели (под надзора на инструктора) и трябва да подготвят проекти за прокурорски актове, но не могат да представляват прокуратурата. Всички аспекти в работата им следва пряко да се контролират и одобряват от инструктора⁷⁸.

Инструкторите се избират измежду прокурорите в звеното, в което обучаваният работи, и са длъжни да оценят изпълнението му. Освен това, когато лицето приключи обучението си в определена правна област, то полага изпит пред специалисти в съответната област и заместник висшия прокурор, който отговаря за нея.

След приключване на 34 от задължителните 36 месеца практика помощник прокурорът⁷⁹ може да кандидатства за полагането на изпит, провеждан от Секретариата на Комисията за специалния изпит по право⁸⁰ в Министерство на правосъдието, който му дава право да бъде назначен като правен секретар в прокуратурата (*titkár*). Предпоставка за първоначално назначаване като прокурор е прослужването на поне година на тази секретарска длъжност⁸¹. До известна степен секретарите са по-независими от помощник-прокурорите, напр. те могат да представляват местната прокуратура по дела пред местния съд и да подписват някои официални писма (но не по същество на делата).

77 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 45(2)(3).

78 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 58(2).

79 Същата процедура се прилага за стажант-съдиите и кандидат-адвокатите. Вж. *no-gore* бел. 78.

80 Комисията се състои от избякнати съдии, прокурори, адвокати и други представители на правните професии. Изпитът е писмен и устен и се състои от три части. След успешното полагане на една от тях младият юрист може да поиска полагането на следващата. Цялата изпитна процедура отнема около 6 месеца. Вж. 5/1991 (IV.4) IM, Заповед на Министъра на правосъдието: *A jogi szakvizsgáról* [за специалния изпит по право].

81 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(5). Изискването не се прилага за лица, които в продължение на три години са били съдии, прокурори или имат докторска степен. Вж. също, чл. 14(4)(a)(c).

Първоначалните прокурорски назначения са за определен тригодишен срок, освен за лицата, които по-рано са изпълнявали определени правни длъжности⁸².

По правило назначенията се правят с конкурс⁸³. Кандидатите трябва да са унгарски граждани с чисто съдебно минало, да имат право на глас и да са завършили право, да подадат декларация за имотно положение и да са преминали медицински и психологически преглед.

Длъжностите се оповестяват публично от Направлението относно персонала, обучението и администрацията в Главна прокуратура, като се посочва висшата прокуратура и броят на вакантните длъжности. Обикновено събеседване с кандидатите провежда висшият прокурор и прокурорът, отговарящ за персонала. Въз основа на бележките по време на обучението и лични впечатления висшият прокурор препоръчва някой от кандидатите за назначение. Прокурорският съвет на висшата прокуратура дава мнение по предложението на висшия прокурор и двата документа се предават на Главния прокурор, който взема решение дали да назначи кандидата за срок от три години⁸⁴. В нередкия случай, когато броят на кандидатите надвишава броя на свободните длъжности, назначават се един или няколко кандидати. На първоначално назначените обикновено се присъжда ранг „прокурор в местна прокуратура“ от страна на Главния прокурор и те се разпределят от висшия прокурор в местната прокуратура, където упражняват пълните правомощия на редови прокурори.

Ако прокурорът желае превръщане на назначението в постоянно след първоначалния тригодишен срок, изпълнението и квалификацията му се оценяват от висшия прокурор с помощта на преките му ръководите (ръководителя на местната прокуратура или звеното, в което той работи)⁸⁵. Обобщената оценка трябва да се подкрепя от фактически констатации. Ако оценката е удовлетворителна, Главният прокурор го назначава на постоянна длъжност без конкурс⁸⁶.

Впоследствие професионалното изпълнение на прокурора следва да се оценява двукратно на всеки шест години по сходен начин⁸⁷. След като обаче изминат две години от последното оценяване, прокурорът може да поиска ново оценяване по всяко време, ако е убеден, че изпълнението му през изминалите две години може да доведе до по-благоприятна оценка⁸⁸. Оценяване може да се

82 Като прокурори, съдии в Конституционния съд, съдии, военни съдии, нотариуси, адвокати или държавни служители с определено положение в централната държавна администрация. Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(1) и (2).

83 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14/C(1).

84 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14(4).

85 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14/D(1). Това е първата оценка на професионалното изпълнение на прокурора. Вж. пак там, чл. 41(1). На практика проектът за оценка се пише от прекия ръководител на прокурора и се връчва на прокурора, който отговаря за служителите; последният изисква допълнителни данни от висшестоящата (висша) прокуратура, която редовно преглежда дела на съответната местна прокуратура (информацията се основава на личен опит).

86 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 14/D(3).

87 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 41(1).

88 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 41(2)(a).

направи и по инициатива на висшестоящия по всяко време, ако има основание да се предполага, че прокурорът е станал „непригоден“, или ако други промени в неговото поведение или изпълнение изискват това.⁸⁹ Прокурорът може да поиска писмено становище относно оценката от стр.а на професионалната колегия⁹⁰. Макар той да има право да поиска съдебен преглед в случай на погрешни фактически констатации или обидни изявления в оценката⁹¹, такива искания на практика се правят рядко.

Повишение: Обикновено следващата стъпка за редовия местен прокурор е длъжността заместник ръководител на местна прокуратура или на редови прокурор в Окръжна висша прокуратура. Повишаването на „висши ръководни“ и „ръководни“ длъжности⁹² в Прокуратурата се извършва с конкурс, но Главният прокурор може да нареди заемането също с конкурс на всички други прокурорски длъжности⁹³.

Вакантните длъжности във висшите прокуратури (които за редовия прокурор от местна прокуратура се явяват повишение) могат да се заемат по усмотрение на Главния прокурор⁹⁴ с конкурс, оповестен в официалния вестник на Прокуратурата. Кръгът на кандидатите не се свежда само до прокурорите; конкурсът е открит и за представители на други юридически професии – съдии, адвокати и пр⁹⁵. Административният ръководител (висшият прокурор или ръководителят на направление в Главна прокуратура), в чието звено има вакантна длъжност, преглежда всички кандидатури (което може да изисква преглед на предходни атестации относно вътрешните кандидати), обикновено провежда събеседване с всички явили се и предлага кандидат на Главния прокурор. Прокурорският съвет по местонахождение на вакантната длъжност също преглежда предложението и подава становището си на вниманието на Главния прокурор, чието решение е окончателно⁹⁶.

Макар процедурата да е състезателна, да се подчинява на определени публични изисквания и да е открита за всеки, който ги удовлетворява, на практика външни лица кандидатстват рядко.

В случай на продължително отлично изпълнение на служебните задължения Главният прокурор може по изключение да повиши прокурор в ранг с увеличаване на заплатата. Едно и също лице има право на двукратно прилагане на

89 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 41(2)(b).

90 Вж. по-горе бел. 58.

91 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 42(1) и (5).

92 Вж. списък с тези длъжности в Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16(2)(a)–(k) и (3)(a)–(j).

93 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16(4). Става дума за повишения в ранг (повишение в по-висока длъжност) и на място (повишаване на лице на същата длъжност в по-високо равнище на заплащане). По-високи възнаграждения за една и съща длъжност се предлагат автоматично с увеличаване на стажа, като едновременно с това се променя и равнището на заплащане. Вж. също чл. 46/F(1).

94 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16(4).

95 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 42(4).

96 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 9(2) и (3).

този режим в рамките на професионалното си развитие, като повишаването всеки път е до следващия възможен ранг. Главният прокурор може също да присъжда на прокурорите специални титли за отлично изпълнение в продължение на поне 6 години. Тези титли са израз на уважение и признание на високото професионално ниво, но не дават допълнителни правомощия. Придружават се с допълнително месечно възнаграждение⁹⁷.

Израстването на прокурорите наподобява системата на държавните служители поради това, че множество прокурори напредват до по-високи длъжности като редови прокурори, а не поемат ръководни функции.

Несменяемост: Както бе отбелязано, прокурорите първоначално се назначават за срок от 3 години и едва след провеждане на преглед получават постоянно назначение до навършване на 70-годишна възраст⁹⁸.

Генералният прокурор може да уволни прокурор по различни причини: неизпълнение или неспособност за адекватно изпълнение на задълженията, включително по медицински причини⁹⁹; неизпълнение на основните изисквания на службата (напр. чисто съдебно минало или да не се заема политическа длъжност);¹⁰⁰ Освен това Главният прокурор може да освободи прокурор от длъжност поради реорганизация в системата или ограничаване на щатните бройки.¹⁰¹ Назначаването на ръководна длъжност¹⁰² може да се отмени от Главния прокурор по всяко време и изцяло по негова преценка.¹⁰³ На практика обаче уволнението е рядкост, освен по дисциплинарни или медицински съображения¹⁰⁴.

97 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 46/F, 46/H(2) и (3). За разследващите органи в рамките на прокуратурата и административните служители званията „*Ügyészégi főtanácsos*“ (висш прокурорски съветник) или „*Ügyészégi tanácsos*“ (прокурорски съветник) могат да се присъждат по подобни съображения: отлично изпълнение на служебните задължения за период от най-малко шест години. Вж. *id.*, чл. 81/I.

98 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 26(k).

99 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 28.

100 Вж. представянето на назначенията малко по-горе.

101 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 28(1)(a) и (b).

102 Ръководните длъжности са посочени в Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16(2) и (3) и включват, освен Главния прокурор и неговите заместници ръководители на направления и отдели в Главна прокуратура, както и ръководители на организационни звена (отдели, групи) в прокуратурите от всички равнища.

103 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 22(1).

104 Мнението ми се основава на дългогодишния опит като общински висш прокурор. Прокурорите предпочитат да подават оставка, вместо да бъдат уволнявани. Закон LXXX за служебните отношения, чл. 26(c) и (d) разграничава „подаване на оставка“ и „извънредно подаване на оставка“. В случай на (обичайно) подаване на оставка (което е изявление до Главния прокурор) не се изисква обяснение; служебното правоотношение се прекратява три (за ръководители или висши ръководители шест) месеца по-късно, но прокурорът може да бъде освободен от Главния прокурор от изпълнение на служебните си задължения. Извънредното подаване на оставка изисква обяснения. То е възможно единствено, ако *работодателят* (Прокуратурата) в значителна степен, умишлено или небрежно, е нарушил свое важно задължение в рамките на служебното правоотношение или е направил невъзможно за прокурора да поддържа служебното си правоотношение. В такъв случай прокурорът, който е длъжен да направи изявление в рамките на 6 дни от датата, на която е научил за съществуването на съответното основание, следва незабавно да бъде освободен от изпълнение на служебните си задължения и има право да получава възнаграждение в

Ограничения относно дейностите: Прокурорите са длъжни да се въздържат от дейности, несъвместими с професионалните им задължения¹⁰⁵. Прокурорите не следва да извършват платена дейност извън работа; забранено им е да членуват в управителни или надзорни съвети или заемането на други ръководни длъжности в регистрирани на борсата фирми и дори да подпомагат с лични действия такива фирми. Те не могат да получават хонорари за публични дейности, свързани със служебното им положение, и им е забранено да членуват в политически партии или активно да участват в политическия живот, да осъществяват длъжност или упражняват дейност, несъвместими с професията им. Прокурорите могат да носят дисциплинарна отговорност за нарушаването на тези забрани¹⁰⁶, макар на практика това да става много рядко.

На прокурорите обаче е разрешено да вземат участие в академични и образователни дейности (вкл. да бъдат съдии или тренъори по спортове), лекции, да правят публикации, да издават авторски материали и да се занимават с изкуство¹⁰⁷.

2.5. Лична отчетност на прокурорите

Оценяване: Прокуратурата измерва своето изпълнение най-вече с помощта на статистически данни, включително брой дела, брой и видове прокурорски действия и мерки и ефективност на прокурорските предложения, отразени в актовете на съда (по-специално, макар и не изключително, дела на осъдителните присъди и дела на предложените и наложени предварителни задържания)¹⁰⁸. Всички разследвания трябва да приключат и обвиненията да се внесат в съда, ако има такива, в определени срокове¹⁰⁹, а измерването на изостаналата работа се счита за важен компонент при оценяване изпълнението в прокуратурата и това на нейния ръководител.

Изпълнението на отделните прокурори се оценява от техните висшестоящи преди всичко въз основа на качеството и количеството на тяхната работа. Качеството се определя от сложността на фактическата и правна проблематика по обработените дела и правилното им решаване от прокурора. Освен това надеждността на прокурора, професионалната му отдаденост, общото му поведение (акуратност, точност и изобретателност), способността за сътрудничество с лица от партньорски организации и комуникацията с клиентите, колегите и подчинените също се вземат предвид¹¹⁰.

продължение на три или шест месеца, както бе упоменато по-горе.

105 Те са упоменати в Закон LXXX за служебните отношения, чл. 35, 36(1) и (2).

106 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 35–37, 39. Неизпълнението на задължение да се докладва за възможно несъвместимост е дисциплинарно нарушение. Вж. *id.*, чл. 53(1)(а). На практика обаче никога не съм чувал за подобни случаи.

107 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 36(1).

108 Вж. Приложенията.

109 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 176, 216(1) и (2).

110 За описание на процеса на оценяване и атестация вж. Раздел 2-4 по-горе.

Дисциплинарно производство: Прокурорите са субекти на вътрешно дисциплинарно производство¹¹¹. Главният прокурор има изключителна дисциплинарна власт над прокурорите на „висши ръководни“ длъжности¹¹² и обща дисциплинарна власт на всички прокурори, но някои правомощия се делегират на ръководителите на направления и независими отдели в Главна прокуратура или пък на ръководители на долустоящи прокуратури, що се отнася до работещите на тяхно подчинение¹¹³. Прокурорите носят дисциплинарна отговорност за умишленото или небрежно нарушаване на служебните си задължения или за поведение – дори извън работа, – което накърнява репутацията на прокурорската професия¹¹⁴.

Оторизираният висшестоящ на прокурора може да започне дисциплинарно производство срещу него или за незначителни нарушения да издаде устно или писмено предупреждение. Прокурорът може да оспорва фактите, да поиска устното предупреждение да му бъде връчено в писмен вид и да обжалва пред Главния прокурор¹¹⁵. При тежки нарушения висшестоящият или член на комисията, натоварен с дисциплинарното разследване, определен от него, провежда разследване¹¹⁶. Производството трябва да приключи и решение по дисциплинарното дело да се вземе на първа инстанция в рамките на 30 дни с възможност за продължаване за още 30 дни. Рядко е обаче дисциплинарното производство да продължи повече от месец. Санкциите включват предупреждение, мъмрене¹¹⁷, лишаване от титли, намаляване на възнаграждението, отстраняване от ръководна длъжност, преместване на по-ниска длъжност или уволнение¹¹⁸.

Главният прокурор може да налага всяка от тези санкции. Други оторизирани висшестоящи могат да налагат само предупреждения и мъмрене; ако считат, че прокурорът е виновен и е необходима по-строга дисциплинарна санкция, трябва да отправят препоръка до Главния прокурор. Прокурорите могат да обжалват дисциплинарните констатации на оторизираните висшестоящи пред Главния прокурор, а неговото решение – пред съда. На практика дисциплинарните дела са рядкост¹¹⁹.

111 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 52–69.

112 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 16(2)(a)–(k).

113 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 56.

114 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 53(1)(a)–(c). Някои примери от личния ми опит: прокурор беше държан отговорен заради прояви на безредие в личния (семеен) си живот поради това, че се връщал неколккратно у дома си в нетрезво състояние, влизал в шумни пререкания и отправял заплахи към семейството си, което налагало съседите му да викат полицията. Един от подчинените ми с не обвинението по наказателно дело вместо да докладва за несъгласието си и да поиска отвеждане или да изпълни изрични нареждания в противоположния смисъл. Друг прокурор не приключи работа в изискуемия срок, като причини натрупване на несвършени дела.

115 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 54(3)–(4).

116 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 59.

117 „*Megróvás*“ (мъмренето) е по-тежко дисциплинарно наказание от „*feddés*“ (предупреждението), макар и двете да изискват писмена форма.

118 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 55(1)(a)–(f) и (2).

119 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 64(3). В продължение на 22-годишния ми стаж като висш прокурор във Висшата общинска прокуратура (най-голямата в страната) съм се сблъскал с не повече от шест или седем дисциплинарни производства. През 60-те и 70-те го-

Етичен кодекс: Прокуратурата няма собствен етичен кодекс; поведението се урежда от правни норми и генералните инструкции на Главния прокурор и други административни ръководители. Съществуват също традиционни и обичайни правила за поведението на прокурорите.

Националното сдружение на прокурорите, което членува в Международното сдружение на прокурорите, е приело Кодекс за поведението на прокурорите, както самото Международно сдружение. Кодексите се одобряват от самите организации, а не от Прокуратурата. На практика обаче правилата и от двата кодекса за поведение обикновено отразяват някоя правна, морална или обичайна забрана, поради което тяхното нарушаване може да доведе до дисциплинарни мерки¹²⁰.

Гражданска и наказателна отговорност: Прокурорите не могат да бъдат задържани без изрично снемане на имунитета им¹²¹. Иmunитетът на Главния прокурор може единствено да бъде снет от Парламента. За останалите прокурори Службата за прокурорски разследвания в Главна прокуратура трябва да уведоми Главния прокурор, който може изцяло по своя преценка да снесе или не имунитета¹²². Иmunитетът защитава прокурора, докато е в Прокуратурата; той е свързан със служебното качество, а не със самите действия по служба. Ето защо не е необходима специална уредба относно възможните изказвания на прокурорите в съда.

Прокурорите не носят пряко гражданска отговорност за служебните си действия; отговорност носи Прокуратурата¹²³. Ако обаче прокурор наруши служебните си задължения и причини вреди на трето лице, Прокуратурата носи отговорност спрямо увредения, но на свой ред има право на регресен иск към про-

дини Главна прокуратура ежегодно оповестяваше информация в рамките на системата относно всички дисциплинарни производства (5-8 за цялата страна) през съответната година. Следва обаче да се отбележи, че ако прокурор извърши по-тежко дисциплинарно нарушение, той може да избегне наказването и дори уволнението, като прибягне до „извънредно подаване на оставка“ (вж. по-горе бел. 108), като едновременно сложи край на служебното си правоотношение и дисциплинарната власт на Главния прокурор спрямо него.

120 Например забрана за дискриминация, която не е изрично формулирана като дисциплинарно нарушение в Прокуратурата, но изрично се включва в кодексите за поведение на професионалните сдружения (както и в Конституцията). Забраните за използване на придобити по незаконен начин доказателства са друг такъв пример. Подобни нарушения могат да се санкционират от самите сдружения, а ако съставляват и нарушение на професионалните задължения, могат да доведат и до наказателна санкция.

121 Закон V от 1972 За Прокуратурата на Република Унгария, чл. 23. Снемането на имунитета не е леко производство, а в случай на леко нарушение (“простъпка”), напр. превишена скорост или подобно нарушение на правилата за движение по пътищата, прокурорът може да се откаже от имунитета си, вместо да иска официално производство, в което да се налага участието напр. на окръжното полицейско управление, националното управление на полицията и Главна прокуратура. За тези откази не се води регистър, така че няма данни каква е честота им.

122 Службата за прокурорски разследвания в Главна прокуратура е компетентна по отношение на всяко производство, в което прокурор е заподозрян в извършването на престъпление. Вж. по-долу бел. 239.

123 Закон IV от 1959: *A Magyar Köztársaság polgári törvénykönyve* [за Гражданския кодекс], чл. 348, 349.

курора¹²⁴. Отговорността на прокурора спрямо Прокуратурата за умишлено причинени вреди е неограничена, докато вредите поради небрежност се конкретизират по закон¹²⁵. На практика, доколкото авторът е запознат, Прокуратурата не е търсила обезщетение съгласно тези правила от никой прокурор.

Ако Прокуратурата увреди прокурор във връзка с изпълнението на служебните му задължения, същата носи отговорност без оглед на формата на вина, умисъл или небрежност¹²⁶. Прокурорите имат право да подават искиове, свързани със службата си, както и да оспорват на практика всяко действие или бездействие на Прокуратурата, което засяга тяхната служба¹²⁷.

2.6. Обучение

Подготвително обучение: Всички прокурори трябва да са завършили право¹²⁸. Все повече се подбират кандидати, завършили с отличие (*summa cum laude* или *cum laude*)¹²⁹.

Стандартното обучение на помощник-прокурорите се осъществява в рамките на тригодишна програма. Помощник-прокурорите работят в продължение на няколко месеца във всички отдели на местните прокуратури и в окръжните висши прокуратури. Помощник-прокурорите работят под прекия надзор на опитни прокурори, наречени инструктори, които контролират работата им по дела, проверяват проектите за документи и оценяват изпълнението им¹³⁰.

Продължаващо обучение: След периода на първоначалното обучение в Прокуратурата не се предлагат редовни задължителни курсове за обучение. За прокурори, които работят в отдели и области по специални дела, например престъпления на непълнолетни или свързани с движението по пътищата, или пък за определени групи прокурори, например с опит под пет години, е възможно да се предлагат опреснителни курсове. Участието на прокурорите от посочената група е задължително. Понякога има задължителни курсове за новостите в законодателството.

Прокурорите могат да се записват в магистърски и докторски програми за обучение и да получат второ висше образование, за което Прокуратурата ще поеме всички или част от разностите, ако програмата е свързана с професионалните им задължения¹³¹. Допълнителното образование и степен могат да се отчитат за целите на атестирането и повишаването.

124 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 70(1) и (2).

125 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 71(2).

126 Закон XXII от 1992: *A munka törvénykönyve* [за Кодекса на труда], чл. 174.

127 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 76.

128 Закон LXXX за служебните отношения, чл. 79(1).

129 Наблюдението е от личен опит като Висш общински прокурор.

130 Вж. Раздел 2.4 по-горе.

131 Наблюдението се основава на личен опит. Решение се взема във всеки случай поотделно в Главна прокуратура, Направление по въпросите на персонала, обучението и управлението.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Функции на прокуратурата по наказателни дела

Прокуратурата има задължения във всички стадии на наказателното производство. Прокурорите отговарят за разследването, независимо дали се провежда пряко или от разследващи органи, върху които те упражняват надзор; те вземат решения за повдигането и внасянето на обвиненията в съда; а на съдебната фаза на производството представляват Прокуратурата, правят искания и протестира актовете на съда; накрая те упражняват също надзор за законност при изпълнението на наказанията¹³².

Образуване на производство по преценка на прокурора: Системата за наказателно правораздаване се ръководи от принципа за законност. Прокурорите са длъжни да образуват производство за разследването на всички престъпления, за които получават информация, и ако след разследването се убедят, че е извършено престъпление, от тях се изисква, с незначителни изключения, да внесат и поддържат обвинението в съда¹³³. Прокурорите могат да откажат наказателно преследване поради липса на достатъчни доказателства (в отсъствието на реална перспектива за осъждане) или поради правни препятствия (деянието не съставлява престъпление или при наличие на обстоятелства, изключващи наказателната отговорност)¹³⁴. Възможно е отлагане внасянето на обвинението в съда за срок от една или две години¹³⁵. Но тъй като всичко това увеличава административната работа в сравнението с внасянето на обвинение в съда, прави се относително рядко.

Прокурорите имат почти пълен монопол върху внасянето на обвиненията в съда. Те имат изключително право да повдигат и внасят обвинения за тежки престъпления, както и за по-леки, освен някои изрично посочени простъпки, които могат да се преследват единствено, ако пострадалият изрично желае това и неговото волеизявление поражда правните последици на обвинението.

В така ограничените рамки на частното наказателно преследване гражданите имат право да внасят обвинения в съда срещу пълнолетни лица (но не и срещу непълнолетни или военнослужещи) за лека телесна повреда, нарушаване тайната на кореспонденцията или други съобщения, клевета, обида, словесно или физическо унижение¹³⁶. Пострадалият може да образува наказателно производство по тези дела, като внесе в съда, пряко или чрез полицията и/

132 Закон V от 1972 За Прокуратурата на Република Унгария, чл. 3(2)(а)-(е).

133 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 6(1).

134 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 190(1)(а)-(j).

135 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 222. Вж. същия раздел по-долу.

136 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 52(1).

или прокуратурата, искане за наказване на извършителя. Ако извършителят е неизвестен, съдът разпорежда полицейско разследване. Ако извършителят е установен, съдът най-напред прави опит за помирение. Ако той е неуспешен, продължава обичайното производство, като пострадалият има качеството на частен обвинител.

Ако пострадалият изисква производството от прокуратурата или полицията, която е изпратила искането до прокурора, а по негово мнение няма обществен интерес от наказателно преследване, той може да предаде искането на пострадалия в съда за образуване на частно производство¹³⁷. Прокуратурата може също да внесе обвинение в съда по такива дела при наличие на обществен интерес от преследването на престъплението и ако пострадалият е поискал образуване на наказателно производство. Прокурорът може също да поеме производството, ако пострадалият вече го е образувал пред съда.

Пострадалите от престъпления лица също могат да оспорват всяко решение на прокурора, като по този начин дават началото на задължителен преглед в рамките на йерархичната система на прокуратурата¹³⁸. Ако прокурорът откаже да започне разследване или го прекрати, ако снесе обвинение по време на съдебната фаза, пострадалото лице може да обжалва решението му, а при положение, че вътрешният преглед го потвърди, което е обичаен изход, пострадалото лице може да поеме обвинението (субсидиарно частно обвинение)¹³⁹. Намерението е да се въведе последен противовес или средство за контрол на Прокуратурата, като гаранция срещу неоснователното отклонение от наказателно преследване по определени обвинения¹⁴⁰.

На практика огромното мнозинство престъпления се докладват на полицията, като разследвания¹⁴¹, се инициират и приключват от нея освен в случаите, когато Службата за прокурорски разследвания има изключителни правомощия. Съответната прокуратура обаче се уведомява относно започналото разследване, като прокурорът по всяко време може да преглежда преписките, макар това да се случва рядко. Ако случаят е сложен и разследването отнеме повече от два месеца, следва да се получи прокурорско разрешение. Когато бъде уведомен за започнало разследване, ръководителят на прокуратурата възлага наблюдението на производството на прокурор; отговорният прокурор от време на време изисква преписката или устна информация относно хода на производство-

137 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 496.

138 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 228.

139 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 53.

140 Този институт съществува в унгарското наказателно процесуално право между 1900 и 1954 г. и е възстановен едва от Наказателно-процесуалния кодекс от 1998 и е в сила след 1 юли 2003. Възстановяването на частното обвинение е в съответствие и с Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа № R(2000)19 от 6 октомври 2000 г. относно ролята на прокуратурата в наказателноправната система, т. 33. Макар до момента опитът да е ограничен, субсидиарното частно обвинение се среща рядко.

141 „Разследване“ означава „следствие“, първоначално провеждано от съдебните органи („съдия-следовател“ или „*juge d'instruction*“) в континенталната система, но правомощието за призоваване на свидетели и обвиняеми се предоставя също на полицията и други разследващи органи, които по правило съставят и предават преписките на съответната прокуратура.

то. Ако случаят представлява особена сложност или престъплението е особено тежко, прокуратурата упражнява по-интензивен надзор, а отговорният прокурор присъства на по-важните процесуално-следствени действия, взема участие в разпитите и пр. Възможно е прокуратурата да иземе разследването; ръководителят на съответното поделение взема това решение след допитване до отговорния прокурор по делото.

Рядко или почти никога обаче разследванията не се изземват. Местните и окръжни прокуратури не са реално подготвени за провеждането на разследвания. Разследванията могат (и на практика често) се провеждат в рамките на два месеца от полицията без реално участие на прокурора.

След приключване на разследването полицията (или друг разследващ орган) предава преписките на съответната прокуратура, в която те ще бъдат разпределени на прокурор, но не непременно същия, който ги е наблюдавал по време на разследването.

Прокуратурата може да прекрати производството на някое от конкретните основания по закон¹⁴² или да отложи внасянето на обвинението в съда. Ако престъплението не е тежко, предвижданото наказание е до 3 години лишаване от свобода, налице са изключителни смекчаващи вината обстоятелства и може да се очаква, че отлагането ще окаже положително въздействие върху поведението на извършителя, може да се извърши отлагане. Прокурорът може да наложи условия на обвиняемия, чието изпълнение се наблюдава от Пробационната служба¹⁴³. Ако изпитателният срок, определен от прокурора, изтече и условията са изпълнени, без да е извършено ново престъпление, прокурорът може да прекрати производството. Ако обвиняемият наруши условията или извърши ново престъпление, прокурорът незабавно повдига обвинение и го внася в съда.

Съгласно настоящите разпоредби на унгарския Наказателен кодекс престъплението е общественоопасно деяние. Ако забраненото по принцип деяние не е общественоопасно или пък е престанало да бъде такова, или положението е било променено след извършването му, то не може да се счита за престъпление¹⁴⁴. Тези производства се прекратяват от Прокуратурата с предупреждение до извършителите¹⁴⁵. Това¹⁴⁶, както и всички прокурорски решения, следва да

142 При наличие на правно или практическо препятствие за продължаване на производството. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 190(1)(a)–(i).

143 Напр. обезщетяване на пострадалия, безвъзмезден труд в полза на обществото, психологическо или медицинско лечение и пр. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 225.

144 Закон IV от 1978: *A Magyar Köztársaság büntető törvénykönyve* [Наказателен кодекс], чл. 28, 36.

145 Закон IV от 1978 Наказателен кодекс, чл. 71; Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 190(1)(a), (d), и (f). Макар това да е привидно изключение от принципа за законността, от гледна точка на материалното наказателно право в Унгария не е налице изключение, тъй като преди всичко малозначителността определя липсата на престъпно деяние.

146 По данни на *Egységes Rendőrségi és Ügyészégi Bűnügyi Statisztika* [Единна статистика за престъпността на полицията и прокуратурата] (ERÜBS) броят на прекратените на това основание производства на национално равнище през 2002 и 2003 е 9 694 и съответно 10 423 (ERÜBS е база данни, поддържана от Главна прокуратура).

бъде писмено мотивирано и връчено на заинтересуваните страни, които могат да обжалват и ако то бъде потвърдено, могат да поискат образуването на производство от частен характер.

На практика подборът от страна на прокуратурата се прави от гледна точка на възможността за бъдещо осъждане в зависимост от отчетения брой осъдителни присъди¹⁴⁷. Макар теоретично да съществува рискът от повдигането на неоснователни обвинения от страна на прокурорите, на практика по-реална е опасността те да не повдигнат обвинение поради опасения от постановяването на оправдателна присъда впоследствие¹⁴⁸. По време на прегледа на преписки висшестоящите прокуратури могат да преглеждат прекратените дела, за да определят дали по-настоятелното наказателно преследване би могло да завърши с осъдителна присъда¹⁴⁹.

Контрол на досъдебната фаза на разследването: Унгарският наказателен процес следва инквизиционната система. В огромното мнозинство от случаите прокурорът, вместо да разследва, възлага извършването на процесуално-следствени действия на полицията; прокурорът участва единствено в разследвания с изключително значение. Законът обаче поверява отговорността за разследването на прокуратурата¹⁵⁰.

Някои принудителни мерки са в правомощията на „съдия-следователя“ – съдия или съдии от съответния местен съд, натоварени от председателя на окръжния съд да извършват съдебен преглед на действията, упоменати по закон¹⁵¹, преди предаване обвиняемия на съд. Съдия-следователят действа „еднолично“ (*egyesbíró*)¹⁵² за разлика от „съдебния състав“ (*bíróság, bírói tanács*), който се състои от трима души¹⁵³. Връзката между разследващия орган и съдия-следователя е прокурорът. Полицията няма право да се явява пред съдия-следователя, а при заседанията, провеждани пред него, се явява и изказва прокурорът¹⁵⁴.

Ако разследващият орган (съгласувано с прокурора, отговарящ по делото) счита, че има достатъчно основания за повдигане на обвинение на заподозря-

147 Вж. Приложенията относно текущите данни.

148 По време на редовните „обща прегледи“ или „прегледите на наказателно-правните действия“, извършвани от прокурори от Главна прокуратура в районните прокуратури (вж. Раздел 2.1 по-горе), прокурорите по-скоро редовно проверяват следвало ли е да се повдигне обвинение или не, а не толкова дали делото е прекратено поради липса на доказателства, особено ако делът на осъжданията в тази прокуратура надвишават обичайните 96-97% (наблюдението се основава на личен опит).

149 Такава е практиката в прокуратурата в Будапеща след 1979, когато в качеството си на новоназначен заместник висш прокурор по наказателни дела ръководих общ преглед в районна прокуратура, където делът на осъдителните присъди бе 99 процента. Този елемент бе включен като стандартен по време на подобни прегледи и бе запазен дори след пенсионирането ми през 2000.

150 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28(4)(a)–(d).

151 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 207.

152 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 14(1)(b). Относно правомощията на съдия-следователя, Вж. също чл. 207(2).

153 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 14(1)(a) и (2).

154 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 203(1), 207(3), 211(1).

ното лице, той следва да го уведоми относно фактическите и правни основания на обвинението и неговите права, като му осигури възможност да направи изявления относно собственото си гледище към правната квалификация и фактите. След това разследващите органи изследват обяснението на обвиняемия относно събитията, което може да отнеме няколко месеца¹⁵⁵.

Прокурорът полага всички усилия за експедитивното извършване на разследването. От разследващите органи се очаква писмено да изложат начините и предмета на разследване, както и средствата и методите, които ще прилагат, когато се очаква делото да представлява сложност. Прокурорът преглежда писмените планове, коментира ги, съпоставя действителното разследване с плановете и ако е необходимо, дава нареждания на полицията.

При официалното приключване¹⁵⁶ на разследването преписката се предава на прокуратурата. Ако отговорният прокурор по делото и ръководителят на прокуратурата не намерят основание за прекратяване или спиране на производството, отговорният прокурор изготвя обвинителен акт, а Прокуратурата го предава заедно с преписката на съда. Това се счита за „предаване обвиняемия на съд“ (наричано в доклада още „вносяне на обвинението в съда“) и от този момент съдът (а не съдията-следовател) взема решение по въпросите на производството. Прокурорите разполагат с 30-дневен срок за вземане на решение дали да внесат обвинението в съда; при сложни дела срокът може да се продължи от ръководителя до 60 дни, а в дела, представляващи изключителна сложност, ръководителят на висшестоящата институция може да го продължи общо до 90 дни¹⁵⁷. Спазването на тези срокове редовно се контролира, а тяхното надвишаване се счита за дисциплинарно нарушение.

Контрол на текущото производство: В окръжните съдилища прокурорът винаги се явява в производството на първа инстанция. В местните съдилища явяването му е задължително, ако за престъплението се предвижда максимално наказание пет или повече години лишаване от свобода, ако подсъдимият е лишен от свобода, неговото душевно здраве е под съмнение или съдът нареди това¹⁵⁸. Прокурорът може да вземе участие във всяко наказателно производство пред съда¹⁵⁹. Производството започва с прочитането на обвинителния акт от прокурора¹⁶⁰. Прокурорът има право да отправя искания по всички въпроси от компетентността на съда, както и да направи изявление относно желания от него изход по делото. Той също има право да измени обвинението или правната квалификация (т.е. разпоредбата от Наказателния кодекс, върху

155 По закон разследването не може да продължи над две години. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 176(2).

156 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 193, 194.

157 За местните прокуратури – съответната висша прокуратура, а за нея – Главна прокуратура се явяват „висшестояща прокуратура“. Вж. 25/2003 (ÜK 12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 60.

158 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 241.

159 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 241(1)(f).

160 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 284(2)(a). В отсъствието на прокурора (в производствата пред местните съдилища) съдията или секретар-протоколистът четат обвинителния акт. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 342(2).

която се основава то)¹⁶¹. След като съдът събере доказателствата, прокурорът обобщава виждането си относно фактите и правната им квалификация и препоръчва решение относно вида наказание, отчитайки утежняващите и смекчаващите вината обстоятелства. Той не може да препоръчва конкретизирано по размер наказание (напр. срок на лишаването от свобода). Прокурорът следва да посочи правното основание за своята препоръка¹⁶².

След обявяване на съдебния акт прокурорът може незабавно да го протестира или приеме; той може също да поиска три дни, за да вземе решение дали да протестира или не. Протестът му може да бъде в полза или ущърб на подсъдимия¹⁶³.

Съдът осигурява привечдането в изпълнение на своя акт. Главна прокуратура има също независим отдел за проверка на законността при изпълнението на наказанията и защитата на правата. Отделът наблюдава работата на прокурорите в Главна прокуратура, които следят изпълнението на наказанията. Задълженията на прокуратурите се свеждат до проверка дали бюрата за изпълнение на наказанията в окръжните съдилища (организационни поделения на съответния съд) са изпълнили своето задължение, както и да осигуряват спазването на нормите относно правата на лишените от свобода. Те правят посещения в местата за лишаване от свобода, изслушват оплакванията на лицата там, провеждат разследване, ако е необходимо, и ако това се налага, предприемат мерки за поправяне на положението¹⁶⁴.

Помилването се прави от Президента на републиката. В хода на наказателното производство преди постановяването на окончателно решение Главният прокурор има право да го посъветва да направи помилване¹⁶⁵.

3.2. Отношения със съдията на досъдебната фаза

На досъдебната фаза прокурорите решават дали да започнат наказателно производство или не; изключително от тяхното решение зависи дали да повдигнат обвинение и така да предадат едно лице на съд. Съдилищата нямат право да преразглеждат прокурорските решения, нито да постановяват допълнително или спомагателно разследване, освен с молба към прокурора преди или по време на съдебния процес да открие или получи дадени конкретни доказателства¹⁶⁶. Въпреки всичко подобни молби не са обвързващи; по-скоро те предупреждават прокурора, че съдът (или съдията; в местните съдилища делата се разглеждат от един съдия, ако максималното наказание е по-малко от 8 годи-

161 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 310, 311.

162 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 314, 315(2).

163 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 323(1), 325(1), 324.

164 Вж. 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 17.

165 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 597(1). Вж. също 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция, чл. 3(3)(r), 14(1)(g), 15(1)(b), 16(1)(i).

166 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 268 (1), 305 (2).

ни лишаване от свобода¹⁶⁷) би искал да види определено доказателство, което е обсъждано, но не е получено и проучено. Подобна молба също подсказва на прокурора, че ако доказателството, търсено от съдията, не бъде представено, има вероятност от оправдателна присъда.

Единственият случай, в който прокурорът трябва да получи одобрение от съдията-следовател, е, ако първият желае при получаване на нови данни да възобнови разследване срещу лице след прекратяването му¹⁶⁸.

Предварително задържане: По принцип прокурорите решават какви средства и мерки да прилагат по време на разследване, но ако се засягат конституционни права на гражданите, необходима е съдебна намеса. Разследващият орган или прокурорът могат да задържат заподозрян в ареста за 72 часа¹⁶⁹, през които трябва да получат съдебно определение за задържане под стража. За да направи това, разследващият орган трябва формално да направи искане до прокурора да подаде молба за мярка „предварително задържане под стража“. Прокурорът разглежда причините за задържане и решава дали да подаде молба за съдебната мярка или не. Така той разполага с ефективна лична преценка да наложи освобождаването на заподозряното лице, въпреки това обаче решението относно предварителното задържане под стража се взема от съдията¹⁷⁰.

Ако прокурорът все още не е повдигнал официално обвинение, предварително задържане може да бъде постановено от съдията-следовател; ако обвинението вече е повдигнато, налагането на мярката се осъществява от съда. Защитата също може да участва на заседанията за предварително задържане. Вместо задържане под стража, съдията или съдът – в зависимост от това, дали е повдигнато обвинение или не – може да постанови домашен арест или забрана за напускане на местожителството (подписка), или гаранция¹⁷¹. Обвинението и защитата могат да обжалват решенията на съдията или съда относно предварителното задържане под стража или други ограничителни мерки¹⁷².

167 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 14 (1) (6).

168 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 191 (3), 207 (2) (в).

169 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 126 (1) – (3). Задържане може да бъде постановено, ако има вероятност да се постанови и предварително задържане. Предварителното задържане – което се постановява със съдебен акт на заседание – се налага на заподозрени лица, обвинени в престъпления, наказуеми с лишаване от свобода, ако: се счита, че е вероятно да довършат опит за престъпление или друго сходно наказуемо престъпление; са извършвали преди такива престъпления; са направили опит за бягство или се счита, че ще го направят, или по друг начин не биха присъствали на съдебния процес; или се счита, че е вероятно да повлияят или заплашат свидетелите или да подправят доказателствата. Вж. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 129 (2).

170 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 129 (1), 207 (2) (а), 210 (1) (а). Службите за прокурорски разследвания могат да подават молби за съдебни определения.

171 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 137, 138, 147. Гаранцията съществува едва от юли 2003. Домашният арест означава забрана за напускане на жилището на лицето и непосредствените му околности без разрешение. Забрана за напускане на местожителството означава, че лицето не може да напуска дадена (административно обособена) географска област без специално разрешение.

172 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 215 (1), 347(1).

Прокурорите също могат да подават молби до съдилищата за други мерки, ограничаващи личната свобода, като временно задържане и лечение в психиатрично заведение, домашен арест, забрана за напускане на местожителството или отнемане на задграничен паспорт¹⁷³. Всичките се прилагат само в наказателното производство.

Други контролни определения: Разследванията могат да изискват претърсване и изземване,¹⁷⁴ конфискация на имущество¹⁷⁵ или наблюдение на частни помещения, включително следене на писмена или електронна кореспонденция и подслушване на телефонни разговори¹⁷⁶.

Когато такива мерки изискват съдебно определение, прокурорът трябва да подаде молба за тях; разследващият орган трябва да поиска от прокурора да подаде молба за определение¹⁷⁷. Съдията-следовател трябва да се произнесе по искането в срок от 72 часа¹⁷⁸, а решението му подлежи на обжалване. В неотложни случаи ръководителят на прокуратурата може да разреши по собствена инициатива използването на такива методи до 72 часа¹⁷⁹, като същевременно подава молба за съдебно определение, което с обратна сила да разреши мярката.

3.3. Правомощия извън наказателно правосъдната система

Граждански производства: Прокуратурата разполага с определени правомощия извън наказателния процес, включително правото да заведе иск в гражданско съдопроизводство¹⁸⁰. Прокурорската дейност в областта на гражданското право се урежда от Главния прокурор¹⁸¹. Прокурорът може да заведе иск

173 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 146.

174 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 129, 137, 138, 140, 146, 147, 149, 151, 153, 158/A. Претърсването и изземването на определени места изисква съдебно определение. Документи се иземват само по решение на прокурор от лица, които не могат да бъдат принудени да свидетелстват поради привилегирана връзка. Иначе всички задължителни гореспоменати мерки се постановяват от разследващите органи, или от прокурорите или съдилищата.

175 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 159.

176 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 207 (2) (а) и (б).

177 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 203 (1). Вж. също 23/2003 (VI.24) VM-IM, Обща заповед на Министъра на вътрешните работи и Министъра на правосъдието, съгласувано с Главния прокурор: *A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól* [за подробна уредба на разследванията и документирането на актове на разследване, различни от протоколите на органите под ръководството на Министъра на вътрешните работи], чл. 142(2). При разследвания на прокурора той сам подава молба до съдията-следовател; може да инструктира и разследващия орган да приложи претърсване и изземване и други методи за контрол.

178 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 214.

179 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 203 (6). Вж. също 11/2003 (ÜK.7) LÜ, Генерална инструкция на Главния прокурор: *A vádelőkészítéssel, a bünygyi nyomozások törvényességét felügyeletével és a vádemeléssel összefüggő ügyészi feladatokról* [относно прокурорските задачи, свързани с подготовянето на обвинението, контрола за законосъобразност на наказателните разследвания и предаването на съдилищата], чл. 61.

180 Закон V от 1972 за прокуратурата на Република Унгария, чл. 10(2)(б).

181 Вж. 7/1996 (ÜK.7) LÜ: *Az ügyész magánjogi tevékenységéről* [Генерална инструкция на Главния

от името на лице, ако е оправомощен по закон за това или ако въпросното лице няма възможност да защитава правата си¹⁸². Може да му се предостави и правото да води граждански иски в обществен интерес.

Редица специални правни разпоредби оправомощават прокурора да води граждански производства¹⁸³. Прокуратурата има право да завежда иски относно действителността на брака¹⁸⁴ и да ограничава правото на лице да извършва търговска дейност на основание ограничена дееспособност или да го възстановява след такова ограничаване¹⁸⁵. Прокурорът може да образува производство за унищожаване на договор¹⁸⁶ с цел премахване увреждането на обществения интерес от наличието на унищожаване на договор, а също и с цел отнемане на неморално придобити облаги и печалба в полза на държавата.¹⁸⁷ Прокуратурата може да образува производство и да поиска съдебен акт за прекратяване, ако фондация наруши закона¹⁸⁸ или политическа партия или друга организация действа незаконно¹⁸⁹. Може да поиска от Съда да обяви, че политическа партия е престанала да осъществява дейност и поради това повече не съществува¹⁹⁰. По подобен начин прокуратурата има право да заведе иск, ако църква извършва незаконосъобразна дейност въпреки предварително предупреждение¹⁹¹. Други закони оправомощават прокуратурата да завежда иски в обществен интерес относно Програмата за работническо-мениджърска приватизация¹⁹², защитата на природата и околната среда,¹⁹³ регистрацията на борси¹⁹⁴ и др.

Преглед за законосъобразност: Прокуратурата следи за законосъобразността на актовете, издадени от по-ниските нива на управление (т.е. министерски заповеди и актове на органите за местно самоуправление), и решенията на

-
- прокурор за гражданскоправната дейност на прокурора].
- 182 Закон III от 1952: *A polgári perrendtartásról* [за Гражданския процесуален кодекс], чл. 9(1); 7/1996 (ÜK.7) LÜ, Обща инструкция на Главния прокурор за гражданскоправната дейност на прокурора, чл. 8.
- 183 За повече подробности Вж. Sándor Nyíri, *Az ügyészségről* [за прокуратурата] (2004), на 135–137.
- 184 Закон IV от 1952: *A házasságról, a családról és a gyámságról* [за брака, семейството и настойничеството и попечителството], чл. 14(1).
- 185 Закон IV от 1959 за Гражданския кодекс, чл. 14, 15, 21.
- 186 Закон IV от 1959 за Гражданския кодекс, чл. 36.
- 187 Закон IV от 1959 за Гражданския кодекс, чл. 594.
- 188 Закон IV от 1959 за Гражданския кодекс, чл. 74/F.
- 189 Закон II от 1989: *Az egyesülési jogról* [за свободата на сдружаване].
- 190 Закон XXXIII от 1989: *A pártok működéséről és gazdálkodásáról* [за дейността на политическите партии].
- 191 Закон IV от 1990: *A lelkiismereti és vallászetabadságról, valamint az egyházakról* [за свободата на съзнанието, религията и църквите], Art. 13(2).
- 192 Закон XLIV от 1992: *A Munkavállalói Résztulajdonosi Programról* [за програма за работническо-мениджърска приватизация], чл. 11. Това е механизъм, позволяващ организациите на работниците да придобиват собственост върху предприятия, притежавани преди от държавата, по време на приватизация.
- 193 Закон LIII от 1995: *A környezet védelmének általános szabályairól* [за общите правила за защита на околната среда], чл. 109(2).
- 194 Закон CXLV от 1997: *A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a cégbíróági eljárásról* [за регистрацията и публичността на борсите и процедурата по регистрация в Съдилищата], чл. 52(1)(a).

несъдебни органи, занимаващи се с трудови отношения и услуги, членство в кооперативи и трудови отношения между кооперативи и физически лица. Обхватът на проверката покрива генерални инструкции и решения по индивидуални случаи, включително решения (или пропуски за издаване на актове) на административни органи. Прокурорите могат да съдействат за законосъобразността на публични административни актове, като коментират проекти за правилници и поставят въпроси пред административните органи. Могат също по молба на заинтересуваните страни или по собствена инициатива да наблюдават или извършват прокурорски проверки на административни агенции или да дават коментари на заключителни решения на административни органи.

Правната дейност на публичната администрация се счита за обществен интерес и затова прокуратурата е оправомощена да упражнява контрол над нея. Той по правило не включва индивидуални дела и основната му форма е прокурорска „проверка“ или преглед за законосъобразност. Прокуратурите, включително тези на местно и окръжно равнище, се очаква да провеждат такива прегледи всяко шестмесечие, като правните и дисциплинарни производства са нормална последица от тази дейност.

Правните прегледи¹⁹⁵ обикновено са планирани от Главната прокуратура и включват определени времеви периоди и ограничени въпроси; т.е. нормално не включват текущ контрол на всички действия, а само дискретни въпроси, които са от особена важност. Все пак висшите и местни прокуратури могат да предвиждат и изпълняват местни прегледи. Последните обикновено се провеждат на местно и окръжно равнище на административните органи и всяка окръжна висша прокуратура докладва собствените си открития, както и обобщените такива на подчинените си местни прокуратури заедно с предприетите мерки. Тези доклади се обобщават в Главна прокуратура. Прокурорът следи единствено за законосъобразността или конституционосообразността на процеса на вземане на решения в администрацията, не и политическото му съдържание¹⁹⁶.

Прокурорът може да преглежда заключителни решения по индивидуални административни дела по молба на заинтересувана страна, но само от гледна точка на законосъобразността.

Ако прокурор установи, че административен акт нарушава закона, той може:

- ▶ да внесе протест относно неоснователен или незаконосъобразен индивидуален съдебен акт, независимо дали това е разкрито чрез прокурорски преглед по специфичен въпрос или при разглеждане на индивидуално административно дело по молба на заинтересувана страна¹⁹⁷;
- ▶ протестира срещу незаконосъобразна практика или нарушаване на за-

195 Те официално се наричат „проверки,“ през които всяко от определена група или вид дела през определен период на конкретна публичноадминистративна служба се разглежда от прокуратурата за определяне на законосъобразността му.

196 Закон V от 1972 за прокуратурата на Република Унгария, чл. 13 (1), чл. 13 (2) (а)-(б), 16 (1). Вж. също Nyíri, *supra* бележка 188, на 125.

197 Закон V от 1972 за прокуратурата в Унгария, чл. 13/А.

конността чрез неиздаване на акт; това се прилага, ако актовете не са незаконосъобразни поради основанията си, а редовно са нарушавани процедурни правила, което създава пряка опасност от незаконосъобразни също поради основанията си актове по бъдещи дела.

- ▶ *да издаде предупреждение*, ако съществува заплахата от бъдещо нарушение на законосъобразността¹⁹⁸;
- ▶ *да образува производство*, ако прокуратурата – в резултат на прокурорски преглед на редица индивидуални административни дела – установи, че вероятно е извършено престъпление или дисциплинарно нарушение, или нарушение и не е било образувано надлежно производство (тъй като компетентният орган не е бил сезиран). В случай на престъпление прокурорът постановява разследване; в случай на нарушение или дисциплинарно нарушение сезира компетентния орган, който трябва да подведе под отговорност, но не е ограничен в решението си от правното становище на прокурора¹⁹⁹. Подобни производства не са рядкост.
- ▶ *отменя наказания на административни органи за малозначителни нарушения („простъпки“)*²⁰⁰.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

4.1. Конституционното положение на прокуратурата

Република Унгария е конституционна парламентарна демокрация. Конституцията е върховен и основен закон на държавата²⁰¹. Страната е административно разделена на 19 окръга, редица градове с или без окръжни привилегии и райони. Будапеща има отделна районна административна структура²⁰².

198 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 16.

199 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 26.

200 Това са дребни административни нарушения, с които се занимават административни органи (в компетентността на местното самоуправление, полицията, специализираните организации за наблюдение и контрол). Те се наказват с глоба между HUF 1 000 и 150 000, но някои са наказуеми с до 60 дни лишаване от свобода; други възможни наказания включват конфискуване на имущество, отнемане на свидетелства за провоспособност и т.н. Вж. Закон LXIX от 1999: *A szabálysértésekről* [за нарушенията]. Акт на компетентен орган подлежи на обжалване пред прокурора, който при незаконосъобразност или неоснователност може да го отмени и да издаде указания за правилно реализиране на отговорността на компетентния орган.

201 Конституцията на Република Унгария първо е приета със Закон XX от 1949. Конституцията е напълно преработена след края на комунистическата система през 1989; новият и текст е приет с Закон XXXI от 1989. Вж. също Закон XI от 1987: *A jogalkotásról* [за законодателството]. Всички препратки са към новия текст.

202 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 41; Закон XLII от 1994: *A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV tv. Módosításáról*

Законодателната власт се осъществява от еднокамарен Парламент²⁰³. Президентът се избира от Парламента и заема доста символична позиция²⁰⁴. Министър-председателят се избира по препоръка на Президента с мнозинство на Парламента, а министрите се назначават от Президента по препоръка на Министър-председателя²⁰⁵. Правителството ръководи националната политика и се отчита пред Парламента²⁰⁶.

Съдебната власт се осъществява от редица съдилища. Висшият магистрат – Председателят на Върховния съд – се избира по препоръка на Президента с мнозинство две трети от Парламента за шестгодишен мандат с възможност за преизбиране. Съдиите се назначават от Президента по препоръка на Националния съвет за правосъдие²⁰⁷.

Прокуратурата е конституционно закрепен орган²⁰⁸, независим от изпълнителната и съдебната власт. Ръководи се от Главен прокурор, който се избира и отчита пред Парламента. Прокуратурата е натоварена да защитава правата на гражданите и поддържане на конституционния ред и сигурност в страната; прокурорите са отговорни за гарантирането на прилагането на закона²⁰⁹.

4.2. Отношения със законодателната власт

Главният прокурор конституционно се отчита пред Парламента за дейността на прокуратурата. Все пак очевидното влияние на Парламента над високо автономната прокуратура е на практика ограничено, особено що се касае до индивидуални дела или решения.

Парламентът избира Главния прокурор²¹⁰ и може да го сваля от пост на специални основания (въпреки че единствено по препоръка на Президента)²¹¹. Все пак относително дългият мандат на Главния прокурор²¹² и ограничените

[изменение и допълнение на Конституцията по отношение на местното самоуправление], чл. 2 (приложенията към Закона описват териториалното разделение на градовете, включително Будапеща).

203 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 19 – 286Е.

204 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 30/А.

205 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 33.

206 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 39.

207 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 48. Националният съвет е описан в Раздел 4.6 по-долу.

208 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 51 – 53.

209 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 51 (1) – (3).

210 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 52 (1).

211 Вж. Раздел 2.3 по-горе.

212 Тъй като Парламентът работи не повече от четири години, а Главният прокурор се избира за шестгодишен мандат, възможно е прокурор да работи при парламент с различен политически състав. Първият Главен прокурор на посткомунистическа Република Унгария е избран през юни 1990 с 82 % от вота и преизбран през 1996 с 94 % от вота. Подава оставка през март 2000. Бившата опозиция идва на власт през 1994 и през 1998 отново. Настоящият Главен прокурор е избран с 55 % от вота и работи от 16 май 2000. Бившата опозиция идва на власт две години по-късно през 2002. Тъй като настоящият Главен прокурор има крехко мнозинство, често е

основания за отстраняването му намаляват политическото влияние на Парламента над него. Освен това Парламентът не контролира назначаването или дейността на други прокурори.

Парламентът може да упражнява влияние върху прокуратурата посредством законодателството като закони, установяващи правила за нея²¹³, и посредством бюджетния процес.

Парламентът също може да изисква информация от прокуратурата при ограничени условия. Главният прокурор трябва да докладва на Парламента относно дейността на прокуратурата, но формата, съдържанието и статусът на този доклад са слабо уредени²¹⁴. В периода след 1993 г. Парламентът на пленарно заседание има време да разучи, обсъди и официално да приеме само един от 13-те годишни доклада²¹⁵.

Членовете на Парламента могат да изискват информация от Главния прокурор чрез въпроси и запитвания²¹⁶. Въпреки това Главният прокурор не е по-

обвиняван в пристрастие и се радва на по-малка легитимност от предшественика си.

213 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 53 (4). Вж. също Закон V от 1972 за прокуратурата на Република Унгария и Закон LXXX за служебните отношения.

214 Възприетата форма на доклада е в голяма степен резултат на *ad hoc* процес на развитие, контролиран от самата прокуратура. В преходния период след смяната на системата през 1989 г. Главният прокурор усеща, че дължи по-подробен отчет на Парламента за тези бурни години в сравнение с предишния „Отчет ана Главния прокурор“, повърхностен доклад за четири години от 20 страници. Правителствена инициатива за промяна на конституционното положение на прокуратурата и подчиняването ѝ на правителството чрез Министерство на правосъдието пропада през 1993 г. поради липса на необходимите две трети мнозинство в Парламента. Постоянният комитет по конституционни въпроси и изготвяне на законодателни актове изразява мнение, че Конституцията задължава Главния прокурор да предоставя доклад: (а) преди изтичане мандата на Парламента (поне веднъж), (б) преди изтичане мандата на Главния прокурор (поне веднъж) и (в) по искане на Парламента. Споменава също, че Главният прокурор е оправомощен да изготвя доклади по всяко време. Парламентът не проявява очаквания към доклада, камо ли към съдържанието му. През 1993 г., преди изтичане на мандата на първия свободно избран Парламент, Главният прокурор предава доклад за дейността на Прокуратурата за изминалите три години. Структурата и съдържанието на този доклад са изработени от канцеларията на Главния прокурор и всички висши прокуратури (във всеки окръг и столицата) предоставят данни за дейността на регионите си.

215 След 1993 доклади се предават на Парламента всяка година и се обсъждат само в комисиите. Докладът за 1997 е завършен и предаден в Парламента през май 1998, а обсъден в комисия през февруари 1999. Проучен е на пленарно заседание на 5 март 1999 и решение по него е взето на 23 март 1999. Всички изказали се подчертават важността на доклада и необходимостта от обсъждането на подобни доклади в пленарна зала. Докладът е приет с 297 гласа и един против и 10 въздържали се. Вж. *Országgyűlési jegyzőkönyv 1998-2002, tavaszi ülésszak, II. kötet* (1999. március 1-5., 51-52. *ülésnap*) 7244-7484. *hasáb és III. kötet* (1999. március 22-26., 56-60. *ülésnap*) 7554-7555. *hasáb* [Архив на Парламента от 1998-2002., 1999 Пролетна сесия. Том II, Колони 7244-7284 и Том III, Колони 7554-7555].

216 Според Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 27 членовете на Парламента има право да запитват и задават въпроси на различни висши държавни служители, включително на Главния прокурор, по въпроси от тяхната компетентност. Подробностите са уредени в Резолюция на Парламента 46/1994 (IX.3§) OGY: *A Magyar Íköztársaság Országgyűlésének házszabályáról* [за Правилника за дейността на Парламента на Република Унгария]. На въпросите и запитванията трябва да се отговаря лично от адресата или от заместник. При запитване депутат може да откаже да приеме отговора и тогава Парламентът гласува дели е удовлетворен от отговора или не. При въпрос няма право отхвърляне и гласуване.

литически отговорен пред Парламента за индивидуалните си решения и няма последствия, ако Парламентът гласува да отхвърли отговора му²¹⁷. Извън тези общи информационни изисквания Парламентът няма право да провежда разследвания както на прокуратурата като цяло, така и на отделни прокурори. Дори въпросите и запитванията – въпреки че може да засягат отделни дела – не могат да се отнасят до конкретни прокурори. Могат обаче да се занимават с личното участие на Главния прокурор до едно дело – дали е дал конкретни указания или не, дали се е съгласил с правното разрешение и други подобни въпроси.

4.3. Отношения с изпълнителната власт

Изпълнителната власт има твърде ограничено влияние върху Прокуратурата. Главният прокурор не се отчита пред правителството или някоя изпълнителна агенция и никой министър или друго лице в рамките на изпълнителната власт няма правомощия да назначава него или други прокурори. Нито прокурорите, нито прокуратурата като цяло получават общи указания по правоприлагащите си приоритети или специални инструкции по отделни дела.

По същия начин прокурорите нямат право да дават указания или нареждания на изпълнителни агенции – с изключение на отправените до разследващи органи по индивидуални дела във връзка с конкретни следствени действия. Освен това прокурорите имат правомощието да следят и контролират законосъобразността в публичната администрация.

Министерство на правосъдието контролира Националното управление на затворната администрация и пробационната служба, поддържа регистри на официално лицензирани вещи лица, преводачи и нотариуси, организира техническата и професионална страна на подготвителната работа по законодателство и ръководи Комисията за специалния изпит по право²¹⁸. Няма нищо общо с прокуратурата, освен че и двата органа са професионално заинтересувани от спазването на закона. При изготвяне на законопроекта от страна на правителството Министерство на правосъдието трябва да поиска коментари и становище

217 В отговор на предложение, направено от Главния прокурор, след като отговорите му на различни запитвания относно специфични наказателни дела не са приети, Конституционният съд постановява:

Главният прокурор, избран на поста си от парламента, не се счита политически отговорен пред него за индивидуални негови решения при изпълнение на задълженията му. Следователно публичноправният статус на Главния прокурор не се влияе от отхвърлянето на отговорите му на запитвания от Парламента. Поради конституционното му положение и функцията на запитването не трябва да му се търси отговорност, когато отговорът му на запитване не бъде приет. Главният прокурор не е подчинен на Парламента. Следователно Главният прокурор не може да бъде нито пряко, нито косвено инструктиран да вземе индивидуално решение с определено съдържание или да промени индивидуално решение (по определен начин).

Вж. 3/2004 (II.17) АВ, Решение на Конституционния съд на Унгария: *Az Alkotmánybíróság határozata a legfőbb ügyésznek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványára* [за предложението на Главния прокурор относно тълкуването на Конституцията].

218 Вж. Раздел 2.4 по-горе.

от Главна прокуратура²¹⁹. Обратно, Главният прокурор може да направи законодателно предложение, но само посредством Министерството на правосъдието²²⁰.

4.4. Отношения с полицията и разследващите органи

Полицията на Република Унгария (*a Magyar Köztársaság Rendőrsége*) провежда повечето криминални разследвания. Прокуратурата също има отделни звена (прокурорски разследващи органи) за криминални разследвания.

Полицията е единен въоръжен орган под ръководството на правителството посредством Министерството на вътрешните работи²²¹. Националният висш ръководител на полицията, обикновено полицейски генерал (полицията има военни рангове), се назначава от Министър-председателя по препоръка на Министъра на вътрешните работи. В рамките на Управление национална полиция Висшата дирекция по наказателни дела се занимава с криминалните преписки.

Полицията и прокуратурата са административно отделени. Прокуратурата няма права по назначаването, обучението, оценяването и повишаването на дознатели. Въпреки това тъй като прокуратурата взема заключителни решения по дела, разследвани от полицаи, прокурорските оценки на разследващите способности на даден полицай и работата му често неформално са отразени в прокурорските решения. Освен това прокурорите често са лектори на опреснителни курсове за полицаи.

Дисциплинарни мерки срещу полицаи се налагат независимо от прокуратурата. Въпреки това, прокурорите могат да породят образуването на дисциплинарно производство, ако открият при изпълнение на служебните си задължения, че е извършено дисциплинарно нарушение, независимо че полицаят дисциплинарен орган свободно решава случая²²².

Разследващ орган: Полицията започва криминално разследване по собствена инициатива, когато узнае за престъпление²²³; както по-горе бе обсъдено, те обаче трябва да докладват разследването на прокурора²²⁴, който да го поеме под свое ръководство.²²⁵

Прокуратурата може да възлага случаи за разследване на полицията, за да определи дали обвиненията са основателни²²⁶. Разследванията, провеждани от

219 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 5(2)(б); Закон XI от 1987 за законодателството, чл. 28.

220 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 5(2)(б).

221 Закон XXXIV от 1994: *A Rendőrségről* [за полицията], чл. 4(1).

222 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 26.

223 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 35 (2).

224 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 156 (2). Вж. също Раздел 3.1 по-горе.

225 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28 (4) (д).

226 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28 (3). Когато прави това, Прокуратурата трябва да съблюдава правилата в 15/1994 (VII.14) ВМ, Наредба на Министъра на вътрешните ра-

полицията, подлежат на преглед, контрол и ръководство от прокуратурата²²⁷. Може да нареди на полицията да предприеме специални действия по отношение на разследването²²⁸, с което полицаите са задължени да се съобразят²²⁹, като прокурорът, натоварен със случая, може да проучва всички документи по разследването²³⁰.

Прокуратурата, съответстваща на същото равнище на териториална организация като полицейското подразделение, има контролна компетентност и нито една друга агенция няма право да ръководи или контролира разследването²³¹.

Прокурорите могат да провеждат и свои разследвания²³² и определени престъпления, свързани с политици, членове на съдебната власт и прокуратурата или полицаи, могат да се разследват единствено от Прокуратурата²³³,

Прокурорските разследвания се провеждат от прокурорски разследващи органи (ПРО), които са прокуратури на местно равнище във всеки окръг. Има и Столична разследваща прокуратура в Будапеща и Висша прокуратура за прокурорски разследвания (*Nyomozó Főügyészség*) с компетентност в цялата страна.²³⁴ Висшата прокуратура за прокурорски разследвания не е координиращ

боти: *A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről* [за компетентността и юрисдикцията на разследващите органи на полицията].

227 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28 (4), чл. 165 (1) – (3).

228 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 165 (1).

229 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 165 (2). Вж. също 23/2003 (VI.24) ВМ-ИМ, Обща наредба на Министъра на вътрешните работи и Министъра на правосъдието, съгласувана с Главния прокурор, за подробната уредба на разследванията и документирането на актове на разследване, различни от протоколи, издавани от органи под ръководството на Министъра на вътрешните работи, чл. 91(1). Според тази наредба от полицейските ръководители се очаква да съдействат на прокурорския контрол и да гарантират подчинение на прокурорските инструкции дори в случаи на несъгласие.

230 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 165 (1).

231 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 51 (2).

232 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 28 (4) – (е).

233 Престъпления срещу държавни служители или извършени от висши държавни служители с имунитет; престъпления срещу чуждестранни длъжностни лица; убийство, телесна повреда и други сериозни престъпления срещу съдии, прокурори или други служители на правосъдието, като съдебните стажанти в съдилищата (еквиваленти на заместник – прокурори), заместник – прокурори, прокурорски следователи, секретари в съдилища и прокуратури, чиновници в съдилища и прокуратура, съдебни пристави, нотариуси и техни помощници; дела за подкуп със замесени съдии, прокурори и други висши чиновници; престъпления, извършени от полицаи или служители на Гражданските служби за сигурност, Националната сигурност, Разузнаването, Специалните служби за национална сигурност или митничари; или престъпления против правосъдието като набеждаване или лъжесвидтелстване. Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 29.

234 Вж. Закон VII от 2006: *A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény és az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról* [за изменение на Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария и Закон LXXX за служебните отношения], чл. 1. Висшата прокуратура за прокурорски разследвания (ВППР) провежда разследване, когато заподозреният или пострадалото лице е такова с имунитет; при убийства, умишлени телесни повреди, отвличания, нападение или грабеж на съдия или служител на прокуратурата; престъпления, извършени от съдии или служители на прокуратурата във връзка с правосъдния процес; убийство или умишлено убийство на полицаи; подкуп на съдия или служител на прокуратурата; или случаи, при които заподозряното лице е висш служител на полицията или митниците. Вж. 11/2003 (ÜK.7) LÜ, Генерална инструкция на Главния проку-

орган на разследващите прокуратури, а разследващ орган сам по себе си; прожежда разследвания на най-сериозните престъпления, изброени в чл. 29 от Наказателно-процесуалния кодекс и поверени за разследването по силата на този член на прокуратурата. Главният прокурор или заместникът му по наказателни въпроси, или ръководителят на Дирекция контрол на (наказателните) разследвания и подготовката на предаването на съд в Главна прокуратура може да възложи всяко дело на Висшата прокуратура за разследване²³⁵. Разследващите прокуратури – включително ВППР – са част от прокуратурата. Те наемат прокурори, заместник-прокурори и разследващи прокурори, назначавани от Главния прокурор и отговорни пред него. Следват същите наказателнопроцесуални правила и разследват със същите методи като полицията, но се използват само в случаи, определени в закона за разследване от прокуратурата.

Медиите често забелязват разногласия и липса на добро сътрудничество между полицията и прокуратурата²³⁶. Появяват се доклади за политически мотивирана намеса от прокурори в полицейски разследвания, но не е ясно дали тези инциденти са резултат от злоупотреба или просто нетактичност, или липса на предпазливост от страна на прокурорите²³⁷. Някои дела, свързани с това, се разкриват, но всички са прекратени от полицията или прокурорите.

Друга полицейска дейност, подлежаща на прокурорски надзор: Полицията отговаря и за публичноадминистративни задачи като издаването на разрешителни за оръжие, свидетелства за правоуправление на МПС и разрешителни за погребване на жертви на внезапна смърт или самоубийство (като съдебен лекар). Те също има правомощията да разрешават определени случаи на по-дребни нарушения, за които налагат глоби или лишаване от свобода. При извършване на тези дейности полицията е под надзора на прокуратурата²³⁸. Като цяло този контрол функционира гладко на практика.

Освен полицията и прокуратурата, както митническата, така и граничната охрана притежава правомощия за разследване по наказателни дела.

пор за прокурорски задачи, свързани с подготвянето на обвинението, проверката за законосъобразност на наказателните разследвания и предаването на съд, чл. 49 (2). Обхватът на престъпленията, посочени в чл. 49 (2) от тази генерална инструкция е много по-тесен от този в чл. 29 от Наказателно-процесуалния кодекс. Само най-сериозните категории престъпления са поверени на ВППР, а останалите – напр. убийство на нотариус или подкуп, извършен не от съдия, служител на прокуратурата или висш полицейски служител – се разглеждат от окръжните разследващи прокуратури.

235 11/2003 (ÜK.7) LÜ, Генерална инструкция на Главния прокурор за прокурорски задачи, свързани с подготвянето на обвинението, проверката за законосъобразност на наказателните разследвания и предаването на съд, чл. 49 (2) (g).

236 Endre Babus, *Ügyészség kontra rendőrség, Heti Világgazdaság*, 25 октомври 2003, на 6–9; N. Péter Nagy, *Fogadjunk az igazságra?*, *Népszabadság*, 2 ноември 2004, на 3.

237 За конкретен случай на явна прокурорска намеса в полицейско разследване, Вж. János Tamás Szalay, *Kulcsár, az ügyész és a szökés, Népszava*, 4 септември 2003, на 1, 3. Вж. също *Perel a Legfőbb Ügyészség*, на разположение на <http://www.radio.hu>, последно разглеждане на 7 декември 2005; *Népszabadság Online*, на разположение на <http://www.nol.hu>, последно разглеждане на 22 февруари 2006.

238 Закон V от 1972 за прокуратурата в Република Унгария, чл. 17, 17/A.

Митническата охрана е административна и изпълнителна агенция, която провежда разследвания, свързани с данъчни и подоходни измами, контрабанда, нарушения на международни задължения относно забранени стоки или технологии, трафик на наркотици и подправяне на документи и търговски марки²³⁹. Тя е под общия надзор на Министерството на финансите²⁴⁰, но отговаря пряко пред Националния главнокомандващ на митническата охрана, който е генерал в митническата охрана (тук също ранговете следват военните такива). Митническата охрана е организирана по региони²⁴¹. Национално управление със специалното Командване на Централното криминално разузнаване координира и контролира наказателните разследвания, извършвани от разследващите органи по региони.

Граничната охрана е въоръжена и единна организация с редица административни задачи, включително права и задължения за провеждане на криминално разузнаване и разследвания²⁴². Разследва случаи на незаконно навлизане или престой в страната, трафик на хора, щети на гранични означения и подправяне на паспорти. Граничната охрана работи под ръководството на Министерството на вътрешните работи и е пряко ръководена от Националния главнокомандващ на Граничната охрана, който е генерал от охраната²⁴³. Организирана е по региони. Националното ѝ управление има специално звено за работа с разузнаване и криминални разследвания, като подобни звена има и в регионалните управления.

Отношенията на прокуратурата с Граничната охрана²⁴⁴ и Митническата охрана²⁴⁵ са сходни с отношенията ѝ с полицията. Всички принадлежат на изпълнителната власт и всяка функционира като разследващ орган. Прокурорите имат право да наблюдават и контролират разследванията на всяка агенция, могат да възлагат разследвания на всяка от тях, да инструктират служителите по разследванията и да преглеждат документите по разследването и от двете. Прокурорите могат да поемат също разследването²⁴⁶. Ако полицейско правомощие се припокрива с такова на Митническата или Гра-

239 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 36 (2).

240 Закон XIX от 2004: *A Vám- és Pénzügyőrségről* [за митническата охрана], чл. 1(1).

241 24/2004 (IV.23) PM, Наредба на Министъра на финансите за изпълнението на Закон XX от 2004 за митническата охрана.

242 Закон XXXII от 1997 за сигурността на държавната граница и граничната охрана, чл. 43и 54.

243 Закон XXXII от 1997 за сигурността на държавната граница и граничната охрана, чл. 24.

244 Вж. 23/2003 (VI.24) VM-IM, Обща наредба на Министъра на вътрешните работи и Министъра на правосъдието, съгласувана от Главния прокурор, за подробна уредба на разследванията и документирането на актове на разследване, различни от протоколи на органите под ръководството на Министъра на вътрешните работи. Тази наредба се отнася до полицията и Граничната охрана, тъй като и двете са „под ръководството на Министъра на вътрешните работи“.

245 17/2003 (VII.1) PM-IM, Обща наредба на Министъра на финансите и Министъра на правосъдието, съгласувана от Главния прокурор: *A pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól* [за подробна уредба на разследванията и документирането на актове на разследване, различни от протоколи на органите под ръководството на Министъра на финансите].

246 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 29 (4) (д).

ничната охрана, съответната (регионална) Висша прокуратура решава кой орган да се занимае със случая²⁴⁷.

4.6. Отношения със съдебната власт

Прокуратурата и съдебната система са институции, напълно отделени една от друга, включително и от гледна точка на бюджета и административните им структури. Съдебната система е самоуправляващ се орган, чието ръководство и надзор се извършва от Националния съвет за съдебна администрация²⁴⁸. Главният прокурор е член на Националния съвет с право на глас и по този начин той може да упражнява известно влияние върху решения по административни въпроси, както и върху решения, отнасящи се до промени в служебното положение на съдиите. При все това следва да се отчита, че той е само един от многото членове на Съвета.

Организационната независимост на съдебната система и на прокуратурата са сходни; и двете са независими от изпълнителната и законодателната власт. По-различна обаче е ситуацията с независимостта на *отделните* съдии и прокурори.

Съдиите са независими и се подчиняват само на закона; те не могат да получават нареждания или да бъдат обект на неправомерно влияние при вземане на съдебни решения²⁴⁹. Обаче съдиите могат да получават нареждания от председателя на съответния съд по чисто организационни въпроси (напр. разпределяне на функции, работно време и т.н.), но не и по въпроси, свързани с вземането на съдебни решения²⁵⁰. В този случай указанията на председателя на съда са задължителни за изпълнение.

Различна е ситуацията в прокуратурата. Въпреки че главният прокурор е независим от съдебната и от изпълнителната власт, той оглавява една йерархична структура, в която има решаваща роля. Не съществува какъвто и да било „ръководен орган“, в който да са включени лица извън системата на прокуратурата

247 Наказателно-процесуален кодекс, 1998, чл. 37. (2).

248 Закон Act XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 50, ал.4; Закон LXVI от 1997: *A Magyar Köztársaság bírósági szervezetéről és a bíróságok igazgatásáról* [За организацията и дейността на съдилищата], чл. 34, 35. Членове по право на Националния съвет са Председателят на Върховния съд (председателят на Съвета), министърът на правосъдието, главният прокурор, председателят на Националното сдружение на адвокатите и двама депутати, определени от постоянните парламентарни комисии по конституционни въпроси и въпроси на правораздаването и по бюджетно-финансови въпроси. Освен това, членове на Националния съвет са 9 съдии, които се избират на общо събрание на съдиите. Националният съвет има и секретариат (вж. Закон LXVI от 1997 за организацията и дейността на съдилищата, чл. 34, ал.3).

249 Закон XX от 1949 за Конституцията на Република Унгария, чл. 50 ал.3; Закон LXVI от 1997 за организацията и дейността на съдилищата, чл.3.

250 Всеки съд се ръководи от председател, който отговаря за законосъобразността и ефективността на поверения му съд. Председателят трябва да бъде съдия. Той се назначава за срок от 6 години от Националния съвет за съдебна администрация. Вж. Закон LXVI от 1997 г. за организацията и дейността на съдилищата, чл. 61, 63–69, 70–72.

и който да ръководи прокуратурата или да извършва надзор върху дейността ѝ. Всички прокурори могат да получават нареждания от своите ръководители в съответствие с йерархията в системата²⁵¹, като това важи дори и при вземане на решения по въпроси, отнасящи се до същинската дейност на прокурора.

Възможностите за напредване в професията за съдиите и прокурорите са много сходни, въпреки че двете системи са независими една от друга. Изискванията за допускане до професията, свързани с образованието, стажовете, практическите умения и личностните характеристики, са много сходни и за двете професии²⁵². На практика няма разлика и в размера на заплатите, получавани от съдии и прокурори на аналогични нива в съответната йерархия²⁵³.

В по-голямата си част местните съдилища и прокуратури се намират в сравнително малки градове с 15-25 000 жители. Обикновено в тези съдилища има един-двама съдии, които разглеждат наказателни дела. В местните прокуратури броят на прокурорите също е малък (2-3 души) и те се занимават с надзор върху следствието, извършване на надзор на делата и участие в разглеждане на делата в първа инстанция. Прокуратурата обикновено се помещава в сградата на съда.

Прокурорите и съдиите може да са завършили един и същ университет – дори и да не са били в един и същ поток. Така че те могат да се познават още от университета. Съюзът на унгарските съдии (*Magyar Bírói Egyesület*) и Националното сдружение на прокурорите (*Országos Ügyészi Egyesület*) са организирани по професионален признак; Сдружението на унгарските юристи (*Magyar Jogász Egylet*) обхваща всички професионални юристи, без деление на отделни професии. Други професионални или научни сдружения, например Унгарското дружество за криминология, могат да имат сред членовете си и съдии, и прокурори. Тези сдружения организират както професионални срещи, така и по-неформални изяви.

Възможностите за професионално развитие на прокурорите и съдиите също са сходни. Те могат да работят в местния съд или прокуратура до пенсионирането си; в други случаи те могат да работят няколко години на по-ниско ниво и след това да кандидатстват за длъжност в по-висшестоящ съд или прокуратура; или след като са работили като съдии или редови прокурори на различни нива, те могат да кандидатстват за ръководна длъжност (председател на съд или ръководител на прокуратура). Трудовият стаж в съда може да даде право на съдия да кандидатства за длъжност в прокуратурата, както и прокурор

251 Закон V от 1972 г. за Прокуратурата на Република Унгария, чл. 6, ал.1.

252 Изискванията за заемане на съдийска длъжност са унгарско гражданство, чисто съдебно минало, право на глас, висше юридическо образование, полагане на специален изпит за съдии, декларация за имуществено състояние, едногодишен стаж в съда като секретар на съда или на друга еквивалентна длъжност, изрично посочена в закона. Вж. Закон LXVII от 1997: *A bírák jogállásáról és javadalmazásáról* [За правния статус и възнаграждението на съдиите], чл. 3, ал. 1 (a)–(g). Изискванията към прокурорите са същите – вж. Закон LXXX за служебните взаимоотношения, чл. 14, ал.1, и 4 и 5.

253 Закон LXVII от 1997 за правния статус и възнаграждението на съдиите, чл.101–120; Закон LXXX за служебните взаимоотношения, чл. 46/A–50/E.

може да кандидатства за работа като съдия. Въпреки това случаите, когато съдия преминава на работа в прокуратурата или прокурор – в съдебната система, са много редки.

V. Предоставяне на информация

Предоставяне на информация: Като цяло, правото за достъп на обществеността до информация не включва правото за достъп до информация, отнасяща се до следствието. Съществуват нормативни актове, подробно уреждащи разгласяването и обработката на статистически и лични данни, като по този начин се налагат ограничения на контактите между прокуратурата и медиите и широката общественост. Органът, който провежда конкретното разследване (включително и следствените служби в прокуратурата), решава кои данни могат да бъдат разгласени и кои следва да останат конфиденциални²⁵⁴. Разбира се, прокурорите и служителите на други следствени органи нямат право да разгласяват информация, класифицирана като „секретна“ и „строго секретна“.

Прокурорите, извършващи надзор на следствието, нямат право да информират обществеността за подробностите на разследването, извършваната дейност и резултатите от нея, както и за плановете на разследващия орган (например полицията или следственото поделение в прокуратурата). Прокуратурата, извършваща надзор върху следствието, ограничава информацията, която се предоставя в подобни случаи, до подробности, отнасящи се изцяло и само до дейността на прокуратурата (например решенията по жалби срещу действия, предприети от следствения орган; законите, имащи значение за случая, и основанията за тълкуването на тези правни норми).

След като са предявени обвиненията, задължението за информиране на обществеността преминава към съда. Дейността на прокурора по предоставяне на информация се извършва в съдебната зала във формата на отправени въпроси, коментари, предложения и изказвания. Вследствие от това прокурорите нямат какво да съобщават на медиите по време на съдебния процес. Разбира се, медиите могат да отразяват действията на прокуратурата (или съответния

254 В Полицейската школа „спазването на следствената тайна“ се преподава като отделна дисциплина. Съществуват и специални процедури за условията и процедурата за категоризиране на информацията като класифицирана. Вж. Закон LXV от 1995: *Az államtitokról és a szolgálati titokról* [За държавната и служебната тайна], по-специално чл. 3 и 4 за дефиниции и чл. 7–9 за процедурата за отнасяне на информацията към съответните класове на класифицираната информация. По-голямата част от данните, събрани по време на разследването, не попадат в категориите, представляващи държавна или служебна тайна. Въпреки това по съображения от професионалната практика и запазване на конфиденциалността често информацията не се разкрива, за да се запази безпристрастността на следствието.

прокурор)²⁵⁵, но журналистите не могат да получават информация за стратегията на прокуратурата, така че те могат само да изказват *предположения* за това каква е тази стратегия.

Връзки с обществеността: Главна прокуратура и окръжните прокуратури имат официални говорители²⁵⁶. Това са прокурори, на които им е възложено да извършват връзките с обществеността и да поддържат контакти с медиите. Обаче като цяло ръководителят на всяка прокуратура има право да се изказва публично от името на съответната прокуратура. Често отделни прокурори, отговарящи за определено дело, могат да получат пълномощия от ръководителя на съответната прокуратура да информират обществеността за конкретния случай. От висшите прокурори се очаква да бъдат информирани за по-важните дела от сферата на тяхната компетентия, независимо от това, коя точно прокуратура се занимава с делото; следователно те или говорителят на Главна прокуратура могат да предоставят информация по делото. Обаче ако делото се разглежда от местна прокуратура, висш прокурор или неговият говорител могат да насочат медиите към съответната местна прокуратура²⁵⁷. Прокуратурата от по-ниско равнище по правило не може да се изказва от името на по-висшестояща прокуратура, а редови прокурори нямат право да се изказват от името на прокуратурата. Всеки има правото да се изказва единствено в рамките на своите задължения. По-висшестоящите прокурори на различни нива имат правото да не разкриват определена информация²⁵⁸. Информационната политика се определя от главния прокурор и ръководителите на прокуратурите.

Мнението на обществеността и медиите: Медиите често са проявявали критично и дори враждебно отношение към прокуратурата и по-специално към някои прокурори, действия и решения на прокуратурата. Това започна през 2000 г., когато главният прокурор бе избран от парламентарното мнозинство, без да бъде направен опит да се намери лице, подходящо за тази длъжност и същевременно приемливо и за опозицията.

Дори и преди изборите от 2002 г. в пресата имаше много публикации, в които се изказваха предположения, че управляващото мнозинство с помощта на

255 Смята се за неправомерно прокурорът да прави неофициални изявления или коментари за делото, дори в частен разговор.

256 Регионалните прокуратури са по-малки и обикновено медиите не се интересуват особено от тяхната дейност. По тази причина връзките с обществеността в тези прокуратури се извършват от самите служители (от ръководителя на прокуратурата или прокурора, отговарящ за делото).

257 Прокурорите по правило не проявяват ентузиазъм да бъдат интервюирани от медиите. Обикновено те смятат, че журналистите се стремят към сензация, а не към предаване на факти и по тази причина са склонни да пишат измислени от тях неща, вместо да приведат доказателства. В основата на тази нагласа лежи опитът, показващ, че журналистите имат собствена гледна точка спрямо това, което прокурорите смятат за доказано, и тяхната гледна точка далеч не винаги съвпада с тази на прокурорите.

258 Когато статистическите данни за предходната година са готови, главният прокурор свиква пресконференция, на която прави преглед на дейността на прокуратурата, тенденциите в престъпността и т.н. Преди да се проведе тази пресконференция, ръководителите на по-нисшестоящите прокуратури нямат право да предоставят такава информация, дори и да разполагат с данни, отнасящи се до тяхната сфера на компетентия.

близки до него бизнесмени е получавало пари по незаконен начин и че това не е станало известно поради пасивното отношение на прокуратурата. Тези съобщения обаче може и да са били политически мотивирани. Парламентарните избори през 2002 г. бяха спечелени от опозицията и натискът върху главния прокурор и прокуратурата като цяло се увеличи, защото парламентарното мнозинство редовно даваше материал на медиите, тъй като постоянно отхвърляше отговорите на главния прокурор на парламентарните запитвания²⁵⁹. Оттогава медиите са станали дори още по-враждебно настроени към главния прокурор и прокуратурата като цяло.

Преди 2002 г. опозицията успя да инициира няколко разследвания на действия, които според нея бяха престъпни, и обвини прокурора в бездействие, като се позова на проточилите се разследвания. Когато партията, намираща се преди това в опозиция, дойде на власт, тя продължи да обвинява предишното правителство в престъпления, извършени от него по време на управлението му. По-специално бяха извадени на бял свят много договори за поръчки, които трябваше да служат за доказателство за присвояване на държавни средства. Полицията започна редица наказателни разследвания. Повечето от тези дела бяха прекратени или от самия главен прокурор, или от полицията по нареждане на Главния прокурор²⁶⁰.

Повечето медии критикуваха предишното правителство заради проблеми в съдебната система и отлагането на реформата ѝ, започнала през 1997 г.²⁶¹, и когато представители на Съюза на унгарските съдии, Националното сдружение на прокурорите и Сдружението на адвокатите излязоха с декларация, в която изрази своята загриженост от това, че независимостта на правораздаването е застрашена, тази декларация намери сериозен отклик в медиите²⁶².

259 Главният прокурор се обърна към Конституционния съд с искане за решение относно парламентарните запитвания. Когато решението беше взето (вж. бележка 223 по-горе), шестнадесетият отговор на главния прокурор към едно от запитванията в парламента бе отхвърлен от парламентарното мнозинство. Вж. *AB-döntés Poltról, Heti Világgazdaság*, 2 февруари 2004 г., с.12. Вж. също *Endre Babus, Polt Péter a célkeresztben, Heti Világgazdaság*, 22 юни 2002г., с. 82, 83.

260 *Megszüntetett Országimázsügy, Heti Világgazdaság*, 9 септември 2003 г., с. 13.

261 Което доведе до приемането през 1997 г. на Закон XLVI за организацията и дейността на съдилищата и Закон LXVII за правния статус и възнаграждението на съдиите.

262 *Vita az igazságszolgáltatás függetlenségéről – A hallgatás törvénye?*, *Heti Világgazdaság*, 5 януари 2002 г., с. 81, 82. Един от подписалите декларацията – председателят на Националното сдружение на прокурорите, преди това известен прокурор на ръководна длъжност в една градска прокуратура – беше освободен от длъжност от главния прокурор в срок от 48 часа. В статията се посочва фактът, че прокурорът е започнал наказателно преследване срещу бизнесмен, известен с това, че е финансирал предизборната кампания на водещата партия в коалицията (въпросното лице е било осъдено за контрабанда и имаше издадена присъда „лишаване от свобода“, въпреки че беше напуснало страната). Също така бяха описани и други случаи, в които хора, близки до коалицията, са били разследвани от полицията, но без резултат, както и случаи, в които хора, свързани по някакъв начин с коалицията, изненадващо печелеха съдебни дела.

Отразяването в пресата на дела с политическа окраска също така предизвика изостряне на отношенията между полицията и прокуратурата. В публикациите се описваха дела, имащи политическа окраска, които са се разследвали от полицията, но са били прекратени от прокуратурата, въпреки предложения от страна на полицията да се предявят обвинения на разследваните лица²⁶³. Служители на прокуратурата и полицията направиха анонимни изявления, за които не бяха упълномощени, в резултат на което се създаде взаимно недоверие, отразяващо се и върху всекидневните взаимоотношения между някои полицейски служители и прокурори. Имаше и някои бъдещи съмнения случаи, които в създалата се враждебна политическа атмосфера не можеха да получат удовлетворително обяснение²⁶⁴. В медиите започнаха да се задават въпроси за това, дали се спазва конституционната разпоредба, провъзгласяваща независимостта на прокуратурата от изпълнителната власт. Задаваха се и въпроси, дали няма да е за предпочитане прокуратурата да се предаде на пряко подчинение на Министерството на правосъдието, както и дали главният прокурор е професионален служител на закона или политик²⁶⁵. Накрая се изказаха и съмнения за това, че прокуратурата е склонна да прави незаконни сделки със заподозрените лица, като например да предлага намаляване на тежестта на наказанието в замяна на имена и факти, уличаващи в престъпления политическите опоненти на партията, на която според медиите симпатизира главният прокурор, при положение че унгарското законодателство не разрешава споразумения между обвинението и обвиняемия, позволяващи намаляване на наказанието, ако обвиняемият съдейства на обвинението²⁶⁶.

Въпреки че в медиите все още могат да бъдат открити съобщения за по-стари дела²⁶⁷, вече има и поредица от нови дела. В резултат от това медиите открито подлагат на съмнение компетентността и професионализма на прокуратурата²⁶⁸.

263 Zoltán Simon, *Közpénzek, feljelentések, ügyészségi elutasítások*, *Népszava*, 23 юли 2003 г., с. 8.

264 Ágnes Gyenis, *Forduljon ügyészéhez*, *Heti Világgazdaság*, 25 октомври 2003, с. 7. Съобщава се, че един от заподозрените по разследвано от полицията дело е бил неочаквано отведен в кабинета на ръководителя на градската прокуратура, където е бил разпитван от прокурор. Полицията по никакъв начин не е била информирана за съдържанието на дадените показания, а заподозряното лице е било държано в местния затвор, вместо да бъде върнато на полицията. Този случай доведе до сериозни политически последици. Според съобщения в пресата обяснението на прокуратурата било, че заподозреният се е оплакал от това, че в килията му в ареста на полицията имало паразитни насекоми.

265 Endre Babus, *Ügyészség kontra Rendőrség*, *Heti Világgazdaság*, 25 октомври 2003 г., с. 6–9.

266 Krisztina Ferenczi, *Vádalkura készülhet Rejtő E. és az ügyészség*, *Magyar Hírlap*, November 3, 2003, с.1.

267 *Egy fantommal kevesebb, Népszabadság*, 6 ноември 2003 г., с. 1; *A Schlett-ügy legvége*, *Heti Világgazdaság*, 3, януари 2004 г., с. 15.

268 Това произтича частично и от враждебността, породена от скоросен случай, в който журналист беше преследван от прокуратурата по обвинения в разкриване на държавна тайна в своите материали за възможни случаи на корупция. Вж. Tamás Szalai & Krisztina Ferenczi, *Vádat emelt az ügyészség egyik munkatársunk ellen*, *Népszava*, 6 ноември 2004, на първа страница; *Kérdések az ügyészekhez*, *Népszava*, 6 декември 2004 г., с. 2. Вж. също Tamás Bod, *A Legfőbb Ügyészség kormánypárti politikust perel be*, *Magyar Narancs*, 27 януари 2005 г., с. 16.

Съмненията за политическата пристрастност на главния прокурор продължават да са сериозен проблем²⁶⁹. Очакваше се той да си подаде оставката в резултат на явна липса на политическо доверие към него, но всичко приключи с решение на Конституционния съд, потвърждаващо независимостта на прокуратурата от парламента²⁷⁰. Също така се очакваше той да бъде избран за конституционен съдия, за да може правителството да се отърве от него²⁷¹. Обаче проблемът изглежда по-сериозен. Провъзгласената от Конституцията независимост на някои длъжностни лица, включващи и главния прокурор, доведе до предложения за промени в Конституцията²⁷². Предложените промени предвиждаха изборът на главен прокурор да става с мнозинство от $\frac{2}{3}$, за да се осигури по-голямо съгласие сред политиците и да се ограничи независимостта на главния прокурор. Предвиждаше се и процедура за отстраняване на главния прокурор от длъжност при несправяне със служебните задължения. Също така имаше и предложение задълженията на главния прокурор пред парламента да се сведат само до отговори на въпроси, но не и на парламентарни запитвания, които с по-голяма вероятност ще го подложат на политически нападки, предизвикващи на свой ред политизирани контранападки. Тези промени обаче едва ли ще бъдат въведени, тъй като за промяна в Конституцията се изисква мнозинство от $\frac{2}{3}$.

Въпреки че няма доказателства за това, че медиите или общественото мнение са имали неправомерно влияние върху дейността и решенията на прокуратурата през последните години, наблюдава се сериозно недоверие към прокуратурата. Политическите опоненти винаги се стремят да използват примери, отнасящи се до прокуратурата, в своите борби²⁷³. Въпреки случаите на съмнителни наказателни преследвания, прокуратурата винаги е отхвърляла от правяните срещу нея обвинения в пристрастност и никой досега не е представил убедителни доказателства за наличието на такава пристрастност. Имало е будещи съмнение случаи и винаги могат да се намерят обстоятелства, които да се тълкуват от хора, убедени в съществуването на пристрастност, като потвърждение на тяхната теза. И медиите, и двете страни на печално известния със своето противопоставяне политически спектър в Унгария предпочитат да смятат, че неправомерното влияние се извършва от *другата* страна. Това обаче не може да служи като доказателство за пристрастност на прокуратурата – въпреки че твърде малко хора и от двете страни на политическия спектър биха се съгласили с това твърдение.

269 *Vázlat a legfőbb ügyész politikai szerepvállalásáról, Népszava*, 21 юни 2003 г., с. 9. Вж. също Attila Buják, *Vége a vadászatnak, 168 óra*, 3 март 2005 г., с. 20.

270 Вж. бележка 223 по-горе.

271 Endre Babus, *Ajánlat a legfőbb ügyésznek, Heti Világgazdaság*, 14 декември 2002 г., с. 107, 108.

272 *Konfliktusok a 'függetlenekkel', Világgazdaság*, 1 юли 2003, с. 4.

273 *Kampánybomba lehet a K&H-ügy* [Делото за К&Н може да стане бомба в предизборната кампания], *Népszabadság*, 2 февруари 2005 г., с. 3. В статията се описва дело за присвояване на средства, отнасящо се до банка К&Н, в което са замесени публични фигури, включително както вестникът твърди, политици от управляващата коалиция и от опозицията. До този момент няма достатъчно надеждна информация, но се изказват предположения, основани върху слухове и информация от трети лица, и понастоящем по случая се води съдебен процес.

VI. Използване на статистически данни

Статистическите данни, съдържащи се по-долу, са генерирани специално за този доклад въз основа на данни, предоставени от Йозеф Щаубер, директор на отдел „Обработка на данни и информационна дейност“ в Главна прокуратура, и съдържащи се в базите данни на Единните статистически данни на прокуратурата и полицията за престъпността²⁷⁴. Използвани бяха и статистическите данни на Главна прокуратура за действията на обвинението в съда²⁷⁵.

274 Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika [Единни статистически данни на прокуратурата и полицията за престъпността]. Вж. бележка 151 по-горе.

275 Това са двете системи, поддържани от Главна прокуратура за събиране и обработка на данни по дела, с които прокуратурата се е занимавала от 1960 г. насам. В първата информационна система се съдържат данни за правонарушения (време, място, начин и средства на извършване, квалификация на правонарушението и т.н.), за правонарушителите (пол, възраст, местоживее, мотиви, предишни правонарушения и т.н.) и подробно описание на процесуалните действия, извършени от следствения орган преди предаването на обвиняемия на съда (независимо от това, дали разследването е било извършено от полицията, дознанието, митническите власти или гранична полиция), както и за процесуалните действия, извършени от прокуратурата (прекратяване, спиране или предаване на съда). Втората информационна система съдържа подробно описание на действията на прокуратурата по време на съдебния процес (предложения, протести и т.н.), както и решенията на съда.

1. Престъпления, регистрирани от органите на ред															
Година	Престъпления срещу здравето и живота		Грабеж, изнасилване, др.актове на сексуално насилие, изнудване, други насилствени престъпления,		Престъпления срещу собствеността				Умишлени престъпления, свързани с трафик		Други криминални престъпления		Общо		Брой жители
	брой	честотност*	брой	честотност	брой	честотност	брой	честотност	брой	честотност	умишлени	неумишлени	брой	честотност	
1994	12 657	123.2	26 035	253.3	7 832	76.2	279 263	2717.4	21 843	35 329	6 492	389 451	3789,6	10 276 968	
1995	12 472	121.7	25 731	251.1	10 138	98.6	380 924	3717.9	19 808	46 611	6 352	502 036	4900,0	10 245 677	
1996	11 759	115.1	24 674	241.6	13 736	134.5	351 499	3441.9	16 185	42 270	5 927	466 050	4563,6	10 212 300	
1997	12 413	122.0	26 987	265.2	11 586	113.9	381 417	3748.8	16 614	59 868	5 518	514 403	5055,8	10 174 442	
1998	12 897	127.2	28 414	280.3	8 145	80.4	449 043	4923.8	17 552	78 497	6 073	600 621	5926,0	10 135 358	
1999	12 522	124.1	28 277	280.2	7 749	76.8	350 287	3471.0	15 850	85 041	5 990	505 716	5011,2	10 091 789	
2000*	12 521	124.7	29 144	290.2	9 506	94.7	302 105	3008.0	15 105	76 717	5 575	450 673	4487,3	10 043 224	
2001	12 391	121.5	30 821	302.2	10 061	98.6	307 839	3017.9	15 437	84 188	4 957	465 694	4565,5	10 200 298	
2002	13 209	129.8	31 214	306.8	9 193	90.4	274 471	2697.5	16 878	69 919	5 898	420 782	4135,5	10 174 853	
2003	13 167	129.8	31 476	310.3	10 531	103.8	265 360	2616.4	15 712	71 656	5 441	413 343	4075,4	10 142 362	

* Честотност=брой престъпления/100 000 жители

** Сериозни = извършени „организирано“ (с умисъл и съвместно с други лица) или свързани със суми над 2 милиона унгарски форинта

2. Правонарушители, разкрити от правоприлагащите органи

Година	Правонарушители, извършили престъпления срещу здравето и живота	Правонарушители, извършили грабеж, изнасилване, драктове на сексуално насилие, изнудване, други насилствени престъпления	Правонарушители, извършили престъпления срещу собствеността		Правонарушители, извършили умислени престъпления, свързани с трафик	Правонарушители, извършили други криминални престъпления		Общо
			Сериозни	други		умислени	неумислени	
1994	8 390	21 327	1 753	56 679	19 657	6 456	5 232	119 494
1995	8 082	20 949	2 088	59 914	17 360	7 404	5 324	121 121
1996	7 509	19 431	2 579	63 513	13 511	10 671	5 012	122 226
1997	7 902	21 225	2 876	66 151	13 291	14 589	4 932	130 966
1998	7 978	22 330	2 545	68 811	13 603	19 556	5 260	140 083
1999	7 600	21 626	2 493	61 130	13 125	20 631	5 053	131 658
2000	7 309	21 514	2 850	53 744	12 255	20 475	4 713	122 860
2001	6 830	21 851	3 112	51 099	12 133	21 236	4 322	120 583
2002	7 267	23 419	3 360	47 612	13 777	21 512	4 938	121 885
2003	7 011	23 382	3 649	44 368	13 259	21 841	4 635	118 145

3. Пълни данни

Година	Предадени на съда	Осъдени	Оправдани
	брой	брой	брой
1994	85 629	78 328	7 255
1995	85 867	79 406	6 461
1996	82 282	81 392	6 892
1997	89 279	82 098	7 181
1998	101 025	93 434	7 591
1999	106 161	97 753	8 408
2000	99 745	90 990	8 755
2001	105 203	97 033	6 989
2002	106 843	98 169	7 225
2003	101 458	93 699	7 759

4. Данни за предварително задържане и други принудителни мерки

Година	Предложение на следствените органи		Предложение на прокуратурата		Решение на съда по предложението			пуснати на свобода преди да бъдат предадени на съда		Други принудителни мерки		
	брой	%*	брой	%*	нарежда мярката	процент	отказва да нарежда мярката	процент	пуснати на свобода преди да бъдат предадени на съда	домашен арест	забрана за напускане на населеното място	пускане под гаранция
1994	10 168	86.9	8 833	86.9	брой	93.7	брой	6.3	3 103
1995	9 598	87.5	8 395	87.5	брой	93.3	брой	6.7	2 731	..	53	..
1996	9 924	88.2	8 749	88.2	брой	93.7	брой	6.3	2 941	..	53	..
1997	10 235	88.5	9 055	88.5	брой	94.1	брой	5.9	2 995	..	67	..
1998	9 620	89.1	8 572	89.1	брой	93.5	брой	6.5	2 924	..	79	..
1999	9 361	87.3	8 170	87.3	брой	93.3	брой	6.7	2 659	..	85	..
2000	8 754	87.0	7 619	87.0	брой	92.3	брой	7.7	2 420	5	104	..
2001	8 634	89.0	7 681	89.0	брой	92.8	брой	7.2	2 534	13	128	..
2002	8 066	87.0	7 019	87.0	брой	92.4	брой	7.6	2 321	16	124	..
2003	7 596	87.6	6 656	87.6	брой	91.8	брой	8.2	2 011	26	111	151

*% Процент от предложенията на следствените органи

.. Няма данни

Източник: Преглед на статистическите данни от страна на прокуратурата

VII. Библиография

1) Законодателни актове и решения на парламента

1. Закон XX от 1949 г.: *A Magyar Köztársaság Alkotmánya* [За Конституцията на Република Унгария] (с промени и допълнения)
2. Закон III от 1952 г.: *A polgári perrendtartásról* [За Гражданско-процесуалния кодекс]
3. Закон IV от 1959 г.: *A Magyar Köztársaság polgári törvénykönyve* [За Гражданския кодекс] (с промени и допълнения)
4. Закон V от 1972 г.: *A Magyar Köztársaság ügyészségéről* [За прокуратурата в Република Унгария] (с промени и допълнения)
5. Закон IV от 1978 г.: *A Magyar Köztársaság büntetőtörvénykönyve* [За Наказателния кодекс]
6. Закон XXII от 1992 г.: *A munka törvénykönyve* [За Трудовия кодекс]
7. Закон XI от 1987 г.: *A jogalkotásról* [За законодателството]
8. Закон LXIII от 1992 г.: *A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról* [За защитата на личните данни и разгласяването на данни от обществен интерес]
9. Закон XXXIV от 1994 г.: *A Magyar Köztársaság rendőrségéről* [За полицията]
10. Закон LXXX от 1994 г.: *Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről* [За служебните взаимоотношения в прокуратурата и за обръщането с данни, отнасящи се до съдебното преследване]
11. Закон XXXII от 1997 г.: *A határőrizetről és a Határőrségről* [За държавните граници и опазването им]
12. Закон XLVI от 1997 г.: *A Magyar Köztársaság bírósági szervezetéről és a bíróságok igazgatásáról* [За организацията и дейността на съдилищата]
13. Закон LXVII от 1997 г.: *A bírák jogállásáról és javadalmazásáról* [За правния статус и възнаграждението на съдиите]
14. Закон XIX от 1998 г.: *A büntetőeljárásról* [За Наказателно-процесуалния кодекс]
15. Закон XIX от 2004 г.: *A Vám- és Pénzügyőrségről* [За митниците]
16. Закон XXXVIII от 1992 г.: *Az államháztartásról* [За публичните финанси]
17. Закон IV от 1952 г.: *A házasságról, a családról és a gyámságról* [За брака, семейството и настойничеството].
18. Закон II от 1989 г.: *Az egyesülési jogról* [За свободата на сдружаването]
19. Закон XLIV от 1992 г.: *A Munkavállalói Résztulajdonosi Programról* [За програмата за участие на служителите в собствеността на предприятието]

20. Закон LV от 1993 г.: *A magyar állampolgárságról* [За унгарското гражданство]
21. Закон LIII от 1995 г.: *A környezet védelmének általános szabályairól* [За общите норми за опазване на околната среда]
22. Закон LXV от 1995 г.: *Az államtitokról és a szolgálati titokról* [За държавната и служебна тайна]
23. Закон XXXIII от 1989 г.: *A pártok működéséről és gazdálkodásáról* [За дейността и финансирането на партиите]
24. Закон IV от 1990 г.: *A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról* [За свободата на съвестта, вероизповеданията и религиозните култове]
25. Закон CXLV от 1997 г.: *A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a cégbíróági eljárásról* [За регистрирането и публичността на търговските дружества и за регистрационната процедура в съда]
26. Закон LXIX от 1999 г.: *A szabálysértésekről* [За правонарушенията]
27. Закон XLII от 1994 г.: *A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV tv. Módosításáról* [Промени и допълнения към Конституцията, отнасящи се до местното самоуправление]
28. Закон VII от 2006 г.: *A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény és az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról* [За промените и допълненията към Закон V от 1972 г. за Държавна прокуратура на Република Унгария и Закон LXXX за служебните взаимоотношения]
29. Решение на парламента 46/1994 (IX.3§) OGY: *A Magyar ÍKöztársaság Országgyűlésének házszabályáról* [За правилника за дейността на двете камари на Парламента на Република Унгария]

2) Заповеди на министри:

1. 5/1991 (IV.4) IM, Заповед на министъра на правосъдието: *A jogi szakvizsgáról* [За специалния изпит за юристи]
2. 15/1994 (VII.14) VM, Заповед на министъра на вътрешните работи: *A rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről* [За компетентността и подведомствеността на следствените органи на полицията]
3. 23/2003 (VI.24) VM-IM, Съвместна заповед на министъра на вътрешните работи и министъра на правосъдието, съгласувана с главния прокурор: *A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól* [За подробното регламентиране на разследванията и за документацията на следствените действия, различна от протоколите, съставяни от органите в системата на Министерството на вътрешните работи]
4. 17/2003 (VII.1) PM-IM, Съвместна наредба на министъра на финансите и министъра на правосъдието, съгласувана с главния прокурор: *A pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való*

rögzítésének szabályairól [За подробното регламентиране на разследванията и за документацията за следствените действия, различна от протоколите, съставяни от органите в системата на Министерството на финансите]

- 24/2004 (IV.23) PM, Заповед/Наредба на министъра на финансите: *A Vám-és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény végrehajtásáról* [За изпълнението на Закон XIX от 2004 г. за митниците]

3) Генерални инструкции, издадени от главния прокурор

- 7/1996 (ÜK.7) LÜ, Генерална инструкция на главния прокурор: *Az ügyész tagánjogi tevékenységéről* [За дейността на прокуратурата при гражданско-правни дела]
- 11/2003 (ÜK.7) LÜ, Генерална инструкция на главния прокурор: *A vádelőkészítéssel, a bünygyi nyomozások törvényességi felügyeletével és a vádemeléssel összefüggő ügyészi feladatokról* [За задачите на прокуратурата, свързани с подготовка на обвиненията, проверка на законосъобразността на наказателните разследвания и предаването обвиняемите на съда]
- Генерална инструкция на главния прокурор: *A büntetőbíróságok előtti ügyészi tevékenységről* [За дейността на прокуратурата при наказателното съдебно производство]
- 25/2003 (ÜK.12) LÜ, Генерална инструкция на главния прокурор: *A Magyar Köztársaság Ügyészsége szervezetéről és működéséről* [За организацията и дейността на прокуратурата на Република Унгария]

Отчетност, независимост и ефективност на прокурорите в Италия

Джузепе Ди Федерико

Ако един прокурор бъде задължен да избира делата си, от това следва, че може да избира и подсъдимите си. В това се състои най-опасното правомощие на прокурора: той ще избира хора, които счита, че трябва да преследва... Тук не става въпрос да се установи извършването на престъпление и след това да се издири извършителят му, а да се избере човекът и след това да се прегледат учебниците по право или следователите да се заловят за работа, за да му бъде приписано някое престъпление¹.

Главен прокурор на САЩ
Робърт Х. Джексън, 1940 г.

¹ Робърт Х. Джексън, *Федералният прокурор*, 24 Журнал на американското юридическо дружество (1940), на 19 стр.

I. Общи въпроси

Най-отличителните, уникални черти на италианската прокуратура са следните:

1. Прокурорите и съдиите принадлежат към един и същ корпус, наречен „магистратура“. Това означава, че те се набират по един и същ начин; могат да преминават от едната функция към другата, дори неколкостранно; имат едни и същи системи за професионално развитие и заплати; и съвместно избират общ Висш съвет на магистратурата (ВСМ), който напълно независимо взема решения по всички въпроси, отнасящи се до техния статус, от момента на първоначалното постъпване до пенсионирането¹.
2. Прокурорите се ползват със същите всеобхватни гаранции за външна независимост като съдиите. Някоя външна институция (нито Парламентът, нито изпълнителната власт, нито министърът на правосъдието) не може да дава нареждания на прокуратурата или да наблюдава дейността ѝ.
3. Прокурорите, като съдиите, *де факто* се повишават не въз основа на атестация за изпълнението на служебните си задължения, а според натрупания на служба стаж. Наистина законът предвижда, че и прокурорите, и съдиите, следва да преминават редовно професионално атестиране в хода на 40–45-те години, през които са на служба. Независимо от това ВСМ тълкува тези закони толкова широко, че реално всички прокурори (и съдии) достигат най-високото равнище в своето професионално развитие и заплащане (освен при много сериозни дисциплинарни наказания или наказателна отговорност).
4. Прокурорите, както съдиите, получават заплати и пенсии, които са значително по-високи от тези на други държавни служители; по-нататък нито изпълнителната, нито законодателната власт могат да оказват влияние върху увеличаването на заплатите им, които се определят периодично въз основа на благоприятен автоматичен механизъм (няма друга категория държавни служители, които да се ползват от подобно предимство).
5. Прокурорите, както съдиите, могат да бъдат премествани от една длъжност на друга единствено по тяхно желание (решение за преместване при дисциплинарно нарушение или несъвместимост се взема от ВСМ въз основа на съдебни и квази-съдебни процедури).
6. Прокурорите се ползват с обширни гаранции за вътрешна независимост. Вярно е, че работят в служби, които формално са йерархично структурирани, но законът и подзаконовите актове, приемани от ВСМ, предвиж-

¹ Терминът „магистрат“ има различни значения в различните страни. В Италия, както и във Франция, обозначава съдиите и прокурорите, докато в Испания се отнася до определено равнище в професионалното развитие на съдиите. В Обединеното кралство и Съединените щати той означава съдии, които изпълняват определени правораздавателни функции.

дат доста строги ограничения във връзка с упражняването на организационни или надзорни правомощия от страна на ръководителите на прокуратурите. Освен това всеки прокурор може да оспорва пред ВСМ (често успешно) всяко решение на административния ръководител на своята служба, ако счита, че то нарушава законите, подзаконовите актове или неговата оперативна самостоятелност.

7. Прокурорът може дори по свой почин да инициира и проведе наказателно разследване, ако счита, че някой гражданин е извършил престъпление.
8. Наказателният кодекс предвижда, че при провеждане на наказателно разследване полицията действа под изключителното, обвързващо ръководство на прокурора, който отговаря за делото.
9. Съгласно Конституцията прокурорите са длъжни да преследват всички престъпления (т. нар. принцип на задължителното наказателно преследване). Очевидно е, че такова задължение е реално непостижимо в която и да е страна, а дейността на прокурорите *де факто* се характеризира с доста широка свобода на преценка. Независимо от това фактът, че конституционната разпоредба относно задължителното наказателно преследване е формално обвързваща, има две важни последици, които си струва да отбележим в началото на доклада: (а) държавата е длъжна да заплаща всички разходи, които прокурорите считат за необходими при провеждането на своето разследване, без ограничение; каквото и да е ограничение се счита за нарушение на Конституцията; (б) прокурорите не носят отговорност за никое наказателно преследване или инициатива, които предприемат, дори след месеци или години тази инициатива да се окаже очевидно неоснователна. При всички случаи те могат успешно да твърдят, че са били подтикнати към действие поради подозрение за извършено престъпление.

В никоя друга страна с утвърдена демокрация прокурорите не упражняват толкова широки правомощия, при равна независимост и по-малка отчетност. Следва да бъде добавено, че някои аспекти на прокуратурата, описани по-горе, са остро критикувани с аргумента, че не осигуряват адекватна защита на гражданските права в наказателния процес и възпрепятстват ефикасното функциониране на системата на наказателното правораздаване. В действителност между м. декември 2005 г. и м. април 2006 г. влязоха в сила редица закони, частично променящи някои характеристики на прокуратурата, обобщени по-горе, въпреки че към датата на настоящия документ (средата на м. май 2006 г.) изглежда крайно невероятно тези реформи да бъдат приложени, при всички случаи не и в настоящата им форма. Затова в долното изложение ще опиша прокуратурата, както тя действаше досега. В края на документа ще опиша накратко съдържанието на реформите и ще посоча причините, поради които съдбата им е под такова съмнение.

Въпросите, свързани с независимостта, отчетността и ефективността на прокуратурата в Италия, не могат да бъдат разгледани отделно от въпросите, свързани със съдиите, тъй като те се набират по един и същи начин, могат да преминават от едната функция към другата и споделят общо развитие в кариере-

рата. На следващите страници, след кратко описание на формалната структура и дейности на прокуратурата, първо ще разгледам връзките между независимостта, отчетността и ефективността, които са общи за съдиите и прокурорите. След това ще разгледам въпроси, които се отнасят по-конкретно до прокуратурата. По-специално ще обърна внимание на:

- ▶ ролята на ВСМ,
- ▶ първоначално постъпване, професионално атестиране и професионално израстване на прокурорите и съдиите,
- ▶ заплатите, пенсиите и икономическите поощрения на прокурорите и съдиите,
- ▶ извънсъдебните дейности на прокурорите и съдиите и политическата им съотносимост,
- ▶ ролята на Министерство на правосъдието,
- ▶ конституционния принцип за „задължително наказателно преследване“ и практическите му последици,
- ▶ връзките между прокуратурата и актовете, уреждащи вътрешната им организация,
- ▶ функционалната връзка между прокурорите и съдиите.

II. Формална структура на прокуратурата и някои основни характеристики на ролята на прокурорите в наказателния процес

Ролята и дейността на прокуратурата и работещите в нея са уредени много подробно: в Конституцията, Наказателно-процесуалния кодекс, Наказателния кодекс, Закона за магистратите (*ordinamento giudiziario*) и други специални закони и подзаконови актове. Разпоредбите, посочени по-долу, ще бъдат най-пряко съотносимите при оценката на независимостта, отчетността и ефективността на прокуратурата.

Както е посочено в таблица 1, структурата на прокуратурата е отражение на общата структура на съдилищата:

- ▶ Една прокуратура (*Procura Generale presso la Corte di Cassazione*), която е функционално свързана с Върховния касационен съд². Тя няма функции по разследване, нито надзорни функции спрямо прокуратурите от по-ниските степени.
- ▶ 26 прокуратури (*Procure generali presso le Corti di appello*) са функционално свързани с 26-те апелативни съдилища. Територията, обхващаща местната подсъдност на апелативните съдилища, се нарича „distretto“.

2 Основната задача на Върховния касационен съд е касационната проверка на граждански и наказателни дела с цел осигуряване на единно тълкуване на закона в цялата страна.

- ▶ 166 прокуратури (*Procure della Repubblica*), които са функционално свързани с равен брой трибунали (*Tribunali*) или първоинстанционни съдилища. Тези прокуратури също са функционално свързани с 848 съдилища, които имат (силно) ограничена компетентност в наказателната област (*giudici di pace*); територията, обхващаща местната подсъдност на даден трибунал, се нарича „*circondario*“.
- ▶ 29 прокуратури за непълнолетни (*Procure della Repubblica presso il Tribunale peri i minorenni*), които са функционално свързани с равен брой съдилища за непълнолетни³.

И *Procure generali presso le Corti d'appello*, и *Procure della Repubblica* имат доста различен брой прокурори. В 166-те *Procure della Repubblica* са заети от 3 до 117 прокурори. Всички те имат главен прокурор. В тези, в които работят над 10 прокурори, има от един до девет вицепрокурори (*procuratori aggiunti*). Прокурорите, които не заемат ръководни длъжности, се наричат заместник-прокурори, или *sostituto procuratore*. В 26-те *Procure Generali presso le Corti d'Appello* са заети от 4 до 24 прокурори. Във всяка от тях има главен прокурор (*Procuratore generale di Corte d'Appello*) и в 18 от тях имат по един вицеглавен прокурор („*avvocato generale*“). *Procura generale* на Касационния съд се състои от Главен прокурор, Помощник главен прокурор (*Procuratore generale aggiunto*), 5 вицеглавни прокурора („*avvocati generali*“) и 65 прокурори. Прокурорите, които не заемат ръководна длъжност както на апелативно, така и на касационно ниво, се наричат „*sostituti procuratori generali*.“

През 1991 г. бе създадена специална прокурорска структура за по-ефикасна координация при разследването и преследването на престъпления, извършени от Мафията⁴. На национално равнище тя се състои от национална дирекция за борба с Мафията (*Direzione nazionale Antimafia*), която действа в рамките на *Procura generale presso la Corte di Cassazione*. Тя включва от ръководещ прокурор (*Direttore nazionale antimafia*) и 20 прокурори (*sostitui procuratori antimafia*). Изградени са и 26 районни звена за борба с Мафията (*Direzioni distrettuali antimafia*), които са специални поделения на 26-те *Procure della Repubblica*, свързани с 26-те *Tribunali*, находящи се в същите градове, в които са и 26-те апелативни съдилища.

Към м. юли 2005 г. общият брой щатни прокурорски длъжности на различните инстанции, определен със закон, е 2 408. От тях 227 длъжности са вакантни поради различни причини, например забавяния в процеса на набиране или командироване в други държавни органи по молба на самите прокурори. Законът също предвижда 1 865 хонорувани прокурори, които служат в най-ни-

3 Съдилищата за непълнолетни разглеждат наказателни дела, свързани с юноши на възраст между 14 и 18 години. Лицата под 14 години не носят наказателна отговорност, независимо от тежестта на извършеното деяние.

4 Постановлението-закон от 20 ноември 1991 г., № 367. Постановлението-закон (*decreto legge*) е квази-законодателен акт, постановен от изпълнителната власт, който има действие 60 дни от постановяването, но действието му се прекратява, ако не бъде одобрен от Парламента в този срок. Законодателното постановление (*decreto legislativo*) е форма на делегирано законодателство, при която изпълнителната власт постановява подзаконовни актове въз основа на указания, съдържащи се в *legge delega*, или закон, приет от Парламента.

ските нива в прокуратурата.⁵ Броят на магистратите, заемащи щатна съдийска длъжност, е три пъти по-голям от броя на щатните прокурори (7 053 по закон, при 637 вакантни бройки).

Прокуратурата притежава монопол над наказателното разследване. Щатните прокурори изпълняват следствени и съдебно-експертни функции както в рамките на първата, така и на въззивната инстанция. Хоноруваните прокурори не изпълняват следствени функции и като цяло имат съдебно-експертни функции само по дела с ниска степен на обществена опасност. На въззивно ниво е относително рядко да се повторят действията по разследването.

На първа инстанция прокурорите започват разследване при сезиране от страна на полицията, граждани, частни и публични организации. Те могат самостоятелно да започнат разследване, когато сметат, че е извършено престъпление⁶. Полицията е длъжна „незабавно“ да съобщи на прокуратурата за всички престъпления, които са ѝ станали известни⁷. Специални полицейски звена (*polizia giudiziaria*) са разположени в близост до прокуратурата и провеждат разследвания под близкия надзор на прокурора, който също решава конкретно за всеки случай какви следствени действия да бъдат предприети.

Териториалната компетентност на прокурорите при извършването на съдебно-експертни дейности е същата като на съдилищата, към които службите са функционални прикрепени. Обхватът на териториалната компетентност при разследванията обаче не е ограничен; т.е. те могат да провеждат разследвания на цялата територия на страната, а също и в чужбина (разбира се, при спазване на ограниченията, налагани от други страни). В Италия прокурорите могат да разследват членове на Сената и на Камарата на представителите без предварително разрешение. Но ако въз основа на установеното сметат, че е необходимо ограничаване на свободите на избран представител (личен обиск и претърсване, задържане, подслушване и т.н.), необходимо е разрешение от Парламента⁸.

Специално звено към първоинстанционния съд, наричано „съдия по предварителните разследвания“ (*giudice per le indagini preliminari*), има специалната задача да осигури, че разследванията се водят в съответствие със закона и поспециално да дава разрешения за всички ограничавания на личните свободи на заподозрените, например предварително задържане (което не може да надвишава 6 години), домашен арест, претърсване, изземване и пр. Решенията на *giudice per le indagini preliminari*, които ограничават личните свободи на заподозрения, могат да бъдат обжалвани както пред специален тричленен състав (*tribunale del riesame*), така и пряко пред Върховния касационен съд по правни съображения.

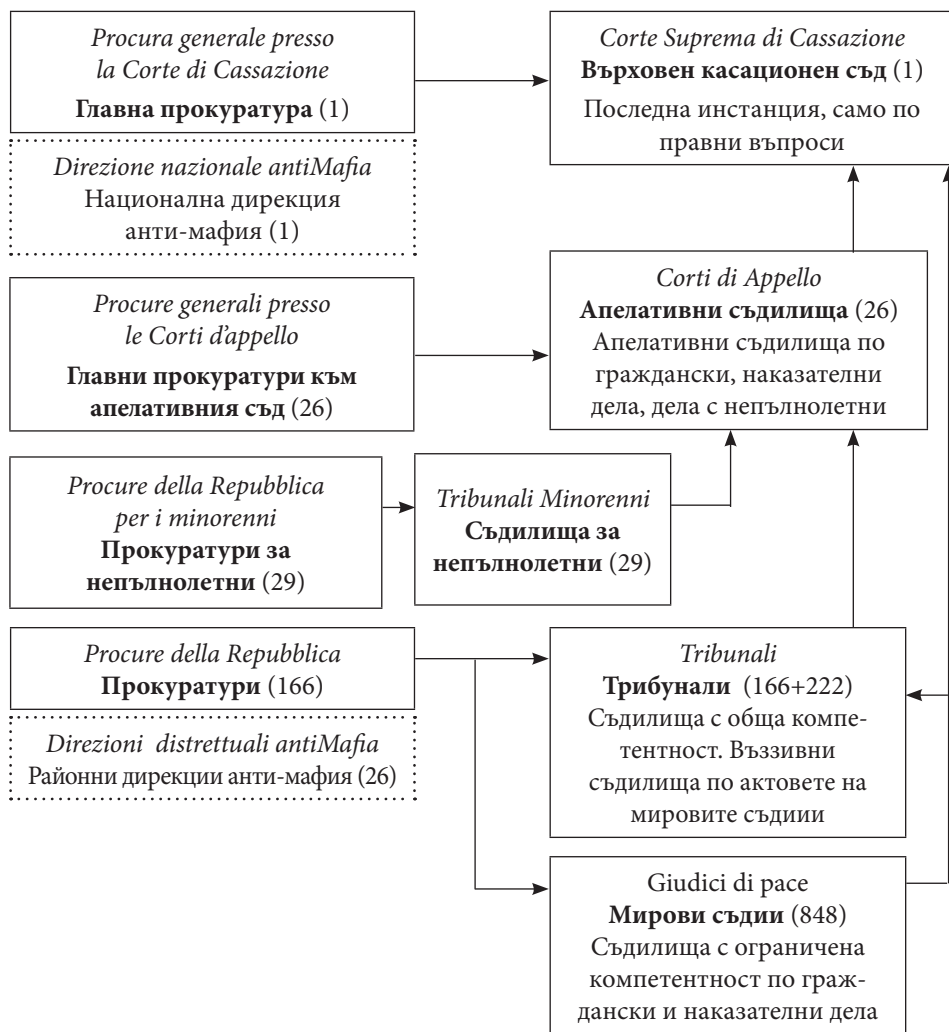
5 Те биват назначавани от ВСМ с тригодишен мандат, който може да бъде подновен само веднъж.

6 *Codice di procedura penale* [Наказателно-процесуален кодекс] [наричан по-долу *Наказателно-процесуален кодекс*], чл. 330.

7 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 347.

8 *La Costituzione della Repubblica Italiana* [Конституция на Република Италия] [наричана по-долу *Конституция*], чл. 68.

Друго специално звено към първоинстанционните съдилища е така нареченият „съдия по предварително изслушване“ (*giudice dell'udienza preliminare*), който взема решения по искания на прокурорите за прекратяване на дело или за предаването на обвиняемия на съд. Поради конституционната разпоредба за задължително наказателно преследване прокурорите не могат при каквито и да е обстоятелства да решават самостоятелно дали да прекратят едно дело. И на първоинстанционно, и на въззивно ниво прокурорите могат да обжалват актовете на съда без ограничение, включително оправдателните присъди или частичното отхвърляне на санкциите, поискани от самия прокурор.



III. Висш съвет на магистратурата (КСМ)

С цел защита на независимостта на съдебната власт италианската Конституция, приета през 1948 г., предвижда, че всички решения във връзка с прокурорите и съдиите, от първоначалното им постъпване до пенсиониране (набиране, повишаване, определяне на заеманата длъжност, преместване, дисциплинарна отговорност, невъзможност да бъдат изпълнявани служебни задължения и т.н.) са от изключителната компетентност на Съвета, който се състои основно от магистрати (т.е. съдии и прокурори), избрани от своите колеги. По-конкретно е предвидено, че две трети от членовете трябва да бъдат магистрати, а една трета да се назначават от Парламента от средите на научни работници по право и юристи с 15 години професионален стаж. Предвидено е също, че КСМ се председателства от президента на републиката – който рядко участва в заседанията на КСМ – и сред членовете му са председателят на Върховния касационен съд и Главният прокурор към касационната прокуратура. Целият състав на заеманите изборна длъжност се подновява на всеки четири години⁹. В допълнение към тримата членове по право, понастоящем осем членове са избрани от Парламента, а 16 от прокурорите и съдиите.

КСМ взима всички решения на пленарни заседания¹⁰, с изключение на дисциплинарни актове, за които е предвиден специален състав на КСМ (*sezione disciplinare*). Този състав се състои от шестима членове на КСМ, избрани от пленарната сесия – четирима представители на магистратите и двама на Парламента. Решенията на дисциплинарния състав са твърде многобройни, за да бъдат анализирани в настоящото изложение¹¹. Актовете във връзка с дисциплинарни нарушения на съдии и прокурори са основани на една доста неясно формулирана норма, която оставя място за обширна преценка¹². Дисципли-

9 Структурата и функциите на КСМ са уредени в чл. чл. 104 – 107 от Конституцията.

10 Повечето от решенията на КСМ по въпроси, свързани със статута на прокурорите (и съдиите), се взимат след отчитане на съвещателното мнение на компетентния окръжен съвет (*Consiglio giudiziario*), т.е. по района на апелативния съд, в който прокурорът (или съдията) работи. Съществуват 26 окръжни съвета, по един в района на всеки апелативен съд. Всеки съвет се председателства от председателя на апелативния съд и включва главния прокурор на съда и осем магистрати (прокурори и съдии), избрани от колегите си от прокуратурите или съдилищата в района.

11 За изясняване дейността на дисциплинарния състав вж. Дж. Ди Федерико, *Назначаване, професионално атестиране, професионално развитие и дисциплинарна отговорност на съдиите и прокурорите в Италия*, в: „Назначаване, професионално атестиране, професионално развитие и дисциплинарна отговорност на съдиите и прокурорите в Европа: Австрия, Франция, Германия, Италия, Холандия и Испания“ (Дж. Ди Федерико, изд. 2005 г.), Изследвания IRSIG-CNR, на стр. 151–153. **Пълният текст на тази книга може да бъде намерен в Интернет страницата на Изследователския институт по съдебните системи на Националния съвет за изследвания в Италия на адрес www.irsig.cnr.it.**

12 Тази норма предвижда, че магистратите са субект на дисциплинарна отговорност и им се налагат санкции, когато „не изпълняват задълженията си и поведението им на и извън слу-

нарните санкции включват мъмрене, порицание, загуба на стаж за срок до две години, отстраняване или освобождаване от длъжност.

ВСМ също организира широкообхватни програми за първоначално и текущо обучение на прокурори и съдии, а не само за прокурори¹³.

От избирането на първия ВСМ пред 1959 г. ролята му прогресивно се разширява отвъд границите на формалното кадрово управление на съдебната власт. Това генерира постоянни конфликти с други клонове на властта, включително президента на републиката¹⁴. В общи линии ВСМ действа въз основа на презумпцията, че той е компетентен да определя значението на независимостта на съдебната власт, практическите последици от нея и как да я защитава от изпълнителната и законодателната власт, от една страна, и с оглед на служебните отношения между и в рамките на прокуратурите (и съдилищата), от друга.

Мнозинството от членовете на ВСМ са съдии и прокурори, избрани от своите колеги. В допълнение избирателната система, използвана от 1968 г., прави ВСМ изключително чувствителен спрямо груповите интереси на магистратите и настойчив да изпълнява политиките, застъпвани от мощния професионален съюз на магистратите (*Associazione Nazionale Magistrati Italiani*), особено политиките, съгласувани между отделните му фракции¹⁵.

жебното място ги прави недостойни за доверието и уважението, с което един съдия следва да се ползва или пък застрашават престижа на магистратите.“ Кралски декрет от м. май 1946 г., № 511, чл. 18.

- 13 Първоначалното обучение е с продължителност 18 месеца. За описание на организацията и съдържанието, вж. Ди Федерико, по-горе бележка № 13, стр. 137-38. **Дейностите в областта** на текущото обучение са интензивни. През 2004 г. например бяха организирани 49 семинара с продължителност от два до три дни. Над 4 000 магистрата взеха участие. Шестнадесет семинара бяха открити за участие на съдии и прокурори от други страни. Нито един семинар не бе изключително за прокурори. Формалното признание, че съществува различие в професионалната „култура“ на двата компонента в магистратурата, би било в разрез с политиките на ВСМ.
- 14 Например конфликти с президента на републиката в качеството му на председател на ВСМ имаше през 1968 г. и 1985 – 86 г., когато съответно президентите Сарагат и Косига направиха опит да възпрепятстват ВСМ да вземе решения по въпроси, които са от изключителната компетентност на Парламента или на изпълнителната власт. През м. юли 2005 г. ВСМ взе решение да изрази, отново по своя инициатива, мнения и критики относно законодателните инициативи на членове на Парламента по въпроси, свързани с правораздаването, и по този начин провокира остра реакция от страна на председателите на Сената и на Камарата на представителите. Но реакцията не произведе търсения ефект: заместник-председателят на ВСМ незабавно изпрати официално публично писмо до Сената, в което потвърди правото на ВСМ да изразява мнения и да критикува законодателни инициативи, свързани с правораздаването, независимо дали изхождат от изпълнителната власт или от Парламента. Прогресивното нарастване на правомощията на ВСМ тече успоредно с разширяването на броя на служителите му (понастоящем той е 250 души). Френският ВСМ има само 11 служители.
- 15 От 1959 г. до 1968 г. висшите магистрати бяха свръхпредставявани и избрани единствено от своите колеги. Избирателната система бе променена през 1967 г. и от 1968 г. насам висш магистрат не може да бъде избран във ВСМ без електоралната подкрепа на долустоящите магистрати. Няма друг Върховен съвет на магистратурата в континентална Европа (напр. Франция, Испания, Португалия), където да има такова преимущество на членове, избрани от магистрати, нито пък избирателен закон, който така да мотивира членовете на ВСМ да представляват интересите на по-нисшите рангове в съдебната система. За да бъде напълно оценен този аспект и неговите последици за реалната работа на ВСМ, следва да бъде отбеля-

Четири от политиките, застъпвани съвместно от различните фракции на професионалния съюз на магистрати от 60-те години на 20 в. досега, които се изпълняват по различни начини от мнозинството ВСМ, са съотносими към настоящата тема. Изпълнението на тези принципи се очертава ясно при проследяване на дейността на ВСМ през последните 40 години.

- (a) професионалното атестиране по същество на прокурорите (и съдиите) само по себе си се счита за заплаха за независимостта на съдебната власт. Поради това при тълкуването на закони относно повишаването ВСМ следва да използва дискреционните си правомощия, за да премахва разликите при оценяването на прокурорите (и съдиите), освен при случаи на очевидни и сериозни нарушения на служебните задължения от страна на прокурор или съдия.
- (b) надзорните правомощия на ръководителите на прокуратурите (и на председателите на съдилища) следва да бъдат ограничени и наблюдавани строго от ВСМ, а оперативната самостоятелност на отделните прокурори следва да бъде защитавана и насърчавана;
- (c) ВСМ има право да защитава независимостта и образа на безпристрастност на прокурорите и съдиите, като публично порицава представители на изпълнителната власт, на Парламента или други политици, когато мнозинството от ВСМ счита, че техни инициативи, публични изявления или становища са обидни за магистратите.
- (d) ВСМ има право да изразява становища, критики и да прави предложения не само относно всички законопроекта, внесени в Парламента от изпълнителната власт или от народните представители, но също и във връзка с изменения и допълнения на тези законопроекта, направени в хода на парламентарните дебати.

Последиците от (a) и (b) ще бъдат обсъдени по-долу. Във връзка с дейността на ВСМ (c) никой законов акт не дава на ВСМ правомощието да изразява подобни порицания. Тук не е мястото да обсъждаме дали в една парламентарна система е легитимно ВСМ, председателстван от президента на републиката, да се произнася неодобрително във връзка с критики относно поведението на магистрати, изразени от министър-председателя или представители на изпълнителната власт. Би следвало да отбележим, че повечето неодобрения бяха в отговор на остра критика, направена от министър-председателя и други министри, по повод инициативи за наказателно преследване, предприети от прокурори.

Подобни неодобрения, пораждащи широк медиен отзвук, изпълняват двойна функция. Те информират обществото, че министър-председателят или други влиятелни политици правят опит да смутят прокурорите и уверяват последните, че ВСМ, организацията, която в много отношения определя бъдещия

зано, че мнозинството от членовете на ВСМ (понастоящем 16 от 27) са магистрати, избрани, за да представляват една от четирите фракции на професионалния съюз на магистратите (*Associazione Nazionale Magistrati Italiani*). В действителност през последните 30 години всички магистрати, избрани във ВСМ, преди това години наред бяха активни и видими лидери както на професионалния съюз на магистратите, така и на една от фракциите му.

им професионален статут, подкрепя инициативите им и защитава „външната им независимост“. В някои случаи солидарността на ВСМ с позицията на прокурорите преминава отвъд неодобрението, като се придружава и укрепва посредством отразявани в медиите посещения на официални делегации, съставени от членове на ВСМ, в прокуратури¹⁶.

IV. Набиране, професионално оценяване и професионално израстване на прокурорите и съдиите

A. Набиране и повишаване на прокурори и съдии

Както в други страни от континентална Европа и в Италия набирането на щатни магистрати се извършва въз основа на публични конкурсни изпити, на които могат да се явяват лица с юридическо образование и „добри морални качества“. Този начин на набиране на съдии и прокурори се счита за най-добрия с оглед гарантиране на безпристрастен подбор, допринасящ за по-добрата защита на независимостта на съдебната власт.

ВСМ решава кои кандидати да бъдат допуснати до конкурса и назначава изпитните комисии, които се председателстват от високопоставени представители на съдебната власт и се състоят основно от магистрати и университетски преподаватели по право. Предходен юридически стаж не се изисква, нито пък такъв се оценява в хода на подбора. Кандидатите за входните изпити се подбират въз основа на общите им институционални познания в няколко отрасли на правото, проверявани в рамките на писмен и устен изпит. Реално това е единствената система за набиране на щатни магистрати в Италия¹⁷. Мнозинството от кандидатите, успешно явяващи се на конкурса, са на възраст между 25 и 27 години.

Този модел на подбор – в Италия, както и в други страни от континентална Европа – се основава на презумпцията, че магистратите, назначени по този начин, ще развият професионалната си компетентност и ще бъдат културно социализирани в рамките на съдебната структура, в която се очаква да останат

16 Най-скорошното решение от такова естество е от 16 февруари 2005 г. Неодобрението бе във връзка с критиката от страна на министър по повод някои наказателни инициативи на главния прокурор във Верона. Делегацията на ВСМ отиде във Верона, за да изрази пряко солидарността и подкрепата на ВСМ пред всички прокурори в този район.

17 Единственото твърде ограничено изключение е назначаването поради „изключителни заслуги“ на университетски преподаватели и юристи с 15 години професионален стаж като съдии във Върховен касационен съд. Понастоящем само шест от 375 съдии във Върховния касационен съд са назначени по този начин. Във Франция, например, около 20 процента от щатните магистрати се набират от средите на правните или свързаните с тях професии. Вж. A. Mestitz, *Selezione e formazione dei magistrati e degli avvocati in Francia* (1990 г.), стр. 208–209.

и наистина обикновено те остават там до последния ден на трудовия си стаж, като израстват в професията посредством последователни оценки, отчитащи старшинството и заслугите им по различни начини (както ще видим, в Италия системата претърпя значителни промени). Този модел за набиране на кадри и професионално израстване като цяло е същият като възприетия за по-висшите рангове в националните министерства. Поради това съдебните системи в континентална Европа често биват наричани „бюрокраичните съдебни власти“¹⁸.

В Италия, както и в другите страни от континентална Европа, младите дипломирани юристи, които нямат предходен професионален опит, не се назначават, за да попълнят конкретни вакантни длъжности в конкретна прокуратура (или съд). По-скоро те се набират през определени периоди от време, за да заемат овакантираните междуременно длъжности в целия магистратски корпус. Едва след набиране и първоначално обучение ВСМ ги разпределя към конкретна прокуратура (или съд) на първа инстанция, за да заемат дадена вакантна длъжност. След това те могат да поискат преместване от един съд или прокуратура в друг/а и когато бъдат повишени, да бъдат назначавани на други вакантни длъжности на по-високи равнища в йерархията.

Редовното атестиране на прокурорите и съдиите в хода на продължителната им служба е основна организационна черта на съдебните системи в континентална Европа, които набират кадри измежду завършилите право без предходен професионален стаж¹⁹. Атестирането обслужва редица функции: най-напред потвърждава, че младите магистрати реално са придобили необходимата професионална компетентност, а след това, че най-квалифицираните измежду тях се избират за заемане на вакантните длъжности на по-високите равнища от йерархията. Накрая, но не по значение, атестирането гарантира, че магистратите запазват своята професионална квалификация в течение на дългия си стаж (в Италия, 40-45 години) и до пенсиониране (наскоро задължителната пенсионна възраст в Италия бе увеличена на 75 години).

По традиция и до средата на 60-те години на 20 в. в Италия бяха провеждани седем атестации в рамките на системата за професионално израстване, но само две бяха високо конкурентни и подборни: при назначаването за магистрат на апелативно равнище и още едно – на касационно равнище. Изпълнението на служебните задължения бе атестирано от комисии, съставени от високопоставени магистрати, въз основа на писмените свидетелства за работата на кандидатите (становища, пледоарии и т.н.)²⁰. Трите последващи стъпала в системата за професионално израстване (представляващи едва 1.18% от всички длъжности в структурата на съдебната система, вж. таблица 2, рангове 5, 6 и 7) по правило се предоставяха, при липса на невъзможност или достигане на максимална пенсионна възраст, въз основа на правилата за старшинство на касационен магистрат.²¹

18 За илюстрация на характеристиките на бюрокраичните съдебни власти, вж. Дж. Ди Федерико, *Италианската съдебна професия и бюрокраичната ѝ среда*, 1 Юридически претлед (1976 г.) [The Italian Judicial Profession and Its Bureaucratic Setting, 1 JURIDICAL REVIEW], стр. 40

19 Вж. Ди Федерико, бележка 13 по-горе

20 Вж. Ди Федерико, бележка 20 по-горе

21 В бюрокраичните съдебни системи в организационно отношение ролите на служителите

Данните от изследванията ни сочат, че преди средата на 60-те години на 20 в. около 50% от магистратите са прекратявали работа при навършване на 70 години като апелативни магистрати и сравнително голям брой от тях са достигали това равнище едва в последните години преди пенсиониране. В края на 50-те и началото на 60-те години тази система била широко критикувана от мнозинството магистрати (преди всичко тези, които все още е трябвало да преминат през силно подборните конкурсни стъпала) с аргумента, че професионалното оценяване въз основа на писмени становища, провеждано от ограничен брой по-възрастни, високопоставени магистрати (*magistrati di cassazione*), възпрепятства вътрешната независимост в съдебната система и налага сред по-нисшите магистрати масово разпространен конформизъм спрямо „консервативния“ елит в съдебната власт, който е влязъл в професията през 20-те и 30-те години, по време на фашисткия режим²².

В. Повишаване без атестация

Законите, които уреждаха системата за повишаване до средата на 60-те години, бяха изменени радикално от Парламента в периода 1966 – 1973 г. под натиска на ВСМ, мощната Асоциация на магистратите, и с подкрепата на левите партии (най-вече многобройните народни представители на Италианската комунистическа партия). Новите закони също предвиждат атестиране на изпълнението на служебните задължения на всички етапи в кариерата, но дават на ВСМ широка преценка при тълкуването на закона. Системата за избор на магистрати във ВСМ вече бе изменена, както бе описано по-горе, и по този начин $\frac{2}{3}$ от Съвета станаха много отзивчиви към очакванията на своите колеги. Резултатът е, че новите закони, уреждащи професионалното израстване на магистратите, бяха тълкувани от ВСМ с такова самодоволство, че *де факто* се стигна до отказ да бъде налагана каквато и да е форма на професионално оценяване. По този начин дори магистрати, които си взимат продължителен отпуск, за да изпълняват други дейности в изпълнителната или законодателната власт, получават повишение до най-високите нива „поради заслуги към съдебната власт“.²³ Докато в други страни от континентална Европа ръководителите на прокуратурите (и на съдилищата) все още играят ключова роля при оценяване на изпълнението на служебните задължения,²⁴ в Италия, в съответствие с политиката на професионалния съюз на магистратите и неговите пред-

са подредени в йерархична система от рангове, на които отговарят различни степени на материални и психологически придобивки. Съществуват много специфични взаимовръзки между йерархията от рангове и юрисдикционната йерархия на съдилищата, в смисъл че съдиите, повишени в по-висок ранг, трябва да бъдат назначавани в съдилища, които стоят по-високо в юрисдикционната стълбица, или в по-нисши съдилища и длъжности единствено в ръководно качество (напр. като председател на по-нисш съд). Тази система все още съществува в някои страни от западна континентална Европа (напр. Франция, Испания, Португалия, Германия), но както ще видим по-нататък, в Италия тя бе променена съществено.

22 Дж. Фреди, *Tensioni e conflitto nella magistratura* (1978), стр. 115–147.

23 Вж. подраздел Е по-долу; Вж. също бележка 36 по-нататък.

24 Вж. Ди Федерико, по-горе бележка 13.

ставители във ВСМ, тяхната роля при професионалното оценяване е загубила първоначалното си значение²⁵.

Понастоящем и през последните 30 години атестирането на кандидатите с минимални изисквания за старшинство, за да се състезават за повишаване до различните нива в съдебната йерархия, вече не се прави въз основа на писмени или устни изпити или оценка на тяхната писмена служебна работа, а на „глобална“ оценка на изпълнението на служебните им задължения, определена от ВСМ.²⁶ В отсъствието на тежки дисциплинарни нарушения или извършени престъпления всички кандидати, които имат изискуемия стаж, получават повишение. Нещо повече – тези, които са повишени при липсата на вакантни длъжности, получават всички икономически и символични предимства на новия ранг, но *pro tempore* продължават да изпълняват служебните си функции на предишния ранг.²⁷ На практика повечето от тях никога няма да постъпят на висшестоящата съдебна длъжност, която отговаря на новия им ранг в кариерата. С други думи щом издържи входния изпит, който проверява неговите/нейните познания в различните отрасли на правото, младият дипломиран юрист може да бъде сравнително спокоен, че просто времето ще го отведе след 28 години и без последващи проверки на професионалната квалификация до върха на съдебната кариера, като в средата на 60-те години той е бил запазен едва за малко над 1% от магистратите. Докато едва около 100 магистрата са достигали горните равнища на служба в средата на 60-те години (и всички са заемали по-високата длъжност, формално съответстваща на високия им ранг в професията), сега техният брой последователно се установява на над 1 500 (и, разбира се, повечето все още изпълняват длъжността си на по-ниските равнища в съдебната йерархия).²⁸

Промените, въведени в системата, доведоха до значими промени в системата за кадрово управление на магистратите (прокурори и съдии). По-долу ще обобщим само тези, които са относими при обсъждането на независимостта на съдебната власт: тоест по-голямата свобода на ВСМ при вземането на решения, които дълбоко засягат очакванията на прокурорите и съдиите; икономическия статут на магистратите; и ръстът в извънсъдебните дейности.

25 Пак там, стр. 137-142.

26 Пак там.

27 По този начин една от основните традиционни характеристики на западните континентални съдебни бюрокрации, обобщена в бележка 23 *no-gore*, бе радикално променена в Италия.

28 Към септември 2002 г. например процентът на магистратите със среден и висок ранг, заемачи длъжност, която формално съответства на ранга им в професията, бе сравнително нисък, като съставляваше едва 5.5% (89 от 1 560) от апелативните магистрати, 1.6% (24 от 1 533) от втория най-висок ранг (*magistrati di cassazione*) и 7.9% (90 от 1137) от най-високия ранг в кариерата (*magistrati di cassazione con funzioni direttive superiori*).

С. Преместване на прокурорите

Едно от средствата за защита на независимостта на съдебната власт е забраната за преместване на съдии от една длъжност на друга без тяхното съгласие²⁹. За разлика от други страни конституционният принцип, забраняващ преместването³⁰, се прилага не само спрямо съдиите, но и спрямо прокурорите. Нещо повече, през последните 30 години неговият обхват се разшири значително.

Както вече бе посочено, повишаването в ранг няма за последица – и *de facto* изключва – възлагането на магистратите на съдебни функции, различни от изпълняваните преди повишението. В действителност те продължават да изпълняват предходните си функции. Когато вакантните съдебни длъжности отговарят на новия им ранг в кариерата, те могат да кандидатстват за тях, ако желаят. По този начин принципната забрана за преместване вече обхваща целия професионален път на магистратите, от самото им постъпване след края на началното обучение. Подборът на магистрати, които да заемат вакантните съдебни длъжности, запазени за по-високите рангове, винаги е ограничен до онези, които кандидатстват доброволно. С други думи, служебното назначаване на съдии и прокурори на вакантни длъжности фактически е възможно единствено при първоначалното назначаване на новопостъпващи магистрати. Този, който е напълно доволен от първата си длъжност, след началното обучение може да запази през идните 45 години, като същевременно стъпка по стъпка бива повишаван до най-високия ранг.

Д. Независимост и по-голяма свобода на преценка на ВСМ при решения, засягащи очакванията на прокурори и съдии

Подробното атестиране на работата, по-рано провеждано неколккратно в хода на цялото професионално развитие, обикновено предоставя конкретна информация относно професионалните и лични качества на магистратите, която силно ограничава свободата на преценка при всички решения, касаещи не само повишаването, но също преместването и определянето на конкретната длъжност.

Фактическото премахване на професионалното атестиране по същество (кое-то в момента се изготвя като похвала) увеличи свободата на преценка на ВСМ при вземането на решения за преместването и определянето на заеманите длъжности. По правило тези решения носят емоционален заряд за магистратите, евентуално съзтезаващи се за по-желана месторабота или важна длъжност (например ръководител на прокуратура в по-голям град). Проучванията ясно сочат, че през изминалите 30 години италианските магистрати са осъзнали нуждата от култивиране на взаимоотношения с лицата, взимачи решения

²⁹ Конституция, чл. 107.

³⁰ *Пак там*.

във ВСМ, ако искат да постигнат стремежите си по тези въпроси. Прочитът на протоколите от пленарните заседания на ВСМ разкрива конфликтите, които често възникват между представители на различните фракции на професионалния съюз на магистратите в подкрепа на своите избиратели, особено във връзка с назначаването на важни и желани длъжности³¹. По тази причина почти всички магистрати стават членове на професионалния съюз и една от фракциите му. Поради силната връзка между политиката на съюза на магистратите и представителите му във ВСМ съществува висока степен на конформизъм у магистрати по отношение на политиките, съгласувани между четирите фракции. Малцината магистрати, които с дела или думи са пренебрегнали общите политически ценности на съюза, неизменно са срещали незачитане на своите искания и желания от страна на ВСМ³².

Е. Независимост и извънсъдебни дейности

В „бюрократичните съдебни системи“ на континентална Европа представителите на съдебната власт (в този случай съдиите и прокурорите) имат право, както и другите държавни служители, да извършват редица несъдебни дейности при пълна или непълна заетост: в други национални органи или органи на местната власт, в европейски или международни организации, като изборни членове на национални или местни законодателни органи и т.н. Често извънсъдебните дейности носят допълнителни доходи. Получаването на услуги и позиции от лица, които са извън съдебната система, осигуряващи финансови или други ползи, представлява само по себе си проблем за независимостта на съдебната власт и самия образ на безпристрастността ѝ.

Извънсъдебните дейности на прокурорите и съдиите се увеличили по брой, вид и продължителност от 1970 г. насам, когато стана ясно, че ВСМ ще повишава до най-висок ранг дори магистрати, които не са изпълнявали правосъдни функции от десетилетия³³. Извънсъдебните дейности, извършвани при

31 Дж. Д. Федерико, *Lottizzazioni correntizie e politicizzazione del SCM: quali rimedi*, 2 QUADERNI COSTITUZIONALI, (1990), стр. 69–87. Читателят може би се чуди каква роля играят членовете, избрани от Парламента (една трета от Съвета) в процеса на взимане на решения. Когато представителите на четирите фракции на професионалния съюз на магистратите не могат да постигнат съгласие, тази група обикновено подкрепя една или повече от фракциите. Позицията им като взимачи решения е слаба, не само защото са сравнително малобройно малцинство, но също така и защото често имат различна насоченост, тъй като са избрани от Парламента въз основа на споразумение между политическото мнозинство и малцинство, които са ги избирали.

32 Например вж. раздел VII по-долу; за литература по въпроса, вж. бележка 76 по-долу.

33 Някои от повишаванията, направени от ВСМ в началото на 70-те години, премахнаха всякакви съмнения или остатъчна въздържаност, които магистратите може да са имали по въпроса и ясно им показаха предимствата в търсенето на престижни и доходоносни извънсъдебни назначения. Оскар Луиджи Скалфаро, който по-късно стана президент на републиката, и Брунето Бучарели Дучи бяха сред малцината магистрати, избрани в Парламента преди това. Те бяха избрани съответно през 1946 г. и 1948 г., още като съвсем млади магистрати, в началото на своята кариера. Впоследствие винаги бяха преизбирани за народни представители. До средата на 70-те години не бяха постигнали напредък в ка-

пълна или непълна заетост от италианските магистрати през последните 30 години, наброяват десетки хиляди. В последните десетилетия особено един вид дейност доведе до опасно размиване на границите между съдебната власт и политическата класа: извънсъдебното ангажиране на представители на съдебната власт в активната партийна политика.

На изборите, проведени през 1994 г. и 1996 г., над 50 магистрати поискаха и получиха от ВСМ отпуск, за да се кандидатираат като представители на различни политически партии. Двадесет и двама от тях бяха избрани през 1994 г., а през 1996 г. – 27. В последните 10 години двама магистрати бяха избрани за областни управители; за същия период няколко магистрата станаха министри, заместник държавни секретари, кметове на малки и големи градове, избраници в областни или общински събрания и оглавиха различни клонове на местното управление. В началото на 90-те години магистрат бе избран за национален секретар на политическа партия (*Partito Social Democratico*).

Размиването на границите между магистратите и политическата класа не се разкрива изцяло чрез отчитане на сравнително високия брой магистрати, които проявяват активност в партийната политика. На първо място броят на магистратите, поддържащи отношения с различни политически партии, за да получат така желаните длъжности, е доста по-голям от броя на тези, които успяват. Второ, много извънсъдебни длъжности с по-малко значение (началник на кабинет в министерство, заместник-министър, високи постове в различните министерства, главни секретари на министри и заместник-секретари, членове на законодателни отдели в различни министерства и консултанти в парламентарни комисии) могат да бъдат получени в по-голяма или по-малка степен чрез пряката препоръка на различни политически партии. Обикновено те се превръщат – или поне са търсени и възприемани от магистратите като такива – в стъпала към спечелването на политически кредит и партийна подкрепа, нужни за получаването на още по-желани извънсъдебни длъжности.

Друг тревожен аспект във взаимовръзката между независимостта на съдебната власт и назначаването или избирането на прокурори (и съдии) за активна роля в партийната политика е, че в края на своя мандат прокурорите (и съдиите) обикновено се връщат към предходните си съдебни длъжности и дори могат да се озоват в позиция да провеждат наказателно преследване или да съдят политици, чиито убеждения са противоположна на политическата партия, която са представлявали по-рано³⁴.

риерата в съдебната система. През 1973 г. бяха повишени в ранг с обратна сила от ВСМ през всичките последователни стъпки до върха на съдебната йерархия поради „заслуги към съдебната власт“, без и един ден да са изпълнявали някаква функция в системата за период от над 25 години. Материалните и нематериалните облаги, които магистратите получават, когато бъдат избрани за народни представители, са значителни (напр. получават двойна пенсия; до 1991 г. получаваха заплата като народен представител, но също и заплата като магистрат).

34 Вж. напр. Дж. Ди Федерико, *Se il giudice è un ex onorevole del PCI*, *Il RESTO DEL CARLINO*, 28 ноември 1999 г.; Дж. Ди Федерико, *Quel giudice molto Onorato e molto PCI*, *Il RESTO DEL CARLINO*, 6 декември 1999 г.

Защо политическите партии и лидери в Италия са по-заинтересовани в сравнение с други страни да предоставят на представителите на съдебната власт длъжности, свързани с политическо представителство, или други желани позиции, които биха могли да им предложат? Един известен представител на съдебната власт, Адолфо Берия Даржентин, двукратен ръководител на професионалния съюз на магистратите, веднъж даде показателен отговор. Коментирайки първите избори, на които значителен брой съдии и прокурори бяха избрани за народни представители, той каза: „Истинското обяснение е, че политическите партии са убедени, горе-долу основателно, че магистратската длъжност представлява реална, тежка, често брутална мощ... и затова е удобно да имат персонализирани канали за комуникация с нея“³⁵.

Г. Независимост, възнаграждения, пенсии и допълнителни облаги при пенсиониране

Една от най-очевидните последици от наличието на система за професионално израстване, в която всички прокурори (и съдии), оставащи на работа до навършване на пенсионна възраст, постигат най-високия ранг в йерархията, е, че всички получават и най-високата заплата³⁶. Чрез сложна комбинация от прецеденти, съдебни решения и мощен натиск над Парламента през 1984 г. прокурорите и съдиите получиха заплати, пенсии и допълнителни придобивки при пенсиониране, които са най-високите в целия публичен сектор. Също увеличението на техните заплати, пенсии и значителни придобивки при пенсиониране е основано на автоматичен механизъм, който периодично разширява в тяхна полза разликата между икономическия им статус и този в останалите сектори на държавната служба³⁷.

Тези мерки бяха поискани, аргументирани и получени като средство за по-нататъшно гарантиране на независимостта на съдиите и прокурорите от евентуален, дори косвен натиск от законодателната и/или изпълнителната власт. Системата за повишаване, фактически основана на трудовия стаж, привилегированото ниво на заплащане, придобивките при пенсиониране, размерът на пенсиите и автоматичните механизми за бъдещи увеличения на заплатите също бяха поискани, за да създават в магистратите чувство за настояща и бъдеща сигурност, която се разглежда като необходима предпоставка за независимо и непредубедено изпълнение на прокурорските и съдийски функции (една от последиците е, че броят на желаещите да бъдат назначени в съдебната

35 А. Берия Даржентин, *Perchè a tanti magiostrati non piace il 'giudice candidato*, CORRIERE DELLA SERA, 28 април 1979, стр. 1.

36 С единственото изключение на четирите съдебни длъжности, посочени в таблица 2, рангове 5 и 6.

37 Дж. Ди Федерико, *Costi e implicazioni istituzionali dei recenti provvedimenti giurisdizionali e legislativi in materia di retribuzioni e pensioni dei magistrati*, in 2 RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO (1985), стр. 331–373; F. Zannotti, *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale. Lautodeterminazione delle retribuzioni* (1989)

власт нараства през последните десетилетия и е най-високият в Европа).³⁸ Таблица 2 представя основни данни за брутните и нетните възнаграждения на магистратите според ранга в кариерата и старшинството.

Размерът на пенсиите и придобивките при пенсиониране³⁹ са свързани не само с прослужения стаж в съдебната власт, но и с редица други фактори, които позволяват някои вариации според случая, принципно свързани със сумата на допълнителните придобивки при пенсиониране. През 2002 г. реалната месечна пенсия на напусналите съдебната власт на възраст 70 или повече години бе над 6 000 евро за 13 месеца⁴⁰. През същия период сумата на нетните допълнителни придобивки при пенсиониране бе 330 226 евро⁴¹. Само в 3 случая нетната допълнителна придобивка при пенсиониране бе по-ниска от 300 000 евро. Във всички останали случаи бе доста над тази сума, максимум до 372 140 евро. Нетната допълнителна придобивка при пенсиониране на 5те най-високи длъжности (посочените в таблица 2, рангове 5 и 6) значително надвишава 400 000 евро.

38 В последните десетилетия броят на кандидатите за входния изпит в съдебната система значително нараства. **Обикновено се явяват над 10 000 кандидата (на конкурса, обявен през 2005 г., който протича в момента, бе отбелязана връхна стойност от 41 536 души), като над 5 000 от тях реално се явяват на писмения изпит (броят на свободните длъжности е средно около 200-300 при всеки конкурс). Събеседванията ни с наскоро назначени магистрати показват, че нарастването на броя на кандидатите в голяма степен се дължи на привлекателните икономически и професионални привилегии. Последните данни по този въпрос все още не са публикувани. За анализ на мотивацията на новоназначените магистрати през 70-те и 80-те години на 20 в., вж. А. Негрини, *Origini territoriali e motivazioni di scelta della carriera*, in *CARATTERISTICHE SOCIO-CULTURALI DELLA MAGISTRATURA: LE TENDENZE DEGLI ULTIMI 20 ANNI* (G. Di Federico ed., 1989), стр. 58 (по-специално Таблица 17)**

39 Изразът „допълнителна придобивка при пенсиониране“ означава сумата, която магистратите получават, когато се пенсионираат.

40 През м. декември всяка година всички държавни служители в Италия получават двойна заплата, независимо дали работят, или са пенсионирани.

41 Не бе възможно да се открият точни данни относно придобивките при пенсиониране на всички магистрати през 2002 г. (Министерството на правосъдието не разполага с такава информация). **Независимо от това извадката, с която разполагаме, е достатъчно голяма и обхваща около половината магистрати, пенсионирани през този период. Тя със сигурност може да бъде считана за представителна.**

Таблица 2 – Брутни и нетни заплати според служебно старшинство и ранг в кариерата (от 2003 г.)

Брутни и нетни заплати според служебното старшинство и ранга в кариерата				
Ранг	Старшинство	Брутна месечна заплата (за 13 месеца*)	Нетна месечна заплата (за 13 месеца*)	Нетна годишна заплата (за 13 месеца*)
1. Uditore	Първоначална	2 695,18	1 791,61	23 290,93
	6 месеца	2 949,30	1 936,94	25 180,22
	18 месеца	3 404,27	2 208,37	28 708,81
2. Magistrato di Tribunale	2 г.	4 153,23	2 600,24	33 803,12
	4 г.	4 300,69	2 674,26	34 765,38
	5 г.	5 299,43	3 206,51	41 684,63
	9 г.	5 983,24	3 572,07	46 436,91
3. Magistrato di Appello	13 г.	6 951,10	4 070,07	52 910,91
	20 г.	7 679,99	4 421,69	57 481,97
4. Magistrato di Cassazione	21 г.	8 754,85	4 963,16	64 521,08
	28 г.	9 562,15	5 328,52	69 270,76
5. Magistrato di Cassazione con funzioni direttive superiori	29 г.	10 663,94	5 860,60	76 187,80
	крайна	13 022,94	6 996,90	90 959,70
6. Presidente Aggiunto di Cassazione; Procuratore generale di Cassazione; Presidente TSAP	Първоначална заплата	15 192,83	8 037,03	104 481,39
7. Primo Presidente Corte di Cassazione	Първоначална заплата	15 318,96	8 104,10	105 353,30

* Ежегодно през м. декември всички държавни служители в Италия получават двойна заплата.

V. Министерство на правосъдието и независимостта на прокурорите

В много страни ролята на министъра на правосъдието често се разглежда като реална или потенциална заплаха за независимостта на прокуратурата. Относно Италия тези подозрения са безпочвени⁴².

Както и в други парламентарни системи, министърът на правосъдието формално е натоварен с насърчаване и изпълнение на политиките на изпълнителната власт във връзка с правосъдната система. Италианската Конституция изрично възлага на министъра на правосъдието две задачи: (а) „организацията и функционирането на службите на съдебната система“⁴³ и (б) прерогатив да образува дисциплинарни производства срещу магистрати⁴⁴. Той или тя също отговаря за набирането на повечето административни служители в прокуратурата и съдилищата (след като бъдат назначени в прокуратура или съд, административните служители са йерархично подчинени единствено на магистрата, оглавяващ съответната служба). Тук ще обобщим реалните правомощия на министъра във връзка с (а) ролята му при изготвянето и управлението на бюджета на съдебната система и (б) ролята му при управлението на корпуса на съдебната власт (прокурори и съдии).

Бюджетни отношения: Десетилетия наред Министерството на правосъдието, изпълнителната власт и Парламентът търпяха критиките на магистратите, защото според тях процентът от националните финансови ресурси, определен за правораздаване, е недостатъчен за поддържане на правилното и ефективно функциониране на съдебната система. Независимо от това министрите на правосъдието никога не са били сериозно обвинявани, че използват своите бюджетни правомощия за въздействие върху дейността на прокурорите (и съдиите) или за да пенализират наказателни разследвания или инициативи, противоречащи на техните политически интереси или тези, които по една или друга причина не им се нравят.

От 2001 г. насам държавният бюджет за съдебната власт бе увеличаван прогресивно от 6,06 през 2001 г. до 7,72 милиарда евро през 2004 г., или 27.5% за четири години. През 2004 г. перото за съдебната система съставляваше 1.71%

42 Дж. Ди Федерико, *Независимостта и отчетността на съдебната власт в Италия: опитът на бивша страна в преход в съпоставителен план [Independence and accountability of the judiciary in Italy: the experience of a former transitional country in a comparative perspective]*, в JUDICIAL INTEGRITY (A. Sajo ed., 2004), стр. 198–200 (ограничените правомощия на италианския министър на правосъдието са изтъкнати в сравнение с тези на неговия френски колега).

43 Конституцията, чл. 110.

44 Конституцията, чл. 107.

от държавния бюджет⁴⁵. Министърът на правосъдието не упражнява никакъв финансов контрол или право на надзор върху разходите, които прокуторите лично считат за необходими за техните наказателни разследвания (включително СРС, експертизи, пътни разходи – национални и международни, изваждане на потънали кораби или самолети от морето и др.). Единствената задача на министъра на правосъдието е да осигури средства *ex post facto* за покриването на тези разходи⁴⁶.

Изненадващо тази конкретна особеност на италианската прокуратура не бе обект на публични дебати или критики. Вярно е, че се правят множество оплаквания от широко разпространеното прилагане на СРС. Но това е по-скоро реакция по отношение на незаконното, макар и сравнително често разкриване съдържанието на записите, особено когато са замесени политици или други известни граждани, а не толкова на прекалено високите разходи⁴⁷.

В областта на кадровото управление на съдебната власт законът предвижда, че министърът на правосъдието:

- (a) има право да участва в пленарните заседания на ВСМ без право на глас (законът предвижда, че той дори не може да присъства при гласуване относно статута на прокурори и съдии)⁴⁸. Той почти никога не участва в тези пленарни заседания;
- (b) има право да дава мнения и предложения до ВСМ при всякакви обсъждания, включени в дневния ред на пленарното заседание. Той почти никога не прави това (напр. това никога не се е случвало през последните три години);
- (c) участва с ограничени правомощия при взимането на решения относно назначаването на ръководители на прокуратури и съдилища. Един от комитетите на ВСМ (наричан „*commissione per il concerto*“) подбира едно или повече имена на магистрати, които счита за подходящи да заемат тези длъжности, и след това провежда среща с министъра, за да изслуша мнението му. Министърът обаче няма право на вето върху предложените имена и дори без негово или нейно съгласие имената, определени от комитета, се внасят за окончателно решаване в пленарно заседание на ВСМ.
- (d) има право да инициира дисциплинарно производство срещу магистрати,

45 За повече подробности вж. Интернет страницата на Министерството на правосъдието www.giustizia.it/uffici/inaug_ag/ag2004ministro.htm

46 От 2002 г. насам платежните нареждания, издавани от прокуторите, се изплащат чрез Пощенската служба, която действа като банка. Министерството периодично възстановява разходите на Пощенската служба.

47 Министерството на правосъдието обяви, че през 2005 г. разходите за СРС са 307 346 676 евро (385 милиона долара). **Всъщност разходите са много по-високи, тъй като тази стойност не включва разходите за служителите, които прилагат подслушвателните устройства и транскрибират записаните разговори (напр. полицейски служители и административен персонал).** Вестниците публикуваха статии, в които се твърди, че в абсолютна стойност броят на случаите, в които се прилагат СРС в Италия, е по-голям отколкото в която и да е друга демократична страна. Вж. напр. *Le intercettazioni dei pm*, LIBERO, 12 август 2003 г. Ние нямаме данни, които да подкрепят тези твърдения.

48 Закон от 24 март 1958 г., № 195, чл. 16.

които по негово мнение нарушават дисциплинарните разпоредби. Дисциплинарни мерки могат да бъдат инициирани и от Главния прокурор към Касационния съд, който също отговаря за всички прокурорски действия пред дисциплинарната секция на ВСМ⁴⁹. Преди да предприеме дисциплинарни мерки, министърът на правосъдието може да нареди министерско разследване, което се провежда от магистрати, работещи в специално звено в министерството, наречено „*Ispettorato*.“ Понякога спрямо министъра на правосъдието се отправят обвинения от професионалния съюз на магистратите, а понякога и от ВСМ, или че използва министерските разследвания незаконно, или че инициира дисциплинарни производства срещу прокурори в опит да ги сплаши. В някои случаи прокурори дори са успявали да възпрепятстват инспекции, наредени от министъра, за установяване наличието на дисциплинарно нарушение⁵⁰.

Министърът на правосъдието, както и другите министри, разчита на служителите в министерството за провеждането на своите инициативи и дейности. Не могат изцяло да бъдат отчетени границите, в които министърът на правосъдието действа, без да се вземе предвид фактът, че всички висши длъжности в Министерството на правосъдието и почти всички длъжности на средно и ниско равнище са заети от магистрати⁵¹. По-нататък сред магистратите битува масовото убеждение, че всички висши длъжности в Министерството трябва да останат в техни ръце като гаранция, че министърът на правосъдието няма да предприема инициативи в ущърб на независимостта на съдиите и прокурорите⁵². Дори когато ВСМ възложи на магистрати да служат в Министерството на правосъдието, те остават под пълно разпореждане на ВСМ по въпроси, свързани с дисциплинарната отговорност, повишаването и бъдещите си дестинации или длъжности като магистрати. В резултат на това при работата си в Министерството те са по-ангажирани с изпълнението на очакванията или поне с това да не влизат в разрез със своя професионален съюз и колегите си, избрани за членове на ВСМ, отколкото с очакванията на самия министър. ВСМ многократно демонстрира решимостта си да пренебрегва исканията или

49 Закон от 24 март, 1958 г., № 195, чл. 4.

50 Последният случай, който ми е известен, беше от 2003 г. **Народен представител, подсъдим** по дело, разглеждано от съдебен състав в миланския Трибунал, поиска документите, събрани по време на производство срещу „неизвестен извършител“, проведено осем години по-рано, да бъдат предоставени на неговите адвокати, тъй като считаше, че информацията, съдържаща се в тях, би била полезна за неговата защита. **Прокурорите, които отговаряха за делото, отказаха да разкрият съдържанието на следственото дело. Тъй като законът също** предвижда, че едно разследване не може да продължи повече от две години, министърът на правосъдието разпореди проверка. **Миланската прокуратура успешно отказа да разкрие** съдържанието на преписката с аргумента, че това би застрашило разследването по делото. ВСМ взе страната на прокурорите и реши да порица министъра. Вж. **Дж. Ди Федерико, *Il pubblico poliziotto*, L. GIOMALE, 28 юли 2003 г., стр. 1.**

51 Към м. юли 2005 г. броят на магистратите, работещи в Министерството на правосъдието, бе 81.

52 Вж. **Дж. Ди Федерико и М. Спаньоли, *Processo penale e diritti della difesa: la testimonianza di 1000 avvocati penalisti* (2002), стр. 30–33 (в бележка 53 на стр. 33 е поместен цитат от официален документ на професионалния съюз на магистратите, в който заемането на ключови позиции в Министерството на правосъдието от страна на магистрати се оправдава като средство за защита на независимостта на съдебната власт с оглед определени инициативи на министъра, които биха могли да я застрашат).**

желанията на тези малцина магистрати, които не отговарят на очакванията му, докато служат в Министерството на правосъдието⁵³.

VI. Конституционният принцип за задължително наказателно преследване и последиците от него на оперативно ниво

До този момент анализирахме някои от аспектите на италианската съдебна система, които характеризират връзката между независимостта и отчетността както на прокурорите, така и на съдиите. Сега ще разгледаме тези, които засягат по-конкретно прокуратурата и отделните прокурори.

Невъзможно е да разберем логиката в организация на прокуратурата, връзките между различните прокуратури и между ръководителите на прокуратури и отделните прокурори, без предварително да установим причините за възприемането на принципа на „задължителното наказателно преследване“, тълкуването му и идеологията, която стои в основата на това тълкуване.

Опитът да бъдат балансирани ценностите на независимостта и отчетността е предмет на дебати в много страни⁵⁴. От формална гледна точка „решението“, възприето в Италия, изглежда идеално. При изготвянето на текста на италианската Конституция след Втората световна война конституционните законодатели отделят много внимание на прокуратурата. За да избегнат възможността правомощията на прокуратурата да бъдат използвани по политически дискриминационен начин, както през предходния фашистки период, те считат за необходимо да скъсат традиционната връзка, която дотогава йерархически свързва прокуратурата с Министерството на правосъдието.

Великото народно събрание е решило, че прокурорите притежават монопол върху образуването на наказателни производства, като в същото време „разполагат“ със съдебна полиция⁵⁵. То конкретно е искало този монопол да бъде упражняван при пълна независимост, без всякакви преки или косвени форми на политическа отчетност, съществуващи в другите конституционни демокрации.

53 Пак там, стр. 34–35. Например вж. раздел VII по-долу, за литература по въпроса, вж. бележка 76 по-долу.

54 Относно връзката между независимостта и отчетността, вж. Дж. Ди Федерико, *Независимост на прокуратурата и демократичното изискване за отчетност: анализ на нетипичен случай в съпоставителен план* [*Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability: Analysis of a Deviant Case in a Comparative Perspective*], 38 BRITISH JOURNAL OF CRIMINOLOGY (1988), стр. 371; Дж. Ди Федерико, *Независимостта и отчетността на прокурора – в търсене на трудно равновесие* [*The Independence and Accountability of the Public Prosecutor: In Search of a Difficult Equilibrium*], 9 MEDITERRANEAN JOURNAL OF HUMAN RIGHTS (2005), стр. 114–118.

55 Конституция, чл. 109.

Донякъде наивно, за да избегнат дискреционно или произволно и поради това политизирано използване на прокурорските правомощия, е било взето решение, че е достатъчно да бъде предвидено задължително наказателно преследване за всички видове престъпления⁵⁶. Изглежда никой от авторите на Конституцията не се е съмнявал, че такова разпоредба може реално да бъде спазвана или пък че всички деяния могат да бъдат преследвани в еднаква степен. Те са вярвали, че независимостта и задължителното преследване, две страни на една и съща монета, биха съставлявали най-голямата гаранция за конституционния принцип на равенството между всички граждани пред закона⁵⁷.

Традиционният организационен модел на прокуратурата в Италия е бил същият, както във Франция. Министърът на правосъдието е стоял на върха на йерархическата пирамида на цялата мрежа от прокуратури (с изключение единствено на службата на Главния прокурор към Касационния съд)⁵⁸. Йерархическата линия на ръководство е преминавала от министъра на правосъдието през 23-мата Главни прокурори в апелативните съдилища до 150-те ръководители на прокуратури на ниво трибунали, находящи се в районите на съответните апелативни съдилища⁵⁹. Ръководителите на прокуратури на ниво трибунал са упражнявали надзорни правомощия над прокурорската дейност на повече от 800 *Preture*, намиращи се в техния „*circondario*“, т.е. в района на териториалната им юрисдикция (*preture* са били съдилища с ограничена компетентност, в които са работели щатни магистрати и които бяха закрити през 1998 г.⁶⁰).

Главните прокурори към апелативните съдилища имали широки правомощия за разпределянето, оттеглянето и превъзлагането на дела сред прокурорите в своите служби. Освен това те са имали право да изземват дела от всяка про-

56 Конституция, чл. 112.

57 Всички предложения за създаването на механизми за отчетност в рамките на демократичния процес за дейността на прокурорите са били отхвърлени. **Великото народно събрание** не само е отхвърлило предложение прокурорите да останат под ръководството на министъра на правосъдието, който да се отчита пред Парламента, но и предложението за фигурата на Главен прокурор, назначаван от Парламента. **Изискването за задължително наказателно преследване** е било сметено за достатъчна гаранция срещу възможни прокурорски злоупотреби при упражняването на прокурорските правомощия по разследване и възбуждане на наказателно преследване (за обобщено представяне на решенията на **Великото народно събрание** по тези въпроси, вж. **Франческо Ригано**, *Costituzione e Potere Giudiziario* (1982), стр. 131–157. Вж. също *Commentario della Costituzione, Tomo IV, La Magistratura* (G. Branca ed., 1987), на стр. 39–85. Потребността от запазване на пълна независимост на прокурорите и задължителната наказателна инициатива са толкова вкоренени в италианската правна и политическа култура, че оцеляват дори против емпиричните доказателства за тяхната дисфункционалност. **Макар вече да е широко признато, че прокурорите упражняват безотчетно широки дискреционни правомощия, които имат голяма политическо значение, мнозинството в парламентарната Комисия, натоварена с ревизирането на италианската Конституция, реши да потвърди както принципа на независимост на прокурорите, така и задължителното наказателно преследване. Бяха дадени различни обяснения за това странно решение. Тук те не могат да бъдат представени по подходящ начин поради две причини: първо, защото са сложни и биха съставлявали предмет на отделен документ; второ, защото, скромно си признавам, че аз самият съм сериозно затруднен да ги разбера напълно.**

58 Поради факта, че Главният прокурор към Касационния съд не е имал (а и сега няма) никакви правомощия в областта на разследването на престъпления и наказателното преследване.

59 Не са дадени точни данни, защото в разглеждания период броят на тези служби се е увеличил.

60 Законодателно постановление от 19 февруари 1998 г., № 51.

куратура на равнище трибунал в техния район; по тези дела те или някой от „подчинените“ им (като се има предвид красноречивото наименование *sostituti procuratori*)⁶¹ са можели да провеждат разследване и да изпълняват всички необходими следствени действия⁶². По същия начин ръководителят на прокуратура на ниво трибунал е можел по свое усмотрение да разпределя, оттегля и превъзлага дела на своите подчинени.

С премахването на йерархичните правомощия на министъра на правосъдието над прокуратурата след Втората световна война, всякакви форми на координация между прокуратурите на национално равнище също изчезват. Независимо от това йерархичните правомощия на главните прокурори в апелативните съдилища и на главните прокурори в трибуналите остават непокътнати и като цяло действат до началото на 60-те години на 20 в. Мнозинството от магистратите започват активно да оспорват тези правомощия след създаването на ВСМ и по-специално след 1958 г., а и през 70-те и 80-те години. Тогава са въведени съществени промени до голяма степен, без да бъдат изменени действащите закони⁶³.

Основните идеи, които лежат в основата на тези промени, широко споделяни от професионалния съюз на магистратите и неговите представители във ВСМ, могат да бъдат обобщени, както следва:

- (а) всяко упражняване на дискреционна власт от ръководителите на прокуратури е в разрез с конституционния принцип за задължително наказателно преследване и поради това представлява потенциално нарушение на свързания с него принцип за равенство на всички граждани пред закона. Това включва всички указания относно следваните приоритети, работата по конкретни дела, какви процесуално-следствени действия да бъдат извършени и дали да бъдат ограничавани личните свободи на заподозрения;
- (б) ето защо защитата на вътрешната независимост на всеки прокурор не би следвало да се различава от тази на съдията;
- (в) конституционната норма, която предвижда, че конкретният съдия трябва да бъде „предварително определен по закон“⁶⁴, би следвало да се прилага и спрямо прокуратурите. Вътрешните разпоредби относно разпределение-

61 Същата формална дефиниция на понятието „*sostituti*“ („заместници“) за обозначаване на обикновените прокурори първоначално и символично цели да покаже, че правомощията на прокуратурите на всички равнища са концентрирани в ръцете на ръководителя и че „заместниците“ в цялата си дейност действат от негово име само с делегирани права, които могат да бъдат оттеглени по всяко време.

62 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 53.

63 Описанието на промените, които настъпиха през тези години в традиционните взаимоотношения между и в рамките на прокуратурите, в ролята на професионалния съюз на магистратите и неговите представители във ВСМ при определянето на тези промени и в средствата, чрез които промените бяха въведени без изменение на действащи закони, би попаднало извън обхвата на настоящия документ. За информация по този въпрос, вж. Дж. Ди Федерико, *Obbligatorietà dell'azione penale, coordinamento delle attività del pubblico ministero e loro corrispondenza alle aspettative della comunità*, in ACCUSA PENALE E RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO (A. Gaito ed., 1991), стр. 185–194.

64 Конституция, чл. 25.

то на делата трябва да гарантират, че когато бъде образувано ново дело, действащите правила, а не ръководителят на службата, автоматично ще определят прокурора, който отговаря за него, и никой не би следвало да има дискреционни правомощия да му го изझे;

- (d) координацията на работата по разследване, извършвана от прокурори, действащи в различни райони на страната, следва да се извършва въз основа на доброволно сътрудничество между прокурорите, които отговарят за съответните дела, а не чрез йерархични канали;
- (e) задача на ВСМ като „организационен връх на магистратурата“ е да прокара тези идеи в действие чрез своите политики в областта на кадровото управление на съдебната власт.

Бихме надхвърлили обхвата на настоящия доклад, ако очертаем средствата, чрез които тези политики са изпълнени, и опишем видимите епизоди в процеса на промяна. Преди края на 80-те години обаче тези политики произведоха повечето желани резултати и бяха формално признати и легитимирани в поредица закони, приети между 1988 г. и 1998 г. Тези закони формират фона за обсъждане на отношенията между прокуратурите, правилата за вътрешната им организация и някои от последиците, които пораждат, относно връзката между независимостта, отчетността и ефективността на прокуратурата.

VII. Отношения между прокуратурите

Наказателно-процесуалният кодекс, който влиза в сила през 1989 г.⁶⁵, и измененията и допълненията на Закона за магистратите (*ordinamento giudiziario*), свързани с него, драстично ограничават и строго уреждат правомощието на Главните прокурори към апелативните съдилища да изземват (*avocare*) конкретни дела или разследвания от прокуратурите в своя район⁶⁶. Законът предвижда, че когато Главният прокурор реши да изझे дело или разследване, той следва да се мотивира и да уведоми ВСМ за своето решение и мотивите си⁶⁷. Гореспоменатите закони не дават никакви йерархични правомощия на Главните прокурори към апелативните съдилища за координиране на разследванията или други дейности, извършвани от прокуратурите в техните райони.

65 Кодексът бе приет от Парламента през 1988 г., но влезе в сила едва на следващата година.

66 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 372, 412.

67 *Ordinamento giudiziario* [Закон за магистратите], Кралски указ от 30 януари 1941 г., чл. 70.

Като цяло Наказателно-процесуалният кодекс, приет през 1989 г., не предоставя никакъв властови инструмент за координация на дейността по разследване в различните прокуратури, нито в рамките или между различни райони. Той предвижда изрично, че такава координация следва да бъде извършвана на доброволна основа⁶⁸. Съдържанието на нормите, които драстично ограничават правомощията на главните прокурори към апелативните съдилища, като цяло представлява легитимиране *a posteriori* на тенденции, които фактически са настъпили през предходните години. Интересно е да се отбележи, че двете ведомствени комисии, на които е възложено реално да напишат нормите, са съставени предимно от магистрати, които са били активни членове на професионалния съюз на магистратите⁶⁹.

Силното противопоставяне срещу всяка форма на йерархическо ръководство върху дейността на прокуторите, както и ефикасността на съюза на магистратите и на ВСМ при противопоставянето на тези мерки, проличават отново при създаването на Националната дирекция за борба с мафията. Звеното бе формирано през 1991 г., за да отговори на функционалната потребност от координация на национално ниво на разследванията на престъпления, извършени от мафията на национално и международно ниво. Първата редакция на законодателното постановление⁷⁰ възложи на ръководителя на тази служба (магистрат, назначен от ВСМ) значителни йерархически правомощия спрямо дейността на прокуторите на местно равнище, в смисъл че той може да издава обвързващи указания, да изземва дела от местните прокуратури и директно да провежда необходимите действия по разследването.

Реакциите на най-известните магистрати в прокуратурите, в професионалния съюз на магистратите и ВСМ бяха яростни и те продължиха да се гневят седмици наред, докато министърът на правосъдието не се съгласи да изличи безследно йерархическото ръководство над дейността на местните прокурори от законодателното постановление⁷¹. И тук надделя възгледът, че с оглед на защитата на независимостта на прокуторите спонтанното сътрудничество е единственото легитимно средство за насърчаване на необходимата координация между тях.

Правомощията, възложени на директора на Националната дирекция за борба с мафията, са илюстрация на този възглед. Той има право да бъде информиран относно всички дейности по разследване на мафиотски престъпления и може временно да изпраща един или повече от 20-те прокурори в своята служба да сътрудничат по разследванията, провеждани от една или няколко от 26-те районни дирекции за борба с мафията⁷²; той може да дава указания на 26-те районни дирекции с оглед избягването на противоречия и насърчаването на

68 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 371.

69 Ди Федерико, по-горе бележка 65, стр. 176 – 177 (вж. конкретно бележка 6).

70 Постановление-закон от 20 ноември 1991 г., № 367.

71 Постановлението-закон от 20 ноември 1991 г. в ревидираната си редакция, бе прието от парламента (Закон от 20 януари 1992 г., № 8).

72 За кратко описание на националната и районните дирекции за борба с мафията, вж. Раздел II по-горе.

по-ефективни пътища за координация на съвместните им дейности по разследване; ако тези инструкции не се изпълняват и възникнат противоречия, Националната дирекция за борба с мафията може да призове съответните местни прокурори на среща, за да бъдат разрешени възникналите противоречия с тяхно участие. В случай че такава среща се окаже неефективна, той може да иземе делото и пряко да проведе разследването при наличие само на две обстоятелства, които се свеждат до незаконни прояви от страна на местните прокурори: забавено и неаргументирано бездействие при разследването или необосновано продължително нарушаване на нормата, предвиждаща доброволно сътрудничество. Това не се е случвало през последните 14 години, т.е. от създаването на Националната дирекция за борба с мафията. В случай на такова събитие законът предвижда, от една страна, че решението на директора на Националната дирекция за борба с мафията може да бъде обжалвано пред Главния прокурор към Касационния съд и от друга, че директорът следва да уведоми ВСМ относно своето решение и мотивите за него.

Събитията, свързани със създаването на Националната дирекция за борба с мафията, илюстрират ролята, която ВСМ играе, като използва правомощията си да взема решения за налагане на съответствие с идеологическите принципи на професионалния съюз на магистратите по въпроси, свързани със съдебната власт и нейната организация. Такива епизоди илюстрират също очакванията на професионалния съюз на магистратите, че временно заемащите висши длъжности в Министерството на правосъдието магистрати следва да пречат на министъра да подкопава независимостта на съдиите и прокурорите, както е определено от организацията на магистратите.

Магистратът, работещ временно в Министерство на правосъдието, който вдъхнови и написа първата редакция на законодателното постановление във връзка със създаването на Националната дирекция за борба с мафията от името на министъра, бе Джовани Фалконе. Фалконе стана международно известен с ефикасността и успеха, с които в течение на дълги години служба като магистрат в Палермо проведе многобройни разследвания на извършени от мафията престъпления на национално и транснационално равнище. След като си сътрудничи с министъра на правосъдието във връзка с постановлението, той бе обвинен от професионалния съюз на магистратите и неговите представители във ВСМ, че се опитва да подкопае независимостта на прокурорите и жертва своята собствена независимост⁷³. Тези обвинения бяха нещо повече от думи, защото имаха и наказателни последици. Фалконе кандидатства за длъжността директор на Националната дирекция за борба с мафията; въпреки че бе действително най-квалифицираният кандидат за нея, той не получи достатъчен брой гласове в комисията на ВСМ за назначаване на ръководители на съдебни служби. Това бе ясно и видимо предупреждение за всеки магистрат, който може да тръгне по неговите стъпки и да се отклони от очакванията на

73 Вж., напр. статия, публикувана в официалния вестник на Комунистическата партия от член на ВСМ по онова време: A. Pizzorusso, *Falcone superprocuratore? Non può farlo, vi dico perché*, L'UNITÀ, 12 март 1992 г., стр. 3

ВСМ⁷⁴. Препоръката на комисията, която не одобри Фалконе за сметка на друг кандидат, така и не бе потвърдена на пленарно заседание на ВСМ, тъй като Фалконе бе убит от мафията на 23 май 2002 г.

VIII. Вътрешна организация на прокуратурата и независимост на отделния прокурор

Трябва да бъдат отчетени три пряко свързани особености на еволюцията на прокурорската функция в Италия, за да бъде разбрана ролята на главните прокурори и равнището на оперативна самостоятелност на всеки прокурор при изпълнението на неговите разследващи и експертни функции. Това са: (а) разпоредбите, касаещи вътрешната организация на прокуратурата; (б) правомощията, дадени на прокурорите при изпълнението на техните разследващи и експертни функции; (с) последиците от факта, че принципът за задължителното наказателно преследване фактически не е изпълним и че следователно разследващите и експертни функции на прокурорите са повече или по-малко дискреционни по характер.

Важно е да имаме предвид, че казаното във връзка с наказателната инициатива и наказателното разследване засяга основно прокурорските служби на по-ниско ниво, тъй като дейност по разследване на равнище апелативен съд се извършва сравнително рядко.

Надзорни правомощия на административните ръководители: През 70-те и 80-те години правилото, че Върховният съвет на магистратурата трябва да действа като „организационен връх на магистратурата“, бе пуснало корен и ВСМ постепенно успя да регламентира вътрешните отношения в прокуратурите (както и тези в по-нисшите съдилища). През 1998 г. влезе в сила закон, който официално оправомощи ВСМ да разработи, одобри и приведе в действие нормите, уреждащи вътрешната организация на прокуратурите⁷⁵. Корпусът от норми, разработен от ВСМ относно вътрешната организация на прокуратурите и съдилищата, наподобява кодекс (115 правила, повечето от тях изложени в многобройни и дълги разпоредби).

74 Бихме излезли извън обхвата на настоящата публикация, ако опишем всички примери, подкрепящи изявлението. За по-пълно описание на други случаи, в които Фалконе е бил дискриминиран от ВСМ и причините за дискриминирането, вж. F. La Licata, *Storia di Giovanni Falcone* (1993), at 121–128, 189–221. За други примери вж.: Corrado Carnevale, *Un giudice solo* (2006); A. Mestitz, *Selezione e formazione professionale dei magistrati e avvocati in Francia* (1990), в XXII, бел. 11

75 Законодателно постановление от 19 февруари 1998 г., № 51, чл. 6.

Една от основните цели на този корпус от норми е да намали, доколкото е възможно, дискреционните правомощия на ръководителите на прокуратури (а) чрез установяването на строги критерии, въз основа на които да бъдат организирани службите и да бъде разпределена работната натовареност, и (б) чрез предвиждането на ефективна процедура за осигуряване на съответствие с тези норми.

През две години ръководителят на всяка прокуратура трябва да изготвя подробен организационен план, в който между другото да конкретизира разпределението на работата между служителите, критериите, по които входящите дела ще бъдат възлагани на всеки прокурор, и кой ще извършва работата на този прокурор в негово отсъствие. Ако в течение на двете години една или повече длъжности бъдат оваканти, ръководителят на прокуратура не може да ги попълни по свое усмотрение. Той трябва да проведе формален вътрешен конкурс между служителите в структурното звено и да подбере кандидатите съгласно приетите от ВСМ правила.

Ръководителят на прокуратурата трябва да информира компетентния окръжен съвет (*consiglio giudiziario distrettuale*), председателстван от председателя на апелативния съд в окръга и състоящ се преимуществено от магистрати, избрани от своите колеги в окръга, относно всички гореспоменати решения, както и относно всяко отклонение от организационния план през двугодишния период⁷⁶. Той трябва да съобщи и за критики (ако има такива) срещу решенията му от страна на негови служители. Окръжният съвет трябва да изрази становище по плана и критиките на отделните прокурори. След това тези документи се изпращат до ВСМ, който ги анализира и решава дали решенията на ръководителите на прокуратури са в съответствие с правилата. В случай че това не е така, главният прокурор се приканва да измени решенията си. В случай на противоречия има чести неформални контакти и натиск между прокурорите и техните колеги, избрани за членове на окръжните съвети и на ВСМ.

Това показва степента, в която ВСМ работи, за да гарантира функционалната независимост на отделните прокурори във всички дейности по разследване във връзка с делата, за които отговарят. Основните надзорни правомощия над ежедневните служебни дейности, които остават в ръцете на главния прокурор, са свикването на периодични събрания в службата и изискването до отделните прокурори да го информират относно действия по разследването във връзка с дела, които той счита за особено важни. Той може да се отклонява от правилата за разпределение на делата, но трябва да обосновава тези решения и да ги изпраща за преглед на окръжния съвет и на ВСМ⁷⁷. С други думи делата, възложени на заместник прокурор, стават негова лична собственост.

Наказателно-процесуалният кодекс, приет през 1989 г., призна и дефинира по-пълно правомощията, които до голяма степен характеризират ролята на

76 Съществуват 26 *Consigli Giudiziari*, един за района на всеки апелативен съд. Вж. по-горе бележка 12.

77 В продължение на три години бях член на комисията на ВСМ по въпросите на вътрешната организация на прокуратурите и нито един такъв случай не бе представен на вниманието ни през този срок.

прокурорите в течение на поне едно десетилетие. Най-важните сред тях са: (а) прокурорът може да инцира наказателно разследване не само по искане на други лица (полиция, други публични органи, граждани и т.н.), но и по своя инициатива, когато счита, че е извършено престъпление⁷⁸; (б) той има пълен контрол над полицията, т.е. лично ръководи дейността по разследването⁷⁹ и може да решава какви процесуално-следствени действия да бъдат приложени (без бюджетни ограничения)⁸⁰. В хода на разследването той фактически става независим полицейски служител. Ако делата, по които работи, придобият публичност, както често се случва, неговите изявления биват отразявани в медиите, снимката му се помества в най-големите вестници и той се появява по телевизията, за да обяви успехите в разследването, заобиколен от (безмълвни) служители на полицията, които действат под негово ръководство. Той също е напълно независим в експертната си дейност⁸¹. Може да решава дали да протестира актовете на съдията по делото, ако последният не приема исканията му, а също и да „проследява своите дела“ до по-висши инстанции, действайки като прокурор и пред въззивната инстанция⁸². Широката прокурорска независимост във връзка с възложените дела често бива наричана „персонализиране на прокурорските функции“ (*personalizzazione delle funzioni del pubblico ministero*).

При оценката на независимостта на отделните прокурори другите особености в организацията на съдебната власт в Италия трябва също да бъдат отчетени, по-конкретно: (а) развитието на прокурорите фактически не е основано на оценка на служебната им дейност по същество, а на натрупания стаж; (б) заплатите им се увеличават периодично в съответствие с установен благоприятен механизъм; (в) те не могат да бъдат премествани от една длъжност на друга, освен ако сами не пожелаят това.

Задължителни действия и фактическа преценка: В настоящия и предходните два абзаца разгледахме организационните характеристики на прокуратурата, които са благоприятни за независимостта на прокурорите. За да разберем напълно надмощието на независимостта над отчетността, необходимо е да отчетем, от една страна, че цялостната структура на прокуратурата е изградена върху и около представата, че конституционният принцип за задължителното наказателно преследване е реално постижим и то в по-голяма степен, ако прокурорите могат да действат необезпокоявани от йерархически ограничения. От друга страна обаче, наказателното преследване в Италия е също толкова дискреционно, колкото и в други страни, а може би и в по-голяма степен поради феномена на „персонализиране на прокурорските функции“, описан по-горе. Някоя конституционна разпоредба не може да промени факта, че в Италия, както и на други места, самите мащаби на престъпната дейност преклудират възможността за преследване на престъпните деяния, да не говорим за преследването им с еднакво внимание и ефективност. Поради това фактиче-

78 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 330.

79 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 347.

80 Вж. Раздел V по-горе.

81 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 53.

82 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 570.

ската дискреция прониква прокурорските решения по всички дейности, изпълнявани от тях (приоритет на работата по насрочени дела, количество и вид ресурси за разследване, които да бъдат използвани по всеки отделен случай, ограничаване на личните свободи или имуществени права)⁸³.

Някои доста важни, но негативни последици се пораждат от съчетаването на широките правомощия, дадени на прокурорите, от една страна, и конституционния принцип за задължително наказателно преследване, който е реално нежизнеспособен, но същевременно юридически обвързващ, от друга. Вече е до голяма степен прието изпълнението с готовност прокурор да инцира и провежда в условията на максимална независимост всякакви разследвания срещу всеки граждани, използвайки различни части на полицията, за да потвърди, че предполагаемото деяние реално е извършено. Не може да му се търси сметка за тези решения по никакъв начин, дори обвиненията да се окажат напълно неоснователни в съдебната фаза, дори след като е предизвикал необратими и често унищожителни последици в живота на заподозрените. Той може във всички случаи успешно да претендира, поради конституционния императив за задължително наказателно преследване, че не е могъл да постъпи другояче, тъй като е бил убеден, че е извършено престъпление.

Дефиницията за наказателна политика на прокуратурата: Освен това използваната от прокурорите непрозрачна, нерегламентирана дискреционна власт в областта на разследването и наказателната инициатива фактически съсредоточи в ръцете им ежедневното определяне на значителна част от наказателната политика на страната. Сега наказателната политика е съсредоточена в бюрократичен корпус, който не носи никаква политическа отговорност за нея⁸⁴. Това отвори вратата към по-широко използване на дискреционната власт, отколкото в страни, където дискреционните правомощия на прокурорите са открити и ограничени. Когато приоритетите са уредени открито в решения, взети в рамките на демократичен процес, прокурорите се отчитат за своите действия. В Италия случаят не е такъв.

При тези обстоятелства не би следвало да е изненада, че независимостта, дадена на отделните прокурори, доведе до фактическо използване на дискреционни правомощия по доста различни начини в зависимост от личните им амбиции. Този феномен, често пъти подчертаван в пресата през последните 20 години,

83 Дж. Ди Федерико, *no-gore* бележка 65; М. Фабри, *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, IX POLIS № 2 (1997), стр. 171–192

84 През м. януари 2007 г. президентът на Република Франция Жак Ширак назначи комисия за реформа на съдебната система (*Commission de réflexion sur la justice*). Поради непрекъснатата критика на отрицателното въздействие на политиката върху надлежното функциониране на прокуратурата президентът изрично поиска Комисията да разгледа възможността за възприемане на принципа за задължителното наказателно преследване, както в Италия, и елиминиране на йерархичните правомощия на министъра на правосъдието по отношение на прокуратурата. По този въпрос Комисията отбеляза, че *de facto* е невъзможно да бъдат преследвани всички престъпни деяния. В резултат на това цялата оперативна самостоятелност в областта е част от националната наказателна политика и затова трябва да бъде запазена като политическа отговорност на изпълнителната власт.

се проявява много ясно в интервюта с магистрати и дори в официални изявления на известни прокурори, които критикуват пълната липса на обвързваща политика в съдебната област⁸⁵.

Джовани Фалконе, известният италиански прокурор, преследващ трансграничната организирана престъпност, който бе споменат по-горе, прави следния коментар:

Как е възможно в условията на либерален демократичен режим все още да нямаме политика в областта на правосъдието и всичко да е оставено на абсолютно безотговорните решения на отделни прокуратури, а често пъти и на лични решения на техните представители? В отсъствието на институционален контрол над дейността на прокурорите съществува опасност от неформални въздействия и скрити връзки с власти, които да повлияят на тяхната дейност. Струва ми се, че дойде време да разсъждаваме рационално и да координираме действията на прокурорите, които фактически са безотчетни поради чисто фетишисткото възприемане на принципа за задължителното наказателно преследване⁸⁶.

Той също твърди, че

Политиката в областта на правосъдието не може да бъде оставена в ръцете на ръководителите (на прокуратурите) или още по-зле – в ръцете на служителите в различните прокуратури, без никакъв институционален контрол. Такава система не е благоприятна за ефективното функциониране на съдебната власт като реална, координирана, генерална репресия на престъпните явления, нито за еднаквата защита на гражданите по закон... нито е благоприятна за облика на правосъдието, което ... [така] изглежда в общественото мнение е част от една система, която напълно е подивяла⁸⁷.

Значението на „фрагментираните“ прокурорски правомощия и множеството отрицателни последици е потвърдено и в отговорите по серия от въпроси, зададени в три различни периода (1992 г., 1995 г. и 2000 г.) на извадка от 1000 адвокати във връзка с личния им опит в наказателното производство. Средно 70% заявяват, че съществуват значителни разлики в начина, по който отделните прокурори дефинират приоритетите в изпълнението на своите функции. Около 55% от адвокатите декларират, че съществуват значителни разлики в начините, по които отделните прокурори вземат решение „по много сходни случаи“ относно характера и степента на средствата, с които разполагат във фазата на разследването⁸⁸.

85 Парадоксално, взаимносвързаните конституционни разпоредби относно независимостта на прокурорите и задължителното наказателно преследване по много начини пречи на постигането на крайната цел – равенство на гражданите пред закона, която авторите на конституцията са искали да защитят.

86 Дж. Фалконе, *Interventi e Proposte (1982-92)* (1994), стр. 173–174 (добавен акцент). Подобни възгледи са изразявани и от друг известен прокурор, вж. Карло Нордио, *Giustizia* (1997).

87 Фалконе, *по-горе* бележка 88, стр. 180–181

88 Ди Федерико и Спаньоли, *по-горе* бележка 54, стр. 17, 107–112. Относно отговорите на адво-

Адвокатите твърдят, че големият обем нерегламентирана дискреционна власт на прокурорите ограничава ролята на защитата и прави отстояването на гражданските права на техните клиенти по време на продължителната фаза, предхождаща съдопроизводството, много по-зависима от добрата воля на прокурора, отколкото на техните професионални качества като адвокати. Адвокатите допълнително посочват, че независимостта на прокурорите всъщност прикрива решения, мотивирани от лична амбиция, политическа ориентация или от желание за известност и ползите, които тя носи⁸⁹. По-специално адвокатите заявяват, че прокурорите често удължават предварителното задържане като средство за изтръгване на признания, отговарящи на задачите на разследването, които те преследват, или потвърждаващи техните работни хипотези (91.5% от адвокатите твърдят, че предварителното задържане всъщност се използва по непочтени подбуди)⁹⁰. Тези обвинения се споделят широко, като непрекъснатото са предмет на разгорещени дебати в медиите, на политическата сцена и са намерили слушател дори и в лицето на *Bureau de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme*⁹¹. Адвокати нееднократно са организирали демонстрации и дори продължителни стачки, за да протестираат срещу прогресивното подкопаване на тяхната роля, но безрезултатно.

Равнището на дискреция, което характеризира действията на италианските прокурори в наказателния процес, и мерките за принуда, с които те разполагат, постепенно им дадоха *де факто* контрола и определянето на цял един дял от публичната политика в наказателния сектор и заедно с това все по-видимата роля на „решаващи проблемите“ по значителен брой текущи политически, социални и икономически въпроси през последните 30 години, включително безопасност на работното място, замърсяване на околната среда, укриването на данъци, банкови измами и други подобни икономически престъпления, тероризъм, организирана престъпност и корупция сред длъжностни лица и политици. Успешните им инициативи в областта на политическата корупция доведоха да значителни промени в политическото ръководство и партийната структура в страната⁹², а също последователно заемаха първите страници на нашите национални вестници и новинарски програми по телевизията.

катите тук и по-долу считам, че е немислимо значително мнозинство от три извадки всяка с 1000 адвокати по наказателни дела, интервюирани през три различни години, да посочи съществуването на явления, които не съществуват или не са често срещани.

89 Пак там.

90 Пак там.

91 *La Missione della F.I.D.H., LE NUOVE LIBERTÀ*, ноември – декември 1992 г., стр. 3–6. По въпроса са направени многобройни публикации (статии във вестници и списания, книги). Вж. напр. Л. Мантовани, *Италианската гилотина, операция чисти ръце и провала на Първата италианска република [The Italian Guillotine, Operation Clean Hands and the Overthrow of Italy's First Republic]* (1998); Н. Коладжани, *Mani Pulite? Giustizia e politica in Italia* (1999); G. Gargani, *In nome dei pubblici Ministeri* (1998).

92 В периода 1992 – 1994 г. най-отявлените лидери на петте политически партии, съставляващи управляващото мнозинство през предходните 30 години, бяха разследвани за корупция и свързани с нея престъпления. И петте партии изчезнаха от политическата сцена на изборите, проведени през 1994 г.

Горната дискусия все още е недостатъчна, за да илюстрира напълно съкрушителното надмощие на независимостта над отчетността в реалната работа на италианската съдебна система. Следват няколко конкретни примера:

- ▶ През 1992 г. ръководителят на прокуратурата в Палми, Южна Италия, реши по своя инициатива да разследва връзката между масоните и организираната престъпност. През 1994 г. той разпростря разследванията си върху членове на нова политическа партия, наречена Форца Италия. Под негово ръководство полицията проведе разследвания, обхващащи цялата страна. Бяха събрани толкова много материали, че Министерството на правосъдието нае склад, за да ги съхранява, както и компютърни специалисти, които да ги обработят. Медиите проследиха разследването с голям интерес поради важноста на реално или потенциално замесените хора. Главният прокурор на Палми се сдоби с национална известност и бе възхваляван за своята независимост при провеждането на разследвания, без да се съобразява с положението на заподозрените. Той бе повишен до ръководител на най-голямата прокуратура в Италия – Неапол. На 25 февруари 2001 г. делото най-сетне бе внесено в съда в Рим. Съдията го прекрати с мотива, че в монументалната документация не могат да бъдат открити данни, че е извършено дори едно престъпление. Той заяви също, че няма данни, които да обосноват разследването. Не бяха повдигнати въпроси относно огромните ресурси, пропиляни безпричинно. В крайна сметка е налице конкретен член от Наказателно-процесуалния кодекс, който позволява на един прокурор да възбуди разследване, за да установи дали е извършено престъпление⁹³. Нещо повече, всякакви ограничения във връзка с правомощията му биха противоречали на принципа на задължителното наказателно преследване. Над шестдесетте лица, разследвани в продължение на осем години, не получиха дори официално извинение⁹⁴.
- ▶ Прокурорите са задължени по закон да търсят доказателства както в полза, така и срещу заподозрения⁹⁵. Всъщност прокурорите почти никога не правят това по собствена инициатива. В телефонни допитвания до извадка от близо 3000 адвокати по наказателни дела повече от 13% заявяват, че прокурорите понякога дори укриват доказателства в полза на заподозрения⁹⁶. Първоначално считах, че тези отговори са знак на неудовлетвореност от силно ограничената роля на адвокатите в разследването. По-късно, при анализа на дисциплинарни производства, проведени през 1998 г., се натъкнах на случай, при който прокурор не бе разкрил пред апелативния съдия решаващо оневиняващо доказателство за заподозрян с наложено предварително задържане. В резултат от това невинният заподозрян бе престоял в ареста и освободен едва осем месеца по-късно. В последвалото дисциплинарно производство фактите по делото бяха безспорни, но

93 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 330.

94 Този случай е описан в Delfo Del Bino, *Il caso massoneria, un decennio di politica, giustizia e democrazia* (2001).

95 Наказателно-процесуален кодекс, чл. 358.

96 Вж. Ди Федерико и Спаньоли, *по-горе* бележка 54, стр. 16, 102 (таблица 4.3).

въпреки това прокурорът не получи дисциплинарно наказание⁹⁷.

- ▶ Двама прокурори от прокуратурата в Рим бяха убедени в знанието на свидетелката, че заподозрян е изстрелял куршума, убил студент в Римския университет. На 11 юни 1997 г. те разпитват свидетелката в своя кабинет. Тя е придружена от зет си, полицейски служител. Разпитът е записан със скрита видеокамера⁹⁸. Прокурорите напускат помещението, след като обвиняват свидетелката, че отказва да идентифицира заподозрения. Те имат намерение да заснемат с камера думите ѝ, когато е сама със зет си, на когото тя има доверие и който би могъл да я посъветва с авторитета на служител на реда. Зет ѝ я притиска да разкрие онова, което знае, на прокурора, но тя емоционално настоява, че не знае нищо. На записът се вижда как един от прокурорите се връща и грубо разпитва свидетелката, докато тя плаче и повтаря, че не знае нищо. Тогава прокурорът я предупреждава, че ако не „каже истината“, може да се окаже обвинена за съучастие в убийството и дори ѝ казва „най-вероятно ще те осъдят за убийство“⁹⁹. Три дни по-късно тя признава, че е видяла как заподозреният изстрелва куршума. Целият видеозапис случайно става публично достояние и е излъчен по телевизията, а някои списания дори разпространяват касети с него. Въздействието върху общественото мнение е огромно; пресата, политическите лидери и министър-председателят изразяват своята загриженост. Критики са изразени дори на публично заседание на ВСМ. Въпреки това двамата прокурори, провели разследването, не са порицани. По време на процеса за убийството на студента римският трибунал решава да не взима под внимание съдържанието на видеокасетата и се доверява напълно на показанията на свидетелката, която потвърждава пред съда, че е видяла как заподозреният изстрелва куршума.

IX. Връзка между прокурорите и съдиите

Както вече казахме, набирането на съдии и прокурори става чрез публичен конкурс, скоро след завършване на висшето им образование. Първоначално те могат да бъдат назначени като съдия или прокурор, а след това да преминават, дори многократно, от едната функция към другата. Те следват един и същ път на професионално израстване, получават еднакви възнаграждения и членуват в един и същ професионален съюз. Те съвместно избират свои представители

97 Вж. **решението на дисциплинарния състав на ВСМ от 23 януари 1998 г., № 9/98 и решението на Касационния съд (*Sezioni Unite*) от 4 май 1999 г., № 282.**

98 Записът от разпита е публикуван в А. Берета Ангуисола и А. Фига Таламанка, *La prenderemo per omicida. Caso Marta Russo: il dramma di Gabriella Alletto* (2001), стр. 73–225.

99 *Пак там.*, стр. 210. **Би било трудно да се пресъздаде дори накратко грубостта на разпита, при който прокурорът намеква, че тя може да получи присъда от 24 години и прави коментари като „помисли за децата си“, отправени към свидетелката.**

в автономния орган на магистратите. В обобщение може да се каже, че чрез много ефективен, продължителен процес на социализация те развиват силно чувство на общност. В допълнение съдиите и прокурорите работят в едни и същи сгради и имат ежедневни неформални контакти.

Тези близки връзки правят лицата, които временно са съдии, чувствителни към очакванията на своите колеги, които временно са прокурори, най-вече във фазата на разследването, когато решения трябва се взимат от съдия по искане на прокурора относно, между другото, ограничаването на личния живот и свободите на заподозрените. Полевите изследвания потвърждават наличието на *ex parte* комуникации между прокурорите и съдиите във връзка с решенията на последните относно мерките, които да бъдат взети във фазата на разследването.

Съществуват писмени доказателства не само относно склонността на съдиите да удовлетворяват очакванията на своите „колеги“, работещи като прокурори във фазата на разследването, но също и че този феномен фактически не се счита за нарушаване на етиката за разлика от други страни¹⁰⁰. Поради неформалния характер на това явление не е възможно да бъде уточнена неговата честота и разпределение въз основа на преки наблюдения и официални документи. Два фактора обаче сочат ясно, че то е често и широко разпространено. Единият е изключителната честота на решенията на съдии, удовлетворяващи исканията на прокурори, както във фазата на разследването (включително искания във връзка с ограничаването на личните свободи на заподозрени, например предварително задържане), така също и в нейния край, когато те трябва или да прекратят делото, или да го внесат за разглеждане. Вторият фактор е, че значително мнозинство от упоменатите три извадки от по 1000 адвокати, работещи по наказателни дела, посочват, че съществува ежедневна неформална *ex parte* комуникация по съответните дела по съществуването между съдии и прокурори, като защитата е изключена. По-нататък те посочват, че решенията на съдията по време и в края на фазата на разследването се състоят, с малки изключения, в пасивно, почти бюрократично уважаване на исканията, формулирани от техните колеги прокурори¹⁰¹. Ясното разделение между съдиите и прокурорите е едно от ос-

100 Дж. Ди Федерико, *Il pubblico ministero. indipendenza, responsabilità, carriera separata*, в XXIX L'INDICE PENALE № 2 (1995), стр. 399–437 (по-специално страници 421–422 и бележка 30). Вж. също Ди Федерико и Спаньоли, *по-горе* бележка 54, стр. 122–124 (по-специално бележка 49 и таблица 4.19).

101 Ди Федерико и Сапиньоли, *по-горе* бележка 54, стр. 122–124 (по-специално таблица 4.19). Възможно е отговорите, дадени от тези адвокати, да преувеличават мащабите на това явление. Разбира се никой не може да предостави надеждно средство за измерването на тези прояви, тъй като те протичат на неформално равнище и почти никога не изплуват на повърхността. Въпреки това други източници сочат, че те се наблюдават и са широко разпространени: (а) значителен брой дисциплинарни производства са във връзка или с конкретна проява на „сътрудничество“ между прокурори и съдии в предварително производство, или сочат, че прокурорите очакват сътрудничество от страна на своите „колеги“ съдии (вж. например следните решения на дисциплинарния състав на ВСМ: № 066-1992 (93); № 015-1993; № 031-1996; № 036-1996; № 081-1998; № 034-2000; (б) на публичен дебат, проведен в Неапол през 1996 г., директорът на службата на съдиите по предварително разследвания в същия град открито признава, че броят на уважените от страна на съдиите искания на прокурори е намалял съществено през периода, в който той и всички съдии от неговата служба са били преместени временно в сграда, отдалечена от тази на прокурорите; (с) различни

новните искания на асоциацията на адвокатите, работещи по наказателни дела.

По-долу са илюстрирани сериозните аномалии, които могат да настъпят в съдебната система, в която съдиите и прокурорите са част от един и съща корпус. През 1984 г. съдебен състав на миланския трибунал, в разрез с искането на прокурора, освободил предварително задържано лице след обжалване. След това прокурорът се обадил на съдията, председателствал състава, и грубо я упрекнал, прилагайки „яростна вербална агресия“ заради това, че не уважила искането му да продължи лишаването от свобода. Съдията докладвала случая на председателя на трибунала, който свикал среща за обсъждане на въпроса с прокурора и нейно участие, без да взима страна. Няколко седмици по-късно председателят на състава имала друг „идентичен случай“, като този, породил конфликта, с участието на същия прокурор. Тя писала до председателя на трибунала, като помолила да бъде заместена от друг съдия, тъй като поради наличие на предходен опит се опасявала, че „същата безвкусна ситуация може да възникне отново“ и затова се чувствала „лишена от спокойствието, необходимо за целите на правораздаването“. Председателят на трибунала уважил искането ѝ и назначил друг председателстващ съдия¹⁰². Не били предприети дисциплинарни мерки срещу прокурора или председателя на трибунала.

Участниците в този пример изглеждат доста по-заинтересовани от запазването на мира „в семейството“ и добрите отношения между колегите, отколкото от защитата на независимостта на съдебната власт и правата на гражданите. Епизодът бе представян на вниманието на ВСМ на два пъти. Първият път бе по повод на професионалното атестиране на прокурора за повишаване до втория най-висок ранг в професията. Епизодът бе счетен за несъотносителен и той бе повишен¹⁰³. Инцидентът бе разгледан втори път, когато той поиска да бъде

форми на пасивно възприемане от страна на съдиите на исканията на прокурори по време и в края на фазата на разследването бяха посочени ясно от магистратите в интервюта, които проведох през 1991 – 1993 г., когато ръководех голям изследователски проект, финансиран от Министерство на правосъдието относно прилагането на новия (по онова време) Наказателно-процесуален кодекс. **В някои случаи съдиите по предварителните разследвания дори аргументираха пасивното възприемане на исканията на прокурорите, като изтъкнаха, че при дела във връзка с организираната престъпност исканията за предварително задържане често засягат множество заподозрени и документацията в тяхна подкрепа е толкова масивна, че не може да бъде анализирана в рамките на 48-часовия срок, предвиден в закона. Затова, вместо да освобождават заподозрени, които могат да бъдат опасни или да навредят на деликатната и поглъщаща време работа на прокурорите по разследването, те считат, че е по-добре да уважават исканията за предварително задържане; взе пак всички заподозрени могат да обжалват това решение в кратък срок пред съдебен състав (т.нар. „*giudice del riesame*“).**

102 Целият случай е описан в саморъчно писмо, с което съдията е помолила председателя на трибунала да бъде заместена (описание на случая, както и цитатите, са взети от писмото). Писмото бе намерено случайно от адвоката по второто дело, който го публикува, добавяйки, че по второто дело лицето е останало задържано, както е поискал прокурорът. А. Вивиани, *La degenerazione del processo penale in Italia* (1988), стр. 78–80, 177–178 (текстът на писмото е препечатан на стр. 177–178; случаят е описан и коментиран на стр. 78–80). Книгата представя няколко други примера, подобни на гореописания.

103 Протокол от заседанието на ВСМ, проведено на 10 януари 1996 г.(16:00).

повишен като заместник-ръководител на една от най-големите прокуратури в страната: той все пак бе назначен¹⁰⁴.

Примерите, посочени по-горе, са излезли на бял свят по проста случайност. Въпреки че не могат да се правят твърди изводи относно мащабите на това поведение, очевидно то реално се счита за легитимно, щом след като изплуват такива случаи, замесените прокурори по никакъв начин не биват санкционирани или наказвани. Широката независимост, с която се ползва всеки прокурор при провеждане на разследването и експертните дейности по своите производства, дава възможност за големи и многолики вариации при всеки отделен прокурор, дори и по всеки конкретен случай. Като изследовател, който е имал възможността много години да бъде „участващ наблюдател“ в реалното функциониране на италианската съдебна машина¹⁰⁵, бих могъл да дам за пример множество случаи, при които прокуратурите провеждат разследванията пряко, като полицейски служители, както и много други, при които прокуратурите не само напълно делегират фазата на разследването на полицията, но дори стигат казват, че е унижително за един магистрат да участва в разследвания и да „действа като полицай“. Мога да посоча и случаи, при които ръководещият прокурор упражнява значителна надзорна власт над дейността на прокуратурите в своята служба (с тяхното мълчаливо съгласие).

Х. Ефективност на прокуратурата: статистика

Голяма част от казаното дотук разглежда връзката между независимостта и отчетността и показва как значението на независимостта (и вътрешна, и външна) надделява в много отношения. В прокуратурата, както във всяка друга организация, твърде ниското равнище на загриженост и защита на отчетността като ценност се свързва и с твърде ниско равнище на ефективност (без да се отчитат и други променливи, които оказват въздействие). Въпреки това в Италия не се полагат никакви усилия за събиране на надеждни аналитични данни за ефективността на прокуратурата и на отделните прокурори. Такива данни не се събират в процеса на професионално атестиране. Други страни оценяват

104 Протокол от заседанието на ВСМ, проведено на 19 декември 2002 г.

105 За четиридесет години изследвания на съдебните системи често пъти съм бил натоварван с консултантски или оперативни функции в италианската съдебна система. Опитът ми включва ръководството на службата във ВСМ за изследване и управление на работните процеси (1968 г. – 1970 г.); работа като консултант на редица министри и заместник-министри на правосъдието; и членство в различни анкетни комисии, създадени от Министерството на правосъдието и президента на републиката (в качеството му на председател на ВСМ); както и членство във ВСМ (2002 г. – 2006 г.). През периода 1991 – 1993 г. ръководех, от името на министъра на правосъдието, екипа, който проведе мониторинг на прилагането на новия Наказателно-процесуален кодекс.

ефективността на прокуратурата въз основа на успеха на прокурорите в съда и тяхната ефективност при използването на ресурсите за разследване, съотнесени спрямо постигнатите резултати. В Италия самото използване на такива данни за оценка на ефективността на отделния прокурор и прокуратура биха се възприели като заплаха за независимостта на прокурорите при прилагането на конституционния принцип за задължителното наказателно преследване.

Частично, ограничено официално упоменаване на ниското равнище на ефективност на нашата прокуратура в областта на наказателното разследване може да бъде открито в годишните доклади за правораздаване, които се публикуват в началото на съдебната година от Върховния касационен съд. Отчетите сочат, че висок процент извършители на престъпления все още са неидентифицирани и ненаказани. Около 95% от кражбите, 80% от обирите и 50% от убийствата остават неразкрити – общо около 80% от всички регистрирани престъпления¹⁰⁶. Възможно е дори тези цифри да представляват по-ниска разчетна стойност по думите на авторите на доклада.

XI. Текущи реформи

Между 5 декември 2005 г. и 5 април 2006 г. влязоха в сила закони, които променят някои от най-спорните особености на прокуратурата, описани дотук. Някои от законите обаче включват разпоредби, които отлагат реалното им прилагане за по-късна дата.

Тогавашните опозиционни партии бяха силно против реформите и обещаха да ги променят, ако дойдат на власт при предстоящите избори. Всъщност на 10 април 2006 г. те спечелиха изборите и в момента тече дебат, как да постъпят с реформите. Затова при написването на настоящия документ (средата на м. май 2006 г.) бе невъзможно да се прогнозира съдбата на реформите – дали ще бъдат премахнати изцяло, или ще бъдат изпълнени отчасти след съществени промени. Тук можем само да посочим как тези реформи биха променили статута на прокурорите и съдиите, както и някои от най-противоречивите особености на италианската прокуратура. Във връзка с последното основните промени са:

- (а) 5 години след назначаването им магистратите вече няма да могат да променят ролята си – от прокурор в съдия и обратно¹⁰⁷;
- (б) ръководителите на прокуратури (и председателите на съдилища) вече няма да се назначават от ВСС за неограничен срок. Те ще се назначават за срок от 4 години, с право на повторно назначение в същото ведомство за

106 Пълният текст на годишните отчети на Главния прокурор към Касационния съд са поместени на Интернет страницата на италианското Министерство на правосъдието www.giustizia.it.

107 Законодателно постановление от 5 април 2006 г., № 106.

- не повече от още 4 години¹⁰⁸;
- (с) ръководителите на прокуратури вече няма да бъдат обвързани от наредбите, приемани от ВСС във връзка с вътрешната организация на техните ведомства, а ще имат и право да упражняват ръководни функции по отношение на дейността на прокурорите в своите ведомства. Във всички случаи обаче решенията им относно вътрешната организация на съответните прокуратури трябва да се съобщават на ВСС¹⁰⁹;
 - (d) за всички прокурорски инициативи, включващи ограничение на лични свободи или имуществени права на заподозрени, ще бъде необходимо разрешение от главния прокурор или негов представител¹¹⁰.
 - (e) главният прокурор или негов представител ще бъдат единствените магистрати, които ще имат право да предоставят на медиите информацията относно дейността в съответната служба¹¹¹;
 - (f) когато гражданин бъде оправдан на първа инстанция, прокурорите вече няма да имат право да протестират присъдата пред въззивния съд. Но броят на случаите, при които прокурор може да протестира оправдателна присъда пред Върховния касационен съд, ще бъде увеличен¹¹².

Повишаването на прокурори (и съдии) до по-висши инстанции вече няма да надвишава по брой съществуващите вакантни длъжности и ще се прави въз основа на конкурсни изпити (писмени и/или устни и/или свързани с реалната дейност на кандидатите). Тези, които решат да се състезават за достъп до по-високите инстанции, ще имат право да се явят на конкурс при по-малък от изисквания в момента стаж. Ако издържат, ще получават по-високи заплати, отколкото понастоящем, а също и по-скоро от своите колеги, които не се явят на конкурса. Магистратите, избрала да не се явяват на конкурсите за повишаване в ранг, ще останат на по-нисшите инстанции, но въпреки това ще получат същите увеличения на заплатите, както сега, въз основа на същото общо и не-ефективно професионално атестиране, описано по-горе. С други думи, всички магистрати ще продължават да достигат върха на стълбицата на възнагражденията и пенсията и ще получават същите придобивки при пенсиониране, описани по-горе¹¹³.

Относно система за дисциплинарната отговорност на прокурорите (и съдиите) основното нововъведение, предлагано в законопроекта, е въвеждането на сравнително подробен списък на дисциплинарните нарушения и санкциите във връзка с тях¹¹⁴.

Повечето законопроекта за реформата бяха внесени в Парламента от бившия министър на правосъдието през м. март 2006 г. Множество промени бяха въведени в хода на продължителния парламентарен дебат поради различните

108 *Пак там.*

109 Наредба-закон от 20.2.2006, № 106.

110 *Пак там.*

111 *Пак там.*

112 *Пак там.*

113 Законодателно постановление от 5 април 2006 г., № 106.

114 Законодателно постановление от 23 февруари 2006 г., № 109.

крайно ефективни източници на съпротива спрямо първоначално предложените нововъведения. Мощният професионален съюз на италианските магистрати проведе много активна и гласовита кампания срещу законопроекта; магистратите стачкуваха два пъти срещу предлаганите реформи. Остри критики срещу реформите, предлагани в законопроектите, бяха изказани в официалните становища, подготвени от мнозинството във ВСМ до министъра на правосъдието. Това не е изненада, тъй като мнозинството от членовете във ВСМ са избрани измежду най-активните членове на професионалния съюз на магистратите. Войнствената агресивност на професионалния съюз на магистратите срещу реформите и правителството, което ги предложи, може да бъде разбрана по-ясно, ако изтъкнем, че всички реформи без изключение, одобрени от Парламента през последните 40 години във връзка със Закона за магистратите, винаги се правят в отговор на конкретни искания на професионалния съюз на магистратите или с негово съгласие.

Пост-фактум: На 30 юли 2007, 14 месеца след написването на настоящия раздел и малко преди публикуването му, лявоцентристкото правителство, спечелило изборите през април 2006 г., завърши ревизирането на реформите, посочени по-горе. Резултатите от този и други прегледи е, че представянето на структурните и функционални особености на ролята на обвинението, описано в този доклад, остава в основни линии непроменено и напълно действително.

- i) разпоредбата, според която след 5 години стаж магистратът няма да може да премине от ролята на прокурор към тази на съдия и обратно, бе отменена. Единствените ограничения са, че подобна промяна може да се прави не повече от четири пъти през общия стаж на магистрата, както и че в тези случаи магистратът следва да се премести в съд или прокуратура, намиращи се на различно място¹¹⁵;
- ii) разпоредбата, според която прокурорите могат да протестират оправдателни присъди, бе обезсилена от Конституционния съд¹¹⁶. Такива протести не се ограничават, за разлика от по-рано и от отбелязаното в настоящия раздел.
- iii) Разпоредбите, имащи за цел повторно да изградят ефективна йерархична структура във всяка прокуратура, посочени по-горе в т. б), в) и г), на оперативно равнище няма да породят желаните последици поради множество взаимоусилващи въздействието си причини: не само поради това, че мощният профсъюз на магистратите е открито против тях и на всеослушание поддържа, че като ограничават независимостта на прокурорите, тези разпоредби са противоконституционни¹¹⁷; не само поради това, че тези разпоредби противоречат на отдавна утвърдените и широко споделяни организационни очаквания на магистратите от прокуратурата; а

115 Закон от 30 юли 2007, № 111.

116 Решение от 24 януари – 6 февруари, № 26.

117 Профсъюзът на магистратите призова към стачни действия на 20 юли 2007, за да окаже натиск над парламента и да получи желаните от прокуратурата промени. След това временно стачните действия бяха спрени, тъй като парламентът приемаше желаните от магистратите промени.

и защото ВСС, чието огромно мнозинство се състои от представители на профсъюза на магистратите, вече е утвърдил нова наредба, която непряко, но твърде убедително приканва ръководителите на прокуратурите да използват правомощията си до голяма степен както в миналото, т.е. съгласно описанието в доклада¹¹⁸.

Нормите, предназначени да въведат отново по-ефективни и селективни форми на професионално оценяване, също са отменени. Основното обновление в това отношение, за целите на настоящия документ, за разлика от практиката в миналото, е, че професионалната атестация на магистратите се прави редовно, а именно всеки четири години. Институционалната рамка и процедурите за тези атестации обаче остават непроменени, поради което няма основание да се приеме, че бъдещите атестации ще доведат до по-различни от описаните тук резултати. Това означава, че всички магистрати ще продължат постоянно да получават високи положителни оценки освен, в случаите на тежки дисциплинарни провинения или на извършени престъпления¹¹⁹.

ХІІ. Заключение бележки

Ролята и функциите на прокурора често са били предмет на дебати и реформи в множество демократични страни. Международни организации като Конгресите на Обединените нации за превенция на престъпността, Съвета на Европа и Европейският съюз са издали многобройни препоръки по този въпрос. Интересът безспорно е обоснован, най-малко поради две причини:

- (а) предвид на жизненоважната роля на прокуратурата за наказване на престъпността. Прокуторите са „пазителите“ на наказателното правораздаване, тъй като без тяхната инициатива съдът не може да наложи наказа-

118 На 12 юли 2007 г. ВСС одобри решение относно организацията на прокуратурите и правомощията на техните ръководители. В него се казва, че ВСС не може повече да приема задължителни наредби, адресирани до ръководителите на прокуратури относно организацията на техните служби и да наблюдава работата на прокуторите, работещи в тях. Там обаче ясно се упоменава, че ВСС все още има правото да анализира и посочва най-добрите практики по тези въпроси. По-нататък напомня на ръководителите, че във всички случаи по закон те са длъжни да изпращат подробен организационен план за службата си на ВСС. Важното е, че решението нарочно добавя, че съдържанието на организационния план, предоставен от ръководителя, както и друга информация или оплаквания, получени във ВСС от прокурори, ще се преценяват от него с цел определяне управленската компетентност на ръководителя при вземане на решение за подновяване на неговото назначение. Подобно „предупреждение“ придобива допълнителна тежест предвид на доволния тон, с който в същото решение ВСС подчертава, че повечето от организационните планове, вече изпратени до него от ръководителите на прокуратури, *фактически* внимателно прилагат подробните задължителни норми, издадени от ВСС преди реформата.

119 Закон от 30 юли 2007, № 111.

ние. Освен това тяхната роля става все по-важна поради нарастването на мащабите и сложността на престъпните явления на национално и международно равнище във всички страни по света през последните десетилетия;

- (b) предвид на опустошителните последици, които ненадлежащото, неправилното или предубеденото използване на наказателната инициатива може да има спрямо защитата на гражданските права и съхраняването на социалния, икономически, семеен и политически статут на гражданите и равната защита пред наказателния закон. Както знаем, наказателната инициатива често пъти *де факто* представлява санкция сама по себе си, която рядко бива отстранявана с оправдателна присъда, постановена след години.

Италианският случай илюстрира отрицателните последици от система, в която нереалистичният принцип за задължително наказателно преследване надделява. В тази система голяма част от реалното, ежедневно дефиниране на публичната политика в наказателния сектор всъщност е попаднало в ръцете на бюрократичен корпус, който прилага правомощията на полицията и наказателната инициатива при пълна независимост и дискреция, за която по никакъв начин не може да бъде търсен отчет. Пълната липса на уредба относно дискреционните правомощия в наказателно правоприлагане води по необходимост до разнопосочното използване на правомощията по разследване и наказателната инициатива от страна на отделните прокуратури и прокурори. Парадоксалното е, че това сериозно подкопава самата защита на принципа за равенството на гражданите пред наказателния закон, който задължителното наказателно преследване и независимите прокурори би трябвало съвместно да гарантират според авторите на Конституцията. Това върви ръка за ръка с всички отрицателни последици, произтичащи от системата за защита на гражданските права в хода на наказателното производство, правилното и ефикасно използване на материалните и човешки ресурси и ефикасното наказване на по-сложните форми на престъпна дейност, което често изисква тясна координация в дейността на различните прокуратури.

Бих искал да приключа, размишлявайки относно ползата от концепцията за независимостта. Вярвам, че равностойното ѝ използване както по отношение на съдиите, така и на прокурорите генерира известно объркване и недоразумения, които, макар и особено видно в италианския случай, присъстват също в дебата относно съдебните системи и в други правови държави. От функционална гледна точка терминът „независимост“ е – няма как и да бъде другояче – с различни значения, що се отнася до статута на съдията и на прокурора. С други думи целите, а и гаранциите за независимостта в демократичните страни като правило са различни за съдиите и прокурорите. Подробното сравнително обсъждане на разликите и на отрицателните последици, които настъпват, когато разликите не бъдат отчетени, излиза извън обхвата на това изложение. Тук само ще посоча, че независимостта на съдията е необходимо, макар и не достатъчно условие за гарантиране на някои от фундаменталните характеристики на неговата специфична роля – с други думи ролята на пасивен агент, който безпристрастно отсъжда споровете, отнесени пред него от други лица,

след като е изслушал състезаващите се страни при еднакви условия. Затова трябва да бъдат създадени най-добрите условия, които да гарантират, че той е свободен от влияния вътре или извън съдебната власт. В условията на демокрация самата легитимност на ролята му зависи освен от вътрешната му независимост и от облика му на независимост и безпристрастност.

Функционалните характеристики на ролята на прокурорите са твърде различни. Далеч не пасивни и *super partes*, поради самото си естество тяхната роля е преди всичко активна. Задължение на прокурора е да насърчава прилагането на наказателния закон и в много страни, включително Италия, да ръководи разследването, провеждано от полицията. Като страна в производството той не може да бъде безпристрастен, нито пък легитимността на ролята му зависи от изграждането на такъв облик. Разликата в ролите на съдиите и прокурорите е видима, дори когато се разгледа от гледна точка на вътрешната независимост: за да бъде ефективна, дейността на прокурора често пъти налага йерархическо координиране на неговата дейност с други служители или с дейността на други прокуратури, докато при съдиите подобно йерархическо координиране в дейността и решенията им би съставлявало очевидно нарушение на тяхната независимост.

Също от голямо значение са разликите от гледна точка на външната независимост. Свойственият дискреционен характер на наказателното преследване прави дефинирането на приоритетите, които да бъдат следвани, интегрална и съотносима част от изборите, които трябва да се правят с оглед на ефективното наказване на престъпните явления. Поради голямата си политическа значимост тези приоритети се дефинират, поне най-общо, в контекста на демократичния процес и обвързват прокурорите. Затова и външната независимост на прокуратурата невинаги се компрометира поради указания, получени отвън (както би било при съдиите). Външната независимост на прокурора се състои по-скоро в това да не получава определен вид нареждания във връзка с конкретни дела по непрозрачен начин.

Доклад
за южноафриканското
Централно управление
на националната прокуратура

Антон дьо Плеси
Джийн Редпат
Мартин Шонтайх

I. История

Южноафриканският преход към демокрация през 1994 г. е постигнат посредством преговорно уреждане, включващо тогавашното правителство, Африканския национален конгрес (АНК), както и различни политически сили.

„Временната Конституция“¹, важен резултат от тези преговори², установява и изборни правила, според които първите демократични избори в страната трябва да се проведат през април 1994. Временната Конституция урежда също редица конституционни принципи, на които следва да се основава „Окончателната“ Конституция³.

Ключовият за целите на този доклад принцип е, че окончателната конституция трябва да бъде „върховен закон“, задължителен за всички държавни органи и равнища на управление⁴. Трябва да има разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна с подходящи механизми за проверка и баланс, за да се осигури отчетност, взаимодействие и откритост⁵. Работещите в съдебната система трябва да са с подходяща квалификация, независими и безпристрастни и да имат правомощията и компетентността да защитават и прилагат Конституцията и всички основни права⁶.

Временната конституция предвижда също производство за искане на амнистия във връзка с престъпления по политически подбуди, извършени по време на апартейда⁷. Това довежда до приемането на закони, уреждащи производството пред Комисията за правдата и помирението (КПП)⁸.

Така след 1994 г., Южна Африка навлиза в процес на институционално изграждане и конституционализъм. Големите планове за преустройство се съсредоточават върху реорганизация на услугите, законодателни реформи, институционална трансформация и развитие. През този период държавните институции, включително органите за наказателно правораздаване, трябва да работят при трудни условия, като същевременно се преобразуват, за да отговорят на по-

1 Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993, промулгиран на 25 януари 1994, в сила от 27 април 1994.

2 Преговорите започват през декември 1994.

3 Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993, Приложение 4.

4 Конституционен принцип IV, Приложение 4, Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993.

5 Конституционен принцип VI, Приложение 4, Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993.

6 Конституционен принцип VII, Приложение 4, Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993.

7 (Не е посочен конкретен член) Глава 15, Конституция на Република Южна Африка, Закон 200 от 1993.

8 Приемане на Закон 34 от 1995 за национално обединение и помирение.

требностите на новата конституционна държава. Приемат се нови закони и политики, целящи изграждането на нова Южна Африка, основана на културата на правата на човека, демокрацията и антирасизма. Само през 1998 г. в Парламента са обсъдени 132 законодателни акта⁹.

Окончателната конституция драстично подобрява законодателната уредба по отношение на отчетността, като предвижда, че всички органи на изпълнителната власт се отчитат пред Парламента¹⁰. Създадени са парламентарни комисии, натоварени с определени области, за осъществяване на тази надзорна функция. Парламентът и комисиите му имат правомощието да призовават всяко лице да се яви пред тях, да представи доказателства или документи, а също могат да получават петиции, сигнали или молби от обществеността¹¹. В допълнение към парламентарния надзор конституцията установява редица надзорни институции (познати като институциите по Глава 9), включително главен одитор, обществен защитник и южноафриканска комисия по правата на човека¹².

Правната система в Южна Африка се основава на римско-холандското право и английското общо право, което трябва да се тълкува в светлината на Конституцията. Повечето материални правни принципи в Южна Африка се основават на римско-холандското право, докато преобладаваща част от процесуалните доказателствените норми се основават на английското общо право.

Южноафрикански национални прокуратури

През по-голямата част от 20ти век няма формално или фактическо разделение на правомощията между най-висшите прокурори в Южна Африка – главните прокурори на провинциите – и изпълнителната власт, поради което е възможно пряко или непряко политическо влияние върху процеса на държавното обвинение¹³. През 1992 г. обаче образуването на наказателно производство остава единствено в правомощията на главните прокурори и техните заместници, без министерско вмешателство, посредством законодателна промяна, която премахва правото на министъра на правосъдието да се намесва в решенията на главните прокурори¹⁴. Функцията на министъра на правосъдието във връзка с главните прокурори е сведена до тази на съкоординатор, като се гарантира, че

9 Дж. Редпат [Redpath, J.], „Управлението в настъпление“ [“Government on the March“], *Кратки факти* (Южноафрикански институт за расови отношения), ноември 1998, стр. 2.

10 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 55 (2).

11 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 56.

12 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, Глава 9 (цялата).

13 Например чл. 3 (5) от Наказателно-процесуален закон 51 от 1977 позволява на министъра на правосъдието да отменя всяко решение, взето от главен прокурор: „Главният прокурор упражнява правомощията си и изпълнява функциите си съгласно този или всеки друг закон, като се подчинява на контрола и указанията на министъра, който може да отмени всяко решение, взето от главен прокурор, и може на общо основание или по конкретен въпрос да упражнява компетентността и да изпълнява функциите на главен прокурор.“

14 Чл. 8 от Закон 92 за главния прокурор от 1992 отменя чл. 3 (5) от Наказателно-процесуален закон 51 от 1977.

докладите на главните прокурори се внасят в парламента. Най-много министърът може да поиска главен прокурор да му предостави доклади и обяснения във връзка с воденето на конкретни дела¹⁵.

Изменението тогава се посреща с известен цинизъм, тъй като е въведено от старото едва две години преди съставянето на ново правителство с нови министри. Законодателната промяна предвижда, че главен прокурор заема длъжност до 65-годишна възраст и е несменяем, освен при лошо изпълнение на задълженията си, поради болест или невменяемост¹⁶. АНК счита законодателството за „опит на прокурорите от старата гвардия да защитят завоюваните от тях позиции“¹⁷.

Новият парламент от 1994 г. наричан конституционно събрание заради приемането на окончателната конституция, въвежда конституционна разпоредба, отнасяща се конкретно до прокурорската власт в страната¹⁸. Между другото разпоредбата предвижда:

- ▶ Единно централно управление на национална прокуратура, установено със закон, което разполага с правомощието да образува наказателни производства от името на държавата¹⁹.
- ▶ Националното законодателство трябва да гарантира, че прокуратурата упражнява функциите си без страх, предоставянето на облаги или предубеждение²⁰.
- ▶ Президентът назначава национален директор на държавното обвинение, който е ръководител на централното управление на националната прокуратура²¹.
- ▶ Националният директор определя в съгласие с министъра на правосъдието и след консултация с директорите на прокуратурите обща политика, съблюдавана в процеса по държавно обвинение²².
- ▶ Националният директор издава директиви с политики, които се спазват в процеса на държавното обвинение²³, като той може да се намесва в него в случай на неспазване на директивите²⁴.
- ▶ Националният директор може да преразгледа решение за образуване на наказателно производство или отказ за образуване след консултация със съответните директори на прокуратури²⁵.

15 Закон 92 за генералния прокурор от 1992, чл. 5 и 6.

16 Закон 92 за главния прокурор от 1992, чл. 4 (1)(а) и (2)(а).

17 Ван Зил Смит [Van Zyl Smit, D.], Д. и Стейн, И. [Steyn, E], „Прокуратурата в нова Южна Африка“ (непубликуван документ, подготвен за експертно заседание, посветено на преразглеждането на системата за наказателно правораздаване в Северна Ирландия, Белфаст), 9 юни 1999, стр. 5.

18 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(1) – (5).

19 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(1) във връзка с чл. 179(2).

20 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(4).

21 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(1)(а).

22 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(5)(а).

23 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(5)(б).

24 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(5)(с).

25 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(5)(д).

- Министърът на правосъдието упражнява краен контрол над централно-то управление на националната прокуратура²⁶.

Един от тогавашните главни прокурори възразява срещу включването на тази разпоредба в конституционния текст по време на процеса по утвърждаване на Конституцията²⁷. Изтъкнатите основания са, че разпоредбата посяга на разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна и накърнява установените проверки и баланси.

Конституционният съд отхвърля възражението, като изтъква, че прокуратурата не е част от съдебната система и че назначаването на Национален директор на държавното обвинение от Президента само по себе си не нарушава доктрината за разделение на властите²⁸. Освен това съдът отбелязва, че конституционната разпоредба, изискваща последващото законодателство да гарантира, че прокуратурата упражнява функциите си без страх, предоставянето на облаги или предубеждения, всъщност е гаранция за прокурорска независимост²⁹. През 1998 г. парламентът надлежно приема закона за централното управление на националната прокуратура (ЗЦУНП), за да изпълни конституционната разпоредба относно прокуратурата и подробно да уреди системата на прокуратурата в страната³⁰.

Последни стратегически развития

Независимо от различните проблеми, които среща централното управление на националната прокуратура (ЦУНП), масово се изтъква, че след създаването си то работи добре, особено като се отчете зле функциониращата система, заварена от епохата на апартейда.

Въпреки това няколко сериозни трудности все още остават, включително: незадоволителна работа на съда, увеличаващ се брой неприключени дела, ниски нива на образуване на наказателни производства, растящ брой осъдени на лишаване от свобода и задържани под стража лица, потребността от поддържане на положителни обществени нагласи чрез изясняване на ролята и мястото на висшето звено за борба с престъпността – дирекцията за специални операции, твърдения за престъпност сред членовете му³¹, текучество на висши служите-

26 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(6).

27 *От страна на Председателя на Конституционното събрание: утвърждаване на Конституцията на Република Южна Африка 1996* 1996 (4) SA 744 (CC). Резюме на възраженията и предложенията, Добавка 3.

28 Вж. *От страна на Председателя на Конституционното събрание: утвърждаване на Конституцията на Република Южна Африка 1996* 1996 (4) SA 744 (CC), параграф 141.

29 Вж. *От страна на Председателя на Конституционното събрание: утвърждаване на Конституцията на Република Южна Африка 1996* 1996 (4) SA 744 (CC), параграф 146.

30 Закон 32 за централното управление на националната прокуратура от 1998.

31 Летсуало, М. [Letsoalo, M], „Кавги разтърсват Скорпионите“ [“Ructions rock Scorpions“], *Mail & Guardian*, 3 November 2006, (неизвестна страница) http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=288833&area=/insight/insight__national/ (достъпна към 10 юли 2007).

ли,³² както и необходимостта за справяне с последиците от сложни и политически деликатни разследвания на обществено значими политически фигури.

Ръководството на ЦУНП набелязва тези предизвикателства и започва всеобхватно преразглеждане на организацията, чиято кулминация е Стратегията 2020³³. Ключовата стратегическа промяна, осъществена от Стратегия 2020, е обобщена в новото целево изявление на ЦУНП:

„Водени от конституцията, в централното управление на националната прокуратура осигуряваме справедливост за пострадалите от престъпления, като провеждаме наказателно преследване без страх, предоставянето на облаги или предубеждения и като работим с партньорите си и обществото за разкриване и предотвратяване на престъпността“³⁴.

Тази нова мисия за предотвратяване на престъпления се изпълнява между другото от прокурори, възприели спрямо престъпността подхода за решаване на проблеми, засилвайки ролята им при ръководене на разследванията, прилагайки принципите за управление на потока от дела и вземайки участие в разрешаване на проблемите във връзка с предотвратяването на престъпността съвместно с други отговорни лица³⁵.

Някои коментатори критикуват този подход, който обхваща предотвратяването на престъпления, като прекалено обширен, в отклонение от основната функция на ЦУНП да образува наказателни производства, докато други са благодарни, че държавна агенция, която се очертава като относително успешна, заема челно място в работата по превенция на престъпността.

-
- 32 През 2005/06 около 20 % от всички служители на ЦУНП подават оставка. (Неизвестен автор) *Годишен доклад 2005/06*. Централно управление на националната прокуратура (2007), на 70 стр.
- 33 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*. Централно управление на националната прокуратура (2007), на 9 стр.
- 34 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 9 стр.
- 35 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 9 стр.

II. Структура и организация на централното управление на националната прокуратура

2.1. Вътрешна структура на централното управление на националната прокуратура

Вътрешната организация на ЦУНП включва служебни звена, подчинени на четирима заместник национални директори и на главен изпълнителен секретар (ГИС). ГИС оглавява администрацията на ЦУНП, която включва общи звена; Звено за управление на интегритета, което наблюдава, оценява и поддържа интегритета на ЦУНП (включително предотвратяване и надзор на разследването от служебните звена на всякакви вътрешни престъпни, неетични или непочтени прояви или случаи на лошо ръководство)³⁶, както и Звено за вътрешен одит, което отговаря за управлението на риска и управленските процеси³⁷.

Най-голямото служебно звено е Националната прокуратура (НП), което изпълнява основно функцията по образуване на наказателни производства от името на държавата³⁸. Останалите служебни звена функционират независимо от НП, като изпълняват обслужващи по своя характер функции или са свързани със специални действия по наказателно преследване. Другите служебни звена включват:

- ▶ Дирекцията за специални операции (ДСО) се занимава със специализирани разследвания и наказателно преследване на организираната престъпност, включително престъпни прояви на рекет и пране на пари, сложни и тежки финансови престъпления, както и корупция в публичния и частния сектор³⁹. ДСО е лансирана през септември 1999 г. от президента Мбеки, скоро след избирането му на тази длъжност. Опозиционните партии изразяват опасения, че ДСО ще се превърне в елитна „частна полицейска сила“ на Мбеки⁴⁰. Въпреки това очевидно ефективната работа на ДСО и тенденцията да се насочва към богатите и влиятелни⁴¹, в съчетание

36 Звеното за управление на интегритета не разполага със самостоятелна компетентност за разследване. (Не е посочен автор) „Звено за управление на интегритета“, *NPA website*, (без дата), <http://www.npa.gov.za/ReadContent386.aspx>

37 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 99 стр.

38 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 18 стр.

39 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 33 стр.

40 Редпат, Дж. [Redpath, J] *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations]*, Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 1994, на 12-13 стр.

41 Редпат, Дж. [Redpath, J] *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции [The*

с добре насочена публичност, скоро прави ДСО популярна сред обществеността, но създава конфликт между ЦУНП и полицията.

- ▶ Звеното за изземване на имущество се съсредоточава върху прилагането на гражданското и наказателното законодателство във връзка с изземването на имущество⁴².
- ▶ Четири служебни звена са обединени в националния отдел за специални услуги:
 - ▷ Звеното за защита на свидетели осигурява специализирани услуги по защитата на свидетели на вътрешни и международни провоприлагащи ведомства съгласно законодателството за защита на свидетели⁴³.
 - ▷ Звеното за съдебно преследване на приоритетни престъпления, създадено през 2003 г. с прокламация на Президента⁴⁴, ръководи и наблюдава наказателното преследване на:
 - ◆ Престъпления по Римския статут⁴⁵, включително геноцид, престъпления против човечеството и военни престъпления.
 - ◆ Престъпления против държавата, включително вътрешен и международен тероризъм.
 - ◆ Нарушения на законодателството, криминализиращо наемничеството⁴⁶ и разпространението на атомни, химически и биологични оръжия⁴⁷, на законодателството относно контрола върху оръжията⁴⁸, употребата на атомна енергия⁴⁹ и разузнавателните средства⁵⁰.
 - ◆ Всички производства или дела, свързани с изчезнали лица, образувани във връзка с производства през Комисията за правда и помирение⁵¹.
 - ▷ Дейностите на звеното за полови престъпления и обществени дела (ППОД) включват формулирането на адекватна политика във връзка с преследването на полови престъпления, установяването и поддър-

Scorpions: Analyzing the Directorate of Special Operations], Институт за проучвания на сигурността, Поредица монографии, № 96, март 1994, на 50-56 стр.

42 Закон 121 за предотвратяване на организираната престъпност от 1998, Глави 5 и 6.

43 Закон 112 за защита на свидетелите от 1998.

44 Прокламация по смисъла на чл. 13(1)(с) от Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура: (не е посочен брой на официалния вестник) Прокламация на Президента на Република Южна Африка, Закон за Централното управление на националната прокуратура, 1998, 24 март 2003, <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/PCLU%20PROCLAMATION.tif> (достъп към 20 юли 2007).

45 В изпълнение на Римския статут на международния наказателен съд, Закон 27 от 2002.

46 Закон 15 от 1998 за уреждане на международната военна помощ.

47 Закон 87 от 1993 за неразпространение на оръжия за масово унищожение.

48 Закон 41 от 2002 за контрол върху конвенционалните оръжия в страната.

49 Закон 46 от 1999 за атомната енергия.

50 Закон 65 от 2002 за разузнавателните средства.

51 (Не е посочен брой на официален вестник) Прокламация на Президента на Република Южна Африка, Закон за Централното управление на националната прокуратура, 1998, 24 март 2003, <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/PCLU%20PROCLAMATION.tif> (достъп към 20 юли 2007).

жането на специализирани съдилища за наказателното преследване на полови престъпления, разработване на програми за обществена осведоменост и планове за обучение във връзка с половите престъпления, както и работа по случаи на домашно насилие⁵².

- ▷ Специализираното звено за икономически престъпления се занимава със сложни дела за икономически престъпления, установени от провинциалните клонове на южноафриканската полиция⁵³.

2.2. Вътрешна структура на Националната прокуратура

Националната прокуратура се оглавява от заместник национален директор⁵⁴. Ръководството на националните прокуратури в провинциите се осъществява от девет директори на национални прокуратури (ДНП)⁵⁵. Основната отговорност за образуването и воденето на наказателни производства лежи върху ДНП във връзка с престъпления, извършени на тяхна територия, с изключение на делата, попадащи под изключителната компетентност на националния директор на прокуратурата.⁵⁶ На практика ДНП оправомощават прокурори от съответната служба за образуването и провеждането на наказателни производства⁵⁷.

Всеки ДНП се подпомага от висши ръководители, т.е. корпоративни ръководители, заместник-директори на национални прокуратури и главни прокурори, които съответно са компетентни във висшите и по-ниските по степен съдилища⁵⁸. Фигура 1 очертава различните видове съдилища в Южна Африка. Около 1 567 наказателни съдилища, както висши, така и по-ниски по степен, ежемесечно заседават в цялата страна, като 1 037 от тях са районни съдилища, чиито прокурори водят по-голямата част от наказателните производства⁵⁹.

52 Закон 116 от 1998 за престъпленията, свързани с домашното насилие.

53 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 46 стр.

54 (Не е посочен автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 18 стр.

55 Южна Африка се състои от девет провинции. (Не е посочен автор) „Директори на национални прокуратури“ (Недатирано), [http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Directors%20of%20Public%20Prosecutions%20\(NPA\).doc](http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Directors%20of%20Public%20Prosecutions%20(NPA).doc)

56 (Без автор) „Възможности за кариера в ЦУНП“ (недатирано), <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Career.pdf>

57 (Без автор) „Възможности за кариера в ЦУНП“ *Уебсайта на ЦУНП* (недатирано), <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Career.pdf>

58 [Mpshe, M], „Правосъдие в обществото ни, за да живеят хората в свобода и сигурност“, *Конференция на компетентните органи през 2007, чийто домакин е ЦУНП*, 28 март 2007, на 3 стр.

59 Де Биър, С. [De Beer, S], „Таблицы с преглед на работата в национален мащаб, 2002-2005“, (недатирано), Електронна таблица на ЦУНП, получена чрез електронна кореспонденция, 26 май 2006 (без номерирани страници).

Фигура 1: Структура на съдилищата в Южна Африка

Съдилища	Магистратски съдилища		Висши съдилища	Върховен въззивен съд	Конституционен съд
	Районни	Окръжни			
Материална компетентност	Без убийство, изнасилване или измяна	Без измяна	Всички престъпления	Само въззивни жалби	Конституционни въпроси
Максимално наказание	3 години*	15 години*	Неограничено	Неограничено	Неограничено
Състав	Магистрати	Окръжни магистрати	Съдии	Въззивни съдии	Конституционни съдии
Брой председатели⁶⁰	1,500	285	210	20	11

* Ако не е конкретно увеличено по закон.

Заместник-директорите на прокуратурите наблюдават и водят наказателни производства пред висшите съдилища. Освен това има няколко висши държавни адвокати и държавни адвокати (които за разлика от висшите прокурори и прокурорите имат право да се явяват пред висшите съдилища), които провеждат повечето наказателни производства пред висшия съд. Заместник-директорите обикновено повдигат обвинение по най-трудните и спорни дела, докато ДНП рядко се явяват в съда.

По-ниските по степен съдилища се наблюдават от 36 главни прокурора, като всеки от тях отговаря за определен брой магистратски съдебни райони. В страната има 354 магистратски съдебни района⁶¹. Главният прокурор отговаря за цялостното ръководство на всички прокурори в неговия район на компетентност. Тази управленска роля до голяма степен е свързана с административни въпроси, като Главният прокурор рядко се намесва в ежедневната работа на прокурорите.

Организация на службата: Всяка служба в зависимост от големината си има главен прокурор и/или един или повече висши прокурори (ВП) и/или контролиращи прокурори (отговорни за разпределянето на делата), осъществяващи ръководство и надзор в съдебния център, както и редови прокурори. Отделните служби обикновено имат свои вътрешни разпределения и йерархически структури; няма стандарт или задължителен модел.

60 Данни, получени от Комисията на магистратите по телефона, май 2006.

61 (Без автор) „Магистратски райони“, Интернет сайт с официални статистически данни за Южна Африка (недатирано) <http://www.statssa.gov.za/census01/census96/HTML/Metadata/Codelists/Magdist.html> (достъпно към 3 юли 2007).

Прокурорите, назначени да образуват дела пред окръжните съдилища в даден съдебен център, се наричат окръжни прокурори. Тези, назначени да образуват дела пред районни съдилища, се наричат районни прокурори. Някои много малки съдебни центрове могат да разполагат само с районен съд (по-тежките дела се прехвърлят на най-близкия окръжен съд) с малка прокуратура, оглавявана от старши, а не от висш прокурор. Обратно, по-големите служби обикновено имат няколко висши прокурори (ВП), като отговорностите се разпределят между тях.

ВП отговаря за общото управление на подчинените му прокурори и може да отменя решенията им. На практика решението, дали да се образува наказателно производство за по-тежки и обществено значими случаи в окръжната прокуратура, се взема, разбира се, от ВП. Той също обикновено е и единственият прокурор в службата, който може да приема неофициални жалби на граждани по въпроси в рамките на съответната съдебна юрисдикция⁶².

Политическа йерархия: Националният директор има широки правомощия над прокурорите при упражняване на всичките им задължения⁶³. Съвместно с министъра на правосъдието и след консултация с провинциалните директори националният директор определя политиката на ЦУНП⁶⁴. Правото на одобрение на министъра означава, че той може да налага вето на политическите предложения, но националният директор може да не се съобрази със съветите на провинциалните директори⁶⁵.

Националният директор издава директиви за политиката, които „трябва да се спазват в процеса на наказателно преследване“⁶⁶. Първата прокурорска политика трябва да се представи в парламента в шестмесечен срок от назначаването на националния директор⁶⁷. Първият пакет политически директиви влиза в сила през 1999, „за да установи всички професионални задължения на прокурорите“⁶⁸, а всички последващи промени се включват в годишния доклад на националния директор до министъра, който на свой ред ги внася в парламента за гласуване⁶⁹.

Провинциалният директор може също да издава циркулярни писма с общи указания за прокурорите в юрисдикцията му, при условие че са съобразени с

62 Те включват жалби за прекратяване на производството по определени обвинения, за намаляване на глоби поради признаване на вината (доста чести във връзка с пътнотранспортни нарушения) или за преразглеждане на отказ за образуване на наказателно производство.

63 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(1).

64 Конституция на Република Южна Африка, Закон 108 от 1996, чл. 179(5)(а) и Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 21(1).

65 Ван Зил Смит, Д. и Стейн, И. [Van Zyl Smit, D. & Steyn, E], „Прокуратурата в нова Южна Африка“, (непубликуван документ, подготвен за семинар на експерти за преглед на наказателното правораздаване в Северна Ирландия, Белфаст), 9 юни 1999, на 9 стр.

66 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 21(1).

67 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 21(2).

68 (Без автор) *Наръчник с политиките на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, В.1.

69 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 21(2).

политическите директиви на националния директор⁷⁰. ЦУНП приема и етичен кодекс на прокурорите⁷¹.

Правомощието на прокурорите да вземат решения: Националният директор може да се намесва във всяко наказателно производство, по което не се спазват политическите директиви⁷². Дори ако прокурорът спазва всички политически директиви, националният директор все пак може да преразглежда решението му да образува или не наказателно производство след консултация със съответния директор и като вземе предвид становищата на обвиняемия, на гражданския ищец и всички други лица, които той счита за необходимо⁷³. Директорът обаче не може да се намесва в хода на производството, освен във връзка с решението, дали да се образува или не наказателно производство⁷⁴. Освен това националният директор може да извърши всички процесуално-следствени действия, които счита за необходими в рамките на дадено наказателно производство, и може да нарежда на провинциалните директори да представят доклади по всяко дело или обвинение⁷⁵. Правомощието на националният директор да преразглежда решенията за образуване на наказателно производство служи като гаранция за независимостта на прокуратурата. Все пак това правомощие също „представлява потенциална опасност, че националният директор би могъл да предотврати наказателно преследване, което би се оказало политически неудобно“⁷⁶.

На практика прокурорите от по-висш ранг с административна власт над младшите си колеги в дадена териториална юрисдикция могат да отменят прокурорско решение за образуване или не на наказателно производство⁷⁷. Това често се случва на по-нисшите равнища в прокуратурата с неопитни млади прокурори, които търсят съвети и напътствия от висшестоящите си по конкретни дела. В средните и високите нива на прокуратурата обаче подобна намеса – особено, ако не е поискана – представлява рядкост.

70 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 24(4)(c)(ii)(bb) във връзка с чл. 24 (5).

71 (Без автор) *Етика: Практическо ръководство във връзка с етичния кодекс за поведение на членовете на Централното управление на националната прокуратура*, ЦУНП, 2004. Наръчникът е издаден от Центъра за проучвания и политическо-информационни услуги към ЦУНП и утвърден от висшето ръководство на организацията. То обхваща широк спектър от въпроси, включително обслужване на обществения интерес, задължения на прокурорите към съда, отговорностите на прокурорите пред непредставяваните обвиняеми и подсъдимите лица, професионален интегритет и отговорност и как прокурорите трябва да взаимодействат със защитниците и държавните свидетели. Наръчникът е незадължителен и описва целта си като „осигуряване единствено на практическо ръководство, което да насочи прокурорите в правилната посока“ (на iv).

72 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(2)(b).

73 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(2)(c).

74 Вж. Ван Зил Смит, Д. и Стейн, И. [Van Zyl Smit, D. & Steyn, E.] „Прокуратурата в нова Южна Африка“, (непубликуван документ, подготвен за семинар на експерти за преглед на наказателното правораздаване в Северна Ирландия, Белфаст), 9 юни 1999, на 9 стр.

75 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(4)(a).

76 Саркин, Дж. [Sarkin, J.] и Кауен, С. [Cowan, S.] „Проектозакон за Централното управление на националната прокуратура: Критика“, *Южноафрикански журнал по наказателно право* (бр. 1 от 1997), на 70 стр.

77 Вж. Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 25.

Други централни функции, засягащи политиката: Проектът за годишен бюджет, изготвен от министерство на правосъдието, включва задачи по „предоставянето на услуги“ и показатели с количествено определяеми цели за изпълнение в дадени функционални области⁷⁸, както и показатели за изпълнение, например относителен дял на осъдителните присъди, брой инциденти, застрашаващи безопасността на свидетелите и средна продължителност за разглеждане на делата от съда⁷⁹.

Освен това всички прокурори са задължени да подпишат договор за изпълнение при назначаването им, а всички висши ръководители (над ранг заместник-директор) са задължени да подпишат стандартизирани годишни договори за изпълнение; те очертават ключовите показатели за изпълнение на всеки отделен прокурор.

Всички функции, свързани с човешките ресурси на прокуратурата – назначаване, прехвърляне, дисциплинарна отговорност и освобождаване от длъжност, – са централизирани в корпоративните служби в централата на ЦУНП. Например, ако старши прокурор от някоя прокуратура желае да назначи допълнителен персонал, той трябва да подаде молба чрез провинциалния директор до централното управление. Ако молбата бъде уважена, длъжността се обявява, а отделът за човешки ресурси в централата прави предварителен подбор на кандидатите.

2.3. Бюджетна процедура

Всяка година министерство на правосъдието, след консултация с националния директор, изготвя проектобюджета на ЦУНП⁸⁰. След това Парламентът гласува бюджет на ЦУНП, от който то плаща всичките си разходи⁸¹. Генералният директор по правосъдие⁸² отчита държавните средства, получени или изплатени от страна на ЦУНП⁸³.

Министерство на правосъдието предоставя на националната хазна разчет на бюджета за идната година. Въпросният документ заедно с разчетите на всички държавни ведомства се внася в парламента от министъра на финансите по време на речта му за годишния национален бюджет и от този момент става публичен документ.

78 Тези области включват например наказателно преследване; достъп до правосъдие за жени и деца; явяване на уверени свидетели в безопасност пред съда във връзка с програмата за защита на свидетели. Вж. (без автор) *2004 Разчет на националните разходи, безопасност и сигурност, Гласуване 25*, Национална хазна, февруари 2004, Претория, на 649-652 стр.

79 (без автор) *2004 Разчет на националните разходи, безопасност и сигурност, Гласуване 25*, Национална хазна, февруари 2004, Претория, на 649-652 стр.

80 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 36(2).

81 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 36(1).

82 Генерален директор е най-високата длъжност на държавен служител в държавно ведомство на национално равнище на пряко подчинение на съответния министър.

83 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 36(3)(а).

Проектобюджетът на министерство на правосъдието съдържа самостоятелен раздел за ЦУНП, който обикновено включва бюджетни разчети за една и три години, разделени по функционални области и икономическа класификация⁸⁴. Предложението за бюджет включва също цели за „предоставяне на услуги“ и показатели за функционалните области за предстоящата година⁸⁵.

2.4. Статусът на главния прокурор (националния директор) и заместниците му

Политическият статус на националния директор е висок; той е на пряко подчинение на министъра на правосъдието. Йерархията в ЦУНП е успоредна с тази в министерство на правосъдието. Всъщност ЦУНП е съвсем отделна структура от министерство на правосъдието.

Законът за ЦУНП, както изисква конституцията, предвижда установяването на единно централно управление на националната прокуратура, оглавявано от национален директор. Националният директор се назначава от президента за еднократен период от десет години и може да бъде отстранен само от президента и парламента поради лошо изпълнение на задълженията му, продължително влошено здравословно състояние, невменяемост или поради обща или лична непригодност за заемане на длъжността⁸⁶. Назначаването е до голяма степен дискреционно⁸⁷. Президентът определя също възнаграждението и условията на работа на националния директор, при условие че заплатата на националния директор е поне колкото тази на съдия от висш съд⁸⁸.

Националният директор има пълна власт над всички прокурори, както и над упражняването на всички правомощия от тяхна страна⁸⁹. Националният директор може да преразглежда решенията за образуване или не на наказателно производство⁹⁰. Това правомощие обаче *не* дава право на националния директор да се намесва в начина, по който се води наказателното производство⁹¹. Ко-

84 Вж. напр. (без автор) 2007 *Разчет на националните разходи, Гласуване 22, Правосъдие и конституционно развитие*, Национална хазна, февруари 2007, Претория, <http://www.treasury.gov.za/>

85 Вж. напр. (без автор) 2007 *Разчет на националните разходи, Гласуване 22, Правосъдие и конституционно развитие*, Национална хазна, февруари 2007, Претория, <http://www.treasury.gov.za/>

86 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 12(1).

87 Лицето, назначено от Президента, трябва да има юридическо образование и правоспособност да се явява пред всички съдилища в страната, да бъде южноафрикански гражданин и да се отличава „с пригодност и адекватност“. Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 9(1).

88 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 17(1). На практика заплатата на националния директор е фиксирана и обикновено отразява годишния растеж на разходите за живот.

89 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(1).

90 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(2)(с).

91 Ван Зил Смит, Д. и Стейн, И. [Van Zyl Smit, D. & Steyn, E], „Прокуратурата в нова Южна Африка“, (непубликуван документ, подготвен за семинар на експерти за преглед на наказа-

гато обаче политическите директиви не се спазват в хода на производството, националният директор може да се намеси⁹².

На практика националният директор получава сигнали от граждани във връзка с начина, по който се разглеждат конкретни дела. Ако се сметне за необходимо, организира се среща със съответния провинциален директор за обсъждане на въпросния случай. ДНП се произнася окончателно за начина на водене на делото в рамките на съответната юрисдикция съгласно политическите директиви.

Националният директор определя и издава политически директиви⁹³, като се консултира с („консултира с“ означава постигане на консенсус) министъра на правосъдието и провинциалните ДНП⁹⁴. Националният директор не назначава пряко висш персонал. Висшите назначения се правят от президента или министъра на правосъдието.

Президентът назначава до четирима заместник национални директора на прокуратури след консултация с министъра на правосъдието и заместник националният директор на прокуратурата⁹⁵. Заместник националните директори заемат длъжност до 65-годишна възраст, ако не напуснат по свое желание или не бъдат отстранени за лошо изпълнение или неспособност да изпълняват служебните си задължения⁹⁶.

След консултация с министъра на правосъдието и националният директор президентът също назначава провинциалните директори на прокуратурите⁹⁷. Министърът на правосъдието назначава провинциалните заместник-директори на прокуратурите след консултация с националният директор⁹⁸. Както при националният директор, възнаграждението и условията на работа на заместник националните директори и провинциалните директори се определят от президента⁹⁹.

Националният директор представя годишен доклад на министъра на правосъдието, който на свой ред го внася в парламента в четиринадесетдневен срок преди следващото му заседание¹⁰⁰. Докладът трябва да включва данни относно дейностите на националният директор, висшите му служители и прокуратурата като цяло; положението на персонала в ЦУНП; финансовото състояние на администрацията и дейността на

телното правораздаване в Северна Ирландия, Белфаст), 9 юни 1999, на 14 стр.

92 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(2)(b).

93 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(2)(a).

94 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 21(1).

95 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 11(1).

96 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 12(6), (7) и (8).

97 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 13(a).

98 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 15(1)(a).

99 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 17(1). Заплатата на заместник национален директор не може да бъде по-ниска от 85% от тази на националният директор, а заплатата на провинциалния директор не може да бъде по-ниска от 80% от тази на националният директор.

100 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 35(2)(a).

ЦУНП; препоръки или предложения за прокуратурата; информация относно програмите за обучение на прокурорите и всякаква друга информация, която националният директор счете за необходима¹⁰¹. По свое усмотрение националният директор може също да представи доклад на министъра или парламента по въпроси, свързани с прокурорската служба¹⁰².

Националният директор, заместник националните директори и директорите трябва писмено да известяват министъра на правосъдието за всички свои преки и непреки парични интереси. Освен това директорите и заместник-директорите не могат да изпълняват друга платена длъжност извън служебните си задължения без съгласието на президента¹⁰³.

2.5. Статусът на отделните прокурори

Прокурорите се назначават по препоръка на националния директор¹⁰⁴. Министърът обаче, след консултация с националния директор и провинциалните директори, определя подходящата правна квалификация за назначаването на лице като прокурор в по-нисък по степен съд¹⁰⁵. Развитие на кариерата на редовите прокурори се ръководи главно от правилата на държавната служба. Условието за работа на заместник-директорите и прокурорите с изключение на възнаграждението се определят съгласно закона за държавната служба, включително относно обявяването на длъжностите, назначаването, надбавките, дисциплинарната отговорност и освобождаването. Повишенията се определят на централно равнище въз основа на атестации, подготвени от преките ръководители.

Назначаване: Според закона за държавната служба на държавна служба се назначава южноафрикански гражданин, ползващ се с добро име, който отговаря на предвидените изисквания¹⁰⁶.

При назначаване трябва надлежно да се вземе предвид равенството и другите демократични ценности и принципи, закрепени в конституцията. Всички кандидатури на лицата, отговарящи на изискванията, трябва да се разгледат. Оценката на лицата се основава на обучението, уменията, компетентността, знанията и необходимостта да се преодолее неравновесието от миналото, за да се изгради широкопредставителна за южноафриканския народ държавна служба, включително по раса, пол и увреждания¹⁰⁷.

101 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(4)(g).

102 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 35(2)(b).

103 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 39.

104 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 16(1): „Прокурорите се назначават по препоръка на националния директор или член на централното управление на националната прокуратура, посочен за тази цел от националния директор, съгласно законите, уреждащи държавната служба“.

105 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 16(2).

106 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 10(1).

107 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 11(1).

Персоналът на ЦУНП трябва „широко да отразява расовия и половия състав“ в страната¹⁰⁸. Около 70% от служителите на ЦУНП са от „по-рано пренебрегвани“ расови групи, а жените съставляват 47%¹⁰⁹. Все пак индийските/азиатски (6%) и белите (30%) расови групи са съответно 2.5 и 3.2 пъти свръхпредставени в сравнение с расовия състав на страната като цяло¹¹⁰.

Несменяемост: Сигурността на заеманата от прокурорите длъжност под равнище директор е същата както за всеки държавен служител по закона за държавната служба¹¹¹. Според закона държавните служители могат да бъдат освобождавани само на изрично предвидени основания. Те включват продължително нарушено здравословно състояние, закриване на длъжността или институционална реорганизация, когато освобождаването от длъжност ще повиши ефективността във ведомството, в което работи съответното лице, когато то е в интерес на държавната служба, поради непригодност за работата или неспособност за ефективното ѝ изпълнение, поради лошо поведение или когато по-нататъшното заемане на длъжността представлява риск за сигурността на държавата¹¹². По време на първите 12 месеца след назначаването им прокурорите под равнище директор са на изпитателен срок и могат да бъдат освободени с едномесечно писмено предизвестие или незабавно, ако поведението на лицето е незадоволително¹¹³.

Освен при наличие на едно или повече от горепосочените основания за освобождаване, прокурорите под равнище директор са несменяеми до навършване на 65 години, когато на общо основание са задължени да се пенсионира¹¹⁴.

Повишение: Прокурорите под равнище директор получават заплата в съответствие със схемата за ранг и клас, определена от министъра на правосъдието след консултация с националния директор и министъра на държавната служба и администрация и със съгласие на министъра на финансите, след одобрение от парламента¹¹⁵. Скалата на прокурорските възнаграждения (включително тези на заместник-директорите) трябва да се публикуват в държавен вестник¹¹⁶. Намаляването на възнагражденията на заместник-директорите и прокурорите се извършва със закон¹¹⁷.

108 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 8.

109 (Без автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 74 стр.

110 Според средногодишните разчети относно броя на населението, публикувани в официалните статистически данни за Южна Африка на 3 юли 2007, населението на ЮАР е 79.6% чернокожо, 9.1% бяло, 8.9% цветнокожо и 2.5% от индийски/азиатски произход; 50.7% от женски пол. (без автор) *Средногодишни разчети относно броя на населението 2007* Официални статистически данни за Южна Африка, 3 юли 2007, на 1 стр., <http://www.statssa.gov.za/PublicationsHTML/P03022007/html/P03022007.html> (достъпни към 20 юли 2007).

111 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 19. Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 17(2).

112 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 17(2).

113 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 13(5).

114 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 16(1).

115 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 18(1).

116 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 18(1).

117 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 18(6).

Ограничаване на дейностите: Прокурорите като държавни служители не могат да извършват друга платена дейност без разрешението на националния директор¹¹⁸. Прокурорите не приемат подаръци, дарения, почерпки, облаги или спонсорства (освен в качеството им на добросъвестни частни лица), които е възможно да изложат на риск или да създадат впечатлението, че излагат на риск професионалния им интегритет или този на професията като цяло¹¹⁹.

Прокурорите имат право да членуват в съюзи. Повечето участват в съюз, представляващ или държавните служители, или конкретно прокурорите¹²⁰. Много старши прокурори също членуват в професионално сдружение на държавните адвокати¹²¹. Прокурорите като държавни служители могат да членуват и участват в управлението на законни политически партии и да посещават публични политически събрания, но не могат да председателстват или произнасят речи на такива събрания и им е забранено да изготвят или публикуват писмено или да изнасят речи за насърчаване или накърняване интересите на някоя политическа партия¹²².

Прокурорите вършат „жизненоважна работа“ по смисъла на трудовото законодателство¹²³. Значението на това е, че участието в стачка може да представлява ясна причина за освобождаване, (т.е. стачката е незаконна и незащитена)¹²⁴. През 2001 и 2007 обаче прокурорите участват в стачни действия по време на стачките на държавни служители¹²⁵. Не е ясно дали след стачките са последвали освобождавания на прокурори.

2.6. Лична отговорност на прокурорите

Член на ЦУНП е длъжен „да служи безпристрастно и да упражнява, изпълнява или осъществява правомощията, задълженията и функциите си добросъвестно и без страх, облага или предубеждение при спазване единствено на Конституцията и законите“¹²⁶. Прокурорите трябва да положат клетва или да подпишат клетвена декларация в този смисъл¹²⁷. Никой не може да се намесва или препятства работата на прокуратурата¹²⁸.

118 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 30.

119 (Без автор) *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, на В.121.

120 Асоциация на държавните служители (АДС) и Национален съюз на прокурорите в Южна Африка (НСПЮА).

121 Дружество на държавните адвокати.

122 Закон 103 от 1994 за държавната служба, чл. 36.

123 *Държавен вестник* GNR.1216 от 12 септември 1997.

124 Закон 66 от 1995 за трудовите отношения, чл. 68(5).

125 Говендър, П. [Govender, P] и Найду, Б. [Naidu, B] „Проучвания на три случая вещаят мрачна картина относно заплащането в държавната служба“, *Сънди Таймс*, 3 юни 2007 (неизвестна страница).

126 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 32(1)(а).

127 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 32(2)(а).

128 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 32(1)(b). Вж.

Оценка: Висшите прокурори и главните прокурори отговарят за ежедневното ръководство на подчинените им прокурори. Висшите прокурори изготвят доклади за напредъка и оценката на всички прокурори от съответната прокуратура; тези доклади се предават на главния прокурор и провинциалния директор. След одобрение на директора те се предават в главното управление, на отдел човешки ресурси на ЦУНП. Докладите имат значение при повишенията и поощренията за изпълнена работа. През 2005-2006 около 96% от всички длъжности в ЦУНП са били оценени¹²⁹.

Дисциплинарни производства: Националният директор е задължен след консултация със заместник националните директори и директорите да дава съвети на министъра на правосъдието относно установяването на процедура, позволяваща на гражданите да подават жалби срещу нарушения от страна на членове на ЦУНП¹³⁰. През 2005 г. звеното за управление на интегритета пуска специализирана безплатна „гореща“ телефонна линия, за да предостави както на служителите на ЦУНП, така и на обществеността механизъм за подаване на оплаквания¹³¹.

Дисциплинарните изслушвания¹³² се извършват в съответствие с приложимото трудово законодателство¹³³. Общо 63 доклада за нарушения са изготвени през 2005-2006, приключили с 22 вътрешни дисциплинарни изслушвания¹³⁴. Повече от една трета (36%) от твърденията за нарушения са свързани с кражба, подкуп, корупция, прояви против правосъдието или измама¹³⁵.

Гражданска и наказателна отговорност: Традиционно отделните прокурори не носят наказателна или гражданска отговорност за действия, извършени „добросъвестно“ при изпълнение на задълженията им¹³⁶. Държавата е субсидиарно отговорна за всяко неправомерна проява (включително небрежни

също Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 41(1) (предвиждащ глоба или лишаване от свобода за такова престъпление).

129 (Без автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 67 стр.

130 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(5).

131 (Без автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 15 стр.

132 „Дисциплинарното изслушване“ е формално процесуално действие, при което служителят има възможност да изложи становището си срещу твърденията на работодателя, преди последният да може да освободи служителя от длъжност, дори в случай на сериозно нарушение като употреба на насилие или кражба.

133 Трудовите отношения в държавната служба се уреждат от редица актове. Законодателната уредба допълнително се усложнява и от множеството колективни споразумения, сключени от Съвета за договаряне и координиране на държавната служба (СДКДС) и различните отраслови съвети за договаряне. В тази връзка от практическо значение са Дисциплинарният кодекс и Процедурите за държавна служба, в сила от 1 юли 1999, и Приложение 8: Кодекс на добрата практика: освобождаване от длъжност на държавна служба, съгласно Закон 66 от 1995.

134 (Без автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 85 стр.

135 (Без автор) *Годишен доклад 2005/06*, Централно управление на националната прокуратура (2007), на 85 стр.

136 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 42.

действия или бездействия) на прокурора в служебно качество¹³⁷. Това положение се разпростира до щетите, причинени от лице, несвързано с държавата, в резултат на небрежност от страна на държавен служител¹³⁸.

Кодекс за поведение: ЦУНП има кодекс за поведение, с който се съобразяват всички прокурори¹³⁹. Договорите за изпълнение на прокурорите включват задължение за спазване на кодекса за поведение, а срещу прокурори, които не го съблюдават, могат да се образуват вътрешни дисциплинарни производства¹⁴⁰. Националният директор изготвя кодекса за поведение след консултация с министъра на правосъдието, заместник националните директори и провинциалните ДНП¹⁴¹. Кодексът за поведение се публикува в държавен вестник и всеки нов прокурор получава копие от него. Кодексът за поведение подчертава жизненоважната нужда наказателните производства да бъдат справедливи и ефективни, а прокурорите да действат без страх, облаги или предубеждения¹⁴². Той съдържа редица предписания за постигането на тези цели¹⁴³.

2.7. Обучение на прокурорите

Подготвително обучение: Свободните юридически и следователски длъжности в ЦУНП се обявяват публично, с изключение на определените за прокурори-аспиранти и стажант следователи¹⁴⁴. Прокурорите-аспиранти трябва да притежават сертификат за прием във висше училище с освобождаване от матура (т.е. да са приети в университет) и най-малко диплома за юрист **B. Juris**, но за предпочитане е да бъдат бакалаври по право.

След това прокурорите преминават курс за обучение на прокурори-аспиранти, шестмесечна програма, предлагана от ЦУНП в юридически колеж¹⁴⁵. Юри-

137 Закон 20 от 1957 за отговорността на държавата, чл. 1.

138 *Министъра на сигурността и безопасността и други срещу Кармайкъл [Minister of Safety & Security & another v Carmichele] [2003] JOL 12119 (SCA).*

139 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(6)(a).

140 Съгласно приложимото трудово законодателство.

141 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(6)(b). При изготвяне на кодекса за поведение се вземат предвид ценностите и принципите, закрепени в Конституцията, целите, залегнали в Закона за Централното управление на националната прокуратура, и Насоките на Обединените нации относно ролята на прокурорите.

142 Вж. (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, на С.1.

143 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, на С.2 – С.4.

144 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, на 3.1.1(b), <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Recruitment%20Policy.doc> (достъпен към 10 юли 2007).

145 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, без дата, *Възможности за кариера в ЦУНП*, (без номерирани страници) <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Career.pdf> (достъпно към 7 юли 2007).

дическият колеж е поделение на министерство на правосъдието, отговорно за обучението на магистрати, прокурори, съдебни служители, преводачи и други служители в съда¹⁴⁶. Трайното наемане на всички нови служители в ЦУНП се определя в рамките на дванадесетмесечен изпитателен срок¹⁴⁷. Изпитателният срок може да бъде намален или премахнат при определени условия¹⁴⁸. Прокурорите, които се явяват във висшия съд и притежават квалификация бакалавър по право и поне две години прокурорски стаж, могат да станат държавни адвокати и да се явяват по дела пред висшия съд¹⁴⁹.

Продължаващо обучение: Ежегодно за всички прокурори се организира национално обучение, включително опреснителни курсове по наказателен процес, съдебно следствие и доказателства, както и специализирано обучение относно последните развития в правото от значение за прокурорите¹⁵⁰. Такова обучение се организира след подбор, тъй като местата в курсовете са ограничени¹⁵¹. Води се подробен отчет за посещенията на прокурорите. ЦУНП насърчава също служителите да подобряват професионалната си квалификация. На служителите се предлагат стипендии по различни схеми, от пълни стипендии до безлихвени студентски заеми. Обучението се отразява в трудовите досиета на служителите и впоследствие се взема предвид заедно с атестациите им по време на тяхното оценяване.

III. Функции и правомощия на прокурорите

3.1. Прокурорски функции в наказателното правораздаване

Прокурорите образуват, водят и прекратяват наказателни производства от името на държавата и могат да извършват всякакви действия, необходими или

146 (Без издател) Министерство на правосъдието и конституционното развитие, 2007, *Работна програма на съдийския колегиум 2007-08*, на началната страница.

147 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, 2004, *Политика за набиране, подбор и назначаване в Централното управление на националната прокуратура*, на 3.1.1(b).

148 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, 2004, *Политика за набиране, подбор и назначаване в Централното управление на националната прокуратура*, на 3.1.1(b).

149 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, без дата, *Възможности за кариера в ЦУНП*, (без номерирани страници) <http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/Career.pdf> (достъпно към 7 юли 2007).

150 Вж. между другото (без издател) Министерство на правосъдието и конституционното развитие, 2007, *Работна програма на съдийския колегиум 2007-08*.

151 Вж. (без издател) Министерство на правосъдието и конституционното развитие, 2007, *Работна програма на съдийския колегиум 2007-08*.

свързани с тези функции¹⁵². Наказателният процес в Южна Африка се основа на обвинителната система, в която съдията играе ролята на безпристрастен арбитър¹⁵³. Южна Африка обаче не разполага с чисто обвинителна система, като са възприети някои аспекти на инквизиторния подход, особено когато се налага да се защитят обвиняеми лица в уязвимо положение. Например органът по ръководство и решаване на делата не може просто да приеме самопризнанието, а трябва да разпита обвиняемия, признаващ вината си, за да установи дали всъщност той трябва да бъде признат за виновен¹⁵⁴.

Основната функция на прокурорите е „да подпомагат съда при установяването на истината“¹⁵⁵. Прокурорът е етически задължен да проявява в най-висока степен справедливо отношение спрямо обвиняемия¹⁵⁶. В този смисъл всякаква информация, благоприятна за защитата, трябва да бъде разкрита¹⁵⁷, а ако има противоречие между устните показания на свидетел в съда и по-ранни писмени изявления, прокурорът трябва да обърне внимание на този факт и да предостави писмените изявления на защитата за кръстосан разпит¹⁵⁸. Това правно положение е отразено в наръчника за политиката на ЦУНП¹⁵⁹.

На практика обаче работата на прокурорите се измерва предимно чрез дела на осъдителните присъди – брой успешни осъдителни присъди спрямо обвиненията. Следователно върху прокурорите има натиск: (а) да гарантират постановяването на осъдителна присъда, когато е образувано наказателно производство и (б) да откажат образуването на наказателно производство, освен ако постановяването на осъдителна присъда не е сигурно¹⁶⁰.

Право на преценка при образуване на наказателно производство: Южна Африка няма система за задължително наказателно преследване. По-скоро прокурорът има задължение да образува наказателно производство, ако е налице ясен случай и няма непреодолима причина за отказ от образуване на производство¹⁶¹. Ясен случай означава, че твърденията и подкрепящите изявления, които са на разположение на обвинението, са от такъв характер, че ако бъдат доказани в съда въз основа на допустими доказателства, съдът трябва да постанови осъдителна присъда¹⁶². Обвинението не трябва да установява на-

152 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 20(1).

153 Гелденхюйс, Т. и Жубер, Дж.Дж. [Geldenhuys, T., & Joubert, J.] и други, *Ръководство по наказателен процес*, Кенуин: Юта [Kenwyn: Juta] (1994), на 14 стр.

154 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 112.

155 *Държавата срещу Джиджа* [S v Jija] 1991 (2) SA 52 (E).

156 *Държавата срещу Мофокенг* [S v Mofokeng] 1992 (2) SACR 261 (O) на 264С.

157 *Държавата срещу Ван Ренсбург* [S v Van Rensburg] 1963 (2) SA 343 (N).

158 *Държавата срещу Камте* [S v Kamte] 1992 (1) SACR 677 (A).

159 (без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура*, на В.4.

160 Вж. О'Донован, М., Редпат, Дж. и Карт, В. [O'Donovan, M., Redpath, J. & Karth, V], *Показатели за обществените съдилища (проектодоклад)*, Кейп Таун: Фондация „Отворено общество“ Южна Африка (юни 2007), на 17 стр. и сл.

161 Гелденхюйс, Т. и Жубер, Дж.Дж. [Geldenhuys, T., & Joubert, J.] и други, *Ръководство по наказателен процес*, Кенуин: Юта [Kenwyn: Juta] (1994), на 50 стр.

162 Гелденхюйс, Т. и Жубер, Дж.Дж. [Geldenhuys, T., & Joubert, J.] и други, *Ръководство по наказателен процес*, Кенуин: Юта [Kenwyn: Juta] (1994), на 50 стр.

личието на защита, а дали има разумна и вероятна причина за образуване на наказателно производство¹⁶³. Указанията във връзка с политиката за водене на наказателни преследвания предвиждат, че „проверката за вероятна перспектива се прилага обективно след внимателно обсъждане, за да се избегне необоснованото повдигане на обвинение¹⁶⁴“.

Прокурорите действат безпристрастно и добросъвестно. „Не трябва да позволяват преценката им да се влияе от фактори като лични виждания относно естеството на престъплението или расата, етническият или национален произход, пола, религиозните вярвания, статуса, политическите убеждения или сексуалната ориентация на пострадалия, свидетелите или извършителя¹⁶⁵. В по-общ план ЦУНП като цяло и отделните прокурори упражняват правото на преценка, така че „да направят наказателното преследване по-справедливо, прозрачно, последователно и предсказуемо¹⁶⁶“.

Според политиката на ЦУНП обаче прокурорите могат да откажат да образуват наказателно производство и по случаи, за които има изгледи за успех, ако „общественият интерес изисква обратното¹⁶⁷. При определяне на обществен интерес от прокурорите се очаква да отчитат фактори като естеството и тежестта на престъплението, интересите на пострадалия и широката общественост и положението на нарушителя¹⁶⁸. Този аспект от политиката на ЦУНП има слабо отражение в рамките на закона. Например, когато нарушението е малозначително,¹⁶⁹ обвиняемият е много стар или съвсем млад¹⁷⁰, или при наличие на трагични лични обстоятелства за обвиняемия¹⁷¹, съдебната практика сочи, че на тези основания е обосновано да се вземе решение да не се образува наказателно производство по случай с изгледи за успех.

На практика политиката на ЦУНП, позволяваща да не се образува наказателно производство, се тълкува широко и прави решението за образуване на производство по-скоро изключение, отколкото правило. В този смисъл през 2005-06 ЦУНП получава 517 101 нови преписки от полицията, но наказателни произ-

163 *Бекенстратер срещу Рочър и Тойнисен [Beckenstrater v Rotcher and Theunissen] 1955 (1) SA 129 (A) на 137.*

164 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А3.

165 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А2.

166 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А1. Политиката обаче е изготвена „общо, за да предоставя насоки, а не предписания... за да гарантира последователност, като предотвратява ненужните несъответствия без да жертва гъвкавостта, която често се изисква за отразяване на местните условия справедливо и ефективно“. (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А2.

167 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А4-А5.

168 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Политика за наказателно преследване*, на А5-А6.

169 *Държавата срещу Снайман [S v Snyman] 1980 SACC 313, на 314.*

170 *Стоукър и Ван Дер Мерве [Stoker & Van Der Merwe] 1981 SACC 73.*

171 Вж. делото *Ричингс [Richings] 1977 SACC 143*, по което небрежното шофиране на подсъдимия причинява смъртта на малолетните му деца.

водства са образувани само в 74 059 (14%) случая, а наказателно преследване е отказано в 307 362 (60%) случая, докато 136 589 случая (26%) са върнати за допълнително разследване¹⁷².

Освен това на практика обвинението не разполага с всички данни, необходими за вземане на решение, дали да се образува наказателно производство към момента на първото явяване на обвиняемия. Например преписките, изпращани на прокурорите, е възможно да не упоменават, че все още се очакват резултати от експертизата на пръстови отпечатащи¹⁷³. Но във всички случаи, прекратени преди обвиняемият да е се е произнесъл относно вината във връзка с повдигнатото обвинение, може да се образува наказателно производство на същите или сходни основания, когато впоследствие се открият нови доказателства¹⁷⁴.

Все пак, ако производството бъде *прекратено*, след като обвиняемият се е произнесъл относно вината във връзка с повдигнатото обвинение, но преди да бъде осъден, той има право на оправдателна присъда и не може отново да бъде наказателно преследван във връзка със същите факти¹⁷⁵. Дело може да бъде прекратено само със съгласието на националния директор или лице, оправомощено от него¹⁷⁶.

Съдът не се намесва в добросъвестно взето решение за образуване¹⁷⁷ на наказателно производство или не,¹⁷⁸ нито може да изиска вземането на решение дали да се образува производство в рамките на определен срок¹⁷⁹. Все пак упражняването на свободна преценка от страна на ДНП може да се контролира от съдилищата въз основа на обичайни административноправни основания като недобросъвестност¹⁸⁰.

Алтернативи на съдебното следствие: Пробационните служители имат право да разследват положението на обвиняемия, за да представят доклад по време на досъдебното производство, с който да препоръчат на прокуратурата доколко желателно от тази гледна точка е образуването или не на наказателно производство¹⁸¹.

Всички задържани малолетни лица се подлагат на преценка с оглед алтернативите на съдопроизводството преди първото им явяване пред съд¹⁸². Новоизградените обществени съдилища в Южна Африка също рутинно оценяват

172 Де Биър, С. [DeBeer, C.], „Таблица с преглед на работата в национален мащаб 2002-2005“ (недатирано) Електронна таблица на ЦУНП, получена чрез електронна кореспонденция, 26 май 2006, (без номерирани страници).

173 Вж. напр. Джонстън, С. [Johnston, S.], *Die Burger*, „Жертва на грабеж казва: Виждаме те“, 12 юли 2007, http://www.news24.com/News24/South_Africa/News/0,,2-7-1442_2145523,00.html (достъпно към 12 юли 2007).

174 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 6 (а).

175 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 6(б).

176 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 6(б).

177 *Алън [Allen] срещу Обвинението* 1936 CPD 302.

178 *Гилингам [Gillingham] срещу Обвинението* 1909 TS 572.

179 *Ронски [Wronsky] срещу Главния прокурор* 1971 (3) SA 292 (SWA).

180 Вж. *Мичъл [Mitchell] срещу Обвинението, Нейтъл* 1992 (2) SACR 68 (N).

181 Закон 116 от 1991 за пробационните служби, чл. 4(1)(i) и (j).

182 Закон 116 от 1991 за пробационните служби, чл. 4В.

пълнолетни лица, обвинени в по-леки престъпления¹⁸³. В тези случаи прокуратурата има квази-съдебни правомощия при преценката, дали да последва препоръката на пробационния служител във връзка с алтернативите на съдопроизводството, или пък да образува наказателно производство. В този смисъл окончателното решение относно съдбата на обвиняемия е в ръцете на прокуратурата.

На практика степента на прилагане на алтернативите на съдопроизводството, особено по отношение на пълнолетни лица, е строго ограничена поради липсата на подходящи алтернативни програми. Така през 2005-2006 г. прокуратурата прилага алтернативите в 37 516 случая срещу 335 028 случая, които приключват с осъдителна присъда, постановена в рамките на съдопроизводството¹⁸⁴.

Дела от частен характер: Ако прокуратурата откаже да образува наказателно производство, всяко лице със значителен интерес по въпроса (като пострадалият или близък негов роднина) може да образува дело от частен характер¹⁸⁵. Тъжителят може да води наказателно преследване, след като получи удостоверение *nolle prosequi* от националния директор, в което се упоменава, че е отказано образуването на наказателно производство; предоставянето на удостоверение не може да бъде отказано¹⁸⁶. Все пак съдилищата поддържат, че търсещият подобно удостоверение трябва да докаже релевантния си интерес по съответното дело¹⁸⁷.

Тъжителят трябва да депозира парична сума в съда, понастоящем в размер на R 1 500 (US\$ 215)¹⁸⁸, която се отнема от него, ако тъжителят не образува наказателно производство или ако производството бъде прекратено¹⁸⁹. Допълнителна сума, определена от съда като обезпечение за разноските, които обвиняемият ще поеме във връзка със защитата си, също се депозира в съда¹⁹⁰. Ако тъжителят загуби, съдът може да го осъди да заплати разноските на обвиняемия¹⁹¹. Ако обвинението се окаже „неоснователно и създаващо неудобства“, съдът може да постанови изплащането на допълнителни разноски на подсъдимия¹⁹². Ако тъжителят спечели, съдът може да осъди подсъдимия или държавата да изплати разноските по делото¹⁹³.

183 Вж. О'Донован, М., Редпат, Дж. и Карт, В. [O'Donovan, M., Redpath, J. & Karth, V], *Показатели за обществените съдилища (проект доклад)*, Кейп Таун: Фондация „Отворено общество“ Южна Африка (юни 2007), на 3 стр.

184 Де Биър, С. [DeBeer, S.], „Таблицы с преглед на работата в национален мащаб 2002-2005“ (недатирано) Електронна таблица на ЦУНП, получена чрез електронна кореспонденция, 26 май 2006, (без номерирани страници).

185 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 7 (1).

186 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 7(2)(а) и (b).

187 Синг [Singh] срещу Министъра на правосъдието и конституционното развитие, ЮАР и други [2006] JOL 18049 (N).

188 *Държавен вестник GNR 239 от 14 февруари 2003: Определяне на суми за целите на конкретни разпоредби на Закона за наказателното производство, 1977.*

189 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 9(1)(а) и чл. 9(3).

190 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 9(1)(b).

191 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 16(1).

192 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 16(2).

193 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 15.

На практика делата от частен характер са рядкост¹⁹⁴. Това може би се дължи на факта, че лицата, които разполагат със средства да подадат тѣжба, предпочитат за предявят граждански иск, при който тежестта на доказване е по-ниска и има възможност за парично обезщетение под формата на вреди, а не само за възстановяване на разности. Граждански иски може да се предявят (вместо или едновременно с тѣжбата) и срещу държавата в случаи, когато са причинени вреди от престъпно небрежни действия, извършени от държавни служители при изпълнение на задълженията им¹⁹⁵, или небрежност от страна на държавата, чийто резултат е извършването на престъпление¹⁹⁶.

Законоустановено право за подаване на тѣжба: Всеки орган, на който изрично по закон е предоставено правото да извършва наказателно преследване, може да образува и води наказателно производство във връзка със съответното престъпление пред всеки съд, компетентен да отсъжда по такива нарушения¹⁹⁷.

Например местното законодателство предоставя на общините правото да атакуват общински подзаконовни актове и други актове, издадени от общината, посредством делегиране на прокурорски правомощия от националния директор¹⁹⁸. По тези дела преследване се осъществява от прокурори, наети от общината, и те се разглеждат в общински магистратски съдилища, финансирани от общината, но председателствани от магистрати, определени от най-близките окръжни съдилища¹⁹⁹. Средствата, събирани от глоби, налагани от тези съдилища, предимно пътни глоби, се натрупват за общината.

Конкретните измерения на делегираните на общински прокурори прокурорски функции се контролират и управляват от националния директор или посочено от него лице, а делегирането се извършва само на *компетентно* за целта лице²⁰⁰. На практика контролът и управлението на общинските прокурори от ЦУНП е ограничен. Общинските прокурори получават указания и се ръководят ежедневно от своите ръководителите в общината²⁰¹. В някои юрисдикции,

194 Вж. например *Филипс срещу Бота* [Phillips v Botha] [1999] 1 All SA 524 (A).

195 Вж. *Министъра на сигурността и безопасността срещу Люйтерс* [Minister of Safety & Security v Luiters] [2006] JOL 16964 (SCA).

196 Вж. *Кармайкъл срещу министъра на сигурността и безопасността и други* [Carmichele v Minister of Safety and Security and Another] (Център за приложни правни проучвания по съдопроизводства) CCT48/00, и *министъра на сигурността и безопасността и други срещу Кармайкъл* [2003] JOL 12119 (SCA).

197 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 8(1).

198 Местно самоуправление: Закон 32 от 2000 за общинската система, чл. 112 във връзка със Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(8)(b).

199 Лю-Дъгмор, М. и Редпат, Дж. [Lue-Dugmore, M. & Redpath, J], *Проучване на Общинските съдилища в Южна Африка: изследователски доклад за град Кейп Таун* (непубликуван) август 2006, на 11 стр.

200 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 22(8)(b).

201 Лю-Дъгмор, М. и Редпат, Дж. [Lue-Dugmore, M. & Redpath, J], *Проучване на Общинските съдилища в Южна Африка: Изследователски доклад за град Кейп Таун* (непубликуван) август 2006, на 58 стр. и сл.

по-конкретно общинските пътни съдилища, общинските прокурори се назначават от редиците на пътните полицаи, което поставя под въпрос тяхната независимост и безпристрастност²⁰².

Контрол върху разследването на досъдебна фаза: В Националната прокуратура прокурорите получават преписки от полицията и решават дали да образуват наказателно производство или не, или да върнат делото за допълнително разследване на полицията. В последния случай делото се връща на полицията, като прокуратурата обикновено дава насоки още какви доказателства са необходими за повдигане на обвинение. По принцип преписката се връща, когато е вероятно полицията да има възможност да открие такива допълнителни доказателства.

В рамките на специализираните звена на ЦУНП обаче има много по-строг контрол на обвинението върху разследването на досъдебна фаза. Например Специализираното звено за икономически престъпления работи по разследвания, „ръководени от прокурор“²⁰³, докато Звеното за полови престъпления и обществени дела възприема „подход, съсредоточен върху жертвата, насочван от прокурор и ръководен от съда“ при преследването на полови престъпления в посочените съдилища²⁰⁴.

В Дирекцията за специални операции (ДСО) прокурорите и следователите работят заедно в екипи по всеки отделен случай, като обикновено прокурори ръководят екипите за разследване. Това е една от характеристиките, поставящи под въпрос конституционността на ДСО поради възможното въздействие върху безпристрастността на прокуратурата²⁰⁵. Комисията Кампепе за разследване на мандата и положението на Дирекцията за специални операции обаче счита този аргумент за неоснователен и заключава, че „правомоощията на ДСО по събиране на данни“ не трябва да бъдат изменени. През юни 2006 г. кабинетът потвърждава констатациите на Комисията Кампепе²⁰⁶.

Контрол върху текущата работа на прокуратурата:

Право да се изиска призоваване: Прокуратурата (или упълномощен полицай) има правото да поиска от магистрат издаването на призовка за задържането на обвиняемо лице, което не е задържано от полицията²⁰⁷. Когато прокуратурата възнамерява да образува наказателно производство срещу обвиняем, който не е задържан и не е издадена или няма да бъде издадена заповед за задържането му във връзка със съответното престъпление, прокурорът може да обезпечи явяването му в рамките на бързо производство пред компетентен по-нисък

202 Лю-Дъгмор, М. и Редпат, Дж. [Lue-Dugmore, M. & Redpath, J], *Проучване на Общинските съдилища в Южна Африка: Изследователски доклад за град Кейп Таун* (непубликуван) август 2006, на 58 стр. и сл.

203 Годишен доклад, Централно управление на националната прокуратура, 2005/06, на 46 стр.

204 Годишен доклад, Централно управление на националната прокуратура, 2005/06, на 44 стр.

205 Редпат, Дж. [Redpath, J.], *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции*, Поредица монографии бр. 96 на Института за проучвания в областта на сигурността, март 2004, на 63-65 стр.

206 Годишен доклад, Централно управление на националната прокуратура, 2005/06, на 5 стр.

207 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 43(1).

по степен съд, като повдигне обвинението и го предаде заедно с необходимите данни за контакт с обвиняемия на съдебния служител, който трябва да издаде призовка²⁰⁸. Прокурорът може също да поиска магистратът да издаде призовка за свидетел, така че да гарантира явяването му по делото²⁰⁹. Призовката не създава задължение свидетелите да дадат показания, те могат да бъдат помолени да се явят и неофициално²¹⁰.

Право на определяне или протестиране на гаранция: ДНП или надлежно упълномощен прокурор може във връзка с някои конкретни престъпления²¹¹ и след консултация с полиция, натоварен с разследването, да разреши освобождаването на обвиняемия под гаранция²¹². За по-леки престъпления полицията допуска гаранцията²¹³. За по-тежки престъпления съдът се произнася относно гаранцията. ДНП може да протестира пред горестоящ компетентен съд срещу решение на по-нисък по степен съд за освобождаване на обвиняемия под гаранция или срещу налагането на условие по гаранцията²¹⁴.

Право да се избере съд, пред който да се води производството: Съдът, пред който се явява обвиняемият с молба за освобождаване под гаранция, трябва да препрати лицето пред съда, определен от прокурора за гледане на делото²¹⁵. Ако обвиняем се яви пред магистратски съд и прокурорът уведоми съда, че за предполагаемото престъпление се предвижда наказание, което не може да се налага от същия съд, ако прокурорът е направил съответно искане, същият съд препраща обвиняемия през районен съд за бързо производство, без да е необходимо обвиняемият да прави изявление във връзка с повдигнатото обвинение²¹⁶.

Право да се сключи споразумение относно вината и наказанието: Преди обвиняемият да е направил изявление относно вината по повдигнатото обвинение, прокурор, упълномощен от националния директор, и съответно обвиняемият, ако има защитник, могат да преговарят и да сключат споразумение относно вината във връзка с престъплението, за което е повдигнато обвинение (или за престъплението, за чието извършване лицето може да бъде осъдено в рамките на повдигнатото обвинение), и за налагането на справедливо наказание от съда²¹⁷. Съдът трябва да се увери във вината на обвиняемия, а също и че споразумението, с което се налага наказание, е справедливо, или пък да наложи оно-

208 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 54(1).

209 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 205(1).

210 *Държавата срещу Матисън [S v Matisonn] 1981 (3) SA 302 (A).*

211 Например умишлено убийство, нападение с причиняване на тежки телесни повреди, палеж, проникване взлом, умишлено повреждане на имущество, грабеж с изключение на грабеж при отегчаващи вината обстоятелства и при условие че сумата не надвишава R20 000, както и кражба.

212 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 59А.

213 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 59.

214 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 65А.

215 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 75(3).

216 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 75(2)(b).

217 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 105А.

ва наказание, което счита за справедливо²¹⁸. В последния случай прокуратурата и обвиняемият имат право да се откажат от споразумението, след като бъдат информирани какво наказание съдът приема за справедливо²¹⁹. Ако приемат споразумението, осъдителната присъда се постановява и съответно се налага справедливо наказание²²⁰. Ако се откажат, процесът трябва да продължи *de novo* пред друг председател на състав, като не е възможно позоваване на споразумението, постигнато в хода на съдопроизводството²²¹. През 2005-2006 г. над 3 000 дела са приключени със споразумения относно вината и наказанието²²².

Правомощия във връзка със съдебните заседатели: Южна Африка отменя системата на журито през 1969 г.²²³. Въпреки това председателят на състав може да свика не повече от двама съдебни заседатели, които да му помагат по време на процеса²²⁴. Изборът на съдебни заседатели е единствено прерогатив на съдията. Няма изрична разпоредба за отвод на съдебни заседатели от горестоящи съдилища. Горестоящите съдилища обаче имат свойствена компетентност във връзка с разглеждането на молби за отвод на съдебен заседател. Магистратите могат да бъдат подпомагани от съдебни заседатели при специфични случаи²²⁵.

По принцип подсъдимите предпочитат производство без съдебни заседатели, тъй като неюристите са по-сурови от председателите на състава. Когато магистрат се подпомага от съдебен заседател, и обвинението, и защитата може да поиска неговия отвод, когато безпристрастността му е поставена под въпрос и след като изложат аргументи в подкрепа на искането за отвод²²⁶.

Процесуални правомощия: Преди представяне на доказателства прокурорът може да се обърне към съда с цел поясняване на обвинението и без да коментира, да посочи пред съда какви доказателства възнамерява да представи в подкрепа на обвинението²²⁷. След това прокурорът разпитва свидетелите на обвинението и привежда такива доказателства, които са допустими, за да докаже, че обвиняемият е извършил престъплението, за което е повдигнато обвинението²²⁸. След представяне на всички доказателства прокурорът, а след него и обвиняемият, се обръщат към съда²²⁹. Прокурорът може да отговори на всеки правен довод, приведен от обвиняемият, а с разрешение на съда има право и на реплика по отношение на всеки фактически въпрос на обвиняемия в изказването му²³⁰.

218 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 105А(8) и (9)(а).

219 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 105(9)(b).

220 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 105(9)(c).

221 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 105 (9)(d).

222 Шуте, ДХТ [Schutte, JHT], „Съдебни спогодби 05/06“ (недатирано), Електронна таблица на ЦУНП, получена чрез електронна комуникация, 26 май 2006, (без номерирани страници).

223 Закон 34 от 1969 за отмяна на съдебните заседатели.

224 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 145.

225 Закон 32 от 1944 за магистратските съдилища, чл. 93в.

226 Закон 32 от 1944 за магистратските съдилища, чл. 93в(10)(а) и (с).

227 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 150(1).

228 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 150(2)(а).

229 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 175(1).

230 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 175(1).

Функции след произнасяне на присъдата: Преди да наложи наказание, съдът може да изиска такива доказателства, които счита за подходящи, за да се осведоми относно подходящата присъда, която да постанови. Подсъдимият може да се обърне към съда във връзка с всяко представено доказателство и по въпроса на наказанието, а след него прокуратурата може да се обърне към съда по същия начин²³¹. Прокурорската политика предвижда, че прокурорите трябва да гарантират осведомеността на съда по отношение на утежняващите вината обстоятелства, а когато обвиняемият няма защитник, и за смекчаващите обстоятелства²³². По дела за тежки престъпления, включително престъпления срещу личността и полови престъпления срещу жени и деца, прокуратурата трябва да представи и доказателства, свързани с въздействието на престъплението върху жертвата и обществото, статистически данни относно честотата и относителната тежест на престъплението, както и данни за предходни присъди на подсъдимия, ако има такива²³³. Съдията, който по принцип има широк спектър от възможности за налагането на наказание, не е задължен да се съобразява с предложенията на обвинението или на защитата²³⁴.

ЦУНП има представители в Съвета за поправително въздействие и преглед на условното предсрочно освобождаване (Съвет за ПВПУПО)²³⁵. Съветът взема решения с мнозинство и има правомощието да потвърждава решенията на Съвета за поправително въздействие и условното предсрочно освобождаване или да заменя свои решения²³⁶. Съветът за поправително въздействие и условното предсрочно освобождаване взема решения относно налагането или прекратяването на поправителни мерки, условно освобождаване или дневно условно освобождаване²³⁷, и решенията му са окончателни и могат да се обжалват единствено пред Съвета за ПВПУПО от министъра или комисаря за местата поправително въздействие²³⁸.

231 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 274.

232 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, на В.61, 63.

233 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, на В.61- 62.

234 Вж. Мартин Шьонтейх [Martin Schönteich], „Постановяването на присъди в Южна Африка. Обществените нагласи и съдопроизводството“, Доклади на ИПОС, Документ 43, Претория: Институт за проучвания в областта на сигурността (ноември 1999), на 13-17 стр.(обсъждане на най-често срещаните възможности за постановяване на присъда).

235 Закон 111 от 1998 за местата за лишаване от свобода, чл. 76.

236 Закон 111 от 1998 за местата за лишаване от свобода, чл. 77.

237 Закон 111 от 1998 за местата за лишаване от свобода, чл. 75.

238 Закон 111 от 1998 за местата за лишаване от свобода, чл. 75(8).

3.2. Отношения със съда на досъдебна фаза

Процесуални правомощия: Задържане по време на досъдебната фаза и следствието: Конституцията гарантират правата на задържаните, като предвижда, че всеки арестуван по подозрение в извършване на престъпление трябва да бъде изправен пред съд в рамките на 48 часа²³⁹, и има право да бъде освободен, ако интересите на правосъдието го позволяват²⁴⁰. Законодателството предвижда също, че обвиняемият трябва да бъде изправен пред съд в рамките на 48 часа. Молби за освобождаване под гаранция могат да се отлагат от съда за не повече от седем дни по един и същи случай²⁴¹. Правото на защитник²⁴² и на посещения²⁴³ също се гарантира за всички задържани лица, включително осъдените лишени от свобода. Правото на мълчание е гарантирано²⁴⁴ и никое задържано лице не може да бъде принуждавано да прави самопризнания²⁴⁵ дори при извънредно положение²⁴⁶.

48-часовото ограничение многократно е било оспорвано. Например в края на 2006 г. министърът на сигурността и безопасността Чарлс Нкакула [Charles Nqakula] се явява пред парламентарната комисия по сигурност и безопасност с твърдението, че 48 часа не са достатъчни, за да може полицията да събере достатъчно доказателства, така че държавата успешно да се противопостави на молба за освобождаване под гаранция²⁴⁷.

Правните разпоредби относно молбите за освобождаване под гаранция се изменят често след 1994, през 1995²⁴⁸, 1997²⁴⁹, 1998²⁵⁰ и 2000²⁵¹, вероятно отразявайки непрестанните усилия на държавата да се бори с престъпността, съобразявайки се с правната уредба в областта на правата на човека. По принцип измененията постепенно правят освобождаването на обвиняемите под гаранция по-сложно. Някои аналитици считат това за отговор на отрицателните обществени нагласи по повод на престъпления, извършени от обвиняеми, които по-рано са били освободени под гаранция, заедно с представите за липса на опит сред прокурорите.

239 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(1)(d).

240 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(1)(f).

241 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 50(6)(d).

242 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(2)(b) и (c).

243 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(2)(f).

244 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(1)(a).

245 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 35(1)(c).

246 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 37(5), Таблица с ненакърнимите права.

247 (Без автор) Новините на SABC, 1 ноември 2006, 15.15 ч., <http://www.sabcnews.com/politics/government/0,2172,137670,00.html> (достъпно към 15 юли 2007).

248 Закон 75 от 1995 за второ изменение на закона наказателното производство.

249 Закон 85 от 1997 за второ изменение на закона наказателното производство.

250 Закон 34 от 1998 за изменение на закона за съдебната система.

251 Закон 62 от 2000 за изменение на закона за съдебната система.

Например преди изменението от 2000 г. лице, обвинено в по-леко престъпление,²⁵² има право да бъде освободено под гаранция на всеки етап от производството, „освен ако съдът не установи, че задържането му е в интерес на правосъдието“²⁵³. Понастоящем обвиняемият само „има право да бъде освободен под гаранция на всеки етап, предшестващ осъждането му във връзка с такова престъпление, ако съдът се увери, че интересите на правосъдието го позволяват“²⁵⁴. Следователно трябва да се представят доказателства, че е в интерес на правосъдието обвиняемият да бъде освободен.

При най-тежките престъпления,²⁵⁵ освен при наличие на „изключителни обстоятелства“, удовлетворяващи съда, че е в интересите на правосъдието да допусне освобождаване под гаранция, обвиняемият продължава да бъде задържан²⁵⁶. За други тежки престъпления²⁵⁷ обвиняемият трябва да бъде задържан, освен ако не представи доказателства, удовлетворяващи съда, че интересите на правосъдието позволяват освобождаването му²⁵⁸. Тежестта да докаже, че освобождаването му е в интерес на правосъдието, пада върху обвиняемия²⁵⁹.

Поради проблема с пренаселеността на затворите в Южна Африка прокурорската политика насърчава прокурорите да обмислят внимателно във всеки отделен случай дали гаранцията е в интерес на правосъдието²⁶⁰. Докато окончателното решение, дали да се предостави освобождаване под гаранция, се взема от съда – „предоставянето или отказа за освобождаване под гаранция е несъмнено съдебна функция“²⁶¹, – всъщност те са силно повлияни от препоръката на прокурора. Съдът обаче „категорично не трябва да бъдат пасивен арбитър“²⁶² при разглеждането на молбите за освобождаване под гаранция, а следва да възприеме служебното начало.

252 Тоест престъпление, което не е в Приложение 5 или 6 към Закон 51 от 1977 за наказателното производство.

253 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 60(1)(а), преди изменението от Закон 62 от 2000 за изменение на закона за съдебната система.

254 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 60(1)(а) със съответни изменения.

255 Престъпления, изброени в Приложение 6 към Закон 51 от 1977 за наказателното производство със съответни изменения, включващи между другото и някои утежнени форми на убийство, изнасилване и грабеж.

256 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, със съответни изменения, чл. 60(11)(а).

257 Престъпления, изброени в Приложение 5 към Закон 51 от 1977 за наказателното производство със съответни изменения, включващи измяна, убийство, опит за убийство, изнасилване и редица престъпления, свързани с наркотици и корупция.

258 Закон 51 от 1977 за наказателното производство със съответни изменения, чл. 60(11)(б).

259 Вж. *Върви и други срещу Държавата* [*Verwey & others v S*] [2006] JOL 17220 (W), в параграф 9.

260 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, *Указания на ЦУНП относно лицата, задържани под стража* (недатирани), на 19 стр. [http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/ATD%20Guidelines%20\(3c\)%20doc%20final.pdf](http://www.npa.gov.za/UploadedFiles/ATD%20Guidelines%20(3c)%20doc%20final.pdf) (достъпно към 26 юни 2007).

261 Вж. *Дламини срещу Държавата* [*Dlamini v S*]; *Дладла и други срещу Държавата* [*Dladla and others v S*]; *Държавата срещу Жубер* [*S v Joubert*]; *Държавата срещу Шитекат* [*S v Schietekat*] [1999] JOL 4944 (CC), параграф 10.

262 Вж. *Дламини срещу Държавата* [*Dlamini v S*]; *Дладла и други срещу Държавата* [*Dladla and others v S*]; *Държавата срещу Жубер* [*S v Joubert*]; *Държавата срещу Шитекат* [*S v Schietekat*] [1999] JOL 4944 (CC), параграф 10.

Прокурорите трябва непрекъснато да преосмислят отношението на държавата спрямо освобождаването под гаранция във връзка със задържаните обвиняеми и подсъдими. Ако обвиняем е задържан повече от три месеца, прокурорите трябва изрично да повдигат въпроса при всяко явяване в съда и да молят съда да отбележи причините за по-нататъшното задържане²⁶³.

Подготвително гледане: ДНП може да разпореда процес в по-горестоящ съд да се предхожда от подготвително гледане в магистратски съд (или процесът да се трансформира в подготвително гледане), ако счита, че това е в интерес на правосъдието²⁶⁴. Подготвителното гледане не е процес, а разпит, воден пред магистрат, за да се определи дали доказателствата обосновават провеждането на разгърнато съдопроизводство²⁶⁵. Обвиняемият не прави изявление относно вината в началото, а в края на гледането²⁶⁶. След като види протокола от подготвителното гледане, ДНП може (а) във връзка с обвинение, за което обвиняемият се е признал за виновен, да го призове пред компетентен съд за постановяване на присъда, (б) да призове обвиняемия пред компетентен съд за разгръщането на съдопроизводство, независимо дали обвиняемият се е признал за виновен или не по обвинението и независимо дали магистратът е снел обвинението или не, (в) да откаже да преследва наказателно обвиняемия и да даде указания на по-ниския по степен съд, обвързан от решението му²⁶⁷.

Други надзорни постановления: Всеки правоохранителен орган, държавен служител или всяко друго лице, оправомощено за целта, може да приложи инсценировка или да участва в операция под прикритие, за да установи, разследва или разкрие извършването на престъпление или за да предотврати извършването му²⁶⁸. Така полученото доказателство обаче е допустимо в съда, ако действието единствено е създадо възможност за извършването на престъпление²⁶⁹. Дори когато действието преминава границите на това да създаде само възможност за извършване на престъпление, съдът все пак може да допусне полученото доказателство, ако това е в обществен интерес²⁷⁰. Тежестта на доказване по отношение на допустимостта е върху прокуратурата, но обвиняемият трябва да изложи основания за опровергаване на допустимостта. Ако обвиняемият няма защитник, съдът трябва да повдигне въпроса за допустимостта²⁷¹.

263 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999, *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, В.16 – В.21.

264 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 123(1).

265 Гелденхюйс, Т. и Жубер, Дж.Дж. [Geldenhuys, T., & Joubert, J.] и други, *Наръчник по наказателен процес*, Кенуин: Юта (1994), на 132 стр.

266 Гелденхюйс, Т. и Жубер, Дж.Дж. [Geldenhuys, T., & Joubert, J.] и други, *Наръчник по наказателен процес*, Кенуин: Юта (1994), на 132 стр.

267 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 139.

268 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 252А(1).

269 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 252А(1).

270 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 252А(1) във връзка с чл. 252А(3)(b).

271 Закон 51 от 1977 за наказателното производство, чл. 252А(6).

3.3. Правомощия извън системата за наказателно правораздаване

Обикновено посредством звеното за конфискация на имущества националният директор има правото да иска образуването на граждански производства за отнемането на имущества пред Висшите съдилища²⁷². Въпреки че не е нужно да се установява вината на лице за извършено престъпление, необходимо е да се докаже, че търсеното имущество е или средство за извършване на престъплението, придобито е от престъпна дейност или е свързано с терористични действия²⁷³. Всички други граждански производства от името на държавата обикновено се образуват или в тях се явяват представители на Държавната адвокатура²⁷⁴.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни органи

4.1. Политически развития, засягащи ЦУНП

ЦУНП се оказва участник в политически битки за власт в рамките на АНК, най-общо между неолибералния лагер, представляван от президента Табо Мбеки [Thabo Mbeki] (и председател на управляващия АНК), и популисткия лагер, воден от вицепрезидента на АНК Джейкзб Зума [Jacob Zuma].

През 1998 г., когато първият национален директор Булелани Нгкука [Bulelani Ngcuka] е назначен от президента Мбеки, коментаторите проявяват загриженост поради силните му връзки с АНК. Повдигат се въпроси, дали високопоставени членове на АНК няма да получат „специално отношение“ от страна на прокуратурата²⁷⁵. Всъщност през 1998 г. националният директор се намесва в полза на три осъдени лица, принадлежащи към АНК, в производството по молба за освобождаване под гаранция преди разглеждане на въззивната им жалба. Жалбата им е уважена, което потвърждава избраната от него позиция²⁷⁶. Все пак обвиненията срещу двама висши политици от АНК, депутата Уини Мадикизела-Мандела [Winnie Madikizela-Mandela] и партийния лидер Тони Йенгени [Tony Yengeni], които са в кулминационната си точка през 2003 г., протичат безпрепятствено²⁷⁷.

272 Закон 121 от 1998 за предотвратяване на организираната престъпност, чл. 37 и 38(1).

273 Закон 121 от 1998 за предотвратяване на организираната престъпност, чл. 38(2).

274 Закон 56 от 1957 за държавната адвокатура, чл. 3.

275 Редпат, Дж. [Redpath, J.], *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции*, Поредица монографии № 96, Институт за проучвания в областта на сигурността, март 2004, на 69 стр.

276 Редпат, Дж. [Redpath, J.], *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции*, Поредица монографии № 96, Институт за проучвания в областта на сигурността, март 2004, на 69 стр.

277 Редпат, Дж. [Redpath, J.], *Скорпионите: Анализ на Дирекцията за специални операции*, Поредица монографии № 96, Институт за проучвания в областта на сигурността, март 2004, на 69 стр.

През 2000 г. Звеното за ДСО на ЦУНП започва разследване за корупция на сделка за крупна доставка на оръжие на стойност няколко милиарда южноафрикански рандове, сключена през 1999 г. от южноафриканското правителство. През юли 2003 се оказва, че тогавашният вицепрезидент на Южна Африка Джейкзб Зума е заподозрян по това дело. През август 2003 националният директор съобщава, че въпреки наличието на *ясни улики* срещу вицепрезидента, ЦУНП няма да образува наказателно производство²⁷⁸. Делото срещу Шабир Шайк [Schabir Shaik], бизнесменът по сделката с оръжие, обвинен в отношения на корупция със Зума, обаче продължава.

През септември 2003 се появяват твърдения, че националният директор е шпионин от ерата на апартейда, очевидно от лагера на Зума. Президентът Мбеки отвърща, като назначава Комисията Хефър за разследване, за да установи дали националният директор наистина е бил шпионин и дали в резултат от това е злоупотребил с властта си в ЦУНП²⁷⁹. Комисията Хефър не открива доказателства, че националният директор е бил шпионин. Предвид на тази констатация съдия Хефър приема, че въпросът, дали националният директор е злоупотребил с властта си в ЦУНП, отпада²⁸⁰.

Наказателното производство срещу Шайк продължава, като национален директор първоначално е Нгкука. През юли 2004 обаче националният директор оповестява решението си да подаде оставка по лични причини. През юни 2005 Шабир Шайк е осъден и скоро след това президентът Мбеки съобщава, че вицепрезидент Джейкзб Зума ще бъде освободен от държавните си задължения поради връзката му с Шайк, съгласно констатациите в съдебното решение²⁸¹. Зума обаче остава заместник-председател на АНК.

Не след дълго ЦУНП обявява, че ще образува наказателно производство срещу Зума по две обвинения в корупция, като процесът ще започне през юли 2006. През септември 2006 обаче висшият съд отхвърля молбата на прокуратурата за последващо отлагане и прекратява съдебното производство. ЦУНП поддържа становището, че отново ще внесе обвинение, след като бъдат разрешени проблемите, забавящи съдопроизводството.

След триседмично разследване през декември 2006 Зума е обвинен в изнасилване на виден анти-ХИВ/СПИН активист в дома му. Зума доброволно прекратява участието си в партийните структури на АНК до приключване на процеса. През май 2007 Зума е оправдан, като съдът приема, че е извършен сексуален

278 Джонсън, С. [Johnson, C.], „Зума няма да бъде преследван“ *Меркурий*, 27 август 2003.

279 Съдия Дж. Хефър [J Hefer], *Доклад за разследване на комисията Хефър*, 7 януари 2004, параграф 2. На разположение на <http://www.iss.co.za/CJM/pdf/heferreport.pdf> (достъпно към 10 юли 2007).

280 Съдия Дж. Хефър [J Hefer], *Доклад за разследване на комисията Хефър*, 7 януари 2004, параграф 88. На разположение на <http://www.iss.co.za/CJM/pdf/heferreport.pdf> (достъпно към 10 юли 2007).

281 (Без автор) „Изявление на президента на Южна Африка Табо Мбеки по време на съвместното заседание с парламента по повод освобождаването на Хон Джейкзб Зума от отговорностите му като вицепрезидент: национално събрание“, уебсайт на *правителството на ЮАР*, 14 юни 2005, <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2005/mbek0614.htm>.

акт по взаимно съгласие²⁸². Тогава Зума подновява дейността си като вицепрезидент на АНК. Делото срещу Зума за корупция остава висящо.

През април 2005 президентът Мбеки назначава Правна комисия за разследване на мандата и положението на Дирекцията за специални операции (Комисията Кампепе)²⁸³. Това се прави за намаляване на напрежението, породено между полицията и ДСО, тъй като полицията заявява, че ДСО трябва да стане част от нея. През юли 2005 Комисията Кампепе представя неокончателен доклад на президента, чиито констатации се оповестяват едва през юни 2006²⁸⁴. Комисията препоръчва ДСО да остане в рамките на ЦУНП, като политическият контрол и отговорността за полицейския компонент на ДСО бъдат поверени на министъра на сигурността и безопасността. С гласуване кабинетът приема препоръките.

През юли 2007 политическият ръководител на АНК Джеф Радебе [Jeff Radebe] заявява на политическа конференция на АНК, че ДСО, южноафриканската общинска полиция и провинциалната пътна полиция трябва да преминат под контрола на южноафриканските полицейски служби – въпреки противоположните заключения на Комисията Кампепе, публикувани почти година по-рано²⁸⁵. Въпросът, ДСО да премине към полицията, вероятно се появява отново, защото през октомври 2006 в пресата излизат репортажи, че ДСО разследва обвинения срещу националния комисар на полицията и други висши полицейски служители²⁸⁶ и че комисарят е тясно свързан с „ръководител на голямо обединение за контрабанда“²⁸⁷.

През януари 2006 са приети специални политически директиви за наказателно преследване на политически престъпници от ерата на апартейда, което слага край на мораториума върху наказателното преследване, въведен поради загрижеността на АНК за ясна политика по тези дела, след като срещу член на АНК, който не подава молба за амнистия, през 2004 г. се води успешно наказателно производство²⁸⁸. Макар че ЦУНП въвежда разпоредби за специални споразумения с държавата относно вината и наказанието, то заявява, че директивите

282 *Държавата срещу Зума [S v Zuma] [2006] JOL 17305 (W).*

283 (Без автор) „Изявление на комисията за разследване на мандата и положението на Дирекцията за специални операции – Комисията Кампепе“, уебсайт на правителството на ЮАР, 25 юли 2005, <http://www.info.gov.za/speeches/2005/05072614451001.htm> (достъпно към 9 юли 2007).

284 (Без автор) „Изявление относно доклада на комисията за разследване Кампепе“, *Информация на южноафриканското правителство*, 29 юни 2006 <http://www.info.gov.za/speeches/2006/06062915451001.htm> (достъпно към 20 юли 2007).

285 Пади Харпър [Paddy Harper] „Общ план за полицията“, *Сънди таймс*, 1 юли 2007, <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=505777> (достъпно към 9 юли 2007).

286 Висани ва ка Нгобени [Wisani wa ka Ngobeni], Доминик Махлангу [Dominic Mahlangu] и Димузане Лубиси [Dumisane Lubisi] „Скорпионите шпионират Селеби“, *Сънди таймс*, 29 октомври 2006, <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=305138> (достъпно към 9 юли 2007).

287 Симфив Пилизо [Simphiwe Piliso], Джослин Мейкър [Jocelyn Maker] и Джесика Безуиденхут [Jessica Bezuidenhout] „Селеби посочен в дневник на експлозиите“, *Сънди Таймс* <http://www.suntimes.co.za/article.aspx?ID=316074> (достъпно към 9 юли 2007).

288 SAPA „Политика за наказателно преследване разкрива престъпления от ерата на апартейда“, *Мейл енд Гардиън*, 17 януари 2006, на 4 стр.

не съдържат същинска процедура за амнистиране на извършителите. Те по-скоро предвиждат, че извършителите могат да предоставят информация на ЦУНП за извършените преди 11 май 1994 г. престъпления чрез клетвена декларация и да станат свидетели на държавата в последващите съдопроизводства при условие за пълно съдействие²⁸⁹.

Всяко решение да не се образува наказателно производство по такъв случай и мотивите за това трябва да бъдат обявявани публично и да се докладват на министъра на правосъдието. Граждани, срещу които не е образувано наказателно производство от държавата, могат обаче да са ответници по граждански искове. Наказателни дела могат да се възбудят по тѣжба на пострадали лица, както и от текущи разследвания по случаи, започнали в резултат от заседанията на КПП. През юли 2007 предстои бившият министър на законността и реда от епохата на апартейда Адриан Влок [Adriaan Vlok] да бъде наказателно преследван поради заговор за убийството на изтъкнат активист в борбата с апартейда.

4.2. Връзки със законодателната власт

Парламентът на Южна Африка по начало се възприема като слаб, най-вече поради това, че най-висшите политици в управляващата партия се назначават на висши длъжности. Следователно по-неопитните политици от управляващата партия, членове на Парламента, представляващи две трети от неговия състав, изглежда установяват, че упражняването на силен контрол върху изпълнителната власт е изпълнено с трудности. Въпреки това ЦУНП се отчита пред Парламента по отношение на правомощията, функциите и задълженията си, включително решенията относно образуването на наказателни производства²⁹⁰. Националното събрание обаче не назначава пряко прокурори, не контролира развитието на кариерата им и не съветва министъра и ЦУНП относно назначенията.

Контрол: Парламентарната комисия за правосъдие и конституционно развитие към Народното събрание отговаря най-вече за контрола над дейностите на ЦУНП²⁹¹. Комисията може да призове всяко лице да се яви пред нея, за да представи доказателства под клетва или документи; да изисква лице или институция да ѝ докладва; или да получава петиции, сигнали или изложения на факти от всички заинтересувани лица или институции. Други комисии също имат задължение за контрол над ЦУНП според конкретния въпрос. Например

289 SAPA „Политика за наказателно преследване разкрива престъпления от ерата на апартейда“, *Мейл енд Гардиън*, 17 януари 2006, на 4 стр.

290 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 35(1).

291 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 56, Народното събрание назначава комисии в определени области, включващи депутати, които да следят работата на министерствата. Комисиите обсъждат законопроекти, гласуват бюджетите на министерствата, наблюдават работата им, изследват и правят препоръки относно структурата, дейността и политиката на съответното министерство. Комисиите могат да разследват и всеки въпрос от обществен интерес, попадащ в тяхната компетентност.

комисията по сигурност и безопасност упражнява контрол по отношение на дейността и ефективността на съвместните екипи, състоящи се от членове на полицията и прокуратурата.

Въпреки широката си компетентност обаче комисиите се различават по ефективността си като контролиращи действията на изпълнителната власт. Ролята, която всяка комисия играе, е тясно свързана с това, колко активен е председателят ѝ, а сред депутатите няма единно становище относно ролята и правомощията на комисиите²⁹². Освен това много парламентарни комисии са натоварени с разглеждането на законопроекти и провеждането на публични заседания и внасянето на предложения за законодателна уредба. Това важи особено за комисията по правосъдие и конституционно развитие, която от 1994 г. носи най-тежкия законодателен товар.

Други законодателни и повлияни от законодателството цели на изпълнението: В законодателен план парламентът има право да наложи отчетност на изпълнителната власт по пътя на отчитането на получено финансиране и постигнато изпълнение и чрез подчертаване на разграничението между отговорността на министъра за политиката и постигнатите резултати и тази на ръководител на министерство – „отчетник“ (терминат, който всъщност се използва в законодателството за назоваване на отговорното длъжностно лице) – за изпълнение на политиката и постигането на определени цели²⁹³. Договорът за работа на всеки отчетник включва тези стандарти за изпълнение²⁹⁴.

През 2001 г. ЦУНП преминава на отделна система за финансово управление и назначава главен изпълнителен служител като свое материалноотговорно лице. Отчетниците са задължени да изпълняват задачи според редица предварително установени показатели. В този смисъл ведомствата „трябва да са стриктни в отчитането на това, което е трябвало, и това, което всъщност е постигнато“²⁹⁵. По-конкретно отчетниците разработват тригодишни стратегически планове, изпълнявани едновременно със средносрочната рамка на разходите на ведомството и едногодишни оперативни планове. Тези планове трябва да предоставят подробна количествена разбивка на ресурсите, задачите и показателите, така че Парламентът да разбере „какво точно „купува“ за обществото, когато гласува бюджета“²⁹⁶.

Отчетниците се отчитат ежемесечно (на министъра и на хазната), всяко тримесечие (на хазната) и ежегодно (чрез годишен отчет до хазната и министъра)²⁹⁷.

292 Р. Каланд [R. Calland], *Първите пет години: преглед на южноафриканския демократичен парламент*, Кейп Таун: Идаса (1999), на 31 стр.

293 Закон 1 от 1999 за управление на публичните финанси, чл. 1 и чл. 36.

294 (Без автор) *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси: национална хазна* (октомври 2000), на 26 стр.

295 (Без автор) *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси*, Претория: Национална хазна (октомври 2000), на 8 стр.

296 (Без автор) *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси*, Национална хазна (октомври 2000), на 8 стр.

297 (Без автор) *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси*, Национална хазна (октомври 2000), на 21 стр.

Тези, както и месечните отчети са обществено достъпни²⁹⁸. Годишният отчет трябва да разглежда дейността и постиженията спрямо оперативния план и бюджета²⁹⁹ и да „посочва ефикасността, икономичността и ефективността на отдела при осъществяване на задачите, конкретизирани в оперативния план, както и всяка друга информация, изисквана от законодателя“³⁰⁰. Постоянната комисия за публични отчети в националното събрание също разглежда отчетта³⁰¹, след което той става публично достояние.

Макар използването на законодателно заложи цели за изпълнение да създава среда на по-ефективен надзор, ограничените възможности на депутатите и служителите им определят, че тези роли невинаги се изпълняват ефективно; членовете на комисии и изследователите често не разбират ролите си и въпросите, върху които упражняват надзор, и имат ограничени възможности да изготвят доклади или да проследяват препоръките, отправени към членове на правителството³⁰².

4.3. Отношения с изпълнителната власт

Министърът на правосъдието и президентът имат значително влияние над състава и общата политика на ЦУНП. Въпреки това решението за образуване на наказателно производство по конкретен случай се взема единствено от националния директор и ЦУНП, въпреки че министърът може да изисква националният директор да му изложи основания за всяко решение³⁰³.

Министърът на правосъдието: Министърът е „отговорен за правораздаването [и] трябва да упражнява окончателен контрол над прокуратурата“³⁰⁴. Националният директор определя политиката на прокуратурата и избира висшите служители на ЦУНП само в съгласие с министъра и има разгърнати задължения да информира и да се допитва до министъра³⁰⁵.

298 Съгласно указанията на Националната хазна към счетоводителите, отчетниците „трябва да очакват пресата, парламентарните комисии, неправителствените организации (НПО) и обществото да следи напредъка на министерството им посредством тези доклади“ (без автор). *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси*, Национална хазна (октомври 2000), на 21 стр.

299 Закон 1 от 1999 за управление на публичните финанси, чл. 40(3)(а).

300 (Без автор) *Ръководство за отчетниците. Закон за управление на публичните финанси*, Национална хазна (октомври 2000), на 21 стр.

301 Постоянната комисия за публична отчетност към Народното събрание отговаря за надзора на публичните разходи на всички министерства и ведомства. Може да разследва нередностите и да призовава участващите лица да се явяват пред нея, за да се отчетат и разяснят действията си.

302 (Без автор) „Парламентарен център в Южна Африка, програма за законодателна отчетност“, уебсайт на парламентарния център (без номерирани страници), http://www.parlcent.sa/africa/southernafrica_e.php (достъпно към 3 юни 2004).

303 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 32(2)(b).

304 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 179(6).

305 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 179(5).

Министърът провежда редовни срещи с националния директор за обсъждане на случаи от голямо обществено значение и общите политики на прокуратурата. Тези структурирани срещи се провеждат ежеседмично, като националният директор също предоставя на министъра редовно писмени доклади по конкретни случаи. Националният директор урежда също срещи между министъра и членове на ЦУНП по молба на министъра³⁰⁶.

По молба на министъра националният директор е задължен да му предоставя информация относно наказателната политика, директивите за политиката на прокуратурата, както и по всеки конкретен случай или въпрос, по който ЦУНП е работило, по молба на министъра³⁰⁷. Националният директор трябва да предоставя на министъра основанията за решенията, вземани от директорите. Те могат да включват обяснения във връзка с успеха или неуспеха на конкретно дело и решения относно протестирането по дела. Националният директор трябва да предоставя на министъра годишни доклади, представяни на националния директор от директорите във връзка с дейността им през предходната година³⁰⁸.

Министърът председателства също по-широк ведомствен координационен комитет³⁰⁹, който определя политическите насоки и конкретните отговорности на ДСО, както и процедури за координиране работата на дирекцията с други изпълнителни органи като полицията³¹⁰. Комитетът обаче заседава рядко след създаването на ДСО през 1999 г.

Министърът, след консултация с националния директор, може да назначава заместник-директори на прокуратурите към ЦУНП при седалището на всеки висш съд, както и в службата на националния директор. На директорите и заместник-директорите, назначени в службата на националния директор, обикновено се възлагат конкретни области на дейност или проекти, включително законодателно развитие и изготвяне на законопроекти, международно сътрудничество и договори, а така също правни и стратегически съвети.

Освен функциите, изброени по-горе, министърът на правосъдието не се занимава интензивно с текущото управление и работата на ЦУНП. Министърът понякога може да изисква различните звена на ЦУНП да представят правни становища по обществено значими или спорни теми или дела, но това не е редовна практика. Министърът е задължен също да одобрява всички спогодби

306 Например министърът изисква от националния директор подробна информация във връзка с дебата за институционалното местоположение на ССО преди Комисията Кампепе да започне работа.

307 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 33(2)(a)-(f).

308 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 34 във връзка с чл. 33(2)(e).

309 Закон 32 от 1998 за централното управление на националната прокуратура, чл. 31(2)(a)(i). Комитетът се състои от членовете на кабинета, отговорни за правосъдието и конституционното развитие, безопасността и сигурността, местата за лишаване от свобода, разузнаването, отбраната, както и други членове, посочени от президента. Закон 32 от 1998 за централното управление на националната прокуратура, чл. 31(2).

310 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 31(1).

за международни пътувания на персонала на ЦУНП, включително на националния директор.

Президентът: Президентът извършва редица назначения, засягащи ЦУНП. Президентът назначава националния директор³¹¹ и по предложение на последния, след консултация с министъра на правосъдието, назначава също до четири заместник национални директора на прокуратури³¹². Досега всички кандидати, препоръчани от националния директор, са били назначавани.

След консултация с министъра и националния директор президентът може също да назначи (по препоръка на националния директор) директор на прокуратура при седалището на всеки висш съд³¹³, както и един или повече директори на прокуратури към дирекцията за специални операции³¹⁴.

С прокламация президентът установява до две допълнителни разследващи дирекции в рамките на службата на националния директор по въпроси, които не се разглеждат от дирекцията за специални операции³¹⁵. Президентът може да издаде такава прокламация само по препоръка на министъра и националния директор, а преди публикуването ѝ трябва да я внесе в парламента, който обаче няма право да ѝ налага вето³¹⁶. След това президентът назначава директор, който да оглавява новата разследваща дирекция, отново след консултация с министъра и националния директор³¹⁷.

Накрая, след консултация с министъра и националния директор, президентът може да назначи един или повече директори като „специални директори“, които са натоварени със специални задачи в ЦУНП³¹⁸. Досега президентът е назначил шест специални директора, установени в централното управление, на пряко подчинение на националния директор.

Освен това президентът има косвено влияние върху ДСО в рамките на централното управление на националната прокуратура чрез правомощието си да назначава министъра на правосъдието и конституционното развитие и други министри във ведомствения координационен комитет³¹⁹. Продължаващите редки заседания на този комитет обаче създават предпоставки влиянието му да се окаже твърде незначително.

311 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 179(1)(а) във връзка със Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура (със съответни изменения), чл. 10.

312 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 11(1) и чл. 13(1)(а).

313 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 11(1) и чл. 13(1)(а).

314 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 13(1)(аА).

315 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 7(1А).

316 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 7(2).

317 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 13(1)(b).

318 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 13(1)(c).

319 Закон 108 от 1996 Конституция на република Южна Африка, чл. 91(2).

4.4. Отношения с полицията

Възможно е гражданин да докладва за извършени престъпления пряко на разследващ директор от ЦУНП³²⁰. Това обаче се случва изключително рядко и всъщност всички престъпления се съобщават на полицията. Съществува една единствена национална полицейска агенция, Южноафриканската полицейска служба (ЮПС), чийто конституционен мандат е „да предотвратява, да води борба и да разследва престъпленията, да поддържа обществения ред, да защитава и осигурява безопасността на жителите на републиката и имуществото им и да поддържа и прилага закона“³²¹.

Всички полицейски служители имат разследващи правомощия,³²² а съществува и специализирана служба за разследвания в ЮПС, натоварена с работата във връзка с извършени престъпления³²³. През 2004 г. полицията наема около 28 000 дознатели от около общо 124 000 служителя (включително цивилни)³²⁴. Звената за организирана престъпност и икономически престъпления имат персонал от около 1 300 детектива. За сравнение ДСО към ЦУНП е много по-малка с общ персонал под 600 души, включително дознатели, аналитици и прокурори.

В този смисъл полицията образува повечето наказателни производства. За да влезе даден случай в полицейските преписки обаче, трябва да се случат две неща. Първо, пострадалият трябва да докладва инцидента в полицията. Второ, полицията трябва действително да документира случая и да образува преписка. Неправилното упражняване на последното правомощие се оказва силен фактор при заличаването на случаи, особено във връзка с твърдения за полови престъпления³²⁵.

ЮПС разполага с ограничена оперативната самостоятелност за снемане на обвинения или прекратяване на наказателни производства (поради „неизвестен извършител“; „невъзможност извършителят да бъде издирен“ или „малозначителност/без последици“), щом веднъж са образувани³²⁶. Полицията може да сменя обвиненията в сравнително по-леки случаи. Щом полицията е обра-

320 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 27.

321 Закон 108 от 1996 Конституция на република Южна Африка, чл. 205(3). Вж. също Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба, чл. 5 във връзка с чл. 214 от Закон 108 от 1996 Конституция на република Южна Африка.

322 Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба, чл. 13(1)-(13).

323 „Най-високото структурно национално равнище: полицейска служба на ЮАР“, годишен доклад на ЮПС 2003/04, <http://www.saps.gov.za/profile/struct.htm#struct2> (достъпно към 7 юни 2004).

324 (Без автор) 2004 Разчети на националните разходи, безопасност и сигурност, Гласуване 25, Национална хазна, февруари 2004, Претория, на 690 стр.

325 Вж. Арц, Л. И Смайт, Д. [Artz, L & Smythe, D], „Прекратяване на дела за изнасилване: сравнителен анализ“, *Южноафрикански журнал за наказателно правосъдие*, август 2007 (предстоящо).

326 Устав на ЮПС G325, цитиран в Арц, Л. и Смайт, Д. [Artz, L & Smythe, D], „Прекратяване на дела за изнасилване: сравнителен анализ“, *Южноафрикански журнал за наказателно правосъдие*, август 2007 (предстоящо).

зувала официално разследване за *тежко* престъпление, тя може да прекрати разследването, само ако е „без последици“, при получаване на клетвена декларация от пострадалия, подал молба за снемане на обвинението³²⁷. Щом случаят бъде внесен в съда, прокурорът решава дали да поддържа обвинението или не и въпросът излиза извън компетентността на полицията.

ЦУНП и полицията са административно и институционално автономни. Ръководител на полицията е националният комисар, назначаван от президента³²⁸. Националният комисар е отговорен за дейността на полицията на национално равнище³²⁹ в съответствие с конституционните разпоредби, националната политика на полицията и указанията на министъра на сигурността и безопасността³³⁰. Националният комисар назначава провинциални комисари³³¹, отговорни за текущата работа на полицията, включително разследване и предотвратяване на престъпления и поддържане на полицейските управления³³². Министърът определя националната политика на полицията след консултация с провинциалното управление, отчитайки „нуждите на полицията и приоритетите на провинциите“³³³.

ЦУНП няма официално влияние върху формирането на политиката, стратегиите за разследване или политиките за служителите на полицията. По същия начин и полицията няма официално влияние върху ЦУНП. Все пак на министерско равнище съответните им министри са членове на една и съща министерска „група“ (групата в областта на наказателното правораздаване), предназначена да координира и синхронизира развитието на политиката сред свързаните министерства; следователно възможно е косвено влияние, упражнявано в рамките на тази група.

Функционалните роли и задължения на полицията и ЦУНП са също до голяма степен разделени³³⁴, въпреки че при определени обстоятелства ЦУНП може да направлява дейността на полицията. Обикновено полицията поставя в ход и провежда разследването³³⁵. Когато то приключи, полицията предава констатациите си под формата на полицейска преписка на прокурора. Следователно прокурорите по принцип не участват в разследването, освен ако не са членове на някое от специализираните работни звена на ЦУНП, занимаващи се с раз-

327 Арц, Л. и Смайт, Д. [Artz, L & Smythe, D], „Прекратяване на дела за изнасилване: сравнителен анализ“, *Южноафрикански журнал за наказателно правосъдие*, август 2007 (предстоящо).

328 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 207(1).

329 Вж. Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба, чл. 11 във връзка с чл. 218 от Закон 200 от 1993 Конституция на Република Южна Африка.

330 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 207(2).

331 Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба, чл. 6 във връзка с чл. 218(1)(b) от Закон 200 от 1993 Конституция на Република Южна Африка.

332 Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба, чл. 12 във връзка с чл. 219 от Закон 200 от 1993 Конституция на Република Южна Африка.

333 Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, чл. 206(1).

334 Това отчасти е последица от английската правна традиция, преобладаваща в страната.

335 „Решение[то] за започване на разследване по възможно или твърдяно престъпно поведение обикновено принадлежи на полицията. ЦУНП обикновено не участва при тези решения, въпреки че може да бъде сезирано за правен съвет“ (без издател), Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Прокурорска политика*, А10.

следвания, ръководени от прокуратурата, въпреки че могат да поискат полицията да разследва определени аспекти на престъплението или да се съсредоточи върху конкретни въпроси по случая с оглед обезпечаване на осъдителна присъда.

Прокурорите могат да нареждат полицейските служители да извършат допълнително разследване, необходимо за успешното поддържане на обвинението³³⁶. Въпреки това не е ясно дали полицията е задължена да се изпълнява нарежданията на прокурора. Както при повечето междуведомствени отношения съобразяването с инструкции от подобно естество е в до голяма степен доброволно. Все пак прокурорът има непосредствена възможност да се оплаче на ръководителя на съответния следовател, ако нарежданията му не са изпълнени. По важни случаи прокурорът може да внесе официално дисциплинарно оплакване до провинциалния полицейски комисар за отклоняване от задължения на служител на полицията или да го обвини в пречатване на правосъдието.

Вътрешната политика на ЦУНП отбелязва, че „при големи или твърде сложни разследвания подобна намеса може да настъпи в ранен етап и да е с продължителен характер. Ако е необходимо, издават се конкретни нареждания до полицията, които тя трябва да изпълни“³³⁷. Политиката на ЦУНП гласи също, че понякога прокурорите прехвърлят за разследване тъжби за престъпления на полицията. В такива случаи те наблюдават, ръководят и координират разследването³³⁸. Такива случаи имат по-висок приоритет от дела, образувани от граждани.

Директорите на прокуратури от национален ранг по седалището на висши съдилища „дават писмени насоки или издават указания“ на вниманието на провинциалния комисар на полицията³³⁹ или на всеки полицейски служител, провеждащ разследване във връзка с престъпления от компетентността на директора³⁴⁰, и могат да „наблюдават, ръководят и координират конкретни разследвания“ на полицията в техния район³⁴¹. При спазване насоките на националния директор, такива нареждания и указания могат да се издават само по конкретни случаи³⁴². В повечето провинции директорът и провинциалният комисар на полицията се срещат ежемесечно, за да обсъждат важни дела и последните наказателни развития и насоки, както и да споделят обща информация от значение за полицията и прокуратурата. На практика директорите по принцип избягват да дават преки нареждания на провинциалните комисари и почти винаги решенията се вземат съвместно.

Разследващите дирекции: ЦУНП разполага с отделни правомощия за разследване. Дирекцията за специални операции има правомощието да „разследва и

336 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 34(2).

337 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Прокурорска политика*, А10.

338 (Без издател) Централно управление на националната прокуратура, (недатирано), *Прокурорска политика*, А10.

339 Съществуват девет Провинциални полицейски комисари, по един за всяка провинция в страната.

340 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 24(4)(с).

341 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 24(1)(с).

342 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 24(5).

осъществява всички функции, присъщи на разследване“ във връзка с организираната престъпност или всяка друга категория престъпления, прокламира на от Президента³⁴³.

„Специалните дознатели“, назначени към ДСО, имат същите наказателнопроцесуални правомощия като полицейските служители във връзка с разследването на престъпления, достъпа и претърсването на помещения, изземването и разпореждането с вещи, задържането и изпълнението на съдебни постановления³⁴⁴. Все пак те нямат право да блокират пътища или да заграждат периметъра на местопрестъплението³⁴⁵. От друга страна дознателите от ДСО имат малко по-широки правомощия от членовете на ЮПС, след като им е възложено разследване от директора разследвания на ДСО³⁴⁶. Тук се включват разширени правомощия за претърсване и изземване³⁴⁷.

Разследващите дирекции имат значителни правомощия. Директорът разследвания (ръководител на дирекцията) може да призовава всяко лице и да го разпитва под клетва, може да иземва и изследва всеки документ или предмет³⁴⁸. Със съдебно постановление директорите разследвания с помощта на специални следователи провеждат претърсвания и изземвания, свързани с техни разследвания, които в известен смисъл са по-широки по обхват от обикновено – предметът на претърсване не е нужно да бъде конкретизиран в молбата за издаване на съдебното постановление³⁴⁹.

При уговорка с полицията разследващите дирекции могат да бъдат подпомогани при изпълнение на задълженията си от полицейски служители и дознатели³⁵⁰. Ръководителите на дирекциите незабавно уведомяват националния комисар на полицията за наличие на данни за извършено престъпление, което самата дирекция не разследва³⁵¹.

ЦУНП понякога е задължено да работи с разследващи органи, различни от полицията. Те включват следните агенции: дирекция по жалбите (граждански надзорен механизъм, широко използван за разследването на нарушения от полицията и на смъртни случаи при задържане от полицията); Национална разузнавателна агенция (вътрешна разузнавателна служба); Южноафриканските тайни служби (международна разузнавателна служба); Военното разузнаване; Южноафриканската митническа служба (ЮМС); и институциите по „Глава 9“, напр. комисията правата на човека, генералния

343 Президентът може да издаде такава прокламация само по препоръка на министъра на правосъдието и националния директор и следва да я внесе в Парламента преди публикуването ѝ. Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 7(1)(а) и (2).

344 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 30(2).

345 Тези правомощия се съдържат в чл. 13 от Закон 68 от 1995 за Южноафриканската полицейска служба.

346 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 28.

347 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 29.

348 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 28(б).

349 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 29.

350 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 4(а)(iv).

351 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 28(1)(d).

одитор, комисията за равенство между мъжете и жените и обществения защитник³⁵².

ЦУНП изгражда формални структури за сътрудничество с някои от тези разследващи органи. Например дирекцията за специални операции и звеното за отнемане на имущества към ЦУНП са установили формални работни отношения с Южноафриканската данъчна служба и работят тясно с дознатели от нея. Всички институции по „Глава 9“ имат правомощието да разследват въпроси, попадащи в компетентността им. Тези институции се ограничават до даването на препоръки и нямат правомощия да задържат или наказват, а се осланят изцяло на съответното ведомство да изпълни препоръките им. Ако разследванията им разкрият наличието на престъпно поведение, въпросът се предава на полицията или прокуратурата за допълнително разследване и евентуално наказателно преследване.

4.5. Отношения със съдебната власт

Съдебната власт и ЦУНП са различни образувания и въпреки че традиционно споделят някои административни институции и помощни функции, тези връзки значително намаляват през последните години. Съдебната власт се състои от съдии, които заседават във висши съдилища, Върховния въззивен съд и конституционния съд, и магистрати, които заседават в по-ниските по степен съдилища. Съдиите обикновено се назначават измежду опитните адвокати на частна практика или са изключително квалифицирани и опитни магистрати.

Магистратите на свой ред обикновено се назначават измежду опитни прокурори и следователно по принцип се считат за технически по-вещи в наказателното право, но с по-голям наказателен уклон в подхода си от съдиите, които обикновено нямат прокурорски стаж. Въпреки това нарастваща тенденция след края на апартейда през 1994 г. е да се избират магистрати измежду частните адвокати.

По-престижна е длъжността на работещите в съда, особено съдиите, отколкото на работещите в прокуратурата, с изключение на най-висшите ѝ членове. Освен това възнаграждението на съдиите е обикновено по-високо от това на прокурорите, особено при сравнение на заплатите на магистратите и прокурорите, работещи в по-ниските по степен съдилища³⁵³. В резултат на това е изключителна рядкост съдия да стане прокурор. За това обаче няма законова пречка.

352 Основната цел на тези институции е да укрепят конституционната демокрация в Южна Африка; те подпомагат парламента при изпълнение на ролята му на коректив на правителството и държавните органи. Вж. Закон 108 от 1996 Конституция на Република Южна Африка, Глава 9.

353 Мартин Шьоннтайх [Martin Schönteich], *Адвокати за народа. Южноафриканска прокуратура*. Поредица монографии на ИПОС, № 53, Претория: Институт за проучвания в областта на сигурността (март 2001), на 118-121 стр.

Известно напрежение се поражда между магистрати и прокурори в някои съдилища, след като ЦУНП заема по-голяма роля при изграждането и работата на съдилищата, особено на общинските. Дължи се на това, че магистратите традиционно винаги се разглеждат като „ръководител“ на даден съд, а ЦУНП изглежда сякаш узурпира тази тяхна роля. Различни развития като алтернативите на съдопроизводството и споразумението относно вината и наказанието също изместват вземането на решения към прокуратурата и подалеч от магистратите.

Възнаграждението на съдии, магистрати и прокурори се предвижда в бюджета на министерство на правосъдието, който се одобрява от националното събрание³⁵⁴. Въпреки това сумите, предназначени за тези три категории, съставляват отделни пера в бюджета на министерството, така че средствата не могат да се преразпределят между тях. Комисията за съдебните служби и Комисията на магистратите управляват съответно съдиите и магистратите. Прокурорите са подчинени в административно отношение на ЦУНП. От 2001 г. ЦУНП има собствен помощен административен персонал и експерти в областта на финансите и човешките ресурси, отделно от министерство на правосъдието, докато съдиите все още са подпомагат от персонал на министерството.

V. Популяризиране на дейността на прокуратурата

Връзки с медиите и достъп до информация: ЦУНП има специален отдел за комуникации, който попада в корпоративните служби на ГИС. ЦУНП не разполага със специални звена за връзки с обществеността или медиите извън централното управление. На практика отделните прокуратури и звена в рамките на ЦУНП се обръщат към отдела за връзки с медиите в централното управление, особено по отношение на конкретни кампании и медийни представяния. Прокурорите трябва да се въздържат от изявления или коментари в медиите³⁵⁵.

Достъпът на медиите до висящи производства е донякъде ограничен от искванията за поверителност на ЦУНП. Престъпление е прокурор да разкрие информация, получена при изпълнение на служебните му задължения, без разрешение на националния директор или писмено упълномощено лице. Това включва съдържанието на документи или доказателства, притежавани от ЦУНП, или досието по разследването, създадено от директор разследвания³⁵⁶.

354 (Без издател) *Годишен доклад на Министерство на правосъдието и конституционното развитие*, Министерство на правосъдието и конституционното развитие 2003/04.

355 (Без автор) *Наръчник за политиката на Централното управление на националната прокуратура на Южна Африка*, Централно управление на националната прокуратура, октомври 1999.

356 Закон 32 от 1998 за Централното управление на националната прокуратура, чл. 41(6).

Обществено мнение: През 2001 г. проучване на мнението и нагласите спрямо ЦУНП сред широката общественост, пострадалите и държавните свидетели, взаимодействали с прокурорите, показва, че само 47% от запитаните считат, че ЦУНП ефективно е изпълнявало задълженията си. Отделни компоненти на ЦУНП получават по-висока оценка за ефективност, варираща обаче между 49 % и 84%³⁵⁷.

Хората, които пряко са взаимодействали с прокуратурата като държавни свидетели или жертви на престъпления, са по-положително настроени към работата на ЦУНП от широката общественост. По-голямата част от запитаните свидетели и пострадали казват, че прокурорът, който е работил с тях, е имал желание да им помогне (87%), разбрал е загрижеността им (86%), а човешките им права са били уважени и защитени при явяването им в съда (88%)³⁵⁸.

Хората, работили с прокурори, са били разочаровани най-вече от предоставената услуга поради честите отлагания, множеството забавяния на съдебния процес и липсата на информация от страна на прокурорите. Дори лицата, имали досег със съда и разочаровани от някои стандарти на услугата, изразяват високо мнение за професионалната компетентност на прокурора; над четири пети (82%) от лицата казват, че прокурорите знаят „повече“ или „колкото“ адвокатите на защитата, а 89% от запитаните считат, че прокурорът, ангажиран с делото им, е знаел какво прави³⁵⁹.

По-скорошно проучване на доверието в системата за наказателно правораздаване, проведено от ЦУНП, установява по-различни резултати³⁶⁰. Около 82% от запитаните имат „известно“ или „голямо“ доверие в прокуратурата, а само 18% казват, че нямат „никакво“. Проучването показва, че сред пострадалите лицата, чиито дела са стигнали до съд, имат по-малко доверие в прокуратурата и полицията от тези, чиито дела не са били разглеждани. Простият контакт със съдебната система (във всякакво качество, не само като пострадали) също е свързан с намалено доверие в полицията, съдилищата и прокуратурата. Явно различаващите се резултати от това проучване се обясняват с факта, че проучването от 2001 г. е крайно сондиране на гласове, свързано с непосредствени впечатления при излизане от съдебната зала същия ден, докато проучването от 2005 г. е национално, разкриващо по-дългосрочен поглед, който може да обхваща множество посещения в съда.

357 Вж. Маритн Шьонтайх, „ЦУНП на подсъдимата скамейка. Палци горе за прокуратурата“, *Трето четиримесечие, Преглед на престъпността в ЮАР*, Институт за проучвания в областта на сигурността (март 2003), на 29 – 31 стр.

358 Вж. Маритн Шьонтайх, „ЦУНП на подсъдимата скамейка. Палци горе за прокуратурата“, *Трето четиримесечие, Преглед на престъпността в ЮАР*, Институт за проучвания в областта на сигурността (март 2003), на 29 – 31 стр.

359 Вж. Маритн Шьонтайх, „ЦУНП на подсъдимата скамейка. Палци горе за прокуратурата“, *Трето четиримесечие, Преглед на престъпността в ЮАР*, Институт за проучвания в областта на сигурността (март 2003), на 29 – 31 стр.

360 Редпат, Дж., *Обществено доверие в системата за наказателно правораздаване: резултати от национално проучване*, Доклад на Серурубел [Serurubele] за ЦУНП (непубликуван), април 2005.

VI. Статистически данни

Редовно събираните текущи данни от ЦУНП са основно предназначени да измерят полезното действие (напр. брой приключени наказателни дела), а не ефективността (напр. подобряване на общественото доверие в ЦУНП или системата за наказателно правораздаване, или спад в страха на обществото от престъпността) или прозрачността.

Фигура 2. Положение на наказателните дела, 2002/03 – 2005/06.

Статус на делото	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Нови преписки	484,547	514,355	523,169	517,101
Нови дела, вписани в регистъра ³⁶¹	1,037,961	1,029,847	996,098	987,704
Дела, отписани от съдебния регистър ³⁶²	500,886	720,154	681,032	707,656
Дела, приключили с присъда	358,057	347,737	335,974	335,028
Дела, приключили с осъдителна присъда	299,275	297,502	291,212	292,789

³⁶¹ Включва вписвания на дела от предходната година.

³⁶² Включва отводи и прехвърляне към друг съд.

Доклад
за прокуратурата
в Съединените щати

Хайке Грамкоу

I. Общи положения

Прокурорски служби в Съединените щати са вероятно най-децентрализираните в света и имат най-различна структура. Съгласно Американската конституция Съединените щати са федерална република, състояща се от 50 щата и окръг Колумбия, всеки от които има своя управленска структура с три отделни власти. Конституцията на САЩ предоставя на петдесетте щата значителен суверенитет и правомощия. Всеки щат има своя изборна изпълнителна власт (губернатор), законодателен орган и съдебна система, независими от федералните. Съгласно Конституцията федералното, или националното, правителство разполага със силна, но ограничена власт. Всички останали правомощия по Конституция принадлежат на отделните щати и на народа¹. Щатските съдилища имат юрисдикция върху много по-широк кръг от спорове от федералните, а прилагането на законите и наказателното правосъдие по традиция са прерогатив на щатските и на местните власти². В резултат на това огромното мнозинство от наказателните и гражданските дела в Съединените щати се решават в напълно различни съдебни системи във всеки от петдесетте щата³. Следователно, за да разберем организацията, структурата и функциите на прокурорите в Съединените щати, трябва да съсредоточим вниманието си върху щатските прокурорски служби. Прокуратурата на федерално равнище представлява интерес за сравнение, но не дава обективна представа за прокурорските служби и воденето на наказателни производства в Съединените щати като цяло.

Тъй като всеки щат има своя конституция и закони, които уреждат структурата и правомощията на прокурорските служби и обхвата на законодателството, различията между петдесетте американски щата и техните прокуратури са значителни. Освен това в повечето щати съществува система от отделни и напълно независими прокурорски служби, създадени и работещи на окръжно равнище⁴.

1 Конституция на САЩ, Десета поправка.

2 За правомощията на щатските съдилища, вж. Национален център на щатските съдилища, *Анализ на работата на щатските съдилища* (2003).

3 През последните няколко десетилетия броят на престъпленията, които могат да бъдат преследвани на федерално равнище, се увеличи. След 30-те години на миналия век и особено от 80-те години насам Конгресът прие редица закони, които дават правото на федерални прокурори да повдигат и поддържат обвинение за престъпления, които дотогава се преследваха на щатско или на местно равнище. В резултат на това понастоящем наказателно производство за редица престъпления може да бъде образувано както от щатските или местните власти, така и от федералното правителство чрез регионалните служби на главния прокурор на САЩ. Тъй като разследващите органи на федералното правителство разполагат с повече ресурси, на практика по-сложните случаи, при които разследването е по-трудно, често пъти се поемат от регионалните служби на главния прокурор на САЩ. Някои случаи, за които на федерално равнище се предвижда по-строго наказание, също понякога се предават на регионалните служби на главния прокурор на САЩ. И все пак федералните прокурори поемат по-малко от 10 процента от наказателните производства в Съединените щати и дори по-малък дял от гражданските дела.

4 В 18 щата прокурорите покриват съдебни райони, които понякога съвпадат с границите на окръзите.

Броят на тези независими местни прокуратури възлиза на 2341 за цялата страна. В зависимост от района, върху който упражняват юрисдикция, те разполагат с персонал от един-двама души до над хиляда. Някои имат юрисдикция върху граждански или административни дела, други – не. Повечето, макар и не всички, имат юрисдикция върху дела, свързани с леки и углавни престъпления⁵. Предвид различните функции на прокурорските служби сложността на тяхната организация, необходимостта от управленски структури и капацитетът им да се справят с определени видове дела, особено по-сложните, се различават значително.

Всеки щат има отделен и независим генерален прокурор. В някои щати избраният генерален прокурор на щатско равнище⁶ притежава ограничена паралелна юрисдикция върху воденето на наказателно производство, но рядко упражнява тези свои правомощия⁷. За сравнение 94-те федерални прокуратури в САЩ, оглавявани от 93-ма старши федерални прокурори⁸, принадлежат към изпълнителната власт и се контролират от нея.

Повечето местни прокурори в Съединените щати твърдят, че представляват една от най-независимите прокурорски служби в света⁹. Генералните прокурори на щатско равнище, често наричани окръжни прокурори, в повечето случаи се избират чрез преки местни избори. Те оглавяват организация, напълно независима от всички останали власти, управленски структури и прокурорски служби, и носят отговорност единствено пред закона и пред народа, който ги избира. Окръжните прокурори са длъжни да представят отчет за изразходваните от тях бюджети, но иначе не се отчитат пред никого. Тъй като местните избори, дори когато не са партийни, предполагат набирането на подкрепа от страна на електората и могат да бъдат свързани с доста разходи, независимостта на прокурорите неведнъж е поставяна под съмнение¹⁰. В стремежа си да отговорят на очакванията на избирателите, прокурорите се намират в деликатно положение, тъй като трябва, от една страна, да изпълняват волята на електората, а от друга, да не допускат това да повлияе по неуместен начин върху професионалната им преценка при осъществяване на прокурорската дискреция¹¹.

5 Вж. Катрин Коулс, *Наказателно преследване в интерес на общността, решаване на проблеми и обществена отговорност: Развиващата се стратегия на американския прокурор*, (2000), работен доклад на Школата по управление „Дж. Ф. Кенеди“ при Харвардския университет.

6 В 43 щата генералният прокурор се избира пряко. Вж. *Щатските генерални прокурори: Правомощия и отговорности* (под редакцията на Лин Рос, 1990).

7 Не всички щатски генерални прокурори имат юрисдикция върху наказателни дела. Онези, които имат, я упражняват само върху някои видове дела и/или върху наказателни производства за престъпления, извършени в няколко окръга на съответния щат. Градските юрисконсулти към общините, които са независими от окръжните власти, също понякога имат юрисдикция върху дела, свързани с някои по-леки престъпления, наред с основните си задължения да дават правни консултации на градската управа.

8 Във всеки от 94-те федерални съдебни района работи по един старши федерален прокурор. Само Гуам и Северните Мариански острови имат общ старши федерален прокурор.

9 Робърт Джонсън, *Независимост и отговорност на прокурорите в Съединените щати*, доклад, представен на Деветото годишно събрание на Международната асоциация на прокурорите, Сеул (2004).

10 Аби Смит, *Можеш ли да бъдеш добър човек и добър прокурор?* Бюлетин „Правна етика“, Джорджия, бр. 14, стр. 355-369 (2001).

11 Рик Симънс, *Избиране на местни прокурори* (2004), достъпно в интернет на адрес: <http://>

Независимостта на прокуратурата в Съединените щати се подсилва и от широката дискреция на окръжните прокурори. Окръжният прокурор взема решение, дали да продължи да поддържа, или да прекрати наказателно производство, заведено от полицията. Повечето прокурорски служби нямат контролни и надзорни функции върху полицията, но могат да провеждат собствено разследване¹². Те имат право да решат какви обвинения да повдигнат, кои признания, възражения, жалби или твърдения да приемат и каква присъда да поискат във всеки отделен случай. Освен това определят общата политика за взимането на решения по различните типове и видове дела. През последните две десетилетия законодателите се опитаха да ограничат част от дискрецията на съдебната власт, като въведоха насоки за определяне на наказанията и приеха нормативни актове, като така наречените „закопи за трите удара“¹³. Това, от своя страна, увеличи още повече възможностите на прокурорите да се споразумяват с подсъдимите и техните защитници за размера на наказанието¹⁴.

Тази широка дискреция и независимост предполага механизми за отчетност и отговорност. Макар че окръжните прокурори са независими и не са длъжни да се отчетат почти пред никого¹⁵, съществува система от корективи и механизми за контрол, която гарантира прокурорите да се придържат към закона, да действат в съответствие с установените етични стандарти за юридическата професия и да откликват на нуждите на общността. Тези механизми, разглеждани по-подробно в следващите раздели, обхващат съществуващите процесуални гаранции, влиянието на съдилищата върху хода на делата в системата и изхода от тях, силната роля на защитата и частните адвокати в „мониторинга“ на действията на прокуратурата, стандартните дисциплинарни процедури, валидни за всички представители на юридическата професия, ролята на частните застъпнически групи и медиите, които настояват да бъде въздадено правосъдие, и не на последно място самият факт, че окръжните прокурори се избират пряко. Ако обществеността смята, че окръжният прокурор не изпълнява функциите си, вероятността той да бъде преизбран е малка.

Независимостта на окръжните прокурори и отговорността, която те носят пред обществото, има дава възможност и ги насърчава да експериментират с нови подходи и да въвеждат иновации, които подобряват тяхната ефективност

moritzlaw.osu.edu/electionlaw/ebook/part7/elections_prosecutors.html.

12 През 2001 година повечето прокурорски служби с юрисдикция върху средни и големи райони, тоест с население над 250 000 и над 500 000 души, са обявили, че имат следователи на щат, включително и наети с временни договори. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието, *Прокурори в щатските съдилища, 2001* (2001). Наред с това прокурорите в някои щати като Ню Джърси например упражняват известни надзорни функции върху разследванията, водени от полицията.

13 Така наречените „закопи за трите удара“ предвиждат задължително налагане на наказание „лишаване от свобода“ за дълъг период от време на лица, осъдени за престъпления три (или повече) пъти.

14 Лиса Л. Милър и Джеймс Айзенщайн. *Координация на наказателното преследване на федерално и щатско равнище: Изследване върху степента на взаимодействие и дискрецията*, Бюлетин за правни и социални изследвания, бр. 30, стр. 239-269 (2005).

15 Финансиращите органи изискват да се представят отчети за изразходването на бюджета, а в някои щати всички институции, които получават щатско финансиране, са длъжни да представят както финансови отчети, така и отчети за дейността.

и способността им да отговарят на очакванията на хората. Гъвкавостта на окръжните прокурори, напълно децентрализираната структура на прокурорските служби и различните нужди във всяка общност са фактор за разработването на редица нови програми, насочени към решаването на конкретни проблеми, като например работата с рецидивисти¹⁶ или жертви със специални потребности¹⁷, превенцията на често срещани престъпления в някои целеви общности¹⁸ и др.

Поради различията в прокурорските служби на Съединените щати е трудно да се очертае пълна картина на структурата и функциите на прокурорските институции. И все пак между щатските прокуратури съществуват достатъчно сходства, за да се изгради обща представа за тяхната структура и функции. В настоящия доклад ще бъдат разгледани основно щатските прокурорски служби, тъй като именно те отговарят за воденето на наказателно преследване в огромното мнозинство от случаите. Федералната система и спецификите на някои щатски системи, които не се вписват в общия модел, ще бъдат представени, когато различията представляват интерес за целите на съпоставката.

II. Структура и организация на прокуратурата

2.1. Структура на прокурорските служби

Щатски прокурори: Системата от прокурорски служби на щатско ниво в Съединените щати е силно децентрализирана. Всяка служба, чийто район съвпада с административните граници на окръга или с границите на местния съдебен район, е напълно независима. Всяка окръжна прокуратура има съвсем различна юрисдикция от други окръжни или федерални прокурорски служби. Никоя не изпълнява надзорни функции над други. Оглавявани от генерален прокурор, който обикновено се избира пряко и може да заема длъжността на непълен работен ден, ако числеността на населението в окръга е малка, окръжните про-

16 Вж. напр. Е. Челимски и Дж. Даман, *Оценка на националната програма за кариерно развитие в наказателното правосъдие: Окончателен доклад*, (1981), публикуван от Национални институт на правосъдието.

17 Например в окръг Сакраменто (Калифорния) към кабинета на окръжния прокурор е създадено специално звено за преследване на престъпления от сексуален характер, в което работят осем прокурори, отговарящи за воденето на наказателно преследване на сексуални престъпления, при които жертвите са над 14-годишна възраст. Звеното работи съвместно с окръжния екип за бързо реагиране при нападения от сексуален характер, който включва медицински сестри и фелдшери, специално обучени да събират доказателства за сексуално насилие, представители на местни правоприлагащи органи и консултанти от общинския кризисен център за работа с жертви на изнасилване.

18 Моделът на наказателно преследване в интерес на общността например бе разработен и продължава да се развива в Съединените щати. Вж. напр. Хайке Грамкоу, *Наказателно преследване в интерес на общността в Съединените щати*, Европейски бюлетин за наказателна политика и криминологични изследвания, бр. 5, стр. 9-26 (1997).

куратури работят с един-двама до над 1000 души персонал в гъстонаселени окръзи като Кук (Чикаго), Лос Анджелис (Калифорния) или Манхатън (Ню Йорк). Повечето прокурорски служби в Съединените щати са сравнително малки, със средно девет души персонал, включително генералния прокурор. Към 2001 година половината от службите са обслужвали райони с под 36 000 души население¹⁹.

Към същия период общата численост на персонала в над 2300-те местни прокурорски служби в Съединените щати е била приблизително 80 000 души²⁰. Установеното съотношение от 10 помощник-прокурори на 100 000 души население се запазва сравнително стабилно през последните десет години²¹. Тази цифра вероятно изглежда малка в сравнение с други страни, но е реалистична, тъй като много от функциите на прокурорските служби често пъти се изпълняват от сътрудници без юридическо образование, например деловодители, а също така и от следователи и адвокати на жертвите²². Това дава възможност на прокурорите да съсредоточат вниманието си върху основните си задължения във връзка с воденето на наказателно преследване и успешно да прехвърлят другите си ангажменти към сътрудници без юридическо образование, които притежават специализирани умения, но в повечето случаи получават по-ниски заплати. Тази практика, както и фактът, че прокурорите имат право да не започнат наказателно производство, а заведените дела в почти 90 процента от случаите завършват с извънсъдебно споразумение, което отнема на прокурора далеч по-малко време, отколкото воденето на съдебен процес, дава възможност на прокурорските служби да работят със сравнително малък брой прокурори.

Вътрешната организационна структура на местните прокурорски служби също се различава в зависимост от района, който те обслужват. Тя не се регулира от закона или от други подзаконовни актове и изцяло зависи от подхода на конкретния окръжен прокурор. Създаването на ефективна и добре функционираща вътрешна структура със съответните механизми за гарантиране на отчетност и отговорност представлява предизвикателство по-скоро за средните и по-големите прокурорски служби, отколкото за малките.

В рамките на всяка прокурорска служба съществува строга йерархия и централизирана политика. Окръжният прокурор определя политиката за водене на делата, а останалите служители са длъжни да я прилагат. В повечето малки прокурорски служби в Съединените щати това се постига сравнително лесно, но в големите прокуратури със стотици прокурори, следователи и помощен персонал, които обслужват големи окръзи или съдебни райони, създаването на добре функционираща организация не е лесно начинание. По-големите прокурорски служби като тази в Лос Анджелис например обикновено се ръководят от управленски екип, състоящ се от заместник-окръжни прокурори,

19 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

20 Пак там.

21 Пак там.

22 През 2001 година съотношението помощник-прокурори – помощен персонал беше 1 към 1, съотношението адвокати на защитата – следователи беше 3,6 към 1, а съотношението адвокати на защитата – адвокати на жертвите беше 5,6 към 1. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

които са изцяло на подчинение на съответния окръжен прокурор и се сменят заедно с него²³. Заместниците могат да бъдат назначени за ръководители на специализирани или регионални звена, някои от които могат да бъдат създадени извън централата²⁴.

В големите прокурорски служби заместник-окръжните прокурори могат да оглавяват и административни отдели. Добре функциониращата администрация е не само предпоставка за ефективността на прокурорската служба, но и ключов фактор за гарантирането на отчетност и отговорност. Прокурорите в повечето случаи не са специално обучени да ръководят други хора или да управляват специализирани звена, още по-малко пък да планират и организират административни дейности, свързани с цялостната работа на службата – информационни технологии, финанси, бюджети. През последните 30 години съдилищата в Съединените щати получават подкрепа в това отношение от специално обучени съдебни администратори²⁵, но в повечето прокурорски служби не съществува такава длъжност. С изключение на по-големите прокуратури, административните дейности все още до голяма степен се изпълняват от самите прокурори или от помощен персонал, който не е специално обучен да организира цялостната работа в една прокурорска служба. Някои прокуратури получават подкрепа от Асоциацията на окръжните прокурори в съответния щат²⁶, но като цяло управлението и администрацията на прокурорските служби в Съединените щати все още се развива.

Федерално равнище: Прокурорите на федерално равнище са част от изпълнителната власт, тоест от Министерството на правосъдието (МП). МП се оглавява от главния прокурор на САЩ, който е член на кабинета и се назначава от президента. МП прилага федералните наказателни закони и представлява Съединените щати във федералните съдилища. Освен различни звена и отдели във Вашингтон в структурата на МП влизат и 94 федерални прокурорски служби из цялата страна, които представляват федералното правителство във всеки район по федерални наказателни и граждански дела, в които Съединените щати са страна²⁷.

23 ПрайсУотърхаус, Група за приложен мениджмънт и планиране, Изследователски институт на американските прокурори, *Управленски одит на дейността на окръжния прокурор на Лос Анджелис в областта на наказателното преследване* (1998).

24 Вж. напр. организационната структура на окръжната прокурорска служба в окръг Аламида (Калифорния), публикувана в интернет на адрес: <http://www.co.alameda.ca.us/da/daorg.htm>.

25 Вж. ПрайсУотърхаус в бележка 23 по-горе.

26 Броят и степента на независимост на прокурорските служби в Съединените щати доведоха до създаването на професионални асоциации на щатско и на национално равнище. В повечето щати има „координиращи прокурори“, които с помощта на малък екип координират дейността на щатските прокурори, организират обучения и информират колегите си по важни въпроси. Щатските прокурори са създали и Национална асоциация на окръжните прокурори (НАОП), която работи както щатските прокурорски организации, но на национално равнище. Асоциацията има управителен съвет, в който влизат представители на всички щати. Професионалните организации са ценен ресурс за щатските прокурори и за всички, които биха искали да влязат във взаимодействие с тях. Повече информация на НАОП и за щатските прокурорски организации можете да намерите на страницата на НАОП в интернет на адрес: www.ndaa-apri.org.

27 Повече за правомощията на Министерството на правосъдието виж на страницата му в ин-

В зависимост от големината и потребностите на района, който обслужват, федералните прокурорски служби също се различават по размер и личен състав – от 12 души в окръг Гуам до 360 в окръг Колумбия. През 2005 година личният състав на 93-те федерални прокуратури в страната и на службата в окръг Колумбия, възлиза на общо 5517 юристи на пълен работен ден и 5625 души помощен персонал, повечето от които работят върху наказателни дела²⁸.

Освен 94-те федерални прокурорски служби са създадени и 128 клонове с цел да се постигне по-добър географски обхват и по-равномерно разпределение на делата. Така например федералната прокуратура на окръг Мериленд се състои от две звена – северно и южно, които се помещават в различни съдебни сгради. Криминалният отдел на прокурорската служба е разположен и в двете звена²⁹. Обикновено федералните прокуратури имат поне три отдела – криминален, граждански и административен. По-големите служби понякога имат и апелативен отдел. В прокуратурите, които обслужват големи райони, всеки отдел се състои от няколко екипа, които работят върху определен тип дела. В криминалния отдел на федералната прокурорска служба на Финикс например има три екипа: един за тежки престъпления, един за икономически престъпления и един за престъпления, свързани с разпространението на наркотици и нелегалната имиграция³⁰.

Административна подкрепа, особено по ключови въпроси, свързани с вътрешната отговорност и отчетност като събиране на статистически данни, изготвяне на отчети, формиране на бюджет и управление на човешките ресурси, се предоставя от Изпълнителния секретариат на федералните прокурори на САЩ³¹.

2.2. Независимост при взимането на решения от страна на прокурорите, отчетност и гаранционни механизми в системата

На щатско равнище: Независимостта при взимането на решения от страна на прокурорите в Съединените щати е различна от независимостта при решенията на съдебната власт. На местно равнище повечето окръжни прокурори в Съединените щати се избират пряко от населението на района, който обслужват, чрез общи избори за определен мандат (4-8 години)³². Няма ограничения за преизбиране, освен в щата Колорадо, а изискванията за участие в изборите са минимални: обикновено кандидатът трябва единствено да има юридическа правоспособност и да е жител на съответния окръг. Дългогодишният опит и добрата репутация дават предимство в изборите. Въпреки че кандидатите с

тернет: www.usdoj.gov.

28 Вж. Изпълнителен секретариат на прокурорите на Съединените щати (EO USA), *Годишен статистически доклад за дейността на прокурорите на Съединените щати* (2005).

29 Вж. Федерална прокурорска служба на Мериленд, <http://www.usdoj.gov/usao/md/index.html>.

30 Вж. страницата на Федералната прокуратура на Съединените щати, данни за Аризона, <http://www.usdoj.gov/usao/az/office.html>.

31 За повече информация относно отговорностите и организацията на Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати, вж. www.usdoj.gov/usao/eousa.

32 Над 95% от окръжните прокурори в отделните щати се избират пряко от населението на района, който обслужват. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

опит имат по-големи шансове да спечелят изборите или да бъдат преизбрани, току-що завършили юристи също понякога участват успешно в надпреварата³³. Изборите са показател за способността на окръжния прокурор да работи добре с общността и с други агенции в областта на правосъдието.

Прокурорските служби са йерархични институции, в които само окръжният прокурор се избира или назначава по демократичен път. Избирайки даден кандидат за окръжен прокурор, населението го упълномощава да разработи и следва конкретна политика за прилагане на закона. Помощник-окръжните прокурори са длъжни да следват тази политика, спазвайки духа и буквата на закона, който тя има за цел да прилага. Отделните прокурори не са напълно независими при взимането на решения, както съдиите. За разлика от тях, помощник-прокурорите са обвързани от общите директиви, издавани от окръжните прокурори (или от главния прокурор на федерално равнище).

Политиката в областта на наказателното преследване е различна за различните прокурорски служби и за различните равнища – щатско и федерално. Това се дължи на разликите в законите, от които прокурорите се ръководят при взимането на решения, в дискрецията, с която се ползват, и в подхода на всеки окръжен прокурор към преследване на престъпленията в неговия район. Тъй като законовите разпоредби по принцип са доста общи, за да могат да се прилагат в разнообразни ситуации, прокурорите по целия свят се ползват с известна дискреция при взимането на решения, дали да заведат дело в съда, какви обвинения да отправят и каква присъда да искат. Това е така дори в държави, в които официално не се допуска прокурорите да взимат дискреционни решения. В Съединените щати обаче дискрецията на прокурорите е особено широка. Те имат право да не завеждат дела по случаи, за които са сезирани от разследващите органи. Службите, които разполагат с достатъчно ресурси, за да водят собствено разследване, могат също така да разследват случаи, по които правоприлагащите органи са решили да не работят или не са работили достатъчно. Прокурорите имат право да снемат обвинения срещу признаване на вината за други престъпления или срещу предоставяне на информация, а също и да се договарят за присъдата, която ще бъде искана от съда.

Предимствата на тази ситуация се състоят в това, че тя дава възможност на окръжните прокурори да определят политика, която съответства на нуждите на техния район и на бюджета, с който разполагат. Политиката на окръжните прокурори в областта на наказателното преследване може да се променя във времето в зависимост от необходимостта да се отговори на конкретни тенденции в развитието на престъпността, както и донякъде в зависимост от личните възгледи на дадения окръжен прокурор, тоест „платформата“, с която той е бил избран. По-конкретно това означава, че окръжният прокурор може да реши да не преследва някои по-леки закононарушения като проституцията например³⁴ или

33 Вж. Робърт Джонсън в бележка 9 по-горе.

34 Преди петнадесет години окръжният прокурор на окръг Монтгомъри (щата Мериленд) на пример взе решение обичайните случаи на проституция да не се преследват от ръководената от него служба.

пък да бъде по-снизходителен или по-строг при преследването на конкретни престъпления³⁵. Окръжният прокурор може също да не допуска сключването на споразумения при определени сериозни престъпления като малтретирането на деца. Тези решения не се регулират от законови разпоредби и различните прокурорски служби следват различни принципи, като минималното изискване е да се спазва законът – тоест всички елементи на престъплението, които се изискват по закон, да бъдат надлежно доказани. Понякога поради липса на достатъчно ресурси прокурорите не са в състояние да водят наказателно преследване по всички случаи, за които има достатъчно доказателства, и се налага да следват определени приоритети и дори да ограничават обхвата на делата, по които ще се работи. При определяне на своята политика в областта на наказателното преследване окръжните прокурори могат да се ръководят от Националните стандарти за наказателно преследване, разработени от Националната асоциация на окръжните прокурори (НАОП)³⁶. Съдействие в това отношение могат да окажат и щатските асоциации на окръжните прокурори. Стандартите на НАОП не са задължителни, но дават насоки въз основа на опита и практиката на различни прокурорски служби на територията на Съединените щати. Единственото ограничение при определяне на политиката на отделните прокурорски служби в областта на наказателното преследване е степента на дискреция, допустима по закон, и професионалните етични принципи и правила, възприети в конкретния щат.

Недостатъкът на тази система са потенциалните – и реални – несъответствия в политиката спрямо наказателното преследване в един и същи щат и дори в един и същи окръг, в случай че окръжният прокурор бъде сменен, а също и възможността окръжните прокурори да променят политиката си, за да печелят избори³⁷.

Малките прокурорски служби понякога не виждат смисъл да разработват подробно дефинирана и разписана политика. Ако окръжният прокурор няма мощници или работи с малък екип, политиката в някои случаи се свежда до знанието на подчинените по неформален път. Колкото по-голяма е службата, толкова по-трудно е да се гарантира спазването на определената от окръжния прокурор политика. Именно затова в добре структурираните прокурорски служби има подробни наръчници, в които са обяснени различните политики и тяхното прилагане при взимането на решения от страна на прокурорите.³⁸ За

35 Бившият окръжен прокурор на Сан Франциско например спечели два мандата, излизайки с предложението към престъпленията, свързани с употребата на наркотици, и проституцията да се подхожда със снизхождение и да се търсят алтернативни наказания. Вж. Патрик Ходж, „Окръжният прокурор Халинан не се притеснява от малкото присъди“, *Сан Франциско Кроникъл*, 23 октомври 2003, стр. А 19.

36 Национална асоциация на окръжните прокурори (НАОП), *Национални стандарти за наказателно преследване* (второ преработено издание, 1991), достъпно в интернет на адрес: ndaa.org/pdf/ndaa_natl_prosecution_standards.pdf.

37 Тези несъответствия понякога са значителни. Статистиката сочи например, че 10% от всички екзекуции в страната са извършени по инициатива на окръжния прокурор на окръг Харис (Хюстън, щата Тексас). Майк Толсън и Стив Брюър, „Пътят към смъртното наказание минава през Окръг Харис“, *Хюстън Кроникъл*, 21 февруари 2001, стр.1.

38 Данните от изследване, проведено в Минесота, например показват, че през 1995 година около 52% от окръжните прокурори и 25% от градските прокурори са имали или са били в

по-голяма оперативност в ежедневната работа повечето окръжни прокурори дават право на помощниците си да решават самостоятелно по кои случаи да работят и как да ги водят.

При определянето на общата политика окръжните прокурори се ръководят от нуждите на различните квартали и общности, на които служат, допитват се до мнението на прокурори от други райони – ако юрисдикцията е разделена на географски принцип – и взимат под внимание необходимостта от различни стратегии за наказателно преследване в проблемни области, идентифицирани от населението или от местните правоприлагащи институции. Развитието и разпространението в Съединените щати на модела на наказателно преследване, ориентирано към общността, е един от факторите, който помага на окръжните прокурори да откликват по-добре на нуждите на населението³⁹.

Обществото осъществява контрол върху окръжните прокурори чрез изборния процес. Веднъж избран, един окръжен прокурор не носи отговорност пред никого, освен пред избирателите. Не съществуват изисквания за представяне на отчети и доклади, а националните стандарти за прокурорските служби, въведени от Националната асоциация на окръжните прокурори⁴⁰ и Американския адвокатски съюз⁴¹, не са задължителни и не включват показатели за оценка на качеството на работа на отделните прокурори и дори прокурорски служби. Въпреки това окръжните прокурори като цяло си дават ясна сметка за необходимостта да работят ефективно и в условията на прозрачност. Повечето прокуратури се стараят да прилагат стандартите на НАОП⁴², а някои редовно предоставят информация за своята работа⁴³. Много големи щатски прокурорски служби публикуват годишни доклади, които се разпространяват широко. Докладите се изготвят така, че да са разбираеми за обществеността, а целта им е да информират гражданите и да популяризират постиженията на избрания от тях окръжен прокурор. Политиката на отделните прокуратури в областта на наказателното преследване обаче, както и статистически данни за решенията, взимани от прокурорите – от регистрирането на случаи и издаването на обвинителни актове до извънсъдебните споразумения, процента спечелени дела и издадените присъди, – макар понякога да се отразяват в годишните доклади, невинаги са леснодостъпни, за да може да се добие по-ясна представата за работата на дадена прокурорска служба⁴⁴.

процес на разработване на писмени насоки. По-малките прокурорски служби по-рядко са разполагали с такива документи. Вж. Служба за правен одит, *Преглед на най-добрите практики в наказателното преследване* (1997), достъпен в интернет на адрес: www.auditor.leg.state.mn.us/ped/bp/nf97.htm.

39 Вж. напр. *Наръчник за политиката и процедурите*, Окръжна прокуратура на Лос Анджелис.

40 Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе.

41 *Американски адвокатски съюз, Стандарти в областта на наказателното правосъдие: Функции на обвинението и функции на защитата* (1993), Вж. www.abanet.org/crimjust/standards/pfunc_blk.html.

42 Като се има предвид, че повечето прокурорски служби членуват в НАОП, това твърдение на членове на Управителния съвет на НАОП изглежда достоверно.

43 Вж. напр.: <http://www.brooklynda.org>.

44 Преглед на интернет страниците на по-големите прокурорски служби в Съединените щати (достъпни на адрес: www.eatoncounty.org/prosecutor/proslist.htm) показват, че всички пуб-

Финансовата отчетност пред финансиращите институции е уредена в законодателството на съответния щат или окръг, което понякога предвижда представянето на различни доклади и отчети, осъществяването на одит, както и някои мерки за оценка на работата на прокурорските служби⁴⁵.

Като цяло всички прокурорски служби спазват изискванията на Закона за свобода на информацията и правилата за прозрачност, установени в техния район⁴⁶, които гарантират достъп на гражданите до информация за работата на прокуратурата и за взиманите от прокурорите решения, но законови изисквания за отчетност и оценка на работата на отделните прокурори не съществуват. Макар да са приети стандарти и показатели за оценка на изпълнението на съдилищата и дори на отделните съдии на избираеми длъжности, за щатските прокурори такива все още не са разработени.

Избраните окръжни прокурори не могат да бъдат отстранени от длъжност преди изтичане на мандата им, освен чрез щатска дисциплинарна процедура в случай, че са нарушили етичните правила, въведени от съответната щатска институция, която издава лицензи за юридическа правоспособност на адвокатите, или в случай, че са осъдени за сериозно престъпление, с което са загубили лиценза си да практикуват право⁴⁷.

В етичния кодекс на адвокатите във всеки щат се съдържат и специални раздели, засягащи прокурорите. Жалби за действия на прокурори в нарушение на тези правила могат да бъдат отправяни към съответната щатска комисия по правна етика, като за сериозните нарушения се налагат строги санкции. В етичните кодекси не се засяга въпросът за дискрецията на прокурорите при взимане на решения за повдигане на обвинение, завеждане на дело или сключване на споразумение по конкретни случаи. Процедурата за отпращане и разглеждане на жалби за нарушения на професионалната етика, както и за налагане на дисциплинарни наказания обикновено се определя от Адвокатския съюз. В някои щати като Мисури например с това се занимават специални комисии. Процедурата за налагане на дисциплинарни наказания в някои отношения е

ликуват обща информация за работата си и други сведения, които представляват интерес за широката общественост, но рядко предоставят статистически данни за резултатите от своята дейност. Изключение прави прокуратурата на окръг Търстън (щата Вашингтон), която публикува годишния си доклад в интернет. Вж. http://www.co.thurston.wa.us/pao/PAO_2001Report/2001_annual_report.htm.

45 Щатските закони все по-често изискват всички институции, които получават щатско финансиране да отчетат своята дейност, бюджети и разходи въз основа на изпълнението. Вж. напр. прокурорска служба на окръг Франклин (щата Охайо), www.franklincountyohio.gov/commissioners/budget/apps/04Budget/programOverview_final.cfm?id=43&program=43A306.

46 На федерално равнище се прилага Законът за свобода на информацията, 5 U.S.C. § 552, изменен и допълнен със закон No. 104-231, 110 Stat. 3048. Вж. usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm. За щатското законодателство виж например Закона за свобода на информацията и Закона за публичност на заседанията на щата Ню Йорк, достъпни в интернет на адрес: www.dos.state.ny.us/coog/coogwww.html.

47 Дори в такива случаи теоретично е възможно те да бъдат избрани отново, ако възстановят лиценза си. Случвало се е окръжни прокурори, чиито лиценз е бил отнет, да се опитват да останат на поста си до изтичане на техния мандат.

различна в различните щати, но като цяло съвпада с установената от Щатския адвокатски съюз на Вирджиния (АСВ):

АСВ получава писмена жалба от граждани, съдии или други адвокати, засягаща действия, за които жалбоподателят смята, че са в нарушение на етичните правила. Всяка жалба се изпраща до Секретариата на адвокатския съюз и се разглежда от специално бюро „Жалби“, в което работят адвокати и административни сътрудници. Ако бюро то прецени, че действията, отразени в жалбата, не представляват нарушение на правилата, установени от адвокатския съюз, случаят се приключва и на жалбоподателят се изпраща писмено известие⁴⁸. Решението на бюро да остави дадена жалба без последствия може да бъде преразгледано от Секретариата на адвокатския съюз. Наред с това решенията на бюро то се прегледват на случаен принцип от надзорен комитет, съставен от адвокати и граждани. Ако има съмнение за нарушение, случаят се разследва от АСВ⁴⁹.

Ако се установи, че даден адвокат е нарушил етичните правила, могат да бъдат наложени следните дисциплинарни наказания:

- ▶ Адвокатът може да бъде **предупреден или порицан**, като в такива случаи той бива уведомен коя разпоредба е нарушил, а нарушението се вписва в досието му в Адвокатския съюз.
- ▶ Лицензът на адвоката да практикува право може да бъде **отнет** за срок до 5 години.
- ▶ Лицензът на адвоката може да бъде **анулиран**, тоест той бива лишен от правото да практикува в този щат⁵⁰.

Ако етичните принципи не са нарушени или не е извършено престъпление, не съществува процедура за обжалване на акт или решение на окръжен прокурор. Ощетенят може да се обърне към медиите, но единствената реална възможност да потърси възмездие са следващите избори⁵¹. Жалби за действия или решения на помощник-прокурори могат да бъдат отправяни до съответния окръжен прокурор, който обикновено прави проверка по случая.

На федерално равнище: Старши федералните прокурори се назначават за срок от четири години от президента, на когото са подчинени. При упражняване на своята дискреция във взимането на решения те се ръководят от политиката на Министерството на правосъдието (МП), която до голяма степен отразява наказателната политика на президента. Главният прокурор на Съединените щати също може да определя свои приоритети или инициативи, по които федерал-

48 Жалби за нарушение на професионалните принципи могат да отправят във връзка с действия в разрез с професионалните и етичните правила, но не и във връзка с обосновани професионални решения в рамките на прокурорската дискреция. За повече информация виж интернет страницата на Щатския адвокатски съюз на Вирджиния: www.vsb.org/profguide/index.html. Ако съществуват съмнения за извършено престъпление, случаят се препраща към съответния разследващ орган.

49 Вж. Щатския адвокатски съюз на Вирджиния, *пак там*.

50 *Пак там*.

51 Вж. Робърт Джонсън в бележка 9 по-горе.

ните прокурорски служби да работят. Указанията за тях се разпространяват чрез Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати, който координира инициативите на различните федерални прокурорски служби в страната, като издава насоки, оказва съдействие за тяхното прилагане и осигурява необходимото обучение. Решенията по отделни дела обаче в повечето случаи остават в дискрецията на съответната федерална прокурорска служба. И все пак при определени обстоятелства главният прокурор дава насоки и указания. Така например той определя всички утравни престъпления, за които следва да се иска смъртно наказание. Чрез специализираните подразделения на МП главният прокурор запазва контрол и върху определен тип дела, например свързани с данъчни престъпления и нарушения на гражданските права. В такива случаи федералната прокурорска служба може да издаде обвинителен акт само след получаване на разрешение⁵².

Старши федералните прокурори се ползват със значителна свобода при определяне на приоритетите и политиката в областта на наказателното преследване, които ще се прилагат в обслужваните от тях райони. Тези приоритети са различни в зависимост от нуждите на конкретния район и представата на съответния старши федерален прокурор за това, как трябва да работи ръководената от него служба. Така например повечето престъпления, засягащи разпространението на наркотици, могат да бъдат преследвани както по щатското, така и по федералното законодателство, но по-сложните случаи, свързани с организираната престъпност, обикновено се поемат от федералните власти, тъй като те могат да се справят по-ефективно с тях от щатските⁵³. Всяка федерална прокурорска служба следва своя политика относно поемането на случаи по молба на щатските власти, която зависи от политическия интерес към преследването на определени престъпления, както и от наличните ресурси. Възможно е например една федерална прокуратура да поема случаи, свързани с разпространението на по-голямо количество наркотици, от друга⁵⁴. Проучванията показват, че съществуват и значителни различия в склонността на федералните прокурорски служби да искат смъртно наказание⁵⁵. Инициативите на прокурорите могат да отразяват и от конкретните нужди на даден район. Там, където престъпленията, свързани с насилие, представляват сериозен проблем, федералната прокурорска служба може да поеме повече случаи, засягащи притежание на огнестрелно оръжие, които обикновено се преследват от щатските или от местните власти⁵⁶.

52 Вж. Наръчник на федералния прокурор, достъпен в интернет на адрес: www.usdoj.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam.

53 Пак там.

54 Вж. Тод Лохнър, *Стратегическо планиране и определяне на дневния ред на федералните прокуратури на САЩ*, 46 „Хейсгънг Лоу Джърнъл“, 1319-25 (2002).

55 Вж. Дениз Либерман (Американски съюз за граждански свободи), *Прокурорите: Първата фронтова линия. Дискреция и произволност при взимането на решения за налагане на смъртно наказание* (2001), достъпен в интернет на адрес: <http://www.mindspring.com/~emcadp/ACLUDenise.html>.

56 Вж. Лиса Л. Милър и Джеймс Айзенщайн. *Координация на наказателното преследване на федерално и щатско равнище: Изследване върху степенята на взаимодействие и дискрецията*, Бюлетин за правни и социални изследвания, бр. 30, стр. 239-269 (2005).

Старши федералните прокурори се отчитат пред главния прокурор⁵⁷. За тази цел Отделът за управление на делата към Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати поддържа централизирана система за управление на делата и събиране на информация, с помощта на която се предоставят статистически данни при поискване и се издават отчети за нуждите на МП. Информацията се използва също за разпределяне на ресурси между различните федерални прокурорски служби, за изготвяне на Годишния статистически доклад за работата на федералните прокурори и за счетоводни цели, свързани с данъци, събрани от прокуратурата. Федералните прокурорски служби изготвят и месечни обобщени отчети за разходите за персонал. Тази информация се използва за определяне и защита на бюджета, както и за осъществяване на контрол върху изразходването на средствата⁵⁸.

Всяка федерална прокурорска служба се проверява поне веднъж на три години от Отдела за оценка и контрол на МП, за да се гарантира спазването на установените политики и практики на министерството. Основната цел на тази проверка е да се оцени работата на федералните прокуратури, да се отправят препоръки за въвеждане на добри практики и да се предприемат корективни действия, където е необходимо⁵⁹.

2.3. Вътрешни структури за контрол и отчетност

На щатско равнище: Помощник-прокурорите по правило са подчинени на окръжния прокурор и са длъжни да спазват определената от него политика по отношение на отправянето на обвинения, завеждането на дела, сключването на споразумения и воденето на дела в съда. Работата на отделните прокурори и стандартите за отчетност се ръководят от политиката на съответната прокурорска служба. Затова добре работещите прокуратури издават ръководства за политиката и процедурите и обучават личния състав как да ги прилага, като по правило старши прокурорите напътстват младши прокурорите в този процес. Така се гарантира спазването на определените от съответния окръжен прокурор политики. Прокурорските служби, които осъзнават ползата от доброто управление, следят също така до каква степен решенията на отделните прокурори съответстват на възприетите политики, като се допуска известна свобода с оглед на дискрецията на прокурорите. Окръжният прокурор и други висшестоящи прокурори имат право да се намесят, ако по даден случай не се работи в съответствие с общоприетата политика.

В по-малките прокурорски служби контролът и обменът на информация по конкретни дела се осъществяват по неформален ред, чрез редовни или извънредни съвещания. Колкото по-голяма е службата, толкова по-належаща е

57 Годишният доклад на главния прокурор за 2003 година е достъпен в интернет на адрес: <http://www.usdoj.gov/ag/annualreports/ar2003/index.html>.

58 Пак там.

59 Пак там.

нуждата от специална структура за комуникация и контрол. Резултатите от изследвания на организационните практики⁶⁰ показват, че в по-големите прокурорски служби обикновено се създават специализирани звена, които прегледат случаите, докладвани от полицията, и взимат решение, дали да се възбуди наказателно преследване по тях, какви обвинения да бъдат повдигнати, дали да се иска доразследване със или без участието на прокуратурата и кой прокурор да поеме случая. Предвид важноста на тези решения в специализираните звена обикновено работят опитни прокурори, което допринася за подобряване на ефективността и помага делата да се възлагат своевременно или да се прекратяват или връщат за доразследване, ако воденето им не е в интерес на обществото или наличните доказателства не са достатъчни.

Прегледът на делата е от особено значение не само за да се установи дали има достатъчни доказателства в подкрепа на обвинението, но и за да се гарантира, че всички доказателства са събрани според закона. Правилата и стандартите за законосъобразност и допустимост на доказателствата са изключително строги в Съединените щати и съдилищата не приемат никакви доказателства, които не са събрани в съответствие с процедурните правила и разпоредби⁶¹.

Прегледът на делата е организиран по различен начин в различните прокурорски служби. Там, където съществуват специализирани звена, следователите обикновено обсъждат с работещи в тях прокурори фактологическите обстоятелства около делото и вероятността то да бъде доведено до успешен край. Набелязват се слабите страни и се преценява необходимостта от допълнителна информация и по-нататъшни стъпки, включително и алтернативи на наказателното преследване, ако е уместно. В някои случаи следователите невинаги са на разположение или пък прокурорите предпочитат да прегледат случая без участието на представители на полицията. Така прегледът се осъществява по-бързо, но понякога се налага по-оживена размяна на информация между разследващия орган и прокуратурата и съществува по-голяма опасност от недоразумения. Не всички окръжни прокурорски служби разполагат с достатъчно човешки ресурси, за да създадат специализирани звена за преглед на делата, но обикновено тази задача се поема от по-опитните прокурори на ротационен принцип⁶².

След приключване на прегледа случаят се възлага съобразно политиката, размера и структурата на съответната прокурорска служба. В по-малките служби обикновено няма възможност прокурорите да се специализират и да работят само по определен вид дела. Случаите се възлагат от окръжния прокурор или от следващия го в йерархията старши прокурор в съответствие с правилата, установени в конкретната прокурорска служба. В по-големите прокуратури делата често се възлагат на специализирани отделения, а оттам на отделни про-

60 Вж. Джоан Джейкъби, Питър Джилкрайст и Едуард Ратлидж, *Ръководство на прокурора за селекция на поеманите случаи* (1999), издаден от Института за правни изследвания „Джеферсън“.

61 Стандартите за законосъобразност и допустимост на доказателствата имат за цел да защитят обвиняемите от незаконни действия от страна на полицията и да предотвратят риска от събиране на доказателства на всяка цена. Вж. Едуардс, *Наказателна отговорност при неправомомерен обиск и конфискация*, Правен бюлетин на Вирджиния, бр. 41, стр. 621 (1955).

62 Вж. Джейкъби, Джилкрайст и Ратлидж в бележка 60 по-горе.

курори или на екипи. Като цяло обаче правомощията по възлагане на делата се упражняват от окръжния прокурор, който единствен заема изборна длъжност.

Делата се възлагат на вертикален или на хоризонтален принцип. При вертикалният модел един и същ прокурор работи по делото от самото начало до края, тоест от следствената фаза през съдебната фаза до издаване на присъда, излежаване на наказанието, пробация или предсрочно освобождаване, а в някои случаи и от съда за малолетни до семейния съд или наказателния съд за пълнолетни. Вертикалният модел почива на логиката, че един прокурор, който работи по дадено дело отначало докрай, може да го води по-ефективно, отколкото ако то се поема от различни прокурори в различните етапи на процеса (както е при хоризонталния модел)⁶³. Вертикалният модел на наказателно преследване обикновено се предпочита при по-сложни дела, докато в други случаи ефективността изисква известно хоризонтално взаимодействие.

В някои прокурорски служби съществуват специални звена, които се занимават с определен тип дела (например домашно насилие, убийства или престъпления, свързани с разпространението на наркотици), следвайки вертикалният модел. Други имат смесена структура, като при закононарушения и по-леки престъпления се работи хоризонтално, а при по-сериозни случаи – вертикално. Прокурорите понякога работят по възложените им случаи самостоятелно, а друг път се сформират екипи под ръководството на старши прокурор, които водят делото от внасянето му в съда до излизането на съдебно решение, произнасянето на присъда и дори след това. Предимството на тази практика е, че членовете на екипа си разпределят работата по по-заплетени случаи, а младшите прокурори имат възможност да почерпят опит от старшите.

Ако във връзка с дадено дело съществува реален или потенциален конфликт на интереси за прокурорската служба, то се прехвърля към друга щатска прокуратура или към частен обвинител. Такива обстоятелства обикновено възникват, когато обвиняемият е свързан с прокурорската служба или се явява жертва в едно дело и подсъдим в друго.

На федерално равнище: На федерално равнище практиката по разпределяне на делата е различна в различните федерални прокурорски служби. Малките и средните по големина прокуратури обикновено работят по хоризонталния модел, докато по-големите следват друг подход. В повечето големи и средно големи федерални прокурорски служби има специални отдели, които водят наказателно преследване по определени видове престъпления, например злоупотреба със служебно положение, престъпления, свързани с разпространението на наркотици, или престъпления, свързани с насилие. Делата обикновено се

⁶³ Така например прокурорите, които работят в звена, специализирани в престъпления, извършвани от банди, обикновено имат по-задълбочени познания за психологията и дейността на бандите и могат да планират по-добри мерки за последващо разследване, контрол и наблюдение, с което допринасят за успешното водене на дела по по-сериозни обвинения за организирана престъпна дейност. К. Еренсафт, *Модели на наказателно преследване* (1991), издание на Министерството на правосъдието на САЩ, Отдел за младежко правосъдие и превенция на престъпленията сред непълнолетни.

възлагат на съответния отдел, но в много прокурорски служби съществува и възможност прокурорите да работят по определени дела и самостоятелно, извън отдела, към който принадлежат. В крайна сметка правомощията по възлагане на делата се упражняват от старши федералния прокурор, който оглавява съответната прокурорска служба, но с този въпрос почти винаги се занимават други висшестоящи федерални прокурори.

2.4. Статут и индивидуална отчетност на прокурорите

На щатско равнище: Макар да са подчинени на избрания окръжен прокурор, помощник-прокурорите по правило могат да бъдат отстранени от длъжност само по основателна причина. Там, където помощник-прокурорите са държавни служители, те се ползват от защитата на установената система, засягаща държавните служители, що се отнася до възнагражденията, повишенията и освобождаването от длъжност, но не и по отношение на дискреционните им правомощия, които зависят изцяло от политиката на съответния окръжен прокурор. В повечето случаи разпоредбите за държавните служители не се прилагат спрямо прокурори на ръководни длъжности. Именно затова заместник-окръжните прокурори обикновено се сменят при избора на нов окръжен прокурор.

Етичните кодекси и свързаните с тях дисциплинарни процедури, установени от адвокатския съюз на всеки щат, се прилагат спрямо всички адвокати, работещи в него. Стандартите на Националната асоциация на окръжните прокурори и на Американския адвокатски съюз дават някои насоки относно професионалното поведение и етика, но не съществува национален етичен кодекс, валиден за всички прокурори⁶⁴. В най-общи линии прокурорите нямат право да участват в дейности, които биха могли да се окажат в конфликт или реално противоречат на служебните им задължения и отговорности. Следвайки този общ принцип, прокурорите имат право да участват в религиозни или граждански дейности, както и в дейности на политически партии, които са законосъобразни и не нарушават общоприетите етични норми, стига тези дейности да не влизат в противоречие със служебните им задължения. Като цяло прокурорските служби забраняват на помощник-прокурорите активно да набират подкрепа за религиозни групи или политически партии на работното си място, както и да осъществяват такива дейности във връзка с работата си като прокурори. От друга страна, обичайна практика е помощник-прокурорите да бъдат активно ангажирани в набирането на подкрепа за преизбирането на окръжния прокурор, към чиято служба принадлежат.

За да помогне на отделните прокурори да прилагат установената от него политика последователно и с отговорност, окръжният прокурор може да издаде подробни инструкции за нейното осъществяване.

64 Вж. стандартите на Американския адвокатски съюз в бележка 41 по-горе.

Окръжният прокурор или други висшестоящи прокурори в дадена прокурорска служба могат също така да дават инструкции на помощник-окръжните прокурори във връзка с работата им по конкретни дела. Ако прокурорът не спазва тези инструкции, може да бъде внесена жалба и срещу тях да бъдат предприети вътрешни дисциплинарни мерки, като делото може да бъде възложено на друг прокурор. Във всяка прокурорска служба обикновено съществуват процедури за вътрешен контрол, като санкциите при установено нарушение стигат до прекратяване на трудовото правоотношение. Помощник-окръжните прокурори, които допускат чести и значителни отклонения от политиката на окръжния прокурор, могат да загубят работа си⁶⁵.

Няма добре развити механизми за оценка на работата на отделните прокурорски служби или прокурори. В повечето случаи оценката се извършва въз основа на цялостното поведение и нагласа, както и на процента спечелени дела, и по-рядко в зависимост от конкретните цели и задачи на съответната прокурорска служба. Една от причините за това е, че традиционните показатели за оценка на работата на прокуратурата, тоест процентът осъдителни присъди, отхвърлени обвинения и изпълнени наказания „лишаване от свобода“, зависят от политиката на съответната прокурорска служба и от други външни фактори и не са подходящи за оценка на индивидуалната работа на прокурорите. Ако тези показатели се прилагат, това може да доведе до решения, които противоречат на стремежа към справедливост. Освен това показателите не могат да отразят адекватно изпълнението на специални програми, свързани например с модела на наказателно преследване, ориентирано към общността, или с предлагането на специализирани услуги за жертвите на престъпления. Друг фактор е липсата на национални стандарти за оценка на работата на прокурорите (или на прокурорските служби), които да са свързани с изпълнението на общите цели⁶⁶. Усилията за разработване на показатели за оценка на работата на прокурорите понастоящем са съсредоточени върху формулирането на общи цели, които да се отнасят за всички прокурорски служби, но все още не са предложени приемливи индикатори и стандарти за оценка⁶⁷. Един вътрешен показател, който някои прокурорски служби прилагат, е до каква степен отделните прокурори се придържат към установените политики и процедури. Ако данни по този показател бъдат събрани и анализирани за всички прокурори, може да се установят отклонения, които да покажат доколко прокурорите спазват поли-

65 В повечето щати помощник-окръжните прокурори са подчинени на окръжния прокурор, което означава, че те могат да бъдат отстранени от длъжност, ако често не изпълняват установените политики. В някои щати помощник-прокурорите са държавни служители и окръжният прокурор има ограничени правомощия да прекрати трудовото им правоотношение. Тези ограничения обаче не се отнасят до случаите, в които помощник-прокурор системно нарушава политиката на службата, в която работи, или отказва да изпълни преки нареждания на окръжния прокурор. Такова поведение във всички случаи се смята за основателна причина за уволнение.

66 За разлика от прокуратурите, съдилищата работят за въвеждането на такива стандарти от средата на 80-те години на миналия век. През 1987 година Националният център на щатските съдилища стартира проект за разработване на измерими показатели за дейността на щатските съдилища.

67 Изследователски институт на американските прокурори, *Прокуратурата в 21-и век: цели, задачи и показатели за оценка* (2003).

тиките, въведени от съответния окръжен прокурор, упражнявайки в разумни граници своята дискреция, дали съществува необходимост от коригиране на политиките и дали не е наложително да се подобри обучението или да се разработят по-подробни насоки и инструкции.

Прокурорите се ползват с безусловен имунитет и не носят гражданска отговорност за възбудено от тях наказателно преследване⁶⁸, но нямат имунитет срещу търсенето на наказателна отговорност за действия, извършени при изпълнение на служебните им задължения или извън тях. Върховният съд не разшири обхвата на безусловния имунитет така, че той да се отнася и до следствени действия, предприемани от прокурорите, и някои по-низшестоящи съдилища са въвели само квалифицирана защита за такива действия. Прокурорските служби могат да сключат застраховка, за да покрият разходите за защита в граждански дела срещу прокурори. Ако застраховката не покрива всички потенциални разходи или не е сключена, прокурорите могат да се застраховат за своя сметка.

На федерално равнище: Федералните прокурори също работят в съответствие с общите насоки и инструкции на прокурорската служба, към която принадлежат. На практика те могат да упражняват своята дискреция в тези рамки. Докато прокурорите на САЩ се назначават и освобождават от длъжност от президента⁶⁹, федералните прокурори се назначават от съответния старши федерален прокурор и могат да бъдат уволнени от него по основателни причини.

Законът за дейността и постиженията на правителствените институции от 1993 година предвижда всички федерални агенции да определят краткосрочни и дългосрочни цели, да извършват оценка на напредъка в осъществяването им и да отчитат постигнатите резултати, за да се премине постепенно към система за текуща оценка. В съответствие с този закон Изпълнителният секретариат на прокурорите на Съединените щати разработи показатели за оценка на работата на федералните прокурори и в момента проучва различни методи за оценка на дейността на отделните федерални прокурорски служби. В доклада на главния прокурор за проектобюджета на МП за 2005 година бе включен показател за постиженията – процент на успешно приключените дела, – който имаше за цел да покаже до каква степен федералните прокуратури допринасят за изпълнение на цялостната мисия на МП. Изпълнителният секретариат на прокурорите на Съединените щати също разработва показатели за оценка на напредъка в осъществяването на специални инициативи (като програмите за превенция на престъпленията, свързани с употребата на огнестрелно оръжие) и прави периодични оценки, резултатите от които се обобщават в доклади до заместник-главния прокурор и до главния прокурор, които от своя страна докладват пред Конгреса.

Работата на всички прокурори и служители в една федерална прокурорска служба се оценява ежегодно въз основа на планове за трудовото изпълнение,

68 *Имблър срещу Пахтман*, 424 U.S. 408.

69 *Парсънс срещу Съединените щати*, 167 U.S. 314 (1897).

които съдържат един или повече компонента, свързани с дейността на оценяваното лице. Един от тези компоненти задължително е стандартът за изпълнение, по който резултатите от работата се оценяват въз основа на показатели като качество на изпълнение, количество извършена работа, навременност, степен на постигане на индивидуалните или груповите цели и други подобни в съответствие с длъжността. Екипът, извършващ оценката, дава становище за работата на служителите въз основа на стандартите за изпълнение⁷⁰.

Като федерални служители, помощник-федералните прокурори имат право да участват в религиозни, граждански и някои политически дейности извън работното си място, стига те да са законосъобразни и да не противоречат на общоприетите етични норми. Като служители на МП обаче те са длъжни да прилагат законите на Съединените щати справедливо и безпристрастно, следователно за да може обществото да запази доверието си в тях, те трябва да не допускат политическите или религиозните им възгледи да оказват влияние върху тяхната работа.

Съществуват законови ограничения, валидни за всички служители, които ограничават участието им в политически дейности, свързани със заеманата от тях длъжност⁷¹. Видовете дейности, за които се отнасят тези ограничения, са описани в приложение 1.

Федералните прокурори се подчиняват на същите етични принципи като щатските прокурори. Звеното по етика на МП, което се намира в отдел „Управление на правосъдието“, отговаря за прилагане на етичната програма и изпълнение на политиката по етични въпроси във всички структури на министерството. Звеното дава консултации, организира обучение и наблюдава етичните програми на федералните прокурорски служби. Във всяка федерална прокурорска служба има специално определен служител, който отговаря за прилагането на етичната програма. Коментари по етични въпроси и други полезни ресурси в тази сфера предоставя и Консултативното звено за професионална отговорност.

Отделът за професионална отговорност на МП проверява сигнали за нарушения на професионалната етика от страна на прокурори в структурата на министерството, които са свързани с осъществяването на следствени действия, воденето на дела и предоставянето на правни консултации. Всички останали сигнали за нарушения, които не се отнасят до практикуването на право, се проверяват от главния инспектор. Всички служители на федералните прокуратури са длъжни да докладват на началниците си за всяко действие, което потенциално може да се окаже в нарушение на законите, разпоредбите или професионалните стандарти. Висшестоящите преценяват естеството на нарушението и ако е сериозно, докладват го на съответните разследващи органи.

70 Вж. Наръчник на федералния прокурор в бележка 52 по-горе.

71 През 1994 година Конгресът прие изменения в закона „Хач“, 5 U.S.C. 73121-7326, с които бяха снети някои ограничения върху участието на правителствени служители в политически дейности.

Целта на тази процедура е висшестоящите да са наясно с проблемите в ръководените от тях звена. Тъй като някои жалбоподатели може да искат самоличността им да бъде запазена в тайна, жалби могат да се отправят и директно до разследващите органи. Решението да се докладва сигнал за потенциално нарушение по никакъв начин не внушава, че съмненията са основателни. Това е важно уточнение за служители, срещу които са подадени неоснователни сигнали за нарушения, които висшестоящите им са длъжни да докладват.

Когато в Отдела за професионална отговорност постъпи сигнал, той назначава предварителна проверка и започва разследване само ако има достатъчно основания за това. След приключване на разследването отделът уведомява засегнатото лице, неговия началник и жалбоподателя.

Предприемането на дисциплинарни мерки спрямо федерални прокурори е деликатен въпрос, който задължително се координира с Правния отдел на Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати. Правомощията за предприемане на дисциплинарни мерки и налагане на наказания спрямо федерални прокурори са делегирани на директора на Изпълнителния секретариат или на определен от него служител. Ограничени правомощия в това отношение имат и старши федералните прокурори, които могат да издават писмени порицания и да отстраняват прокурори от длъжност за срок до 14 дни.

Дисциплинарните наказания включват порицание, понижение в ранг или заплата, принудителен отпуск до 30 дни, временно отстраняване от длъжност и уволнение. Служител, който е получил порицание или е бил отстранен от длъжност за срок до 14 дни, може да обжалва наложеното наказание. Ако прекият му началник няма правомощия да вземе отношение по жалбата, тя трябва да бъде препратена до следващия по ранг в служебната йерархия или до Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати. Решението е окончателно и не подлежи на повторно обжалване. По-сериозните дисциплинарни наказания се обжалват пред специален съвет и се координират от Правния отдел на Изпълнителния секретариат.

Разпоредбите, засягащи гражданската и наказателната отговорност, са еднакви както за щатските прокурори. Федералните прокурори също сключват застраховка за професионална отговорност, като МП покрива частично разходите за нея⁷².

2.5. Изисквания за заемане на длъжността, подбор и обучение

На щатско равнище: По закон кандидатите за прокурор в окръжна прокуратура трябва да имат диплома по право от акредитиран правен факултет и да са издържали изпита за юридическа правоспособност в съответния щат. Тези изисквания се отнасят както за избираемия генерален прокурор, така и за помощник-прокурорите. Кандидатът за окръжен прокурор обаче трябва

72 Чл.636 на Закона за бюджета на хазната, пощенските служби и правителството за 2000 година.

да се ползва с авторитет (и да разполага с финанси), за да спечели мнозинство в изборите. За помощник-прокурорите отделните прокурорски служби определят различни критерии, които често зависят от наличието на квалифицирани кандидати. Някои служби въвеждат и критерии, които съответстват на тяхната мисия и философия. В повечето случаи се изисква кандидатът да има предишен опит като прокурор или стажант в прокурорска служба, като юрисконсулт в съда или като частнопрактикуващ адвокат. Колкото по-голяма е конкуренцията за незаетите длъжности, толкова по-високи са изискванията. Кандидати за прокурорски длъжности обикновено се набират или чрез обявяване на конкурси за освободени места, или регулярно в течение на годината.

В миналото в окръжните прокуратури постъпваха предимно млади юристи, които искаха да натрупат опит в съдебната зала, преди да се прехвърлят към по-привлекателния частен сектор. Напоследък обаче, заради все по-високите изисквания на правните кантори към работещите в тях адвокати и заради свръхпроизводството на прависти, се наблюдава тенденция новопостъпилите да се стремят към кариера в прокурорските служби. Не е необичайно за свободните длъжности да кандидатстват по 50 до 100 души. Само в провинциалните райони интересът е по-малък. Одобрените кандидати често идват от малки прокурорски служби в по-отдалечени райони, където са натрупали необходимия опит, за да участват успешно в конкурса. В по-големите служби прокурорите имат повече възможности за професионално израстване. В по-малките пък старши прокурорите могат да се кандидатира за длъжността „окръжен прокурор“, ако действащият окръжен прокурор подаде оставка или не се справя добре с работата.

След встъпването си в длъжност прокурорите повишават квалификацията си в съответствие с изискванията за продължаващо правно обучение, въведени за всички практикуващи юристи от органа, удостоверяващ юридическата правоспособност в съответния щат. Тези изисквания донякъде са различни в различните щати, но като цяло предвиждат участие в одобрени обучителни курсове, включително по етични въпроси⁷³.

Въпреки че поради естеството на работата прокурорите имат нужда от обучение, различно от това за останалите юристи⁷⁴, а онези от тях, които работят в специализирани отдели или на ръководни длъжности, имат още по-специфични нужди, не са въведени стандарти за тяхното обучение. Освен това участието в обучителни курсове рядко се взима под внимание при оценка на цялостната работа и при повишаване. Прокурорите имат възможност да участват в курсовете за продължаващо правно обучение, предлагани от адвокатския съюз в техния щат, както и в други курсове, организирани от частни образователни институции, от отделните прокурорски служби или от щатския адвокатски

73 Адвокатският съюз на Вирджиния например изисква 12 часа обучение на година, включително 2 часа по въпроси, свързани с професионалната етика. За неспазване на това изискване се налага глоба. Вж. бележка 48 по-горе.

74 Специализирано обучение е необходимо например в застъпнически умения, техники на водене на разпит и подбор на съдебни заседатели.

съюз. Разходите за обучение по правило се покриват от самите прокурори, като понякога се възстановяват от службата, в която те работят. От 1998 година насам с обучението на местните прокурори се занимава Националният център по застъпничество⁷⁵.

На федерално равнище: Федералните прокурори във всеки район се назначават от главния прокурор на САЩ, но на практика всички решения в това отношение се взимат на местно равнище, в рамките на съответната федерална прокурорска служба⁷⁶. Правилата за наемане във федерални институции са сложни и подробно разписани⁷⁷. Въпреки че Изпълнителният секретариат на прокурорите на Съединените щати е установил някои задължителни процедури за наемането на новопостъпващи федерални прокурори, този процес до голяма степен се определя от всяка федерална прокуратура.

Тъй като работата във федерална прокурорска служба се смята за престижна, кандидатите за свободни длъжности са много. В повечето случаи старши федералният прокурор назначава комисия, която да извърши предварителен подбор, и провежда интервю с предложените от нея кандидати. Кандидатите за федерални прокурори трябва да имат диплома по право от акредитиран правен факултет, да са активни членове на адвокатския съюз (в който и да е район) и да имат поне две години опит след завършване на образованието си. Прокурорските служби понякога въвеждат и допълнителни изисквания в зависимост от типа дела, по които се очаква да работи новоназначеният прокурор. Кандидатите трябва да бъдат граждани на Съединените щати, а федералните прокурори по правило трябва живеят в района, в който са назначени⁷⁸. Назначаването се извършва след проверка от ФБР.

Що се отнася до продължаващото правно обучение, повечето квалификационни курсове на федерално равнище се организират от Националният център по застъпничество чрез Отдела за правно образование. Курсовете са насочени към изграждане на застъпнически умения, усъвършенстване на познанията по правни въпроси, свързани с работата на прокурорите, и развитие на управленски капацитет.

75 Националният център по застъпничество се ръководи от Министерството на правосъдието, от Отдела за правно образование на Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати и от Националната асоциация на окръжните прокурори. Центърът предоставя обучение в областта на застъпничеството и управлението на правни дейности за федерални, щатски и местни прокурори. Информация за предлаганите учебителни програми може да бъде намерена на интернет страницата на Отдела за правно образование: <http://www.usdoj.gov/usao/eousa/ole.html> или на страницата на НАОП: www.ndaa-apri.org/education/nac_index.html.

76 По закон главният прокурор има дискреционни правомощия спрямо всички федерални прокурори и техните помощници, Вж. 28 U.S.C Secs. 514, 515, 519.

77 Вж. Наръчник на федералния прокурор в бележка 52 по-горе.

78 Вж. напр. обявата за конкурс за федерален прокурор на адрес: <http://www.usdoj.gov/oarm/jobs/ausaAlexandriafraud.htm>.

2.6. Бюджет и финанси на прокуратурата

На щатско равнище: Степента на финансова независимост и свързаните с нея механизми за отчетност и отговорност са важен фактор за независимостта на прокурорите и за прозрачността в тяхната работа, а също и ключов показател за ефективността и отчетността на прокурорската служба. Повечето местни прокуратури се финансират от окръга или общината, на територията на които се намират, и в по-малка степен от щата⁷⁹. Бюджетите на окръзите и на щатите обаче зависят от икономическото им състояние и от постъпленията от местни данъци. Ако законът позволява, местните прокуратури могат да поискат допълнително финансиране от щатските или градските власти в съответния район. Те могат да развиват и някои дейности, които генерират приход, като програми за конфискация например⁸⁰. Окръжните прокурори привличат средства и в рамките на инициативи на федералното правителство за превенция на определен вид престъпления. Такива инициативи са например програмите за борба с домашното насилие, програмите за противодействие на престъпления, свързани с разпространението на наркотици или с употребата на огнестрелно оръжие, както и проектите за въвеждане на модела на наказателно преследване, ориентирано към общността. Местните прокурорски служби кандидатстват за безвъзмездно финансиране от федералните власти за развитието и осъществяването на такива програми, като в повечето случаи първоначалната инвестиция за тях се покрива от федералното правителство, а средствата за поддържането им се отпускат от местните бюджети⁸¹. Някои окръжни прокурори се обръщат и към частния сектор за финансиране на специализирани услуги и програми или за създаване на доброволчески екипи за някои спомагателни дейности⁸².

Бюджетът на една окръжна прокурорска служба зависи от броя на личния ѝ състав, от числеността на населението в района, който тя обслужва, и от натовареността ѝ. През 2001 година бюджетите на местните прокурорски служби варират от 6 000 долара до 373 милиона долара⁸³. В щати, в които значителен дял от бюджета на окръжните прокурорски служби се отпуска от щатските власти, се полагат усилия да бъде разработена стандартна формула за определяне на размера на финансирането, приложима за целия щат⁸⁴. Числеността на населението и равнището на престъпност в района, обслужван от дадена прокуратура, служат за ориентир при определяне на нейния бюджет, но дори

79 Приблизително половината от местните прокурорски служби в САЩ получават 85 или повече процента от бюджетите си от окръжните власти, а едва 6% се финансират изцяло от щатските власти. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

80 Вж. Хайке Грамкоу, Джоан Джейкълби и Едуард Ратлидж, *Програми за конфискация на активи* (1992), издание на Националния институт на правосъдието.

81 За информация относно федералната подкрепа за такива програми, виж: www.ojp.usdoj.gov/BJA.

82 Вж. напр. интернет страницата на Окръжната прокурорска служба на Мълтнома: www.co.multnomah.or.us/DA/index.pnp.

83 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

84 Вж. напр. Изследователски институт на американските прокурори, *Проучване на натовареността на прокурорските служби в щата Тенеси* (1999).

когато тези показатели са сходни за няколко прокурорски служби, натовареността им и броят на водените от тях делата могат да се различават значително поради фактори като сложност на престъпленията, качество на полицейската работа, политика на съдебните органи, наличие на възможности за постигане на извънсъдебни споразумения и политика в областта на наказателното преследване. Именно затова някои прокурорски служби правят по-подробен анализ на дейността си⁸⁵. Много прокуратури представят отделни бюджети за основните си функции в сферата на наказателното преследване и за специалните програми и инициативи, които възнамеряват да осъществяват. И все пак за разлика от съдилищата, прокуратурите в САЩ изостават в разработването на бюджети, които да се основават на действителните нужди и да отразяват разходите както за обичайната дейност, така и за специални програми.

Дори да е калкулиран добре, реално отпуснатият бюджет може да се окаже недостатъчен за покриване на разходите на прокурорската служба за основните ѝ функции по осъществяване на наказателното преследване, а какво остава за специални програми. Неведнъж окръжни прокурори са заявявали, че няма повече да работят по определени случаи, защото бюджетът им не е достатъчен за покриване на разходите по тях – а дискреционните им правомощия им дават възможност да избират по какви дела да работят⁸⁶. Подобни изявления трябва да бъдат внимателно премерени, за да привлекат вниманието на обществеността и да окажат натиск върху местните или щатските власти за увеличаване на размера на финансирането. Когато средствата не достигат, този подход е оправдан, но може да доведе до отрицателни последици, ако не бъде преценен правилно.

Проектобюджетът се внася от окръжния прокурор директно във финансиращия орган, като процедурата е различна в различните щати и окръзи. В някои тя се свежда до представяне на проектобюджета и договаряне на размера на финансирането с губернатора на щата или с управителя на съответния окръг, докато в други се допуска проектобюджетът да бъде защитен пред щатския законодателен орган или пред окръжния съвет⁸⁷. При всички положения обаче окръжните прокурори са длъжни да представят информация в подкрепа на исканите от тях бюджети, като изискванията за нейното съдържание са различни за различните финансиращи органи. В някои щати отказът да бъдат отпуснати исканите средства може да бъде обжалван с аргумента, че решението на финансиращия орган е неоснователно и произволно⁸⁸.

85 За описание на различни методологии за анализ на натоварването на прокурорските служби, Вж. Хайке Грамкоу, *Оценка на необходимостта от човешки ресурси в сектора на правосъдието* (2002), издание на Националния център на щатските съдилища.

86 Вж. Джоан Джейкълби, *Дискреционни правомощия на американския прокурор*, „Прокурорът“ (ноември/декември 1997).

87 Съществуват три модела на управление на окръзите в Съединените щати: избираема окръжна комисия, комисия/администратор или окръжен съвет/управител. Начело на градската управа обикновено стои кмет, избран пряко.

88 Вж. Робърт Джонсън в бележка 9 по-горе.

Добре обоснованият и подробно развит проектобюджет е от ключово значение за спечелване на подкрепа в местните или щатските изпълнителни и законодателни органи. Ако изготвянето на прецизен бюджет все повече се превръща в техническа процедура, то одобряването му все още е политически процес.

В щати, в които значителна част от бюджета на прокурорските служби се осигурява от щатските власти, местните окръжни прокурори все по-често разчитат на съдействие от страна на щатските асоциации на окръжните прокурори, където такива съществуват. Тези асоциации или координационните комисии на прокурорите оказват подкрепа на окръжните прокурорски служби, като поемат изцяло или частично функциите по изготвяне, представяне или защита на проектобюджета и лобират пред щатския законодателен орган. Генералната конференция на окръжните прокурори на Тенеси например отговаря почти изцяло за изготвяне на проектобюджетите на окръжните прокурорски служби в щата и внася предложенията в Департамента по финанси и администрация на Тенеси, за да бъдат включени в проектобюджета, който изпълнителната власт представя на щатския законодателен орган⁸⁹. В повечето щати обаче този въпрос е оставен изцяло на отделните окръжни прокурорски служби.

Всяка институция, която получава финансиране от щатския или от окръжния бюджет, е длъжна да спазва съответните изисквания за счетоводство и одит. Наред с това щатското и местното законодателство все по-често предвижда проектобюджетите да бъдат обвързани с постигането на конкретни цели и резултати. Някои прокурори изразяват загриженост, че ако не бъдат преценени внимателно, подобни стандарти за изпълнение могат да повлияят негативно върху независимостта и безпристрастността на прокурорските служби.

След като одобри бюджета, финансиращият орган няма право да взема отношение по неговото изразходване, освен ако някои бюджетни пера не са предвидени за специфични дейности или инициативи. В случай че общата финансова ситуация се промени значително, финансиращият орган има право да коригира бюджета в течение на годината, но корекциите трябва да засягат целия бюджет на щата или окръга или поне бюджета за правосъдие, а не само този на прокуратурата.

На федерално равнище: Бюджетът на федералните прокурорски служби е част от бюджета на Министерството на правосъдието, който се внася в Конгреса като част от бюджета на президента. Основната отговорност за събиране на бюджетна информация и представянето ѝ на главния прокурор се носи от Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати. Законът за дейността и постиженията⁹⁰ на правителствените институции предвижда бюджета на всички федерални агенции да бъде обвързан с изпълнението на краткосрочни и дългосрочни цели.

89 Вж. интернет страницата на Генералната конференция на окръжните прокурори на Тенеси, www.tndagc.com.

90 Вж. раздел 2.4 по-горе.

III. Функции и правомощия на прокурорите в наказателния процес

Прокурорите в Съединените щати имат изключителни правомощия да възбудят наказателно преследване. Те обаче могат да участват в следствени действия, играят ключова роля в оказването на подкрепа на жертвите и свидетелите на престъпления, дават препоръки при определяне на присъдите и взимат отношение при взимането на решения за предсрочно освобождаване и пробация. През 2001 година 90% от местните прокурорски служби, освен на криминални престъпления, са се занимавали и с по-леки закононарушения. Наред с въпроси, несвързани с наказателното правосъдие⁹¹, 89% от прокурорските служби са били ангажирани с дела на непълнолетни извършители, а 84% са имали юрисдикция върху нарушения на закона за движение по пътищата. Освен наказателни, федералните прокурорски служби водят и граждански дела⁹², а чрез координационните комитети на правоприлагащите органи⁹³ и чрез други специализирани звена, активно подкрепят сътрудничеството и координацията между всички правоприлагащи институции, включително що се отнася до обмена на разузнавателна информация и ресурси, решаването на проблеми и организирането на обучения. Федералните прокуратури играят водеща роля в оказването на подкрепа на жертвите на престъпления и защита на техните права чрез работата си с щатски и национални застъпнически групи и чрез собствените си програми за закрила на жертвите и свидетелите на престъпления.

Функциите на щатските и федералните прокурори в наказателния процес са сходни, като се изключи това, че окръжните прокурорски служби имат право да водят собствено разследване, работят по много по-широк кръг престъпления и имат много повече дела и по-малко ресурси. Като цяло американските прокурори изпълняват функциите на „портиер“ на наказателноправната система⁹⁴. Тяхната дискреция им позволява да не допускат в съда дела, които не са

91 54% са представлявали местните власти в граждански дела, а 48,6% са се занимавали с принудителното събиране на издръжка за деца. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

92 Федералните прокурори представляват Съединените щати в граждански дела. Защитават правителството в искиве за обезщетение и в съдебни спорове във връзка със сключени договори и го представляват в други граждански производства. Подробно описание на тези функции може да бъде намерено в Наръчника на федералния прокурор, виж бележка 52 по-горе.

93 Координационните комитети на правоприлагащите органи бяха създадени, за да се подпомогне сътрудничеството и координацията между местните, щатските и федералните правоприлагащи институции. Те отговарят също така за подобряване на взаимоотношенията на тези институции с местните общности, улесняват комуникацията и контактите между правоприлагащите органи и финансират или съфинансират организирането на безплатни или частично платени обучителни курсове за техните служители. Координационните комитети участват и в редица дейности за превенция на престъпността и поддържане на правен ред.

94 Вж. Джоан Джейкъби, *Американският прокурор в исторически контекст*, „Прокурорът“ (юли/август 1997).

подкрепени с приемливи доказателства, и такива, чието водене не е в интерес на обществото, както и да разследват сериозните случаи дори когато право-прилагащите органи са решили да не работят по тях. Те трябва да се грижат за равновесието в състезателния процес, като не съсредоточават вниманието си само върху наказателното преследване и стремежа към постигане на присъди, а търсят и оневиняващи доказателства и оказват съдействие на свидетелите и жертвите на престъпления. Прокурорите дават препоръки при определяне на присъдата и следят решенията за освобождаване.

Макар че целта на настоящия доклад не е да се опишат всички отговорности и функции на прокурорите в наказателния процес, в следващите няколко параграфа са представени най-основните от тях⁹⁵.

Следствена фаза: Окръжните прокурорски служби могат да поискат от право-прилагащите органи да предприемат определени следствени действия, но могат да ги задължат да ги извършат. Освен това те нямат правомощия да контролират следствените действия на полицията⁹⁶. Могат обаче да дават указания по правни въпроси, особено когато става дума за следствени действия, за които се изисква одобрение от съда като арести, заповеди за обиск и употреба на специални разузнавателни средства. Законите в различните щати са различни, но за извършването на обиск и за употребата на специални разузнавателни средства по правило се изисква одобрение от съда (освен в изключителни случаи, при които съдът може да се произнесе по-късно, обикновено в рамките на 48 часа). Предвид строгите и често твърде специфични разпоредби по отношение на доказателствата, които могат значително да ограничат тяхната допустимост, ако не са спазени всички законови изисквания за събирането им, правните консултации, давани от прокурорите, са от съществено значение, за да се гарантира, че усилията на право-прилагащите органи няма да се окажат напразни. Поради сложните законови разпоредби и обемната съдебна практика, засягаща употребата на специални разузнавателни средства, прокурорите почти винаги участват в изготвянето и внасянето на искания за употреба на такива средства⁹⁷.

Ролята на прокуратурата в такива случаи е да се увери, че тези инвазивни следствени действия са оправдани, за да се получи одобрение от съда, разследва-

95 За по-подробна информация относно ролята и отговорностите на прокурорите в наказателния процес, виж стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе.

96 Изключение прави единствено Ню Джърси, където прокурорите имат право да дават указания на следствените органи.

97 Така например законите за употреба на специални разузнавателни средства изискват съдебна заповед за усвояването на телефонна комуникация, която се издава само при наличието на данни за престъпление, само за определен период от време и само за определени престъпни дейности. Както на федерално, така и на щатско равнище, искане за използване на специални разузнавателни средства не може да бъде внесено в съда, без преди това да е прегледано щателно от юристи, подробно запознати с изискванията за използване на такива средства и със съдебната практика по този въпрос. Именно затова качеството на внасяните в съда искания е много високо и повечето от тях се одобряват. Статистически данни за издадените съдебни заповеди за използване на специални разузнавателни средства за 2001 година се съдържат в Доклада за употребата на специални разузнавателни средства за 2001, издаден от Административния отдел на съдилищата на Съединените щати, достъпен в интернет на адрес: <http://www.uscourts.gov/wiretap01/contents.html>.

нето да е законосъобразно и усилията на следователите да не бъдат подкопани. Подобни действия изискват тясно сътрудничество между полицията и прокуратурата. За да гарантира законността на един обиск например, полицията в много случаи не само следва стриктно подробните процедурни указания (често пъти разработени след правна консултация с местната прокуратура)⁹⁸, но се допитва до нея и непосредствено преди да бъде извършен обискът, а понякога дори докато трае претърсването. За тази цел е необходимо да има дежурен помощник-окръжен прокурор, запознат с изискванията и процедурите за извършване на такива действия. За да оказват подкрепа на правоприлагащите органи, по-големите прокурорски служби в градските райони осигуряват прокурори, които дежурят денонощно, без почивни дни.

Фактът, че прокурорите нямат правомощия да контролират следствените действия на полицията, не означава, че прокуратурата не може да разследва определени случаи, ако следствените органи нямат достатъчен капацитет да го направят. В някои окръжни прокурорски служби са създадени специализирани звена за разследване с цел да се подпомогне работата на правоприлагащите институции в съответния район. Тези звена обикновено работят по случаи, които следствените органи не могат да разследват поради липса на интерес или ресурси. Понякога обаче такива звена се създават, за да се изведе следствието от контролираните от изпълнителната власт правоприлагащи органи⁹⁹. Окръжните прокурорски служби често оглавяват или участват в местни или регионални структури на прокурори и следователи, създадени за преследване на специфични престъпления. Освен това окръжните прокурори могат да отнесат даден случай за разглеждане от разширен съдебен състав, който да изиска даването на показания и да даде ход на наказателно преследване чрез издаването на обвинителен акт¹⁰⁰.

Прокурорите обикновено не просто приемат дадените пред полицията показания на жертви, свидетели и заподозрени, особено в криминални престъпления, но често лично ги разпитват, за да вземат решение, дали да заведат дело и по какви обвинения, за да установят дали заподозреният е склонен да се признае за виновен и при какви условия, за да начертаят стратегията си за водене на делото и да подготвят жертвите и свидетелите за явяване пред съда.

98 Много окръжни прокурорски служби предоставят на съответните правоприлагащи органи примерни текстове за различни видове заповеди и запознават служителите със законите, които се отнасят до тяхното издаване и изпълнение, особено ако се касае за употребата на специални разузнавателни средства.

99 Вж. Х.Грамкоу, Дж. Джейкъби и Е. Ратлидж, *Наказателно преследване на престъпления, свързани с разпространението на наркотици. Предизвикателства пред местните прокурори* (1993), издание на Националния институт на правосъдието.

100 Разглеждането на случая пред разширен съдебен състав е важен инструмент за разследване от страна на прокурорите на щатско равнище. Освен когато се касае за по-леки престъпления и за случаи, при които заподозреният се е отказал от правото обвинителният акт да бъде издаден от съда, федералните прокурори могат да представят доказателства пред разширен съдебен състав, който има право да извърши допълнителни следствени действия. При по-сериозни случаи федералните прокурори могат да поискат от съда да издаде разпореждане за представяне на доказателства, документи или свидетелски показания.

Предварително задържане и освобождаване: Решенията за предварително задържане се взимат от съда. Законът в такива случаи е на страната на заподозрения и изисква той да бъде освободен, докато не се установи дали е виновен или невинен. В същото време законът се стреми да защити обществен интерес. Различните щати имат различни, но строги разпоредби, според които на заподозрените или трябва да бъдат предявени обвинения, или те трябва да бъдат освободени в сравнително кратък срок. Въз основа на решение на Върховния съд на Съединените щати задържането за повече от 48 часа трябва да бъде одобрено от съдия при представяне на данни, че лицето е извършило престъпление¹⁰¹. Съществуват известни различия в основанията за предварително задържане, които се прилагат в различните щати, но по правило тези основания включват опасността заподозреният да се укрие, да извърши друго престъпление, да окаже влияние върху свидетел или да предприеме други незаконни действия, които биха възпрепятствали правосъдието. Опасността заподозреният да навреди на здравето или живота си също е сред основанията за предварително задържане¹⁰². Обикновено се препоръчва прокурорът (или органа по предварително задържане, там, където има такъв)¹⁰³ да участва в разглеждането на обстоятелствата, въз основа на които може да бъде взето решение за задържане: естеството на обвиненията, криминалното досие на заподозрения, фактите, които показват, че той няма стабилни връзки с общността, вероятността да се укрие или да извърши друго престъпление, ако бъде освободен. При взимането на решение за предварително задържане се обсъжда и възможността лицето да бъде освободено условно¹⁰⁴. Освен това съдът може да освободи задържания срещу парична гаранция. В такива случаи тежестта на доказване се носи от прокурора, който трябва да убеди съда, че освобождаването не е в интерес на правосъдието, или да поиска по-висока гаранция¹⁰⁵.

101 *Ривърсайд срещу Маклафлин*, 500 U.S. 44 (1991).

102 Освен това съгласно федералното законодателство при взимането на решения за освобождаване и задържане на заподозрени до започване на съдебния процес следва да се взимат предвид разпоредбите на Петата поправка на Конституцията, гарантираща справедлив съдебен процес, на Осмата поправка, забраняваща налагането на прекомерно висока парична гаранция, и на Закона за освобождаване под гаранция от 1984 година, който урежда процедурата за задържане на опасни престъпници, както и на престъпници, които има вероятност да се укрият до започване на съдебния процес. Вж. *Съединените щати срещу Салерно*, 481 U.S. 739 (1987).

103 За повече информация относно органите за предварително задържане, виж интернет страницата на Ресурсния център по въпросите на предварителното задържане, www.pretrial.org.

104 Условното освобождаване може да включва периодично явяване на заподозрения в полицията, поставяне под попечителството на надеждно лице, наблюдение, включително и с използването на електронни устройства, и ограничения за извършване на определени дейности.

105 За повече информация относно системата за освобождаване под гаранция, виж Спърджън Кийни и Алън Хенри, *Оценка на ролята на фирмите, предлагащи обезпечение на парична гаранция, при взимането на решения за предварително задържане и освобождаване* (1996), издание на Ресурсния център по въпросите на предварителното задържане. През 2000 година средно 32% от обвиняемите на щатско равнище са били освободени срещу парична гаранция и 6% срещу подписка. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието, *Статистика на предварителното задържане и освобождаване* (2002). На федерално равнище 48% от обвиняемите са били освободени в досъдебната фаза, 18.2% от тях срещу парична гаранция и 47.2% срещу подписка. Вж. Джон Скалия, *Предварително задържане и освобож-*

Повдигане на обвинения и други процедури в досъдебна фаза: Придържайки се към политиката на съответната прокурорска служба, помощник-прокурорите имат дискрецията да решат дали да заведат дело в съда и по какви обвинения, или да се откажат от наказателно преследване. Прокурорите упражняват тази дискреция, като правят предварителен преглед на делата, за да установят кога наказателното преследване не е оправдано, не е в интерес на обществото или не е в интерес на правосъдието. Прокурорите могат да решат да не завеждат дело по даден случай, като решението не е необходимо да бъде обосновано и обикновено не подлежи на обжалване. Подобни решения обаче трябва да почиват на сериозни основания, които по правило се излагат по достъпен начин пред жертвите, полицията и обществото, и прокурорите се стремят те да бъдат приети и разбрани. В противен случай рискуват съответният окръжен прокурор да не бъде преизбран на следващите избори. Основанията могат да бъдат от технически характер, например липса на доказателства за ключови аспекти от делото, или да са свързани със задължението на прокурора преди всичко да се стреми към справедливост¹⁰⁶. След като е даден ход на наказателното преследване, решението, то да бъде прекратено отново, е в правомощията на прокурора. Често пъти избираемите прокурори изискват от помощниците си да обосноват писмено решението си да не водят наказателно преследване и да представят аргументите си пред жертвите, полицията и обществото.

Нито федералните, нито щатските съдилища имат право да преразглеждат решения на прокуратурата да не възбуди наказателно преследване. Съдилищата обаче могат да прекратяват заведени пред тях дела, които не са подкрепени с достатъчни доказателства. Те нямат правомощията да връщат делата за до-разследване. Решението на помощник-прокурор да не възбуди наказателно преследване може да бъде обжалване пред окръжния прокурор. Извън тази възможност, жертвата може само да заведе гражданско дело за претърпените щети в резултат на инцидента.

Прокурорите разполагат и с алтернативата да пренасочат даден случай към специални програми за полагане на общественополезен труд, лечение или доброволно обезщетяване на жертвата. Ако предвидените в програмите мерки бъдат изпълнени успешно, заведеното в прокуратурата дело се прекратява и случаят не се регистрира в досието на извършителя. Такива програми се създават и до голяма степен се контролират от прокурорските служби. Извършителите могат да бъдат пренасочени към тях, преди делото да бъде заведено в съда, или след предявяване на обвинения и започване на съдебния процес, в които случаи се изисква одобрението на съда¹⁰⁷.

След като бъде даден ход на наказателното преследване, насрочват се предварителни изслушвания и се предприемат досъдебни действия, които са раз-

даване на федерално равнище, 1996 (1999), издание на Бюрото за статистика в областта на правосъдието.

106 Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарт 1.1.

107 За кратък преглед на алтернативните програми, вж. Център за младежки и наказателно правосъдие, *Алтернативни програми: кратък обзор*, достъпен в интернет на адрес: www.ncjrs.org/html/ojjdp/9909-3/div.html.

лични за различните райони, но по правило първото явяване пред съдия или магистрат се насрочва „без ненужно отлагане“¹⁰⁸. В повечето съдебни райони не се изисква на първото изслушване да присъства прокурор или адвокат на защитата. В други обаче се допуска обвиняемите да се признаят за виновни при първото си явяване в съда¹⁰⁹ и тогава присъствието на прокурора е препоръчително. В някои съдебни райони, особено там, където не съществува възможността случаят да бъде разгледан от разширен съдебен състав, който да издаде обвинителен акт, обвинението и защитата за първи път се явяват в съда на предварителното заседание за установяване на наличието на достатъчни основания за водене на съдебен процес. В повечето съдебни райони това заседание се насрочва в рамките на 14 дни след първото явяване на обвиняемия в съда и целта му е да се установи дали има достатъчни основания за отправените обвинения¹¹⁰. В други съдебни райони прокурорът може да се възползва от възможността да представи случая пред разширен съдебен състав, който да нареди доразследване и да издаде обвинителен акт. Приложениято, съставът и отговорностите на разширения съдебен състав са различни в различните щати. Някои разчитат основно на предоставените от прокуратурата данни при предявяване на обвинения, докато в други обвинителният акт се издава от разширен съдебен състав дори при по-леки престъпления. Разширеният съдебен състав дава възможност на прокурора да представи фактите за разглеждане от още един независим орган.

Ако срещу подсъдимия бъде издаден обвинителен акт, следващото заседание се насрочва за официално предявяване на обвинението в съда. На това заседание съдът назначава адвокат, ако до този момент подсъдимият няма защитник, разглежда споразумението между обвинението и защитата, ако е постигнато такова, определя условията за освобождаване под гаранция и естеството на гаранцията и насрочва дата за започване на съдебния процес. Ролята на прокуратурата в това заседание е не просто да вземе отношение по решенията на съда, но и да се възползва от възможността да обсъди със защитата евентуални искания, които биха могли да бъдат отправени към съда¹¹¹ още на този етап с цел да се ускори процесът. Със същата цел съдът насрочва съвещание, когато

108 Смисълът на това понятие е различен в зависимост от конкретните обстоятелства. Ако обвиняемият се намира в предварителен арест, повечето съдилища изискват да се спазва 48-до 73-часов срок. Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарт 46.1.

109 Ранното признаване на вината е от значение не само за своевременното решаване на делото; обвиняемият също може да има интерес да не удължава съдебния процес, особено ако е разпоредено предварително задържане. В други случаи подсъдими, които са обвинени например за пътнотранспортно произшествие с телесна повреда на трето лице, могат да се признаят за виновни, за да се подсигурят срещу предявяването на по-сериозни обвинения, в случай че състоянието на пострадалия се усложни. Вж. *Грейди срещу Корбин*, 11 S.Ct. 2084 (1990).

110 Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарт 47.1-6.

111 Американската система дава възможност на страните да внасят искания пред съда с оглед своевременното решаване на въпроси, които иначе биха могли да усложнят или удължат съдебния процес. Тези искания могат да засягат например определянето на срок за предявяване на доказателства от страните, издаването на разпоредения за разкриване на факти и материали по делото или за отхвърляне на доказателства, както и определяне на дати за провеждане на досъдебни съвещания и одобряване на съдебното споразумение, ако е постигнато такова. Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарти 50.1-50.10.

има вероятност съдебният процес да бъде ненужно удължен или прекалено сложен. На тези заседания се установяват безспорните факти, разкриват се документите и доказателствата, които ще бъдат представени от страните, решава се дали ще бъдат ползвани съдебни заседатели и се обсъждат евентуални съдебни споразумения¹¹².

Ролята на прокурора в този процес е да се увери, че всички доказателства са представени и са приемливи, че правата на подсъдимия и на жертвата са защитени и че са създадени предпоставки съдебният процес да протече възможно най-ефективно. Тъй като до започването на самия съдебен процес може да се наложи да бъдат проведени няколко предварителни заседания в присъствието на всички страни, евентуалните проблеми, които биха забавили делото, могат да не бъдат установени още от самото начало. С всяка стъпка обаче картината се изяснява, спорните въпроси се решават и е възможно да се стигне до съдебно споразумение, което намалява риска от дълъг, сложен (и често пъти скъп) съдебен процес, а в огромното мнозинство от случаите дори предотвратява необходимостта да се води дело. Избягването на неоснователни забавяния и разходи е важен въпрос за съда и за прокуратурата. Прокурорът играе съществена роля за това, графикът на съда да бъде определен така, че да се даде достатъчно време на страните да се подготвят, да се избегнат ненужните процедурни стъпки и да се предотврати възможността някоя от страните да прибегне до тактическо забавяне¹¹³.

Съдебно споразумение, съдебен процес и издаване на присъда: Когато има достатъчно основания да се смята, че интересите на щата за ефективно наказателно правосъдие ще бъдат защитени, прокуратурата по своя преценка може да предложи съдебно споразумение. Преди да отправи такова предложение и да започне преговори по него, прокуратурата взема под внимание фактори като сериозността на престъплението, криминалното досие на подсъдимия, неговото отношение и поведение¹¹⁴.

Ако не може да бъде постигнато съдебно споразумение или ако прокурорът реши да не предлага такова, обвинението и защитата започват да се готвят за съдебния процес и пристъпват към избора на съдебни заседатели. Обвиненият може да се откаже от конституционното си право да бъде съден пред съдебни заседатели. С оглед постигането на по-добра ефективност щатите имат право да определят броя на съдебните заседатели, необходими за разглеждането на различни видове дела¹¹⁵. Процедурата за избор на съдебни заседатели в Съединените щати е един от корекционните механизми в наказателния

112 За повече подробности, вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарти 51.1-51.3.

113 За повече информация относно тактическите забавяния, вж. Дейвид Стийлман, Джон Гьорт и Джеймс Макмилън, *Ефективното управление на делата: ключ към управлението на съдилищата в новото хилядолетие* (2000), издание на Националния център на щатските съдилища.

114 Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарти 66.1-72.1.

115 Това право произтича от решението на Върховния съд на Съединените щати по делото *Уилямс срещу Флорида*, 399 U.S. 78 (1969), с което се постановява, че Конституцията не изисква изрично 12-членен съдебен състав.

процес. Обвинението и защитата участват на равни начала в тази процедура, която се е превърнала в изкуство, ако не и в наука¹¹⁶.

Последователността, в която обвинението и защитата представят своите аргументи и доказателства, призовават и разпитват свидетели и изнасят пledoариите си пред съдебните заседатели по време на процеса, се определя от процедурни правила. Прокуратурата носи тежестта да докаже по неоспорим начин вината на подсъдимия. Задължение на прокурора е също да се погрижи евентуални оневиняващи доказателства да бъдат представени пред съда. Процедурните правила са създадени така, че да гарантират равнопоставеност на страните в съдебния процес, и съдът е длъжен да следи за спазването на този паритет. Макар обвинението и защитата да играят основната роля при разпита на свидетели, съдията е този, който контролира процеса.

След като подсъдимият е признат за виновен от младежки съд или от съд за пълнолетни, прокурорът препоръчва на съдията да наложи условна присъда, пробация или наказание „лишаване от свобода“. Препоръката трябва да бъде добре обоснована и да се базира на предварително проучване на подсъдимия, извършено от отдела за пробация, ако има такъв. Докладът на пробационния служител обикновено съдържа значителна по обем информация, необходима при определяне на присъдата¹¹⁷. За да може да даде разумни препоръки, прокурорът трябва да е запознат с различните видове наказания, които могат да бъдат наложени в конкретния случай.

Обжалване: Законите разпоредби, засягащи обжалването на съдебни решения от страна на прокуратурата, са различни в различните щати и не всички местни прокурори участват във въззивни производства. В някои щати прокуратурата се представлява в такива производства от съответния генерален прокурор, докато в други – от координиращ прокурор за целия щат¹¹⁸. Причината за това „разделение на отговорностите“ е, че въззивните производства по правило отнемат много време и изискват задълбочен преглед на всички материали по делото, внасяне на писмено изложение и на отговор на писменото изложение и в повечето случаи представяне на устно изложение, което за много прокурори предполага пътуване до седалището на съответния апелативен съд. Независимо кой представлява прокуратурата във въззивни производства, прокурорите могат да обжалват без предварително съгласуване със съда съдебни решения, с които се отхвърлят обвинения, базирани на сериозни основания, разпореждания в досъдебна фаза, с които се прекратява или се възпрепятства наказателното преследване, решения за прекратяване на делото в съдебна фаза или ръководни решения на съда за издаване на оправдателна присъда, основаващи се на приложението или интерпретацията на закона, и несъответстващи на деянието присъди¹¹⁹. Прокурорите подхождат

116 За повече информация относно избора на съдебни заседатели, виж Томас Мънстерман, Джийн Томас и др., *Нови моменти в съдопроизводството с участие на съдебни заседатели* (1997), издание на Националния център на щатските съдилища.

117 Вж. Еренсафт в бележка 63 по-горе.

118 Такъв е случаят в щата Ню Йорк например.

119 За повече подробности вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарти 89.1-

много предпазливо към възможностите за обжалване, като преценяват дали си струва усилията да пристъпят към въззивно производство. Поради различията между прокурорските служби и децентрализираната структура на прокуратурата не съществуват данни за „средния“ брой обжалвани съдебни решения. И все пак, тъй като над 90% от делата се решават със съдебно споразумение, а обжалването изисква много усилия, процентът обжалвани решения със сигурност е малък. Наличните данни на федерално и на щатско равнище потвърждават това предположение¹²⁰.

Следсъдебна фаза: Прокурорите имат право да участват в заседания за отмяна или прекратяване на пробацията и представят в тях информация за извършителя, събрана от прокуратурата. Подобно е и участието им в заседания на комисии за предсрочно освобождаване. Въпреки че тези комисии са независими и имат широки правомощия по отношение на отмяна на наказания или предсрочно освобождаване, в повечето случаи се изисква прокурорът да бъде предварително уведомен за насрочени заседания и да му се даде възможност да участва в тях. Участието не е задължително и зависи от решението на съответната прокурорска служба. Когато става дума за особено опасни престъпници, прокурорите обикновено участват в заседанията или поне внасят писмено становище.

IV. Взаимовръзки на прокуратурата с други държавни структури

4.1. Взаимоотношения със законодателните органи

На щатско равнище: Щатските законодателни органи нямат отношение към номинирането, подбора или отстраняването от длъжност на окръжните прокурори или на редовите прокурори, нито участват в оценката на тяхната работа. Те обаче определят структурата на прокуратурата, мандата на окръжните прокурори, начина на финансиране на прокурорските служби и тяхната юрисдикция, тоест правомощията им да водят наказателно преследване за определени престъпления.

Законодателните органи оказват влияние върху дейността и дискрецията на прокурорите в съответния щат посредством законодателния процес. Те мо-

89.7.

120 През бюджетната 2005 година, на федерално равнище са обжалвани 11 007 съдебни решения по наказателни дела. Вж. *Годишен статистически доклад за дейността на прокурорите на Съединените щати*, в бележка 28 по-горе. На щатско равнище броят на обжалваните дела е достигнал 278 000 през 2002 година. Вж. Национален център на щатските съдилища, *Преглед на дейността на щатските съдилища* (2003).

гат да приемат нови закони за криминализиране или декриминализиране на определени деяния, а постановявайки размера и вида на наказанията, които се предвиждат за различните престъпления, определят обхвата на присъдите, които прокурорите могат да искат. Много окръжни прокурорски служби не само следят законодателните промени, но се стараят и да влияят върху законодателния процес, за да гарантират, че новоприетите закони ще отговарят на нуждите на общността, в която работят. По-големите окръжни прокурорски служби особено активно си взаимодействат със законодателните органи, като предлагат нови закони или дават становище по внесени законопроекти.

Всеки щатски законодателен орган има право да иска информация от граждани и длъжностни лица, ако тя е необходима за осъществяване на законодателния процес. Окръжните прокурори също могат да бъдат призовани да предоставят информация на законодателите по конкретни дела и обикновено откликват. Тъй като обаче повечето окръжни прокурори са независими, те не се отчитат пред законодателния орган за дейността си и исканията за представяне на такива отчети са изключително редки.

Щатският законодателен орган може да поиска и провеждането на независимо разследване от разширен съдебен състав там, където съществува този механизъм. В други щати са създадени специални следствени комисии, които разследват определени случаи по молба на законодателната власт¹²¹.

На федерално равнище: За разлика от щатските законодателни органи, Сенатът има съществена роля в избора и назначаването на старши федералните прокурори¹²². По традиция, когато има незаета длъжност или след избирането на нов президент и назначаването на ново правителство, най-възрастният сенатор от всеки щат, от партията на новоизбрания държавен глава, внася пред президента кандидатури за старши федерален прокурор за съдебните райони в своя щат. Процедурата и критериите за избор на кандидатите се определят от сенаторите. Това означава, че двамата сенатори от всеки щат имат значително влияние върху това, кой да бъде назначен за старши федерален прокурор в техния щат. Предложените кандидати обикновено се приемат от президента, освен ако не са очевидно неподходящи, което рядко се е случвало.

121 Щатската следствена комисия на Ню Джърси например е създадена през 1968 година в отговор на нарастващия проблем с организираната престъпност и политическата корупция в щата. Комисията се състои от четирима членове, двама от които се назначават от губернатора и по един от председателя на щатския сенат и от председателя на Законодателното събрание на Ню Джърси. Тя разполага с щатни адвокати и следователи и може да назначава открити и закрити изслушвания, да призовава свидетели и да изисква други доказателства и да осигурява ограничен имунитет срещу наказателно преследване на свидетели. Тъй като комисията няма прокурорски правомощия, тя е длъжна незабавно да свежда до знанието на генералния прокурор на Ню Джърси всяка информация, засягаща потенциално престъпно деяние. Вж. Щатска следствена комисия на Ню Джърси, www.state.nj.us/sci. Подобни функции има и Щатската следствена комисия на Ню Йорк, която разследва случаи на корупция, измама и злоупотреба в щатските и местните органи на изпълнителната власт. Щатска следствена комисия на Ню Йорк, www.sic.state.ny.us.

122 28 U.S.C Sec. 541.

Отчетите за дейността на федералните прокурорски служби се включват в доклада на главния прокурор пред Конгреса. Американският конгрес има право да иска и да му се докладва по определени дела. В рамките на законодателните си функции, определени от Конституцията, Конгресът може да призовава частни лица, представители на организации, служители в изпълнителната власт и длъжностни лица от други държавни агенции, както и да иска информация от тях. Конгресът не е длъжен да дава обяснения или да обосновава решението си да призове за изслушване, или да разследва дадено лице или институция¹²³. В този смисъл той има право да провежда независимо разследване върху дейността на прокуратурата и на отделни прокурори. На практика Конгресът рядко се занимава с работата на отделни прокурори и съсредоточава вниманието си главно върху това, приоритетите и дейностите на Министерството на правосъдието да съответстват на определените от самия него директиви за изразходването на обществени средства. Следователно решенията за отпускане на средства на прокуратурата на федерално равнище не се взимат самостоятелно от изпълнителната власт. Конгресът също оказва значително влияние върху тях.

За провеждането на разследвания Конгресът създава специални постоянни и временни комисии. Той също може да поиска, но не и да задължи главния прокурор да назначи независим прокурор, който да разследва определен тип случаи, при които е възможно да възникне конфликт на интереси за Министерството на правосъдието, например при разследването на високопоставени правителствени служители. Това се случва рядко и обикновено засяга деликатни политически въпроси и фигури, поставени най-високо в държавната йерархия¹²⁴.

Правомощията на Конгреса да води разследване са широки, но не и неограничени. Върховният съд е постановил, че тези правомощия могат да бъдат упражнявани само „в подкрепа на законодателните функции“, а не с цел разобличаване¹²⁵.

123 В решението си по делото *Уоткинс срещу Съединените щати* (1957) Върховният съд постановява: „Правомощията на Конгреса да води разследване са неразделна част от законодателния процес. Тези правомощия са широки. Те обхващат както въпроси, засягащи приложението на действащите закони, така и въпроси, касаещи предлагани или евентуално необходими законови норми. Те дават на Конгреса право да проверява структури на федералното правителство, за да избличи случаи на корупция, неефективност или разхищаване на средства.“

124 Такъв беше случаят например с разследването срещу президента Бил Клинтън за аферата „Уотъргейт“. За повече информация относно назначаването на независими прокурори, вж. Лесли Бенет, *Един урок от историята: назначаването на независим прокурор и разследването на скандала „Тийпот Доум“* (1999).

125 Мортън Роузънбърг, *Въведение в правните аспекти, практиката и процедурата на водените от Конгреса разследвания* (1995), издание на Службата за изследвания на Конгреса.

4.2. Взаимоотношения с изпълнителната власт

На щатско равнище: Независимите щатски прокурори не се контролират по никакъв начин от изпълнителната власт. И все пак фактът, че бюджетите им в крайна сметка зависят от решенията на съответния окръжен, градски или щатски изпълнителен орган, загрижеността за ефективността на правосъдната система и желанието на щатските прокурори да бъдат преизбрани ги мотивират да координират политиката си в областта на наказателното преследване с другите институции в правосъдната система и в изпълнителната власт. Добрите взаимоотношения с изпълнителната власт на общинско и на щатско равнище са особено важни при определяне на бюджета на прокуратурата. Прокурорските служби имат интерес да координират дейността си със законодателната власт и по въпроси, засягащи правоприлагането и законодателната инициатива. Затова окръжните прокурори и техните заместници често са членове на щатски или окръжни координационни съвети на наказателноправната система или на специални комитети за превенция на престъпността.

Тези контакти, както и контактите с жертви на престъпления и с граждански групи, не са задължителни, но се имат предвид при взимане на решения от страна на прокуратурата, било то при определяне на общата политика или по конкретни дела. Съвместната работа с други институции и граждански формирования по важни инициативи в областта на правоприлагането и превенцията на престъпността допринася за по-ефективното използване на ресурсите и подобрява координацията. Хората на избираеми длъжности, включително избираемите окръжни прокурори¹²⁶, често имат допълнителна полза от такива инициативи, особено когато предстоят избори. Окръжните прокурори, които не обръщат достатъчно внимание на нагласите на обществото и на тенденциите в правоприлагането и политиката на окръжно и на щатско равнище, често пъти срещат трудности, когато е необходимо да координират усилията си с други или когато трябва да се явят на избори за втори мандат. Много окръжни прокурори например са срещали съпротива от страна на полицейските органи по време на избори, защото политиката им в областта на наказателното преследване влиза в противоречие с приоритетите на полицията.

Дейността на повечето окръжни прокурорски служби не се изчерпва с воденето на наказателно преследване; те дават правни консултации на органите на изпълнителната власт или работят в тясно сътрудничество с други институции като агенциите за закрила на детето например. Именно затова координацията с тези институции не засяга само оперативната работа на прокуратурата, а понякога предполага и застъпнически дейности за приемането на различни законодателни актове.

На федерално равнище: Федералните прокурорски служби са част от изпълнителната власт. Те следват директивите на главния прокурор, но формулират и собствени политики. Федералните прокуратури получават значителна под-

126 Вж. Симънс в бележка 11 по-горе.

крепа от Изпълнителния секретариат на прокурорите на Съединените щати и се стремят да поддържат добри работни взаимоотношения с Министерството на правосъдието и с други федерални прокурорски служби.

Въпреки че са независими едни от други, федералните прокурорски служби и федералните разследващи органи във всеки район си сътрудничат тясно поради сложността на случаите, по които работят. Федералните прокурорски служби имат право да поискат предприемането на допълнителни следствени действия, но не и да задължат съответните органи да ги извършат; прокурорите дават становище по правни въпроси, но имат пълната дискреция да решат дали да възбудят наказателно преследване или не. Подобно сътрудничество с други институции на изпълнителната власт съществува и при работата по граждански дела¹²⁷. Федералните прокурори могат също така да дават препоръки на главния прокурор за промени в политиката и процедурите с цел подобряване на дейността на други институции, които имат право да пренасочват дела към тях, но не могат да задължат тези институции да предприемат конкретни действия.

4.3. Взаимоотношения с полицията и с други разследващи органи

На щатско равнище: Структурата на изпълнителната власт, с която прокурорите си взаимодействат най-тясно, е полицията. В зависимост от окръга или съдебния район, който обслужват, окръжните прокурорски служби могат да бъдат сезирани от една или повече правоприлагащи институции. Така например органът, който отговаря за поддържане на реда и законността в окръг Бруклин, Ню Йорк, е Градското полицейското управление на Ню Йорк, и именно то е основната правоприлагаща институция, с която си взаимодействат окръжните прокурорски служби на Бруклин. Окръжните прокуратури в повечето окръзи и съдебни райони обаче работят с няколко правоприлагащи органа. Прокурорските служби в окръг Мълтнома, щата Орегон, например получават по-голяма част от случаите от Полицейското управление на Портланд, но могат да бъдат сезирани и от шерифа на Мълтнома, който има юрисдикция върху целия окръг, от полицейското управление на редица малки, независими градове на територията на окръга, както и от Щатската полиция на Орегон.

Въпреки че повечето местни и щатски полицейски управления в Съединените щати не се намират под контрола на съответната прокуратура¹²⁸, окръжните прокурорски служби обикновено се стремят да поддържат добри отношения на сътрудничество с тях, тъй като това е от съществено значение за успешното провеждане на следствените действия и събирането на доказателства, ко-

127 Гражданските отделения на федералните прокурорски служби представляват федералното правителство в дела, засягащи общественото осигуряване, в съдебни спорове във връзка със сключени договори, в искове за обезщетение, в производства за обявяване в несъстоятелност, в граждански дела, заведени от лица, изгърпяващи наказания във федерални закони, както и в производства, свързани с имиграционните власти.

128 Изключение прави единствено щатът Ню Джърси.

ито ще издържат в съда. Успехът на прокурорите зависи от добрата работа на следователите, а полицията иска заловените от нея престъпници да бъдат осъдени. Въпреки това между тези две институции съществува естествено напрежение. Окръжните прокурори, полицейските началници и шерифите отдавна са установили, че по-тясното взаимодействие между полицията и прокуратурата подобрява разбирателството и сътрудничеството и е ключов фактор за ефективното използване на ресурсите на всяка институция. По-активните контакти между прокурорите и полицейските служители означават по-бърз съдебен процес, по-ефективно наказателно преследване и съответно по-малко време, прекарано от полицейските служители в очакване да се явят в съда на заседания, които често биват отлагани. Комуникацията е и ключът към разбиране на смисъла и естеството на конкретните политики и процедури, възприети от всяка институция. Ако едно полицейско управление например – вероятно в резултат на обществен натиск – реши не само да засили контрола в райони с концентрация на публични домове, но и да увеличи арестите на проституиращи жени и техните клиенти, окръжната прокурорска служба трябва да бъде информирана и да се съгласи, че подобни мерки са уместни и правилни. В противен случай тя може да остави подобни арести без последствия и да обезсмисли усилията на полицията. В държава, в които прокурорите нямат дискрецията да не възбуждат наказателно преследване, опасността от възникване на противоречия в такива случаи може би не е така очевидна, но и в тези страни подобни ситуации често подкопават сътрудничеството и ефективността на полицията и прокуратурата. В интерес и на двете институции е да постигнат съгласие по прилаганите политики, но понякога, особено по време на избори, различията в политиката на независимия окръжен прокурор и на изпълнителната власт, към която принадлежи полицията, могат да създадат предпоставки за конфликти.

Тъй като окръжните прокурорски служби са независими, а правоприлагащите органи в техния район са част от изпълнителната власт, едната институция няма никакво пряко влияние върху назначаването, обучението, повишаването, възлагането на задачи и налагането на дисциплинарни наказания на служителите на другата. Въпреки това в райони, в които сътрудничеството между полицията и прокуратурата е добро, понякога съществува координация по тези въпроси и всяка институция се допитва до другата при решаването им. Често пъти полицията и прокуратурата организират съвместно обучения за своите служители¹²⁹.

За да подобрят взаимодействието си с полицейските управления, много прокурорски служби определят специално лице за контакт. Данните от изследване, проведено в Минесота през 1995 година, например сочат, че близо 48 процента от окръжните прокуратури и 44 процента от градските прокуратури имат служител, който отговаря за връзките с местното полицейско управление и редовно предоставя сведения по хода на делата, обикновено устно, а понякога

129 Например през 1995 година около 85% от окръжните прокуратури и 47% от градските прокуратури в Минесота са организирани обучение за полицейски служители. Вж. Служба за правен одит на Минесота в бележка 38 по-горе.

и писмено¹³⁰. Служителите за връзка организират редовни срещи и съдействат за обмена на информация на всички равнища в институцията. По-рядко срещана практика, особено в по-малките прокурорски служби, е да се установяват по-официални или постоянни механизми за координация например чрез подписването на Меморандум за разбирателство, с който се определят стандартни процедури за комуникация и оперативна работа, или чрез създаването на съвместни работни групи.

Там, където са създадени междуведомствени работни групи за подобряване на ефективността в работата по определен тип случаи, окръжните прокурорски служби понякога имат право да дават указания на следователите от други институции, участващи в работната група.

Освен местните и щатските полицейски управления, във всеки щат съществуват и други институции – различни за различните щати, – които имат правомощията да водят разследване. Законодателството на повечето щати предвижда всеки окръг да избира свой шериф. Шерифите изпълняват функциите на правоприлагащ орган в независимите области и в по-малките градове и делят отговорностите си с полицията в по-големите градове. В някои окръзи шерифът е основният орган, отговарящ за реда и сигурността. Други структури на изпълнителната власт като щатските агенции за опазване на околната среда, за жилищно настаняване и градоустройство, за закрила на семействата и т.н. също имат правомощията да водят разследване в сферите от тяхната компетентност. По правило юрисдикцията на различните следствени органи се определя на географски принцип и според въпросите, по които те са компетентни. Институциите със сходни компетенции понякога определят служители, които отговарят за комуникацията и координацията между тях, или създават съвместни работни групи за по-ефективно взаимодействие¹³¹.

Окръжните прокурорски служби също се стремят да изградят добри работни контакти с органите, имащи правомощия да разследват случаи, по които прокуратурата води наказателни или граждански дела. Те поддържат добри взаимоотношения и с федералните следствени органи и федералната прокурорска служба в техния район. По-големите окръжни прокуратури обикновено членуват в местния Координационен комитет на правоприлагащите органи¹³² и в други местни или регионални структури. Окръжните прокурорски служби, които прилагат по-цялостен подход към решаването на проблеми, свързани с престъпността, често участват – а понякога дори стават инициатори – на работни групи или координационни съвети, в които членуват не само правоприлагащи институции, но и други регулационни органи и ведомства и дори бизнес сдружения и организации на общността¹³³.

130 Пак там.

131 Вж. напр. Калифорнийски щатски университет, Сакраменто, *Оценка на дейността на междуведомствените работни групи за превенция на употребата и разпространението на наркотици в Калифорния* (2003), издание на Отдел за планиране в областта на наказателното правосъдие на Калифорния.

132 Вж. бележка 93 по-горе.

133 За да подобри работата по разкриването, разследването и наказателното преследване на

Разширеният съдебен състав също изпълнява функциите на разследващ орган в щати, в които съществува възможност прокуратурата да представя случаи пред такъв състав и местното законодателство му дава право да води разследване.

На федерално равнище: Макар да принадлежат към изпълнителната власт, федералните прокурорски служби и федералните разследващи органи също са напълно независими едни от други. Те обаче си сътрудничат тясно и израз на това сътрудничество са различните работни групи, инициативи за подобряване на координацията и обучителни курсове, които федералните прокурорски служби организират за федералните агенти.

Федералните прокурори нямат право да водят собствено разследване, но при заплетени случаи работят съвместно с федералните разследващи органи и съдействат за хода на разследването. Това съдействие понякога включва също разпитване на свидетели заедно с федералните агенти и набелязване на необходимите следствени действия. В някои федерални прокурорски служби са създадени и специализирани звена, в които работят следователи от други институции.

За подобряване на комуникацията и координацията се определят специални служители за връзка, подписват се меморандуми за разбирателство и се създават работни групи. Освен това федералните прокурори играят водеща роля в координационните комитети на правоприлагащите органи, в които са представени всички разследващи институции и прокурорски служби в даден географски регион. Ефективността на тези структури и механизми обаче изцяло зависи от хората и институциите, които участват в тях. Несъответствията в политиката или в начина на работа на ръководителите на отделните ведомства, както и личностните различия могат да бъдат сериозна пречка за доброто сътрудничество и комуникация между тях.

Редица институции на федерално равнище имат правомощия да разследват определени видове криминални престъпления. Не всички федерални разследващи органи се намират в структурата на Министерството на правосъдието, към което са федералните прокуратури. Тайните служби (които освен с охранителна дейност се занимават и с финансови и компютърни престъпления) и Митническите служби, които преди бяха в структурата на Министерството на финансите, понастоящем са част от Министерството на националната сигурност, към което са прикрепени също оперативните звена на Службата по имиграция и натурализация, по-рано на подчинение на Министерството на правосъдието. Агентите на Данъчната администрация са подчинени на

случаи на насилие над деца и предлаганите услуги за жертвите, окръжният прокурор на Мълтнома (Портланд, щата Орегон) например сформира работна група, в чийто състав влизат представители на Отдела за работа с деца, Полицейското управление на Портланд, шерифството на окръг Мълтнома, младежкия съд, Полицейското управление на Грешъм, няколко областни болници, Отдела по образование на окръг Мълтнома, който представлява училищата в окръга и Отдела по здравеопазване на окръг Мълтнома. В резултат на това комуникацията и взаимодействието между институциите се активизират, броят на случаите, които се съобщават в полицията, се увеличава и в крайна сметка защитата на децата от насилие се подобрява. Вж. <http://www.co.multnomah.or.us/da/mdt/index.php>.

министъра на финансите. Пощенските инспектори, които имат юрисдикция върху пощенските измами, са част от Пощенските служби на САЩ. Криминални разследвания водят също различни регулаторни органи като Комисията за ценните книжа и валутния обмен и Агенцията за защита на околната среда, както и някоя министерства – на земеделието, на труда и на вътрешните работи. Дори в рамките на Министерството на правосъдието, специалните агенти на ФБР, на Агенцията за борба с разпространението на наркотици и на Бюрото за алкохолни напитки, тютюневи изделия, огнестрелни оръжия и експлозивни са подчинени единствено на ръководителите на структурата, в която работят, и само главният прокурор и заместник-главният прокурор имат власт над тях¹³⁴.

Отговорностите рядко се припокриват, а когато съществува такъв проблем, той обикновено се решава чрез процедурни правила и меморандуми за разбирателство. Координация се осъществява посредством координационните комитети на правоприлагащите органи, както и чрез окръжни или регионални работни групи, в които участват федерални, щатски и местни правоприлагащи органи и прокурорски служби. И все пак неясните и дублиращи се отговорности могат да доведат до липса на координация. След 11 септември за решаването на този проблем бяха отделени значителни ресурси, като се обърна специално внимание на по-добрата комуникация и координация между федералните агенции¹³⁵. Бяха създадени механизми за координация, сходни със съществуващите на щатско и местно равнище. На всички нива в йерархията на отделните институции съществуват механизми за осъществяване на връзка и обмен на информация, създадени са работни групи, подписани са междуведомствени споразумения, организират се редовни срещи за подобряване на координацията. И все пак ефективността на нито една от тези мерки не е гарантирана.

4.4. Взаимоотношения със съдебната власт

Макар прокурорите, а също и адвокатите на защитата, понякога да се наричат „длъжностни лица на съда“¹³⁶, те не принадлежат към съдебната власт. Бюджетът им е отделен от този на щатските съдилища, а когато имат правомощия да водят разследване, прокурорските служби по-скоро приличат на правоприлагащ орган. На федерално равнище прокурорите са част от изпълнителната власт, бюджетът им е прикрепен към бюджета на Министерството на право-

134 Вж. Даниъл Ричман, *Прокурорите и техните агенти, агентите и техните прокурори*, Правен бюлетин на Колумбия, бр. 103, стр. 750-831 (2003).

135 Например реорганизацията по силата на Закона за националната сигурност, при която Бюрото за алкохолни напитки, тютюневи изделия, огнестрелни оръжия и експлозивни бе прехвърлено от Министерството на финансите към МП, бе извършена именно с такава цел.

136 Вж. например Преамбюла на Правилника за професионална етика на Северна Каролина, който в частта засягаща „отговорностите на адвоката“ гласи: „Адвокат е всеки юридически представител на клиенти, всяко длъжностно лице на правната система и всяка обществена фигура, на която специално е вменено задължението да следи за качеството на правораздаването.“ RRPC 0.1(1).

съдието и те несъмнено са институция на изпълнителната власт. Как обаче могат да бъдат квалифицирани местните прокурори, които се избират пряко и не принадлежат нито към изпълнителната, нито към съдебната власт? В Съединените щати прокурорската институция има тристагодишна история¹³⁷. Може да се каже дори, че прокурорите са власт сами за себе си. Съществува и становището, че наказателното преследване е изконна функция на изпълнителната власт¹³⁸. Като се има предвид, че на щатско равнище прокурорите в САЩ по традиция са независими и предприемат следствени действия само когато правоприлагащите органи нямат достатъчно капацитет за това, а иначе функционират като длъжностни лица на съда, изглежда по-логично те да бъдат разглеждани като част от съдебната власт, ако не и като отделна власт.

Независимо от различното място на прокурорските служби в структурата на държавната власт на щатско и на федерално равнище, взаимоотношенията им със съдебната власт не се различават значително. Независимостта на съдебната власт е безспорна и гарантирана (макар и по различен начин) и на двете нива¹³⁹, и взаимоотношенията ѝ с прокурорските служби обикновено са на добро професионално равнище. В рамките на служебните си задължения прокурорите неизбежно осъществяват чести и редовни контакти със съдиите в своя район. В такива случаи всеки прокурор е длъжен да спазва духа и буквата на принципите, регулиращи тези отношения, така, както те са установени от традицията, професионалната етика, етичните кодекси и действащото законодателство. Прокурорът няма право да провежда по своя инициатива срещи със съдия, нито да му предоставя материали във връзка с гледани от него дела в отсъствието на ответната страна¹⁴⁰. Разбира се, прокурорите и съдиите се познават добре дори в по-големите съдебни райони. В някои като окръг Лос Анджелис например съществува практиката определени прокурори да се явяват в определени съдилища, тоест пред едни и същи съдии. Дори когато прокурорите не работят почти ежедневно с едни и същи съдии, между тях обикновено се изграждат добри работни взаимоотношения.

137 Джоан Джейкъби, *Американският прокурор: в търсене на идентичност* (1980).

138 Вж. решение на Орегонския апелативен съд по делото *Щатът срещу Колман*, 131 Or App 386, 390, 886 P2d 28 (1994), „[П]рез цялата история на Орегон на окръжните прокурори се е гледало като на длъжностни лица, водещи наказателно преследване от името на изпълнителната власт.“ Разногласията за това, към коя власт принадлежат прокурорите намират, израз например във факта, че в интернет страниците на големи национални организации, работещи по въпроси, свързани с правосъдната система, прокурорите дори не се упоменават отделно, а се класифицират или като част от правоприлагащите органи, или като част от съдилищата. Вж. напр. интернет страницата Националната служба за изследвания в областта на наказателното правосъдие, www.ncjrs.org.

139 Федералните съдии например са несменяеми и не могат да бъдат отстранени от длъжност, освен ако не бъдат подведени под отговорност по процедурата на импийчмънт и не бъдат признати за виновни от Конгреса. Това е важна разпоредба на Конституцията на САЩ, която гарантира независимост и равнопоставеност на съдебната власт спрямо федералното правителство.

140 Вж. Американски адвокатски съюз, *Стандарти в областта на наказателното правосъдие в бележка 41 по-горе, стандарт 3-2.8 – Взаимоотношения със съда и адвокатурата.*

Окръжните прокурори като цяло се стремят да поддържат добри контакти не само с отделните съдии, но и със съдебната власт в съответния район и щат, както и със съдилищата, с които работят. Данните от проведено през 1999 година проучване в девет първоинстанционни съдилища показват, че експедитивността на най-ефективните от тях се дължи на добрата комуникация и координацията между съдиите, съдебния персонал и представителите на обвинението и на защитата¹⁴¹. Окръжните прокурори си взаимодействат с органите на съдебната власт и във връзка със законодателни инициативи и реформи в съдебната система, които могат да окажат влияние върху тяхната работа. Те често участват в координационни съвети на местно или на щатско равнище.

От друга страна, не трябва да се създава впечатлението, че връзките между прокурорите и съдиите са неуместно близки, за да се избегнат съмненията за наличието на конфликт на интереси. Етичните правила на отделните щати и техните тълкувания забраняват например помощник-прокурорите да участват в предизборни кампании на кандидати за обществени длъжности, а съдиите да подкрепят открито кандидати за окръжен прокурор¹⁴².

Тесни връзки могат да възникнат и когато бивш прокурор стане съдия. Тъй като юридическата професия не е стриктно регулирана, нито се характеризира с ясно определена йерархия, частнопрактикуващите юристи могат да станат прокурори или съдии, а прокурорите могат да станат съдии и обратното. Последното обаче рядко се случва¹⁴³.

В Съединените щати повечето помощник-прокурори не са държавни служители. В много райони те са подчинени на окръжния прокурор, който заема тази длъжност само за периода, за който е избран (между 4 и 8 години или по-дълго, ако бъде преизбран). Това обстоятелство, както и фактът, че заплатите на прокурорите са по-ниски от тези на адвокатите в големи фирми, води до голямо текучество в прокурорските служби. През 2001 година времето, прекарано от един прокурор на тази длъжност, е средно 6,5 години¹⁴⁴. За разлика от окръжните прокурори, съдиите обикновено не срещат толкова голяма конкуренция при явяването си на избори за втори мандат¹⁴⁵. По тази причина, както и поради факта, че съдиите се ползват с най-голям авторитет сред представителите на юридическата професия в САЩ (въпреки че заплатите им често са

141 Брайън Остръм и Роджър Хансен, *Ефективност, експедитивност и качество: Нов поглед през призмата на практиката на девет щатски наказателни първоинстанционни съдилища* (1999), издание на Националния център на щатските съдилища.

142 Първата забрана се съдържа в етичните правила на Ню Йорк (1995-675), а втората – в правилата на Юта (1978-48). Вж. Национален център за етика в наказателното преследване, www.ethicsforprosecutors.com/ethics_advisory_opinions.html.

143 От друга страна, тъй като заплатите на окръжните прокурори в някои щати се определят от съответния окръг, някои окръжни прокурори получават повече от съдиите в техния щат. Този факт и независимостта на окръжния прокурор понякога прави длъжността привлекателна за съдиите.

144 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

145 За по-подробна информация относно избирането и преизбирането на съдии в щатските съдилища, вж. Колийн Дейнос, *Предизвикателства на реформата в процедурата за избор на съдии*, (2001), издание на Националния център на щатските съдилища.

по-ниски), съдийската длъжност е желана цел в кариерното развитие на много американски юристи.

Ситуацията е подобна и на федерално равнище. Въпреки че федералните прокурори са служители на федералното правителство, които получават добри заплати и могат да бъдат отстранени от длъжност само по основателна причина, те все пак са част от йерархията на Министерството на правосъдието. Федералните съдии, от друга страна, макар да се назначават на политически принцип, са независими и несменяеми. Освен това възнагражденията им са по-високи, отколкото на старши федералните прокурори. Някои федерални съдии имат опит като прокурори, но малцина, ако изобщо има такива, биха решили да се кандидатират за прокурорска длъжност, тъй като това би се възприело като стъпка назад.

4.5. Взаимоотношения с адвокатурата. Роля на защитата

Съгласно Американската конституция всеки обвиняем има право „да се ползва от съветник в негова защита“¹⁴⁶. Това право се тълкува като задължение от страна на държавата да осигури защита на онези, които не могат да си наемат адвокат. В някои щати предлаганата безплатна правна помощ е на добро ниво, в други – не¹⁴⁷. Прокурорите като цяло признават, че наличието на компетентна защита е ключов фактор за ефективността на съдебния процес и което е по-важно, за недопускането на неоснователни обвинения.

Съгласно стандартите на НАОП и на Американския адвокатски съюз прокурорите са длъжни да се стремят да поддържат добри взаимоотношения с представителите на адвокатурата, да прилагат еднакви стандарти за справедливост и да си сътрудничат със защитата във всички фази на наказателния процес¹⁴⁸. Задължение на прокурора е да търси справедливост, а не просто да постигне присъда. Същото се отнася и за защитата¹⁴⁹. Това задължение предполага справедливо, безпристрастно и професионално поведение във всички етапи на съдебния процес и във всички взаимоотношения със защитата на ответната страна.

Състезателният характер на наказателния процес понякога създава предпоставки за възникване на напрежение, но на практика в повечето случаи прокурорите и защитата се отнасят помежду си с уважение и професионализъм, а разногласията са обикновено от професионален характер. И все пак конфликти и проблеми в общуването съществуват на много места, а трудностите в преодоляването им често пъти се дължат на лични спорове. Жалби за непрофесионално или неетично поведение от страна на прокурор или на адвокат могат

146 Конституция на САЩ, Шеста поправка.

147 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието, *Правна помощ в големите окръзи*, 1999 (2000).

148 Вж. стандартите на НАОП в бележка 36 по-горе, стандарти 25.1-6.

149 Дейвид Дж. Брес, *Професионална етика в наказателното съдопроизводство*, Правен бюлетин на Мичиган, бр. 64, стр. 1493, 1494 (1966).

да бъдат отправяни пред съда по време на съдебни заседания или в рамките на процедурата за внасяне на жалби на съответния щатски адвокатски съюз.

Окръжният прокурор обикновено се стреми да поддържа с местния адвокатски съюз и с местното бюро на защитниците, където има такова, същите професионални и конструктивни отношения, каквито и с други структури в системата на правосъдието. Представители на сдружения на защитниците понякога членуват в местни или щатски съвети на наказателноправната система и допринасят значително за подобряване на ефективността на съдопроизводството и за предизвикване на реформи в наказателното правосъдие. Адвокатите от бюрата за безплатна правна помощ и прокурорите влизат в противоречие в рамките на бюджетния процес, главно защото се борят за едни и същи средства¹⁵⁰.

V. Контрол върху информацията

Връзки с обществеността и с медиите

На щатско равнище: Обществеността, гражданското общество и медиите са важен коректив на поведението и действията на прокурорите. Обществеността контролира окръжните прокурори чрез изборния процес. Местни, щатски и дори национални структури на гражданското общество като Американския съюз за граждански свободи¹⁵¹ често извършват проверки, ако получат сигнал за неправомерни решения от страна на прокурори. Медиите обикновено отразяват дейността на прокуратурата по дела, които будят обществен интерес и нерядко са свързани със спорни прокурорски решения¹⁵². Тъй като единствен заема избираема длъжност, окръжният прокурор обикновено е „лицето“ на прокурорската служба и човекът, който отговаря на запитванията на медиите. В по-големите прокуратури връзките с медиите и с обществеността се ръководят от конкретни процедури и понякога се осъществяват от специално назначени служители или от щатни медийни експерти. Службите, които работят по дела, будещи особен обществен и медиен интерес, често пъти наемат медийни консултанти, които им дават съвети на кои запитвания да отговарят и на кои не¹⁵³.

150 Отделните щати често правят проучвания на натовареността на прокурорските служби и бюрата за безплатна правна помощ, за да разпределят ресурсите между тях поравно. Вж. например Изследователски институт на американските прокурори, *Проучване на натовареността за щата Джорджия* (2000).

151 За повече информация относно ролята и дейностите на Американския съюз за граждански свободи, вж. www.aclu.org.

152 Вж. напр. Дженифър Гонърман, „Кандидат за окръжен прокурор атакува Наркозаконите на Рокфелер и печели първичните избори в Олбани“, в-к *Вилидж Войс*, 21 септември 2004.

153 За повече информация относно работата с медиите при съдебни процеси с висок обществен

При връзките с медиите могат да възникнат особени дилеми от етичен характер. Оповестяването на информация, докато трае разследването, по правило се контролира от полицията, но след официалното отправяне на обвинение тези правомощия преминават към прокуратурата. Етичните кодекси на повечето щати ограничават количеството информация, която прокурорите могат да предоставят на медиите по текущи дела¹⁵⁴. Те ги задължават също да не се влияят в решенията си от публикации в медиите и да не допускат обществото да остане с такова впечатление. Въпреки това би било наивно да се смята, че обществените или медийните критики не оказват никакво влияние върху прокурорите¹⁵⁵.

Като избираеми длъжностни лица окръжните прокурори си дават ясна сметка, че добрите връзки с обществеността са от ключово значение за осигуряването на обществена подкрепа. Страниците в интернет и годишните доклади, които дават информация за дейността и целите на прокуратурата, са важен елемент във връзките с обществеността. Наред с това много прокурорски служби се стремят да ангажират гражданите в редица дейности, насочени към превенция и намаляване на престъпността, а също и към подобряване на общата правна култура. Тези дейности понякога се осъществяват в рамките на специални програми, изпълнявани съвместно с училища и граждански организации¹⁵⁶.

Повечето прокурори полагат целенасочени усилия да подобрят разбирането и нагласите на обществото за ролята и действията на прокуратурата. Те си дават сметка, че тъй като се избират пряко, длъжностите им изцяло зависят от това, хората да смятат, че те си вършат работата добре. Организациите на щатските прокурори също понякога оказват съдействие при осъществяване на връзки с медиите, например като предоставят на прокурорските служби стандартни информационни материали и брошури за медиите¹⁵⁷.

На федерално равнище: Насоките, от които федералните прокурорски служби се ръководят при осъществяване на връзки с медиите и с обществеността, изискват винаги да се търси баланс между правото на гражданите да бъдат информирани, правото на личността на справедлив процес и възможността правителството да осигури ефективно правораздаване¹⁵⁸. Наред с това в насоките се обръща специално внимание на правата на жертвите и на страните в съдебния

интерес, вж. Т. Мърфи, П. Ханафорд, Дж. Лавланд и Т. Мънстърман, *Управление на знакови съдебни процеси* (1992), издание на Националния център на щатските съдилища.

- 154 Етичните кодекси на повечето щати са създадени по модела на правилата за професионална етика на Американския адвокатски съюз. Правило 3.6(a) гласи: „Адвокат, който участва или е участвал в разследването на даден случай или в съдебния процес по него, няма право да прави изявления извън общоприетите в хода на съдопроизводството, за които е логично да се предположи, че ще бъдат разпространени чрез средствата за масово осведомяване, ако знае или би трябвало да знае, че съществува значителна вероятност те да повлияят съществено върху изхода на делото.“
- 155 Кенет Бреслър, „*Не съм губил дело.*“ *Когато прокурорите броят издадените присъди*, Бюлетин „Правна етика“, Джорджия, бр. 9, стр. 537 (1996).
- 156 На интернет страницата на прокурорската служба на окръг Кингс (Бруклин, щата Ню Йорк) например е поместена информация за много от програмите, които активно ангажират деца и възрастни в усилията за превенция на престъпността. Вж. <http://www.brooklynnda.org>.
- 157 Вж. напр. Асоциация на окръжните прокурори на Калифорния, www.cdaa.org.
- 158 Вж. Наръчник на федералния прокурор в бележка 52 по-горе.

процес, както и на сигурността на свидетели и трети страни. Балансът между тези принципи трябва да се търси за всеки случай поотделно, тъй като не всяка ситуация може да бъде предвидена и отразена в писмени разпоредби. Иначе информацията, предоставяна от федералните прокурорски служби се ръководи от същите етични правила и кодекси, валидни и за щатските прокуратури.

В Наръчника на федералния прокурор се съдържат подробни инструкции за осъществяване на връзки с медиите, като изрично се забранява разпространяването на информация, която е твърде вероятно да повлияе съществено върху окончателното решение по дадено дело. Не се допуска също предоставянето на сведения по текущи разследвания, освен ако те вече не са отразени широко в средствата за масово осведомяване или не е необходимо да се вдъхне увереност сред обществото, че се водят следствени действия. Разкриването на информация, засягаща криминалното досие на дадено лице, също е забранено¹⁵⁹.

За всички въпроси, засягащи връзките на Министерството на правосъдието с медиите, отговаря директорът на Отдела за връзки с обществеността, като главният прокурор винаги трябва да бъде информиран. За въпроси, засягащи работата с местните медии, отговарят старши федералните прокурори на съответните райони. Във всяка федерална прокурорска служба има определен служител или служители, които осъществяват връзки с медиите. В случаи, които излизат извън рамките на конкретния район или са от национално значение и привличат интереса на национални медии, старши федералните прокурори координират действията си с директора на Отдела за връзки с обществеността на МП. По същия начин, когато директорът разпространява съобщения до медиите или организира пресконференции, които засягат конкретна прокурорска служба, той съгласува действията си със съответния старши федерален прокурор¹⁶⁰.

Върху връзките с медиите оказва влияние и Законът за свобода на информацията и свързаното с него законодателство на щатско равнище, които гарантират достъп до архивите на МП и на всеки друг държавен орган.

VI. Статистика и показатели за оценка на работата

Медиите и обществеността изпълняват функциите на външен наблюдател на дейността на прокурорските служби. Воденето на статистика допринася за вътрешния мониторинг и отчетност. Статистическите данни за прокурорските служби в САЩ са общественодостъпни, но подробни сведения, които дават

159 Вж. Наръчник на федералния прокурор в бележка 52 по-горе.

160 За повече информация относно дейностите за подобряване на връзките с обществеността на отделните федерални прокурорски служби, виж например интернет страницата на федералната прокуратура на Колорадо, www.usdoj.gov/usao/co, и на Ню Джърси, www.usdoj.gov.usao/nj.

възможност за обстоен преглед на действията на прокуратурата по видове дела (и които биха предоставили информация за много други дейности, несвързани с водените дела), често пъти не се предоставят лесно на местно равнище. Прокурорските служби понякога публикуват обща статистика за водените и приключени наказателни производства и за процента дела, завършили с издаването на осъдителна присъда, но по-подробна информация рядко се събира и анализира, за да бъде направена обществено достояние или поне за да добие представа ръководството за резултатите от работата на съответната служба и на прокурорите в нея. Не всички прокурорски служби осъзнават колко полезно е да се води статистика за целите на управлението или пък нямат ресурси да събират и анализират статистически данни редовно. Освен това подобна информация не се анализира лесно и трудно може да бъде сравнена с данните от други прокурорски служби, особено като се има предвид, че не съществуват показатели, които да се прилагат в национален мащаб.

Често използван показател при изготвяне на проектобюджетите и при оценка на ефективността е броят дела, водени от прокурорската служба и от отделните прокурори. Данните сочат например, че през 2001 година местните прокурорски служби в Съединените щати са водили над 2,3 милиона дела за тежки престъпления и близо 7 милиона дела за по-леки престъпления¹⁶¹. Броят на делата обаче варира в различните прокуратури по много причини. Една малка прокурорска служба с окръжен прокурор на половин работен ден в район с няколко хиляди жители може да работи само по 10 или 20 криминални случая на година, докато в прокурорските служби в големите градове делата, водени от един помощник-прокурор, могат да достигнат 500 годишно. Натовареността на прокурорите зависи и от вида и сериозността на случаите. По-леките престъпления по правило изискват по-малко време и усилия от тежките. Но тъй като над 90 процента от делата се решават със съдебно споразумение, твърде е възможно тежките случаи да не отнемат толкова време на прокурорите, освен ако не се стигне до съдебен процес. Това означава, че общият брой на делата сам по себе си не отразява действително вложените усилия от страна на прокурорската служба или на прокурора.

Освен това броят на делата и неговото намаляване или увеличаване зависи от много външни фактори, често извън контрола на конкретната прокурорска служба¹⁶². Понякога е трудно въздействието на всеки един от тези фактори да бъде оценено, но по-същественото е, че подобна статистика не помага да се установи

¹⁶¹ Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

¹⁶² Прокурорската служба на окръг Марикопа (Финикс, щата Аризона) например е отчела нарастване на броя на заведените дела от 28 411 на 30 633 или около 8% за периода 2001–2002 година. В същото време населението на окръга се е увеличило със 7,6%, а общото равнище на престъпността с 3,5%. Престъпленията, свързани с насилие, са намалели с 2,2%, а кражбите на имущество са нараснали с 4,1%. Ръстът в броя на заведените дела е по-висок от ръста на населението и престъпността, взети заедно, и може да се дължи на по-голям брой арести, извършени от полицията (вследствие на промени в политиката на полицейските служби или на нарастване на броя на патрулиращите полицаи), на промени в политиката на прокурорската служба или на комбинация от тези два фактора. Вж. www.maricopacountyattorney.org/Newsletters/default.asp.

как увеличаването на броя на делата се отразява върху способността на прокурорската служба да поеме всички случаи. Ако например престъпленията, свързани с насилие, намалее, а кражбите се увеличат, прокурорската служба ще работи по по-малко тежки случаи и ще може с наличния си състав да поеме нарасналия брой по-леки престъпления¹⁶³.

Друг показател, който често се цитира като мерило за оценка на дейността, е процентът дела, завършили с осъдителна присъда. Този процент обаче не дава достатъчно добра представа за работата на прокуратурата. През 1996 година в поне половината от прокурорските служби 88% от делата са завършили с осъдителна присъда, а за тежките престъпления този дял е бил средно 89%¹⁶⁴. Този висок процент осъдителни присъди обаче твърде вероятно се дължи на значителната дискреция, с която се ползват прокурорите в Съединените щати. Прокурорите по правило не завеждат дела, които нямат шанса да спечелят, а в процеса на договаряне на съдебно споразумение се елиминират почти напълно обвиненията, за които доказателствата могат да се окажат недостатъчни.

Много прокурори изглеждат заинтересовани да извършват оценка на работата на техните служби, но малцина са въвели конкретни процедури за това и са определили цели, въз основа на които да се оценява постигнатият напредък¹⁶⁵. Разработването на показатели за оценка на работата не е лесна задача, особено в институции като прокуратурата, в които резултатите не винаги са измерими. За разлика от щатските съдилища, които от 20 години насам разработват национални стандарти за оценка на дейността¹⁶⁶, прокурорските служби едва наскоро започнаха да полагат усилия в тази насока¹⁶⁷. В редица щати бе направена оценка на натовареността, за да се установи какви усилия реално са необходими за всички дейности, които извършват прокурорите, и да се разработят по-точни показатели за определяне на необходимия личен състав и за оценка на ефективността на различните прокурорски служби¹⁶⁸. Прокуратурите все

163 Прокурорската служба на окръг Марикопа е една от най-големите окръжни прокурорски служби в САЩ. Горепосочените статистически данни, сами за себе си, не показват дори дали личният състав на прокурорската служба е достатъчен и дали тя работи ефективно.

164 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

165 Данните от изследване, проведено в Минесота, показват, че през 1995 година около 55% от окръжните прокурори и 50% от градските прокурори са имали или са били в процес на разработване на неформални методи за оценка на работата. Само 3% от окръжните прокурори и нито един от градските са въвели конкретни процедури за наказателно преследване на леки престъпления, с ясно определени цели и задачи. Вж. Служба за правен одит на Минесота в бележка 38 по-горе.

166 Вж. Национален център на щатските съдилища, *Стандарти за оценка на дейността на първоинстанционните съдилища*, достъпни в интернет на адрес www.ncsconline.org/D_research/TCPS/index.html.

167 За наскоро предприетите инициативи за разработване на национални стандарти за оценка на ефективността на системата за младежко правосъдие, включително и за наказателното преследване на престъпления, извършени от непълнолетни, вж. Керън Харп, *На фокус: стандарти за оценка на ефективността на системата за младежко правосъдие. Национален демонстрационен проект*, In Re том 6 (2003), и Изследователски институт на американските прокурори, *Прокуратурата в 21-и век* (2004).

168 Такива оценки са правени например в Делавер, Джорджия, Мичиган, Северна Каролина и Тенеси. За повече подробности относно оценката на натовареността, вж. Хайке Грамкоу, в бележка 85 по-горе.

по-често се опитват да формулират конкретни цели като удовлетвореност на „потребителите“ и експедитивност и се стремят да измерват доколко те се постигат, прилагайки различни методи.

VII. Тенденции

Прокурорските служби в Съединените щати постоянно са изправени пред предизвикателството да отговарят адекватно на непрекъснато променящите се нужди на разнообразното американско общество. Те не само разработват редица специализирани програми, насочени към нуждите на конкретни групи от населението (и жертви на престъпления), но и се стремят да прилагат съвременни управленски подходи и технологии, които да им помагат да се справят по-добре.

Автоматизация. Технологиите играят все по-голяма роля за това прокурорските служби да се управляват добре, да работят ефективно и да осигуряват качествени и навременни услуги на своите „клиенти“. Все повече прокурорски служби ползват програмни продукти за управление на делата, имат електронна връзка с полицията, със съдилищата и с други институции в сектора на правосъдието, работят със софтуер за управление на файлове, който дава възможност за създаване и защитен обмен на мултимедийни файлове по отделните дела, и разполагат с програми за поддържане на архиви и с правен и справочен софтуер¹⁶⁹.

В много щати все още няма единни информационни системи за управление на делата или там, където ги има, те са с ограничени възможности, тъй като не се събират всички необходими данни или системите не са интегрирани. Много прокурорски служби обаче са подобрили своята ефективност благодарение на компютъризираното управление на делата¹⁷⁰.

Изграждането на система за управление на делата е свързано с изграждането на система за обмен на информация. Програмните продукти за управление на делата са разработени основно за да помагат на прокурорите да следят движението на делата в системата, да установяват на какъв етап от процеса се намира дадено дело и да определят какви действия трябва да бъдат предприети. Наличната в системите за управление на делата информация може да бъде от полза и при взимането на управленски решения (например при определяне на личния състав, при възлагане на дела и при изготвяне на бюджета). За да бъдат добре обосновани обаче, решенията относно цялостната политика и подхода по отделни случаи трябва да се основават на информация както за делата, така и за извършителите на престъпления. Най-пълни и всеобхватни данни,

169 Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

170 Вж. Служба за правен одит на Минесота в бележка 38 по-горе.

необходими за оперативната работа и за взимането на управленски решения, могат да бъдат осигурени, ако системата за управление на делата е интегрирана с базата данни за извършителите¹⁷¹.

В прокурорските служби, които ползват компютъризирани системи, стандартните писма, отчети и други документи се издават автоматично, без да е необходимо данните да се въвеждат повторно. Тези системи дават възможност също да се следи информацията за жертвите и свидетелите на престъпления и да се осъществява връзка по електронен път с други институции, което допринася за подобряване на ефективността.

Връзката с електронни бази данни за регистрираните престъпления и криминално проявени лица е от ключово значение при взимането на прокурорски решения. Преносими устройства като лаптопи и палм компютри осигуряват достъп до материали по отделни дела и до други правни документи дори в съдебната зала.

Новата роля на прокурорите. Моделът на наказателно преследване, ориентирано към общността, е важна стъпка към промяна на нагласите и ролята на прокуратурата чрез създаване на партньорства и предприемане на съвместни действия с общността и с други институции за решаване на конкретни проблеми.¹⁷² В Съединените щати моделът на наказателно преследване, ориентирано към общността, се прилага по различни начини. Подобно на подхода на полицейските органи при прилагане на модела „полицията в близост“, инициативите на прокурорските служби отразяват нуждите и очакванията на населението в районите, в които те работят. Някои прокурори децентрализират службите си, за да отговорят по-адекватно на специфичните нужди във всеки квартал. Други назначават специални прокурори в определени райони, които да работят в тясна връзка с гражданите и с други институции за координиране на действията за превенция на престъпността и решаване на конкретни проблеми на общността¹⁷³.

171 Отдел за младежко правосъдие и превенция на престъпленията сред непълнолетни, *Укрепване на капацитета на прокурорите за противодействие и превенция на младежката престъпност*, Бюлетин на Грантовата схема за подобряване на отчетността в системата за младежко правосъдие 1999. В Маями например съществува компютърна база данни за наказателните дела и криминално проявените лица, която непрекъснато се обновява и подобрява от 1993 година насам. Тя пести ценно време на служителите, тъй като позволява с натискането на един бутон да се открие местонахождението на различни архиви и материали по водените дела. В базата данни са въведени над 300 000 наказателни дела, които могат да бъдат заявявани по електронен път. За кратко описание на автоматизираната система за управление на делата, въведена в прокурорските служби на Мичиган, вж. <http://www.michiganprosecutor.org>.

172 През 2001 г., в 23% от прокурорските служби е имало назначени специални прокурори, които да се занимават с дейности, свързани с общността. 55% от прокуратурите са работили съвместно с общността за идентифициране на проблемни области. Вж. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

173 Хайке Грамкоу, *Наказателно преследване в интерес на общността в Съединените щати*, Европейски бюлетин за наказателна политика и криминологични изследвания, бр. 5, стр. 9-26 (1997). За допълнителна информация относно различните подходи към прилагане на модела на наказателно преследване, ориентирано към общността, в САЩ, вж. Дж. С. Голдкамп, J.S. Goldkamp, Ч. Айрънс-Ген и Д. Уейланд, *Стратегии в прилагането на модела на наказателно преследване, ориентирано към общността. Оценка на въздействието*, (2002).

Оценката на тези програми показва, че те допринасят за подобряване на удовлетвореността на гражданите от работата на прокуратурата, за намаляване на пресъпнатостта и за решаване на проблемите с обществения ред в целевите райони¹⁷⁴.

Помощ за жертвите и свидетелите на престъпления. Прокурорските служби, повече от всяка друга институция в областта на наказателното правосъдие, носят отговорност за разработването и прилагането на специализирани програми, които предоставят информация на жертвите и свидетелите на престъпления, помагат им по-ефективно да участват в съдебния процес и им осигуряват достъп до различни услуги. Прокурорите имат интерес да подпомагат участието на жертвите в наказателния процес и да се грижат за тяхното спокойствие. Едно наказателно дело бързо може да стигне до задънена улица, ако жертвите и свидетелите са разколебани заради недобро отношение към тях, не са склонни да свидетелстват или не искат да сътрудничат на правораздавателните органи¹⁷⁵.

Много прокурорски служби предлагат специализирани услуги за жертвите на престъпления в рамките на обичайната си дейност, вместо да ги отделят в специални програми или да ги делегират на други институции¹⁷⁶. Адвокатите изпълняват функциите на посредник между жертвата и прокурора, като улесняват комуникацията между тях и се грижат жертвите и свидетелите да се явят на съдебния процес, което пък дава възможност на прокурора да се съсредоточи върху изправянето на извършителите пред съд¹⁷⁷.

Приложение А

Извлечение от Наръчника на федералния прокурор http://www.usdoj.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title1/4mdoj.htm#1-4.320

1-4.000 СТАНДАРТИ ЗА ПОВЕДЕНИЕ

1-4.410 Ограничения, валидни за всички служители

Служителите на Министерството на правосъдието нямат право:

- А. Да използват служебното си положение или влиянието си, за да взимат страна или да въздействат върху резултата от избори (5 U.S.C. § 7323(a)(1)).
- Б. Да искат, приемат или получават дарения за политически кампании (5

¹⁷⁴ Вж. Голдкамп и др., *нак там*.

¹⁷⁵ Бюро за жертви на престъпления, *Правото на жертвата да говори – отговорността на нацията да слуша* (2001).

¹⁷⁶ През 2001 година 6% от прокурорските служби са имали щатен адвокат за работа с жертви и свидетели на престъпления. Бюро за статистика в областта на правосъдието в бележка 12 по-горе.

¹⁷⁷ Вж. Бюро за жертви на престъпления в бележка 176 по-горе.

U.S.C. § 7323(a)(2), с изключение на дарения за политически комитети с повече от един кандидати, направени от членове на федерални профсъюзни организации или на някои други профсъюзни организации, освен ако дарителят не е подчинен на лицето, получаващо дарението, и действието не представлява нарушение на буква Ж по-долу.

- В. Да искат, приемат или получават услуги, предоставени на доброволни начала от техни подчинени (5 C.F.R. § 734.303(d)).
- Г. Да позволяват официалните им титли да бъдат използвани в дейности за набиране на средства (5 C.F.R. § 734.303(c)).
- Д. Да бъдат номинирани и да се кандидатира за избираеми обществени длъжности в политически избори (5 U.S.C. § 7323(a)(3)), освен в някои населени места, в които се допуска служителите да участват в местни политически избори, но само като независими кандидати, и да получават, но не и да привличат активно дарения. Тези населени места за изброени в 5 C.F.R. § 733.107.
- Е. Да насърчават или да обезсърчават политическата дейност на лице, което е страна по какъвто и да било въпрос, поставен пред министерството (5 U.S.C. § 7323(a)(4)).
- Ж. Да участват в политически дейности (включително да носят политически значки), докато са на работа, докато се намират в правителствена сграда, докато носят униформа или отличителни знаци или докато ползват правителствен автомобил (5 U.S.C. § 7324(a)).
- З. Да правят дарения за политически кампании на техния работодател (18 U.S.C. 603).

1-4.420 Ограничения, валидни за лица на висши изпълнителни длъжности, за служители на Криминалния отдел и на ФБР и за всички лица на политически длъжности

Гореспоменатите длъжностни лица нямат право:

- А. Да разпространяват листовки, отпечатани от предизборния комитет на политически кандидат, от политическа партия или друга политическа структура.
- Б. Да изпълняват длъжност в политическа партия или в друга политическа структура, да членуват в национален, щатски или местен комитет на политическа партия или на друга политическа структура и да се кандидатира за такива длъжности.
- В. Да създават или реорганизируют политическа партия или друга политическа структура.
- Г. Да бъдат делегати или да представляват делегати в конгреси на политически партии.
- Д. Да отправят обръщения пред конгреси, предизборни събрания, митинги или други подобни прояви на политически партии или други политически структури в подкрепа или в опозиция на кандидат за политическа длъжност или за длъжност в политическа партия, ако обръщението се отправя по уговорка с определен кандидат, политическа партия или друга политическа структура.

- Е. Да организират, да продават билети, да рекламират или активно да участват в прояви за набиране на средства за кандидат за политическа длъжност или за длъжност в политическа партия или в друга политическа структура.
- Ж. Да агитират гласоподавателите в подкрепа или в опозиция на кандидат за политическа длъжност или за длъжност в политическа партия, ако агитацията се провежда по уговорка с определен кандидат, политическа партия или друга политическа структура.
- З. Да се явяват в подкрепа или в опозиция на кандидат за политическа длъжност или за длъжност в политическа партия в политически реклами, радио- и телевизионни предавания, предизборни брошури или други подобни материали, ако това се прави по уговорка с определен кандидат, политическа партия или друга политическа структура.
- И. Да стават инициатори или да разпространява подписка за номиниране на кандидат на политическа партия.
- Й. Да бъдат членове на избирателна комисия, преброители, наблюдатели или друго длъжностно лице с подобни функции в избирателни секции по уговорка с политическа партия, друга политическа структура или партиен кандидат за политическа длъжност.
- К. Да превозват гласоподаватели до избирателни секции по уговорка с политическа партия, друга политическа структура или партиен кандидат за политическа длъжност.
- Л. Да участват в местни избори за политически длъжности като кандидати на политическа партия, дори в населените места, посочени в 5 C.F.R. § 733.107, в които други служители на Министерството на правосъдието могат да се кандидатират на избори. Длъжностните лица по този член, с изключение на назначените от президента по препоръка и със съгласието на Сената, имат право да участват като независими кандидати в политически избори за местни длъжности в общини или други административни подразделения. Виж 5 C.F.R. 733.105(b) и (c)(1).

Ограниченията, описани в буква А до Л по-горе, са валидни само за лица на висши изпълнителни длъжности, за служители на Криминалния отдел и на ФБР и за всички лица на политически длъжности и не важат за останалите служители на Министерството на правосъдието.

1-4.430 Допустими дейности

Всички служители имат право:

- А. Да се регистрират като избиратели и да гласуват в избори.
- Б. Да изразяват в лично качество мнение за политически субекти и кандидати в рамките на частното си обкръжение, а също и публично, стига да не се престъпват посочените по-горе ограничения.
- В. Да носят емблеми, стикери, баджове или значки на политически партии в ситуации, които не са свързани с изпълнението на служебните им задължения. Тази разпоредба не важи за лицата по член 1-4.420 по-горе.

- Г. Да участват в дейности с непартиен характер, организирани от граждански, общностни, социални, профсъюзни, професионални или други подобни организации.
- Д. Да членуват в политически партии или в други политически структури и да участват в техните дейности доколкото не се престъпват посочените по-горе ограничения.
- Е. Да се подписват в политическа подписка в лично качество.
- Ж. Да правят дарения за политически партии и организации, освен ако те не са в полза на федерален служител.
- З. Да участват активно като кандидати или като поддръжници на кандидати в избори с непартиен и неполитически характер.
- И. Да изразяват мнение по политически въпроси, които не се свързват с конкретна политическа партия, като промени в Конституцията, референдуми, общински наредби или други подобни.
- Й. Да участват в избирателни комисии като членове, преброители или други подобни за изпълнението на задължения с непартиен характер съгласно действащото щатско или местно законодателство и при спазване на гореописаното ограничение някои длъжностни лица да не извършват такъв род дейности по уговорка с политически субекти.
- К. Да участват свободно в други обществени дейности, освен забранените от закона, по начин, който не накърнява съществено ефективността и авторитета им като служители или безпристрастността, ефективността и авторитета на институцията, в която работят.

1-4.440 Препоръки от политически фигури

Наред с други забрани и ограничения за определени политически дейности Законът „Хач“ забранява също членовете на комисии за подбор на кандидати и други лица, участващи в подбора или назначаването на кандидати в конкурси за федерални длъжности, да получават и да разглеждат препоръки за определени кандидати, изпратени от сенатори или членове на Камарата на представителите, освен ако те не засягат личността или местожителството на кандидата и не се основават на лични впечатления или документи на изпращача. Федералните прокурорски служби не са длъжни да връщат препоръки на изпращача, дори когато те не отговарят на гореспоменатите изисквания. Допълнителни насоки по този въпрос могат да бъдат получени от Правния отдел на Изпълнителния секретариат на прокуратурите на Съединените щати.

Екип на проекта

Биографии

Антон Гиргинов е прокурор във Върховна касационна прокуратура. Той наблюдава досъдебните разследвания, свързани с различни наказателни престъпления, и участва в международни съдебни сътрудничества по наказателни въпроси. Работил е за ООН като международен прокурор в Източен Тимор и като главен международен експерт в Косово. След завършване на висшето си образование в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ защитава докторска степен, след което става доцент, а после и професор по наказателно право. Преподава в Пловдивския и в Югозападния университет в Благоевград. Антон Гиргинов е автор на повече от 90 научни публикации в сферата на наказателното право, от които 11 книги.

Антон дьо Плеси е ръководител на Международната наказателна програма в Института за изследвания на сигурността в Южна Африка. До февруари 2008 г. е бил експерт по предотвратяване на тероризма към Отдел Превенция на тероризма в Службата за наркотици и престъпления на ООН във Виена. Заемайки тези постове, той е редовен коментатор в местни и международни електронни и печатни медии. Работил е като висш прокурор в Южноафриканската национална прокуратура. През 2002 г. е назначен като държавен адвокат и ръководител на Звеното за сексуални престъпления към Националната прокуратура. Автор е на многобройни публикации и е участвал в редица проекти и международни конференции. Член е на много редакторски комисии, консултативни съвети и настоятелства. Има следните степени: В-Juris, бакалавърска и магистърска по наказателно право и права на човека.

Бари Хенкок е адвокат (солиситър) към Върховния съд на правораздаването, Великобритания. Той е прокурор до 1990 г., когато става ръководител на отдел Личен състав и обучение към Кралската прокурорска служба. През 1996 г. участва в създаването на новия инспекторат към Кралската прокурорска служба и е назначен като старши инспектор. Участва и в създаването на Международната асоциация на прокурорите (МАП) и е назначен като неин главен съветник през 1998 г. Отговаря за международни конференции, изработването на документите и координирането на дейността на МАП. Оттегля се от този пост през 2007 г. Бил е редактор на Наръчника на прокурорските служби на МАП, на бюлетина и електронното списание, както и съредактор на Наръчника за прокурори по

права на човека на МАП, който се превежда на шест езика. В периода 2003-2006 г. работи в Института за напреднали правни изследвания към Университета в Лондон. Член е на Управителния съвет на Прокурорската служба в Северна Ирландия и в Обединеното кралство.

Белинда Купър е старши изследовател в Института за световна политика в Ню Йорк и преподавател в Програмата за световни въпроси на Университета в Ню Йорк. Преподава права на човека, международно право и правораздаване на прехода. Редактор е на книгата „Военни престъпления: завещанието на Нюрнберг“, която изследва връзките между Нюрнбергския трибунал и съвременните международни съдилища. В периода 1987-1994 г. живее в Берлин и се връща отново там през 2002 г. като изследовател в Американската академия. Участва в правозащитни мисии и е съавтор на доклади за вътрешни насилия в Армения, Узбекистан и Танзания. Автор е на многобройни публикации на немски и на английски език, включително и за Ню Йорк Таймс, Нюзуик, Списание за световна политика и др. Преводач е на немски научни издания, както и на учебник по международно наказателно право. Учи история в Колежа Йейл и получава научна степен от Правния университет в Йейл.

Вернер Рот учи право в университетите във Франкфурт, Виена и Майнц. От 1964 г. е прокурор в провинция Хесен, първоначално отговаря за наказателното преследване на нацистките престъпления, а впоследствие за организацията на прокурорските служби. В периода 1979-2001 ръководи прокуратурата във Висбаден. След пенсионирането си работи като адвокат във Франкфурт. Участвал е в създаването на Международната асоциация на прокурорите. Преподава на съдии и прокурори от Източна Европа и Китай.

Даниела Кавалини е адвокат и изследовател в Центъра за съдебни изследвания към Университета в Болоня, Италия. Направила е няколко проучвания за статута на съдиите и прокурорите в Италия и е участвала в редица изследователски проекти за съдебните системи (напр. „Назначаване, професионална оценка и кариера на съдиите и прокурорите в Австрия, Германия, Франция, Холандия, Италия и Испания“, ръководен от проф. Ди Федерико). Интересите ѝ са в следните области: реформа на дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите в Италия, статут и дисциплинарна отговорност на мировите съдии в Италия, структура и системна отговорност на мировите съдии в Италия, структура и системна отговорност на мировите съдии в Италия, структура и системна отговорност на мировите съдии в Италия, структура и системна отговорност на мировите съдии в Италия. Автор е на редица публикации в тези сфери.

Джеймс Лакнър е прокурор в прокурорската служба на окръг Минесота, САЩ, от 25 години. Разследвал е широк кръг от наказателни дела. Завършва правното си образование през 1978 г. в Северозападния универ-

ситет по право. Участва в този проект с лично мнение, с което не обвързва нито Министерство на правосъдието, нито прокуратурата.

Джузепе Ди Федерико е почетен професор по право в Университета в Болоня, Италия. Той е директор на Института за съдебни системи на Националния изследователски съвет (www.irsig.cnr.it). Бил е член на Висшия съвет на магистратурата. Автор е на множество книги и статии в областта на съдебните системи в демократичните страни. Има богат опит като консултант по съдебна реформа в редица държави: Централна и Източна Европа, Русия, Южна Америка и Югоизточна Азия. Извършва по-голямата част от тази дейност с подкрепата на международни организации като Световната банка, Програма за развитие на ООН и др.

Проф. Екатерина Трендафилова е съдия в Международния наказателен съд за период от девет години. Тя има голям опит в сферата на наказателното, наказателно-процесуалното и международното наказателно право. С получаването на докторската си степен през 1984 г. започва да работи като преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Експерт е и по права на човека. Член на Съюза на юристите в България и Съюза на учените в България. През 1995 г. става член на Адвокатската колегия. Била е председател на работната група за промяна на наказателно-процесуалния кодекс в съответствие с европейските и международни стандарти за ефективно правораздаване и защита на човешките права (1998-1999). Била е заместник окръжен прокурор в Софийския окръжен съд (1985-1989) и представител на България в Комисията за престъпления и наказателно правосъдие към ООН (1992-1994). Била е и председател на Наказателното звено в Съвета по законодателство към Народното събрание. Автор е на редица български и чужди публикации в сферата на правата на човека, международното наказателно право и наказателния процес.

Ендре Бош работи от 40 години в Главната прокуратура в Будапеща. През 1976 г. получава докторска степен и през 1979 г. е назначен за заместник-ръководител на Главната прокуратура в Будапеща. През 1990 г. става главен прокурор. Той е един от основателите на Международната асоциация на прокурорите и е неин заместник-председател в периода 1995-1998 г. В периода 2002-2004 г. става съветник на министъра на правосъдието. Преподавател е по наказателно право в университетите в Будапеща и в Печ, бил е ръководител на департамента по криминалистика в Унгарската полицейска академия и директор на Института за наказателно и наказателно-процесуално право към юридическия факултет в Университета Кароли Гаспар, Унгария. Участвал е в изработването на унгарския наказателен (1973-1978) и наказателно-процесуален кодекс (1990-1998). Автор е на редица публикации в областта на наказателно право и наказателния процес.

Йоаким Херман е почетен професор по право в Правния факултет на Университета в Аугсбург, Германия. Бил е гост професор по право в Университета в Мичиган, Чикаго, Виргиния, Калифорния, Университета Питсбърг, Пекин, Токио и Южна Африка. Основните му научни интереси и публикации са в сферата на наказателното и наказателно-процесуалното право, сравнителни изследвания на правните системи, най-вече характеристиките на континенталното и англо-саксонското право, социалистическото, ислямското, китайското и японското право.

Йонко Грозев е адвокат и от 2005 г. програмен директор в Центъра за либерални стратегии. В периода 1995-2005 г. ръководи Програмата за правна защита в Български хелзински комитет. Има множество спечелени дела пред Европейския съд по права на човека в Страсбург в областта на правото на живот, забрана за насилие, справедлив процес, свобода на словото, религиите и сдружаването и забрана за дискриминация на етническа основа. Той участва активно в изследвания и застъпнически кампании за подобряване на съдебната система в България. Участва в обучения на адвокати от Централна и Източна Европа за съдебния процес пред Съда по правата на човека в Страсбург. Завършил е Харвардския правен университет.

Кароли Бард ръководи Програмата за човешки права към Централноевропейския университет, Будапеща. Завършва висшето си образование в правния факултет на Университета Eötvös Loránd в Будапеща. В периода 1990-1997 г. е заместник-министър, а впоследствие и заместник държавен секретар в Министерството на правосъдието в Унгария. Член е на управителния съвет на Европейския институт за превенция и контрол на престъпността към ООН. В момента е заместник ректор на департамента, който отговаря за отношенията между Унгария и Европейския съюз в Централноевропейския университет.

Кристиан Риго е директор на Центъра за правни изследвания, Чили и преподавател в Правния университет Диего Порталес в Сантяго. Той е прокурор и завършва висшето си образование в Чилийския университет. Получава магистърска степен от Университета в Уисконсин. В периода 1995-1996 г. е съветник в Министерството на правосъдието и участва активно в обсъжданията за наказателно-процесуалната реформа. По предложение на Министерството на правосъдието той става експерт по проекта за реформа на правосъдието за малолетни и непълнолетни. Съветвал е множество проекти за съдебна реформа в Уругвай, Парагвай, Венецуела, Панама и Ел Салвадор.

Мартин Шонтайх е старши сътрудник към Национална наказателноправна програма на програма Отворено общество Правна инициатива, Инсти-

тут Отворено общество, Ню Йорк. Преди това е работил в Института за изследвания на сигурността в Южна Африка. Работил е също така и в Института за расови отношения, където участва в политически застъпнически кампании и изследвания, свързани с наказателното правосъдие и гражданските свободи в Южна Африка.

Мирна Горански е заместник прокурор в Главната прокуратура на Буенос Айрес, Аржентина, където отговаря за реструктурирането на прокурорските служби и въвеждането на децентрализирани форми на управление. Работила е по проект за организацията на прокурорските служби в Аржентина, Чили и САЩ, чиято цел е изработването на препоръки за по-ефективно функциониране в съответствие с международните стандарти в областта на човешките права. Автор е на редица статии в сферата на правораздаването, наказателно и наказателно-процесуалното право и права на човека.

Рада Смедовска е експерт по правни изследвания във Фондация РискМонитор (www.riskmonitor.bg). Завършила е право, магистърска степен, в Университета по право и политически науки в Клермон-Феран, Франция. В периода 2002-2007 работи като координатор в Правната програма на Институт „Отворено общество“ – София. Професионалните ѝ интереси са в сферата на конституционната и съдебната реформа, специализирани органи за разследване на организирана престъпност, демократичен контрол върху службите за сигурност. Автор е на публикации на български и френски език в областта на конституционната политика, съдебната реформа и реформа в сектора за сигурност.

Робърт М. А. Джонсън е окръжен прокурор на Анока от 1983 г. Той е бивш председател на Националната окръжна асоциация на прокурорите. Член е на Американската асоциация на адвокатите и бивш председател на нейното наказателно звено. Съветник е на Американския правен институт. Бил е ръководител на работната група на щата Минесота за финансови престъпления, както и член на борда на Асоциацията на адвокатите и председател на Окръжната асоциация на прокурорите в Минесота и на Асоциацията на адвокатите в Анока. Завършил е Правния университет в Минесота през 1968 г.

Тод Фогелсън е старши изследовател в Kennedy School of Government и координатор на работната среща за съдебните системи на Програмата за политика и управление на наказателното правосъдие (www.ksg.harvard.edu/criminaljustice). Основните му изследователски интереси са в сферата на чуждата практика относно арестите и предварителното задържане и усилията на правителствените агенции в осигуряването на обществена си-

гурност и правосъдие. Преди да се включи в програмата на Харвард, той е работил в Институт за правосъдие Вира, Ню Йорк (www.vera.org). Преди това е бил преподавател по политически науки в Университета в Канзас. Съавтор е на книгата „Съдилища и преход в Русия: предизвикателствата на съдебната реформа“, Westview, 2000 и на „Престъпления, наказателно правосъдие и криминология в Украйна“, National Institute of Justice, 2001. Има бакалавърска степен по руски език и икономика от Bowdoin College и магистърска и докторска степен по политически науки от Университета в Торонто. Член е на Управителния съвет на фондация РискМонитор, българска неправителствена организация, която изследва публичните политики за борба с организираната престъпност и корупцията. Владее руски и испански език.

Франсоа Фалети е „главен адвокат“ във Върховния касационен съд и национален представител в Евроджъст. Има 30 годишен опит като прокурор. В периода 1993-1996 г. работи в Министерство на правосъдието като директор на Дирекция по наказателни въпроси и помилвания. След това е назначен за главен прокурор към Апелативния съд в Лион, Франция до 2004 г. Докато работи в Министерство на правосъдието, участва в изработването на много закони, свързани с икономически и финансови престъпления, както и в изготвянето на нов наказателен кодекс (1994 г.). Бил е експерт по редица международни проекти на Съвета на Европа, на ЕС и на ООН и е участвал в дейността на много прокурорски организации на европейско и международно ниво. Председател е на Международната асоциация на прокурорите. Преподава наказателно право. Автор е на множество статии и книги по международно и наказателно право.

Хайке Грамкоу има над 20-годишен опит в работа със съдилища, прокурори и полиция на международно ниво. Нейният основен интерес е в управлението на съдебните системи. Има богат опит в управлението на проекти за реформа на съдебната система, в предоставянето на техническа помощ и обучение в тази област. Ръководила е редица международни проекти и оценки на съдебните системи в различни страни като Египет, Индонезия, Монголия, Нигерия, Сърбия, Обединените арабски емирства и др. Преди да се присъедини към Световната банка във Вашингтон като старши съветник в началото на 2008 г., тя е била заместник-директор на Международните програми на Националния център на щатските съдилища. В периода 1997-2000 г. тя е директор на Американския прокурорски изследователски институт, в който ръководи прокурорски проекти, свързани с обучение, одит на прокурорски дейности, програмни оценки и др. Преди това е работила за американски изследователски и консултантски фирми, изследващи организацията на съдебните системи. Водила е курсове по международно наказателно право в Американския университет във Вашингтон. Има множество публикации в САЩ и чужбина.

ИНСТИТУТ

„ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“ – София

Ул. „Солунска“ 56

София 1000

Тел.: (+359 2) 930 66 19

Факс: (+359 2) 951 63 48

www.osi.bg

ПРАВΟΣЪДИЕ

Настоящото издание представя сравнително-правно изследване на прокурорските институции в девет различни страни. Основната цел на сравнителния анализ е да се идентифицират международните стандарти и добри практики по отношение на отчетността, ефективността и независимостта на прокурорските служби. Изследването може да насочи и обогати националните дебати в страните, в които прокуратурата се нуждае от промени.

През последните двадесет години се наблюдават значителни промени в наказателното производство и държавното обвинение в много страни по света. Докладите, включени в това издание, донякъде имат за цел да разгледат някои значими прояви в рамките на тази тенденция. Деветте държави, предмет на изследването, представят широка гама от практики и подходи за организация на прокуратурата. Фокусът обаче е поставен върху поуките от предприетите реформи в демократичните страни и предизвикателствата, пред които са изправени държавите в преход в изграждането на собствена прокурорска институция.

Докладите за отделните страни показват, че е невъзможно да съществува универсален модел за независимост и отчетност на прокуратурата. Следователно при осъществяването на конкретна реформа политиците могат да избират между широка гама от модели. Те обаче трябва да се съобразяват с един важен резултат от сравнителния преглед, а именно, че заимстването на привидно успешните елементи от една реформа може да не доведе до желаните последици.

ПООЩРЯВАНЕ
НА ОТЧЕТНОСТТА, НЕЗАВИСИМОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА
НА ПРОКУРОРСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

Сравнително-правно изследване

Институт „Отворено общество“ – София
София 1000, ул. Солунска 56
тел.: (02) 930 66 19, факс: (02) 951 63 48
<http://www.osi.bg>

ISBN 978-954-9828-53-5