



СТРАТЕГИИ

ЗА УКРЕПВАНЕ КАПАЦИТЕТА НА

ПРОКУРАТУРАТА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ

София

2005

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Укрепване капацитета на прокуратурата в България”, осъществяван с финансовата подкрепа на посолството на Великобритания в България. Публикацията отразява мненията на участниците в експертната кръгла маса “Разработване на стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България”, проведена на 16 декември 2004 година в София.



Асоциация “Прозрачност без граници”

**Противодействие на корупцията и съдебната система:
Стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата за
противодействие на корупцията в България**

ISBN 954-91449-9-2

Съставител: Ваня Кашукеева – Нушева
Редактор: Катя Христова – Вълчева



STRATEGIES

FOR CAPACITY BUILDING OF THE

NATIONAL PROSECUTION OFFICE IN THE

CONTEXT OF CURBING CORRUPTION

IN BULGARIA

Sofia

2005

This publication was made possible through support provided by the Global Opportunity Fund, British Embassy in Sofia. It is result of the “Building Capacity of the National Prosecution Office in the Context of Curbing”. The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessary reflect the views of Transparency International – Bulgaria and the British Embassy in Sofia. This publication expresses the opinion of the participants in the National Expert Round Table “Developing of the Strategies for Capacity Building of the National Prosecution Office in the Context of Curbing Corruption in Bulgaria”, which took place on December, 16, 2004 in Sredetz Ball Room of Sheraton Hotel, Sofia.



Transparency International – Bulgaria

**Curbing Corruption and Judicial System:
Strategies for Capacity Building of the National Prosecution Office in the
Context of Curbing Corruption in Bulgaria**

ISBN 954-91449-9-2

Compiler: Vanya Kashukeeva – Nusheva
Editor: Katia Hristova – Valtcheva

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Предизвикателства пред прокуратурата при противодействие на корупцията в България – резултати от социологическите изследвания на Асоциация “Прозрачност без граници” – д-р Антоний Гълъбов	7
II. Дефицити в българското антикорупционно законодателство и практиката по неговото приложение – д-р Иво Христов	19
III. Основни стратегически подходи при разработване на стратегии за повишаване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията – д-р Даниел Смилов	29
IV. Основни насоки на дейности и мерки за реализиране на Стратегия за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в Република България – Георги Кювлиев	39
V. Повишаване на общественото доверие към прокуратурата със средствата на комуникационната стратегия – Мариана Борисова	55
VI. Елементи на комуникационната стратегия на прокуратурата на Република България – Антоний Гълъбов	67
VII. Комуникацията на прокуратурата с медиите – гледната точка на журналиста – Ренета Николова	77
VIII. Дискусия от проведената експертна кръгла маса “Разработване на стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България”	87
IX. Приложения – резултати от проведените социологически изследвания	105

TABLE OF CONTENTS

I. Challenges for the Prosecution Office in Combating Corruption in Bulgaria – Results of the Sociological Surveys Conducted by Transparency International – Bulgaria – <i>Dr. Antoniy Galabov</i>	15
II. Deficiencies of Bulgarian Anti-Corruption Legislation and the Practice of Its Implementation – <i>Dr. Ivo Hristov</i>	25
III. Fundamental Strategic Approaches to the Development of Anti-Corruption Prosecution Office Capacity-Building Strategies – <i>Dr. Daniel Smilov</i>	35
IV. Main Work Streams and Measures for the Implementation of the Strategy for Capacity Building of the Prosecution Office in Combating Corruption in the Republic of Bulgaria – <i>Gheorghii Kiuvliev</i>	51
V. Raising Public Confidence in the Prosecution Office by Means of a Communication Strategy – <i>Mariana Borissova</i>	65
VI. Elements in the Communication Strategy of the Prosecution Office of the Republic of Bulgaria – <i>Antoniy Galabov</i>	73
VII. Communication of the Prosecution Office with the Media – a Journalist Perspective – <i>Reneta Nikolova</i>	85
VIII. Discussions from the Expert Round Table “Developing of the Strategies for Capacity Building of the National Prosecution Office in the Context of Curbing Corruption in Bulgaria”	87
IX. Appendixes – Results of the Sociological Surveys	113

Предизвикателства пред прокуратурата при противодействие на корупцията в България – резултати от социологическите изследвания на Асоциация “Прозрачност без граници”

Д-р Антоний Гълъбов *

Проведените социологически изследвания в рамките на този проект се различават от онова, на което обикновено сме свидетели – те не са проучвания на общественото мнение, не са опит да се прецени колко процента нагоре и колко процента надолу се движат нечий рейтинг. Онези от вас, които участваха на пролетната среща тук знаят, че тогава беше проведено първото изследване, което работно наричаме входно интервю. След малко ще представя някои от неговите резултати. Целта ни беше представители на 10-те прокуратури да отразят мнението си по този въпросник. Така че, от гледна точка на принципи и правила в социологията тези данни са представителна за избраните десет прокуратури. С други думи, тези резултати в рамките на състава на десетте прокуратури ни дават достатъчно надеждна информация, на базата на която можем да направим изводи.

Другото изследване, което започна във втората половина на май и продължава и в настоящия момент, се състои в наблюдение на масовия печат, по-конкретно на най-тиражните издания. Целта на това наблюдение, което се реализира по метода на контент-анализ или анализ на съдържанието – това е социологическа методика, която се прилага в подобни случаи и има за цел да види по какъв начин стои публичният образ на прокуратурата в масовия български печат. Преди всичко в какъв контекст се коментира образа на прокуратурата, в какво отношение спрямо някакъв тип информация за корупционни престъпления бива спомената институцията, какво е равнището на персонификация на отношението към прокуратурата. С други думи, един анализ на това как изглежда в публичния печат масовия образ на прокуратурата.

Третото изследване, за което предполагам, че повечето от вас, с които имахме възможност да се видим, знаят, бяха разговори и експертни интервюта с окръжните прокурори в извънстоличните прокуратури. Целта на това интервю беше да откروим спецификата в общата картина, тъй като предварителната ни хипотеза беше, че

* Доктор по социология, Институт по социология, БАН.

независимо от наличието на някакви общи проблеми, отделните окръжни прокуратури имат специфичен опит и специфичен тип трудности, които възникват в работата и с координацията им с дейността с другите институции. Като че ли едно от най-отчетливите регистрирани различия беше от гледна точка на ефективната комуникация и координация с дейността на данъчна администрация, на митнически служби и така нататък, в зависимост от разположението на прокуратурата и, респективно, от равнището на риск за реализиране на определен тип корупционни престъпления.

Следващият изследователски метод, който ще приложим (по него дискутирахме дълго) е един вид мониторинг. Първоначалната идея и самият принцип на мониторинга предполагаха да имаме възможност да наблюдаваме актуално развитието на един случай. Много добре знаете, че нито НПК, нито самият характер на институцията прокуратура позволява подобен тип директно наблюдение. Точно затова стигнахме до един вариант на изключително формално организиран въпросник, който един от прокурорите в окръжните прокуратури ще попълва по конкретен корупционен казус, така че в края на изследването да имаме десет описания на казуси – без никаква конкретна информация, която би могла да подложи на съмнение работата по съответния случай, а чисто формалните показатели за това, кога е започнато разследването, били ли са необходими допълнителни експертизи, необходимо ли е било връщане обратно за доразследване и така нататък. Така ще имаме възможност през пролетта на 2005 година да идентифицираме едни и същи места, в които развитието на предварителното следствие показва някакъв тип проблеми; ще можем да определим има ли една и съща фаза, в която подготовката на обвинението в подобен тип престъпление се среща с някакъв тип трудности. Разбира се, в заключителната фаза на работата ни отново ще се опитаме по този начин, както и при входното интервю, да регистрираме степента, в която сме успели да бъдем полезни. Така че, това е най-общо социологическият инструментариум на този проект. Както виждате, той наистина няма нищо общо с това, което масово се приема за социология в България, но аз твърдя, че това е много по-близо до истинската социология.

Имахме шанса, едновременно с началото на нашия проект, Националният център за изучаване на общественото мнение да публикува данни от представително изследване на пълнолетното население в страната и 144 интервюта с говорители на прокуратурата. Резултатите от това изследване са достъпни на страницата на НЦИОМ. Всеки от вас би могъл да ги види, поради това няма да навлизам в детайли, но те очертават най-общо полето, върху което ще говорим и

във втория панел на днешната кръгла маса – очертават се значими разминавания в очакванията на общественото мнение и в гледните точки на говорителите по редица проблеми. Точно затова, тъй като най-общо полето е относително ясно дефинирано, искам да започнем с нещата, които пораждат съгласие, както в рамките на професионалната общност, така и според общественото мнение. Искам да ви представя някои резултати от входното ни интервю.

Зададохме една серия от въпроси, в които по различен начин се опитвахме да разберем къде, според практиката на прокурорите от окръжните прокуратури, възникват проблеми, свързани с изработването на доказателства и внасянето на обвинения по дела за корупционни престъпления. Както виждате, с най-голям относителен дял е отговорът, свързан с неадекватната законова база. Това със сигурност изгражда много сериозен обхват на съгласие в професионалната общност. Имаме всички основания да смятаме, тъй като имаме и откритите отговори (получени при попълването на ръка от вас), че в различната си практика всеки от прокурорите, работещ по такъв тип престъпления, се сблъсква с различни несъвършенства в законовата уредба. Това означава, че като цяло съществува съгласие, че това е едно от необходимите неща, които трябва да се направят, че е необходима законодателна реформа или най-малкото – съответни законодателни корекции, които да облекчат работата и, респективно, да повишат капацитета на прокуратурата.

Втората зона на съгласие е незадоволителното качество на предварителното разследване. Тук, както виждате, формулировката е изключително широка. Именно затова аз съм сигурен, че по различни причини, постигайки до различен конкретен опит в работата си, хората, които са посочили това като често срещан проблем, имат своите аргументи. Но това вече предполага не толкова и не единствено законодателни промени – оттук нататък вече навлизаме в друг формат, в друго пространство, където е напълно възможно да постигнем повишаване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията, без това обезателно да преминава пред законодателни промени.

Третата оценка, около която имаме основания да твърдим, че има генерирано съгласие (повече от 50 % от участниците в анкетата са посочили този отговор) е недостатъчната обществена подкрепа. В разговорите ми с ваши колеги имах възможност многократно да се убедя, че това е сериозен проблем. Това е сериозен проблем не толкова защото общественото мнение не обича прокурорите (имам чувството, че навсякъде по света е така – повече или по-малко институцията, която преследва престъпленията, не е обичана). Проблемът е в друго – че при ниско обществено доверие, при ниска готовност за обществена

подкрепя много често обвинението няма възможност да докаже по безспорен начин тезата си. Тоест, при липсата на съгласие от страна на хората и при липса на готовност да сигнализируют за прояви на корупция и да поддържат показанията си в съдебния процес, очевидно това е реален проблем.

Следващата таблица продължава да конкретизира полето относно капацитета за противодействие на корупцията. Зададеният въпрос е следният: “В коя фаза от процеса на подготовка на обвинението по дела за корупция възникват най-често трудности?” При този процесуален въпрос най-често се изтъкват проблеми при установяване на годността на доказателствата. Това е зона на много широко съгласие, независимо от много различната и разнородна практика в отделните прокуратури. Очевидно е, че в тази сфера има много неща, които трябва да бъдат направени и проведените интервюта ме убедиха до голяма степен, че това е въпрос и на законодателна промяна, но и не само на това.

Аз държа да откроявам на всяко равнище възможностите, които не преминават само и единствено през промени в законовата база. Има решения на проблеми, които биха могли да бъдат постигнати и в рамките на съществуващата законова база. Пред нас, например, е инструкцията, която главният прокурор, министърът на вътрешните работи и ръководителят на Националната следствена служба по същество създадоха като практика и подпомогнаха преодоляването на проблема без промяна, която да преминава през процедурите на Народното събрание.

От гледна точка на предложените други възможни отговори в анкетата, по останалите части няма подобно съгласие. Няма единно разбиране, че проблеми възникват от необходимостта от връщане на случая в следствието, нито по определянето на характера на престъпното деяние, нито при изграждането на аргументите на обвинението. С други думи, по останалите позиции имаме много по-ниска зона на съгласие и по-нисък обхват на консенсус. Ако продължим още по-нататък в разглеждането на данните (вие разполагате с данните в пакета от материали, който е пред вас) ще забележите следния въпрос: “Какво, според Вас, би могло да повиши капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията?”. Това е един обобщаващ въпрос, с който в самото начало искахме да се ориентираме за мнението на вашите колеги. Тук с най-съществен принос е изтъкнатата необходимостта от подобряването на съществуващата законова база. Тоест, тук отново много ясно се откроява съществуващото мнение, че има законодателен проблем.

По-нататък в изследването има и други елементи, които са посочени като важни – повишаването на общественото доверие (това означава, че има достатъчно “уплътнена” теза около тези две позиции) и повишаването на образованието и квалификацията. Последните две посочени мнения също се оказват зона на съгласие в професионалната среда, която позволява реално да се предприемат възможни стъпки в последствие.

Дотук имаме възможност да оценим онова, което изгражда не само нашата представа за капацитет, не само определянето на ситуацията, в която се намираме, но и готовността на професионалната общност в момента да инициира и реализира определени промени. Именно затова ми се струва, че е важно да кажа няколко думи за това, което определям като капацитет за противодействие на корупцията. Напълно очевидно е, че в самото начало има ограничения, които трябва да бъдат разбрани добре.

Очевидно е, че не става дума за корупцията въобще, за корупцията така, както я възприема социологът или икономистът – става дума само и единствено за онези текстове, които съществуват в Наказателния кодекс и които дефинират престъплението “корупция”. Това е едно съществено ограничение, защото, ако се опитваме да мислим повишаването на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията като общо понятие, тогава със сигурност имаме много тежка работа, която е много трудно да бъде свършена.

Когато говорим за капацитет, аз разделям това понятие на две части. Капацитетът не е само административен, а отразява общия потенциал на съществуващата в момента система да се справя ефективно с корупционни престъпления. На първо място, той включва щатния състав – тоест хората, които работят в прокуратурата, техният брой и тяхното време и възможности да реагират на това, което се случва. Това, че на много места като че ли времето на прокурорите не достига, че имат твърде много ангажменти, стеснява практически възможностите му да се задълбочи в работата му по отделни случаи. От друга страна, това е материалната база. Напълно очевидно е, че съществуващата материална база представлява част от капацитета, който е необходим, за да имаме ефективно противодействие на корупцията. Тук, според мен, е изключително важен акцентът, свързан с информацията – начинът, по който тя се съхранява, както и достъпът до информация в работата на прокуратурата. През пролетта на тази година, когато се проведе предишната ни среща, все още не беше отпаднала забраната за достъп до данъчна информация. Сега това е факт, но все още подобен тип ограничения стоят пред банковата информация.

Целият този спектър от въпроси, свързани с информацията, с която разполага прокуратурата, за информацията, чрез която е в състояние да изгражда своите аргументи и информацията, която ѝ е необходима, за да може да поддържа ефективно обвинението в своята работа.

Като частен случай на всичко това стои въпросът за съхранението на информацията и за нейния трансфер – всичко това, което засяга електронните мрежи, електронните системи, равнището, на което в различните прокуратури има възможност да бъдат използвани новите информационни и комуникационни средства – по-конкретно, съоръженост със компютри, степен на обвързаност със съответна инфраструктура между различните звена, които събират и съхраняват информация. Това са много неща, които предстои да се случат и които Асоциация “Прозрачност без граници” имаше възможност да види и от гледна точка на окръжния съд. Окръжният съд в Благоевград е даван като пример за степен на изграденост на автоматичната система за управление на делата и, респективно, за пример на вече съществуваща електронна връзка на Окръжна прокуратура – Благоевград със Окръжния съд. В това отношение различните окръжни прокуратури се намират на различна дистанция от изискванията за обмен на информация и обезпеченост с информационни продукти.

Всичко това изгражда един общ капацитет, но от получените резултати, които представих преди малко, имаме основание да говорим за специфичен капацитет за противодействие на корупцията. Този специфичен капацитет предполага определена степен на специализация и професионализация на прокурорите, които специално да разследват корупционни престъпления. Това е онзи принцип на специализация и на концентрация на практически опит, знания и умения в тази сфера, който също ще се окаже много важно средство за повишаване капацитета на прокуратурата. Тук, разбира се, имат място всички форми на обучение и форми на изграждане на специална форма на специализация.

Тук ми се струва изключително важно да отбележа нещо, на което като социолог много държа – доколкото си спомням практиката на Съвета за криминологични изследвания като експертен институт към прокуратурата беше много ценна и важна за практиката на тази наказателна институция. Отсъствието на подобен експертен институт, отсъствието на подобно експертно знание, което да бъде развивано самостоятелно, целенасочено, със всички възможни усилия в тази насока е много важно да бъде компенсирано. Това е една от сериозните стъпки, която може да бъде направена именно по отношение на капацитета на институцията. Защото всеки от прокурорите в работата си се сблъсква с необходимостта да чуе експертно мнение, да се запознае с практиката на свои колеги или на колеги от други страни, за да има

възможност и база за сравнение при собствените си решения. Затова ми се струва, че там, където говорим за специален капацитет, за специфични елементи на този капацитет за противодействие на корупцията, възстановяването на Съвета за криминологични изследвания и възстановяването на тази експертна научна работа би могло да бъде много сериозен положителен принос в това отношение.

Разбира се, към функциите на подобен експертен орган биха могли да се потърсят възможности за оценка на риска – тоест, да се търсят възможности в сферата на превенцията. Напълно очевидно е, че има някои законопроекти, които носят определен корупционен риск. Отново Асоциация “Прозрачност без граници” преди малко повече от 3 години в рамките на свой проект правеше предварителна оценка на риска от корупция на равнище на изготвяне на законопроекти. Напълно разбираемо е, че като цяло усилията тогава не дадоха видим резултат, но, така или иначе, подобен тип експертна оценка, предшестваща и насочваща по някакъв начин вниманието на разследващите органи към ситуации, които биха могли да носят със себе си високо равнище на корупционен риск, е съществена възможност за повишаване на този специфичен капацитет за противодействие на корупцията.

В заключение, бих искал да подчертая, че без всякакво съмнение, целият този пакет от социологически методи, прилаган в рамките на дейността по проекта, очертава много ясна връзка между двете стратегии – между стратегията за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията и комуникационната стратегия, за която ще имаме възможност да говорим във втория панел. Тъй като основните принципи на комуникационна стратегия са много пряко свързани именно с възможността прокуратурата ефективно да се намеси в противодействието на корупционните престъпления, ще завърша с нещо, което ми се струва важно. В различни етапи от работата ми по този проект все по-често се натъквам на това разграничение – между наказателно право и наказателен процес, между наличието на определени текстове в Наказателния кодекс (например, текстове, с които, Комисията за противодействие на корупцията към Министерския съвет се гордее, че е успяла да реализира като законодателна инициатива) и практиката, от друга страна.

При престъплението “търговия с влияние”, например, засега не ми е известно да има конкретно практическо приложение и реално образувани досъдебни съдебни производства по този текст. Личното ми мнение е, че търговията с влияние е фундаментален механизъм на политическата корупция. Така че, наличието на определени текстове в Наказателния кодекс все още не предполага възможността тези текстове да се превърнат в реалност и да послужат като реална опора за

изграждането на доказателства и за аргументирането на обвинение, което в крайна сметка би могло на практика да доведе до конкретен резултат в преследването на сложни корупционни престъпления. Никой от нас няма съмнение, че корупцията в най-чистата ѝ форма на проявление съществува в изключително редки случаи. Обикновено тя е средство, тя е механизъм за извършването на престъпление при организираната престъпност. Така че, наличието на текстове, които са приети в Наказателния кодекс и, в същото време, отсъствието на практика показват, че има нужда от повишаване на капацитета на прокуратурата, че има нужда от извървяване на този експертен и практически път до разчитането на подобни сложни социални феномени, каквато е корупцията.

Challenges for the Prosecution Office in Combating Corruption in Bulgaria – Results of the Sociological Surveys Conducted by Transparency International – Bulgaria

Dr. Antony Galabov*

Sociological surveys conducted by the team of Transparency International – Bulgaria differs from those which the mass audiences usually witness, i.e. these are not opinion polls, but studies of a narrow specialised expert community. A special surveying methodology was developed for their realisation, which allows combining different research methods with the aim of achieving the set research goals.

The first sociological survey was conducted in the spring of 2004. This was the so-called ‘entry status interview’, aiming at delineating the key problem areas in the work of the Prosecution Office in corruption cases. Representatives of 10 District Prosecution Offices from the country took part in the survey. They completed a special-purpose questionnaire, allowing them to give expression to their expert assessment of the main problems and obstacles facing the Prosecution Office in combating corruption. Results from the survey provide sufficiently reliable information and on its basis conclusions may be inferred about the problems to which the entire system of the Prosecution Office in the country is confronted.

Another survey which was launched in the second half of May and is still ongoing consists in the monitoring of the popular press and more specifically of wide circulation publications. The purpose of said monitoring, made on the basis of the content analysis method, is to find the way in which the public image of the Prosecution Office is presented in the popular Bulgarian press. Experts with the Association monitor and analyse various corruption cases together with prosecutors and other staff of the Prosecution Office, as well as the institutional response of the Prosecution Office following media coverage of the cases. The survey is an analysis of the way in which the popular image of the Prosecution Office appears in the public press.

The third survey consists of expert interviews with District Prosecutors in Prosecution Office outside the capital. The purpose of the interviews is to outline the specifics in the general picture, since individual District Prosecution Offices have specific experience and a specific set of problems arising in their work and in coordination of their operations with those of

* PhD in Sociology, Institute of Sociology, Bulgarian Academy of Sciences.

other institutions (s. Appendix 2). Here one of the clearest registered differences was detected – various problems with effective communication and coordination of operations with the tax administration and customs offices depending on the location/position of the Prosecution Office and the level of risk from the perpetration of certain types of corruption offences.

The following research method which the team will apply (we have been discussing it at length) consists in keeping ‘record of a corruption case’. This record will follow the progress of one case of corruption in each of the 10 Prosecution Offices and at the end of the monitoring period the survey team will have 10 descriptions of cases and will be able to operate a comparison and analysis of the most frequent problems and obstacles to which the Prosecution Office is confronted in respect of corruption cases. This approach will allow detecting identical areas in which the progress of pre-trial proceedings exhibits a certain type of problems; it will be possible to determine whether coincidences are observed at the separate stages where in the process of preparing accusations for a similar type of criminal offence a certain type of difficulties is observed.

Results of the ‘entry status interview’

The team formulated a series of questions, attempting in different ways to identify where in the practice of prosecutors with District Prosecution Offices problems associated with the collection of evidence and the submission of indictments for corruption offences to court occur (s. Appendix 1). The answer indicating the ‘inadequate legal basis’ has the largest relative weight. This certainly shows a very wide consensus basis within the professional community. There are grounds to admit that in their divergent practices each of the prosecutors working on this type of crime is confronted to different imperfections in the legal framework. Overall, consensus exists that legislative reform is among the necessary factors that could contribute to improving Prosecution Office capabilities.

The second consensus area is the unsatisfactory level of quality in preliminary investigation. Here rather not only legislative amendments are required.

The third evaluation which generates consensus (more than 50% of surveyed participants in the inquiry have indicated this response option) is the insufficient public support. Experts with the team found during discussions with prosecutors that the above is indeed a serious problem. The problem is that in presence of a low level of public confidence, of a low public support and no willingness therefore, quite often the accusation bodies have no chance of substantiating their thesis beyond reasonable doubt.

The following set of surveyed problem areas concerns anti-corruption action. The following question was asked, 'At which stage of the preparation process of the accusation in corruption cases do problems occur most often?' In reply to this procedural question most frequently problems in establishing the validity of evidence are mentioned. This is a very wide consensus base area, irrespective of the multiple and diverse practices in separate Prosecution Offices. It is obvious that a number of improvements are required in this area. The team of experts found that this is not only a matter of legislative amendments.

No similar consensus has been registered in respect of other inquiry sections, in terms of the other proposed answers. As regards other questions, much more diverse answers are observed. For instance, there is no shared understanding that problems arise from the need to remit cases to the investigation bodies or from defining the nature of a particular criminal offence, or still from developing prosecution arguments.

As regards the other items, a lower level of agreement/consensus base is observed. To the question 'What, in your view, could improve Prosecution Office capabilities to take anti-corruption action?' again the need for improvement of existent legislation was firmly outlined.

There also other elements in the survey whose importance has been emphasised, i.e. strengthening public confidence and improving training and qualifications. The latter two views appear as a consensus area that actually allows undertaking specific steps in the future.

The following reservation is imposed from the analysis of the concept of capacity. Capacity is not only viewed in terms of administrative potential, but it also reflects the overall potential of the existent system to effectively cope with corruption offences. It first comprises the members of staff, i.e. the people who work for the Prosecution Office, their number, the time and options available to them for response to external events. Inquiries have been exceptionally frequent in mentioning that prosecutors are short of time, have too many commitments, which practically restricts their options to go in-depth working on specific cases.

On the other hand, capacity is also construed as facilities. It is fully evident that facilities are part of the capacity, which is required to effectively combat corruption. A very important emphasis is made in relation to information, i.e. the way it is stored, as well as access to information overall, in the operation of the Prosecution Office. This entire range of issues concerning information allows the Prosecution Office to develop its arguments and to effectively maintain the accusation as part of its duties.

The team also studied the problem with access, exchange and storage of information and its current forms, i.e. the electronic systems, the preparedness of various prosecution offices to use new information and

communication facilities. In this area different District Prosecution Offices are at varying distances from the requirements for information exchange and information product availability.

In building the capacity of the Prosecution Office it is very important to emphasise the building of this specific capacity, which takes the form of a certain degree of specialisation and professionalism of prosecutors who investigate corruption offences. This is the principle of specialisation and concentration of practical experience, knowledge and skills in the area, which will also prove a very important asset in strengthening the capacity of the Prosecution Office. All forms of training and forms for the building of a special form of specialisation are, of course, quite appropriate here. Survey data indicate a high level of consensus among prosecutors on the need for pursuing the training and specialisation of officers belonging to the system.

With reference to the above it should be noted that the practices of the Criminological Research Council as an expert institution attached to the Prosecution Office has been quite valuable and important for the operation of this penal institution. The absence of a similar expert institution, offering expert knowledge, developed in a focused and independent manner, all possible efforts being made to this effect, is in very important need of balance and compensation. This is one of the serious steps to be made with regard to strengthening the capacity of the institution. Each of the prosecutors in his/her work is sometimes faced with the need to hear an expert opinion, to study the practice of his/her colleagues or that of colleagues from other countries in order to have the chance and a basis for comparison of his/her own decisions.

Speaking of specific elements of the capacity to combat corruption, the re-establishment of the Criminological Research Council and the recovery of this type of scientific expertise could be a very serious positive contribution to this effect.

Among the functions of a similar expert body options for risk assessment with an emphasis on prevention could be found. A similar type of expert assessment, preceding the operations and directing somehow the attention of investigating bodies to situations that could be charged with a high level of corruption risk presents a significant chance for building this specific anti-corruption capacity.

In conclusion, it should be emphasised that the entire set of sociological methods applied within this project has been developed to ensure a link between the two strategies, i.e. the Anti-Corruption Prosecution Office Capacity-Building Strategy and the Communication Strategy.

Дефицити в българското антикорупционно законодателство и практиката по неговото приложение

Д-р Иво Христов *

Бих искал да благодаря на Асоциация “Прозрачност без граници” за възможността да говоря днес пред такъв висок форум от професионалисти по проблемите, свързани с корупцията и ролята на прокуратурата в противодействието на престъпността и на корупцията в частност. Предполагам, че вашите очаквания са да говоря текст по текст по действащото законодателство, но аз няма да използвам този подход, тъй като не сме в процес на второ четене на някой законопроект, а се опитваме да очертаем някакви тенденции. И именно поради тази причина ми се струва, че е много важно да проследим каква е общата логика на законодателството в България за последните 15 години, като изхождаме от базовата предпоставка, че няма смисъл да се борим с проблеми, свързани с терапията на една болест, преди да направим диагноза на проблема.

В това отношение българското законодателство “даде сериозен принос” за разцвета на българската корупция през последните 15 години, колкото и странно да звучи на някои това. Разбира се, проблемът на юридическата гилдия и, особено на тези, които са свързани със законодателния процес, е да отхвърлят всякаква доза на съмнение относно това, че те по законов път създават предпоставки за корупция. Пътят към ада е посылан с добри намерения и нашата практика през последните 15 години в това отношение е очевиден. Какво имам предвид? За последните 15 години в България бе извършена значителна обществена трансформация. Тази трансформация на повърхността се представя пред публиката като промяна на политическата система, въвеждане на демокрация, многопартийна система и произтичащата оттам защита на правата на човека. Естеството, обаче, на тази трансформация е, че в страната за последните 15 години бе сменен собственика на собствеността в България.

Това всъщност е централният обществен процес, в сравнение с който всички останали се явяват като следствие. Промяната на собствеността от държавна в частна никъде по света не е била “законопослушен” процес. Винаги е бил процес, който води след себе си до драстичен ръст на престъпността във всичките ѝ форми.

* Д-р по право, експерт в Правна комисия, Народно събрание.

Неслучайно в този смисъл един руски анализатор беше казал, че сме изправени пред феномена на великата криминална революция. Това поставя изключително тежки и отговорни задачи пред правоохранителните органи. Новата конституция от 1991 година отдели съдебната власт като самостоятелна власт в рамките на държавната конструкция, като ѝ даде възможност да се самоуправлява чрез съответните структурни и юридически механизми. Конституцията даде тази възможност, но не даде възможност тази власт да действа наистина ефективно поради простата причина, че самостоятелността ѝ не я прави автоматично ефективна и ефикасна власт. В този смисъл не бяха дадени съответните структурни, функционални и дори финансови ресурси на съдебната власт, в това число, на прокуратурата и следствието за реално противодействие на престъпността. Тук аз намирам нещо, което далеч не е случайно – става въпрос за промислена стратегия, в която при машабното прехвърляне на собствеността в частни ръце съдебната власт трябваше да играе ролята на безопасен съдебен тил, който да гарантира този процес.

Вторично към този процес се наслагват другите проблеми. Първо, заварено и абсолютно неадекватно законодателство от така наречения социалистически етап. Според съществуващата нормативна регламентация и досега държавната и общинска собственост се ползват с приоритет по отношение на изпълнителното производство. Въпреки че има един закон от преди 10 ноември 1989 година за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите, по съдебен ред и след това по реда на изпълнителното производство не можете да си съберете вземанията от нея. Тези правила съществуват, въпреки че съгласно конституцията всички форми на собственост са равни.

Вторият законодателен проблем е абсолютно конюнктурното възприемане на законодателни модели от други страни без никой да направи елементарна критична оценка, че тези модели са продукт на друг социален и исторически опит и без да се прави оценка за това какви са специфичните български условия, или може би именно заради това.

На трето място, поради обвързването на България в евроинтеграционните процеси, в страната масирано започна да се реципира европейско законодателство. Това основно са директиви и европейски регламенти и, разбира се, са абсолютно необходими. Проблемът с възприемането на европейското законодателство в това отношение се свежда до следното – съответната директива се превежда и се прокарва чрез закон, с леки елементи на адаптация. Но се получава така, че точно там, където се прави интерпретацията, резултатите са лоши.

Не на последно място като проблем бих искал да посоча самите механизми на законодателството, регламентиращо мащабните процеси на приватизация, които показват дефекти в няколко направления. Първо, при създаването на специфично банково законодателство в страната – ако си спомняте бума на банките в началото на 90-те години. Второ, при създаването на специфично законодателство относно валутно-финансовата сфера. Трето, при създаването на специфично законодателство, касаещо същността на приватизационния процес. Предполагам, че тук колегите имат богат опит в това отношение. В България беше наложен административен процес на приватизация. В Полша, въпреки безобразията, които бяха извършени там, както и в Унгария, беше въведен пазарен модел на приватизация. Поради тази причина, както сте забелязали и в България, бидейки административен, приватизационният процес напълно потвърждава думите на Лев Троцки, че “когато някой разпределя ресурс, кой знае защо той никога не забравя за себе си”. Също така следва да спомена и реституционния процес, който се осъществява на базата на осем закона.

Поради тази причина в областта на административния процес на приватизация, тоест, по държавно-правов ред да се прехвърля държавен ресурс в частни ръце, решенията се взимаха в условията на значителна целесъобразност. Спомнете си само формите на приватизация в отменения вече Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия – те са търг, конкурс, преговори с потенциален купувач, открита продажба на акции или дялове. Колко открити продажби на дялове или акции си спомняте? А колко преговори с потенциални купувачи имаше? Да не говорим, че формата “търг” или формата “конкурс” не са нищо друго, освен значително модифициран по административен ред механизъм за предопределяне на “правилния” купувач.

Налагайки административен процес на приватизация, българското законодателство предопредели корупционния ръст в тази сфера като създаде неясни процедури, които не са публични по своя характер и най-накрая доведе до един много важен въпрос. Този, който продава и този, който купува, обикновено се интересуват от две неща – какво се купува и за колко, интересуват се от оценката на активите. Не случайно понастоящем се говори, че активи на стойност над 20 милиарда лева са били продадени за 2 милиарда, а според мен реалните суми са по-малко. Никой не може да докаже или да обясни защо най-напред не беше регламентиран на законово ниво проблема за оценяването на активите. Също така никой не може да обоснове защо това беше извършено с една наредба за оценките, текстовете в която бяха в сферата на добрите пожелания. Никой не може да обясни каква

точно е методиката при оценяване на активите при преговори с потенциален купувач, например – защо се използва тази, а не онази методика.

В областта на търговското право класическият вариант за реализиране на злоупотреби се наричаше увеличаване на капитала на дружествата. Ето как по законов ред можете за извършите приватизация, като за тази цел, единственото, което трябва да имате, е правилният министър, който е принципал на съответното търговско дружество. С увеличаването на капитала, обикновено фиктивно, се извърши следващата форма за приватизация на държавно и общинско имущество. Искам правилно да бъде разбран – когато казвам всичко това, съвсем не казвам, че не трябва да има приватизация. Обяснявам защо имаме тази приватизация и, респективно, тази икономическа класа в момента.

На следващо място, в областта на процесуалното производство – наказателно и гражданско – не случайно българският Гражданско-процесуален кодекс е атакуван и в момента има група, която работи по създаването на нов ГПК. Съществуващият гражданско-процесуален кодекс е абсолютно неадекватен на новите условия в страната. Той е абсолютно неадекватен поне в пет направления. На първо място е неадекватен в сферата на охранителните производства или, казано на прост език – онези правни норми, които регламентират как вие ще излезете на пазара и в общественото пространство под формата на юридическо лице с нестопанска цел. Там решението се взема, малко или много, с решаваща дискреция на регистриращия орган – в случая, на съответния съд.

На второ място, има проблеми в областта на производствата, свързани с образуването на делата – призоваването на страните, размяната на книгата и така нататък. За 15 години не се намери воля да бъде уреден един на пръв поглед технически процес. Естествено, няма да обяснявам именно на прокурори, че зад един технически процес се крие съществен “обществен” интерес.

На следващо място искам да спомена обезпечителните производства. Когато след 7 или 8 години най-накрая се снабдявате с изпълнителен титул, се оказва, че няма върху какво да изпълнявате поради простата причина, че обезпечителните производства в сега действащата регламентация зависят малко или много от решението на съда, който е решавал справедливо и е искал съответната гаранция.

Следват изпълнителните производства. Това е болна тема, при която проблемите са същите, както с обезпечителните производства. В момента, в който вие се снабдите с изпълнителен титул, се оказва, че също няма върху какво да изпълнявате. Да не говорим, че българският

граждански процес е изграден изцяло върху длъжника, а не на кредитора. В това отношение трябва да добавим и много интересната генеалогия и история на изпълнителните производства в гражданския процес – тъй като съдебната фаза е неефективна, изпълнителните основания започнаха да се увеличават непрекъснато. Тоест, за да се прескочи съдебното производство, се отива директно на съдебно изпълнение.

И не на последно място бих искал да посоча така наречените бързи производства, които бяха заложи в ГПК. Там проблемът е същият и аз задавам въпроса – ако формите на собственост са равни, защо не се образуват бързи производства и срещу държавни длъжници?

В областта на наказателното производство, както знаете, един от “най-обогатените” нормативни актове в България се нарича Наказателен кодекс, в рамките на тази квалификация попада също така попада и Наказателно-процесуалният кодекс. Последното изменение е от есента на тази година и то пак беше свързано с конюнктурна борба къде да отидат съответните разследвания в досъдебната фаза – дали да отидат в следствието, дали да отидат в дознанието и какво ще произтече от това. Моето частно мнение е, че проблемът не е кой ще разследва, а как ще разследва. Например, досега никой специалист по право не е дал смислено обяснение, с изключение на едно резюме на главния прокурор, за масовото и безобразно нарушаване на процесуалните срокове в страната. Във връзка с това се сещам за едно прочуто тълкувателно решение на Върховния касационен съд, според което процесуалните срокове са инструктивни за съда и задължителни за гражданите. За мен остава изключително неразбираемо от кой текст на конституцията се извежда това решение.

И на последно място, с което ще приключа – предполагам, че сте очаквали да спомена как българското законодателство се развива и как то ограничава корупционните практики в страната. Законодателството не е ценност сама за себе си. Законодателството е израз, съответното средство и функция от определена политическа и икономическа конюнктура. Българското законодателство прилича на онази прочута шагренова кожа от времето на Балзак. То непрекъснато се дошива, пришива и липсва елементарна концепция за неговото развитие. Поради тази причина имаме и съответните обществени резултати.

Deficiencies of Bulgarian Anti-Corruption Legislation and the Practice of Its Implementation

Dr. Ivo Hristov*

In performing an analysis of deficiencies in existent Bulgarian legislation it is quite important to see what the general logic of legislation in Bulgaria has been over the last 15 years. That is where Bulgarian legislation 'has made a significant contribution' to a flourishing Bulgarian corruption over the last 15 years. In the last 15 years a major social transformation was operated in Bulgaria. At the surface this transformation is presented to the public as a change in the political system, the introduction of democracy, a multi-party system and the ensuing protection of human rights. The essence of this transformation, however is that over the last 15 years in Bulgaria the holder of property has been changed.

This actually is the central public process in comparison to which all others appear as a consequence. The shift from public to private property has nowhere in the world been a 'legally compliant' process. It has always been a process accompanied by a drastic rise in crime in all its forms. The new Constitution from 1991 separated the Judiciary as an autonomous branch in the state construction, allowing it a level of self-administration through the respective structural and legal mechanisms. The Constitution made this possible, but did not allow said branch of Government to actually operate effectively, since judicial independence does not automatically make the Judiciary effective or efficient. The Judiciary, including also the prosecution office and investigation bodies, was not given the respective structural, functional or even financial resources to take adequate action against crime. A popular statement of a number of analysts in Bulgaria is that a well thought out strategy has been implemented, where in the context of large-scale transfer of property into private hands the judiciary was expected to play the role of a safe rearguard, guaranteeing the process.

Other secondary problems pile up in this process. First, the completely inadequate legislation found from the socialist era. Under the existent legal framework even now state and municipal property are given a priority in enforcement proceedings. Even though an act exists adopted before 10 November 1989 on the Liability of the State for Damages Inflicted on Citizens, you cannot be awarded your claims in court and collect these within a set of enforcement proceedings. These rules still exist, even though all forms of ownership are equal by Constitution.

* PhD in Law, expert with the Legal Committee, National Assembly.

The second legislative problem is the short-sighted adoption of legislative models of other countries without any critical assessment in the sense that these models have been the product of another social and historic experience and without any evaluation whether they would operate under the specific Bulgarian conditions.

Third, due to the commitment of Bulgaria to the European integration process, European legislation has been massively borrowed in the country. It mainly consists of Directives and European Regulations that are vital in the country's process of accession to the EU. The problem in this area is that in borrowing said instruments certain amendments are made. It is precisely where some level of interpretation has been allowed that the outcomes now are not good.

Next, mechanisms for privatisation appear as a regulatory problem in legislation. Deficiencies here are found in several directions: first, in the creation of specific bank legislation in the country; second, in the creation of specific legislation in the finance and currency areas; third, in the creation of specific legislation regulating the very nature of the privatisation process. In Bulgaria an administrative process of privatisation was imposed. In Poland, as well as in Hungary, a model of market privatisation was introduced. Due to the imposition of an administrative process of privatisation in Bulgaria, a number of favourable preconditions for the spread of corruption and abuse of official powers have been created.

This is the reason why in the area of the administrative privatisation process decisions have been made in presence of a prevalent principle of opportunity. For example, the forms of privatisation in the Transformation and Privatisation of State-Owned and Municipal Enterprises Act, which is now repealed, were tenders, competitions, negotiations with would-be purchasers, open sale of shares or fractional interest in the capital. None of those present could, however, recall any significant number of open sales of shares or fractional interest, tenders or competitions.

Imposing an administrative process of privatisation, Bulgarian legislation predetermined a corruption growth in this area, having set in place unclear procedures that are not public in nature. Another shortcoming of the privatisation process is the lack of statutory regulation of the evaluation of assets. Over the whole period a secondary piece of legislation was used, namely the Ordinance on Valuations. It has not been made clear either what methodology for the evaluation of assets is used in the course of negotiations with would-be purchasers, e.g. why one methodology is preferred to another. In the field of commercial law a classical option for abuse is the increase of company capital. Secret privatisation could thus be easily proceeded at, the only requirement to this purpose being a 'suitable' Minister, acting as principal for the respective commercial company. In practice, the increase of

capital, usually fictitious, is one of the forms of privatisation of state and municipal property.

Another problem in the area of procedural law is the Civil Procedure Code. The existent Civil Procedure Code is absolutely inadequate to the new conditions in this country. First, it is inadequate in the field of judicial administration proceedings. Second, there are problems in relation to the institution of proceedings - the summoning of parties, the service of process, etc. Next, there are problems with security and enforcement proceedings. Next come enforcement proceedings. And last but not least the s—called summary proceedings could also be mentioned. The problem with them is the same - in practice, the forms of property are not equal, since no summary proceedings are instituted against debtor public entities.

In the field of criminal proceedings one of the most frequently amended legal instruments in Bulgaria is the Criminal Code, as well as the Criminal Procedure Code. The latest amendment dates back to the autumn of this year and it was again associated with a trivial fight about the exact location of certain pre-trial investigations – whether they should be assigned to investigation authorities, to police investigators and what the effects of any of these will be. The main problem actually is not who, but how will they investigate? There is a serious problem with the mass-scale and gross disregard of procedural terms in this country.

Legislation is not a valuable asset in itself. Legislation is an expression, respectively a tool or function of a particular political and economic context. Bulgarian legislation is similar to the notorious shagreen leather from the times of Balzac. Patches are constantly added, sewn in and there is not even a basic concept for its development. And this is the reason why we are witnessing some commensurate social outcomes.

Основни стратегически подходи при разработване на стратегии за повишаване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията

Д-р Даниел Смилов *

В моето изказване искам да направя две неща – първо, бих предложил няколко аргумента защо изработването на стратегия за повишаване капацитета за противодействие на корупцията е важно (всъщност, какъв е смисълът от разработване на една такава стратегия) и на второ място, бих ви предложил една рамка, която да стане основа и на понататъшната работа по проекта.

Защо е необходима стратегия? Има един много прост отговор на този въпрос – стратегията е един управленски инструмент, който би довел до рационализация и оптимизация на работата на прокуратурата. Това е очевидният отговор и в някакъв смисъл това е ключът към успеха на действието на всяка една институция. На мен ми се струва, че има и един втори отговор, който в настоящия момент е много важен. Тази стратегия може да се превърне в част от отговора на прокуратурата на обществения натиск, на който тя е подложена. Всички ние знаем, че има някакво разминаване между обществените очаквания за това, какво трябва да прави прокуратурата и самата дейност на прокуратурата. Но така или иначе, от социологическия анализ стана ясно, че в обществото съществува една ниска степен на доверие към съдебната система като цяло и към прокуратурата по-специално. Това говори за разминаване на обществените очаквания с дейността на институцията.

Причините тук могат да бъдат многобройни, но така или иначе, изработването на един стратегически документ би могло да се превърне в своеобразен мост между обществените очаквания и дейността на прокуратурата. В този смисъл гражданите поне биха били информирани какви са приоритетите, каква е механиката на дейността на прокуратурата и биха могли да придобият една много по-добра представа за реалната практика на прокурорите. Според мен изработването на стратегия, разбира се, е много важно и от гледна точка на прозрачността, защото работата по един такъв документ би създала у гражданите впечатление, че те са много по-информирани. Така те могат да знаят повече за дейността на институцията, нейните приоритети, как би трябвало да действа, което би допринесло за подобряване на диалога

* Д-р по политически науки, експерт в Център за либерални стратегии.

и за подобряване на обществените възприятия. Аз мисля, че това е важно и трябва да се спомене.

Има, разбира се, и други аргументи в полза на тезата, че една стратегия е необходима. На първо място, една стратегия би помогнала на прокуратурата да координира своята работа с дейността на други институции, които отговарят за борбата с корупцията. В случая по-ясни биха били приоритетите при противодействието на корупцията – те биха могли да бъдат съгласувани с приоритетите на другите институции. Изработването на една такава стратегия и оповестяването ѝ би било полезно и от гледна точка на изработването на обща управленска стратегия на цялата съдебна власт. Това, което се изработва като стратегия на прокуратурата, според мен, трябва да бъде направено с разбирането, че прокуратурата е част от съдебната система като цяло. Приоритетите трябва така да бъдат зададени, че да не отговарят на тесния институционален интерес на прокуратурата, а да взимат под внимание действието на съдебната система като цяло и най-вече да вземат под внимание интересите на гражданите и това какъв е крайният продукт, който гражданите получават от дейността ѝ.

В практически план съществуват сериозни аргументи в полза на един стратегически подход към борбата с корупцията. Не бих искал да твърдя, че той до момента е отсъствал, но има поле за подобряване в тази посока, за по-ясно артикулиране на приоритети, цели и последващи насоки за работа. С това аз ще приключа първата част на изложението и ще премина към структурните елементи на една антикорупционна стратегия.

Какви елементи би трябвало да съдържа една стратегия на прокуратурата в борбата с корупцията? Разбира се, всяка стратегия би трябвало да започне с очертаване на основните проблеми. Кои са основните предизвикателства, на които тя би трябвало да даде отговор? Колегите, които говориха преди мен, очертаха доста широк кръг от проблеми и много детайли. Моите предложения са по-скоро към някои елементи, които трябва да бъдат очертани.

На първо място, тази стратегия трябва да бъде изработена в ситуация, в която има ниско равнище на правна култура в обществото – хората не знаят много за дейността на съдебната система, имат много изкривена представа какво става, а и в крайна сметка, не би трябвало да имат много детайлно познание за начина, по който тя действа.

Другото, което е по-проблемно и е по-тревожно, е ниското ниво на доверие. Това е проблем, който трябва да стои на челно място при изработването на стратегията. Той би трябвало да бъде един от основните проблеми, към които тази стратегия би трябвало да е адресирана. Вторият проблем, който се очертава и от доклада на д-р

Антоний Гълъбов, е съществуването на репресивни обществени очаквания. Хората по една или друга причина вече са станали много подозрителни към политическия елит като цяло. Съществува една тенденция в общественото съзнание да се криминализира целия политически и обществен елит на страната. Съществуват много силни очаквания за вкарване в затвора на много широк кръг от хора. И това е реален обществен натиск, който съществува и на който прокуратурата трябва да отговори по един разумен начин. Това е и сериозна тема за дискусия – как прокуратурата трябва да отговори на този реален, съществуващ обществен натиск?

Друг проблем, който е ключов и на който стратегията би трябвало да отговори, е бавният характер на наказателния процес и на наказателните производства като цяло (например, натрупване на наказателни дела по една или друга причина), което отново има много сериозно значение за формирането на обществените очаквания. Това, което липсва според изследванията, е дефинитивното разрешаване на проблеми в един разумен срок, което увеличава тези репресивни обществени очаквания и, в крайна сметка, води до ниско доверие в държавните институции като цяло и рефлектира и в доверието към съдебната система в частност. Това са процеси, които ние трябва да държим под внимание, когато се опитваме да насочваме стратегически дейността на всяка една държавна институция.

От тук нататък в процеса на дискусията можем да обсъждаме и други проблеми, които смятате за ключови и които една стратегия би трябвало да разрешава. Аз съм систематизирал предложения, на които би следвало да обърнем внимание – например, недостатъчни ли са проверките и образуваните дела. Това са проблемите, които очертах до тук, като специално внимание искам да обърна на ниското доверие на обществото в съдебната система и съдебния процес.

След като се изработи една представа за проблем (ние вече имаме емпирична информация и по-дефинитивна представа за проблема), тогава идва ред на разработването на конкретните цели на стратегията. Тук пак бих искал да отбележа, че презентацията на екрана е по-скоро предложение, а не е дефинитивно завършен материал. Това, което аз виждам като възможни цели на една стратегия, са: на първо място – ускоряването на наказателния процес, на второ място съм поставил справедливост, на трето място – по-бързо завършване на делата. Това също би трябвало да върви в общите рамки на ускоряването на наказателния процес, но прекомерното битуване в общественото съзнание и в медиите на информации за голям брой незавършили дела като цяло, създава очаквания и нагласи, които в

крайна сметка делегитимират държавните институции и рефлектират негативно върху самата прокуратура и върху съдебната система.

Дали трябва да се постави като цел увеличаването на общия брой проверки и на образувани дела, това е дискуссионен проблем, който по-скоро бих искал да поставя на дискусия пред вас. В заключение, бих искал да очертая като обща, значима цел на стратегията, която разработваме, възвръщането на общественото доверие в прокуратурата и към съдебната система. Това трябва да е също една централна цел на стратегията и всички други цели да бъдат разглеждани като подцели.

След формулирането на целите следва да се формулира и група от средства, които да са свързани по един логичен начин с целите така, както те са артикулирани. Тук аз съм извел определен тип средства – организационни, законодателни и така нататък, които имат отношение към постигането на формулираните цели. Аз съм взел тези средства на базата на дискусия, която сме имали с колеги от прокуратурата, на базата на това, което господин Кювлиев и госпожа Котева изработиха. Така че, това също е един вид предложение, което би могло да се превърне в основа на дискусия. Тук само бих искал да изброя по-общо другите средства – координация и взаимодействие със специализирани звена за борба с корупцията в изпълнителната и законодателната власт, вътрешна специализация (която се очертава като централна тема и която трябва да дискутираме в детайли), изработването на единна информационна система също би било много полезно средство за постигане на така очертаните цели, изграждане на постоянно действащ орган (което също беше споменато вече), както и дейността по подготовка на бъдещо законодателство и лобиране за приемането му. В стратегията би трябвало да се предвиди не само подготовката на законите, но и изработване на определени стратегии, които биха направили смислено възможно приемането на това законодателство.

Аз искам да завърша с нещо, което е много важно за една стратегия – трябва да има индикатори за напредък и за успех, съответно за неуспех. В крайна сметка, стратегията е инструмент, който трябва да ни покаже движение на институцията като цяло и индикаторите за напредък са много важни в това отношение. Те трябва да бъдат заложили още при изработването на стратегията и мисля, че важна част от дискусията може да се фокусира и върху тази тема – какво точно бихме могли да използваме като индикатори? Например – как трябва продължителността на процеса и неговото съкращаване да бъдат отчетени, какво можем да очакваме като увеличаване на броя на проверките и образуваните дела, трябва ли да наблюдаваме броя на приключилите дела спрямо броя на образуваните дела?

Това трябва да бъде заложено от самото начало в стратегията, така че след определен период от време да се види дали дефинираните мерки и средства дават положителен резултат. Разбира се, не може да се очаква, че повечето от мерките и средствата ще дадат резултат веднага в рамките на 3 – 6 месеца или година. Но все пак тези индикатори могат да ни дадат идея за тенденцията и за успеха или неуспеха в един средносрочен план. В тази връзка следва да се подчертае, че стратегията трябва да предполага времева рамка. Тоест, всички средства, които биха могли да бъдат въведени, трябва да бъдат планирани и разположени във времето.

Стратегията сама по себе си е едно планиране във времето – трябва да има етапи, да е ясно коя дейност кога да бъде изпълнена, при завършването на всеки етап трябва да има оценка. И нещо, което е очевидно, но все пак трябва да присъства като елемент на една стратегия, е наличието на отговорност. След като тази стратегия е приета, при неизпълнение на определени мерки, трябва да е ясно кой отговаря за това и какво би трябвало да се направи при евентуален неуспех. Това според мен са най-ключовите елементи и това е рамката, в която би могло да се мисли, когато се говори за стратегия, така че екипът, на който е възложена задачата по нейното изработване, да има възможност да чуе различните аргументи в една дискусия и да получи по-прецизни указания, които да улеснят по-нататъшната работа.

Fundamental Strategic Approaches to the Development of Anti-Corruption Prosecution Office Capacity-Building Strategies

Dr. Daniel Smilov*

The presentation is focused on two main sets of problems - an explanation of the need for developing an anti-corruption capacity-building strategy and a proposed anti-corruption strategy framework.

A strategy is a management instrument allowing for the optimisation and a more rational approach to the operation of institutions. This document could become an element of the response by the Prosecution Office to public pressure it now suffers. Sociological surveys and information indicate clearly that there is a low level of confidence of the public in the judiciary system as a whole and in the Prosecution Office, in particular. This is a sign of discrepancy between public expectations and the operation of the institution.

The reasons here could be numerous, but the development of a strategic document could anyway become a special bridge between public expectations and the operations of the Prosecution Office. Citizens would thus be better informed of the priorities, the internal mechanics of operations of the Prosecution Office and could obtain a much better idea of the actual practice of prosecutors. Developing a strategy is also very important in terms of transparency, since work on a similar document would leave citizens with the impression that they are far better informed. Thus they would be able to know more about the operation of the institution, its priorities, what type of action it should take, which would contribute to an improved dialogue and public perception.

Next, a strategy would assist the Prosecution Office in coordinating its operations with those of other institutions responsible for combating corruption. This would make Prosecution Office priorities in combating corruption clearer, which could then be coordinated with the priorities of other institutions. Developing and divulging a similar strategy would also prove useful for the development of a general management strategy for the whole of the Judiciary. The strategy of the Prosecution Office should be based on the understanding that said Office belongs to the judiciary system as a whole. Priorities should not just meet the narrow institutional interests of the Prosecution Office, but also take into account the operations of the

* PhD in Political Sciences, expert with the Centre for Liberal Strategies.

Judiciary as a whole and, above all, take into consideration the interests of citizens and what the final product of its operations they receive is.

Elements of the anti-corruption strategy

What needs to open a strategy is a delimitation of the main problems, the context and the main challenges to be addressed in the document. The low level of confidence is one of the problems, which the strategy needs to address. The second problem is the existence of public expectations for repression. For one reason or another people have become very suspicious of the political elites as a whole. There is a trend in public consciousness criminalising all the political and public elites of the country. There are very strong expectations for a large number of people to be arrested and sentenced. There is indeed ostensible public pressure, to which the Prosecution Office needs to respond in a reasonable manner.

Another key problem, which the strategy should address is the slow progress of criminal process and criminal proceedings as a whole (e.g. the backlog of cases, due to one reason or another), which again has a very serious impact on the formation of public expectations. What appears to be missing, according to surveys, is the final settling of problems within reasonable time, which fosters public expectations for repression. This ultimately results in low levels of confidence in public institutions as a whole and has an impact on confidence in the judiciary system, in particular.

The main goals of the anti-corruption strategy are: first, regaining public confidence in the Prosecution Office and the Judiciary; second, stepping up the criminal process and a more rapid disposal of cases; third, achieving a status of legality and justice.

Resources for the implementation of the Prosecution Office Capacity Building Strategy may be systematically organised in several streams: organisational and legislative resources, pertaining to the coordination and interaction with specialised units for combating corruption within the Executive and Legislative branches of Government, internal specialisation (which appears as a central topic and needs to be discussed in detail), developing a uniform information system, setting up a permanent, as well as the preparation of future legal instruments and lobbying for their adoption. The strategy should envisage not only the preparation of legal instruments, but also the development of various strategies, which would render the adoption of these instruments meaningfully possible.

Progress and success indicators should be an important element of the strategy, since the strategy is an instrument, which needs to reflect progress in the operations of an institution. It is particularly important to define said indicators and incorporate them as early as at the moment of development of

the strategy. For instance, how the duration of corruption proceedings are to be measured, whether the increased number of inspections and of instituted cases could be reported as an effectiveness indicator, whether the number of disposed cases in comparison to the number of instituted ones needs to be monitored are all matters that require a clear-cut decision.

The strategy itself reflects the process of planning over time, where separate stages need to be made clear, a precise idea about which activity needs to be implemented and when should be kept in mind, but also a progress evaluation needs to be carried out at the completion of each stage. In conclusion, parallel to defining a clear timeframe, responsibility of staff within the system also needs to be defined – it should be clear who is in charge and of what type of activity and what the institutional response to potential failure or non-performance under planned actions, assignments or objectives should be.

Основни насоки на дейности и мерки за реализиране на Стратегия за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в Република България

Георги Кювлиев *

Уважаеми дами и господа, колеги, групата от Върховна касационна прокуратура, която работи по създаване на Стратегията, работеше със съзнанието, че това е стратегия в рамките на съществуващия проект, стратегия за развитие на проекта и в този смисъл в момента може да отбележим, че преминаваме от теорията към практиката. Всичко онова, което беше изнесено за елементите на стратегията, е варно. Това е стратегия за извършване на дейности в един много дълъг период от време, а аз ще представя пред вас нашето виждане за стратегията на този проект.

Този проект неслучайно е озаглавен “Укрепване капацитета на прокуратурата в борбата с корупцията”, което означава, че ние не създаваме в момента нова база, от която ще тръгнем напред. Напротив – прокуратурата, в съответствие с действащото законодателство, провежда всички необходими разследвания на корупционните престъпления. Тук също така искам да направя едно уточнение – че корупцията е социално явление, а в наказателно-правен план ние се занимаваме с корупционните престъпления, разкриването и наказването на лицата, които са извършили престъпления.

За да бъде по-ясен, ще продължа с онова, което ни е служило като извор, като начало, когато сме представяли този план, който е представен пред вас. Тук в никакъв случай не мога да се съглася с вас, че увеличаването на броя на проверките и на делата би могло да бъде някакъв показател, по който да се съди за работата на прокуратурата. Първо, проверки и дела ще има толкова, колкото престъпления са извършени. Залагане на такива показатели, според мен, звучи много теоретично.

Като източници на предложението, на първо място, сме използвали преглед на Конвенцията на ООН срещу корупцията и действащото материално и процесуално право в Република България. В Конвенцията на ООН обърнахме особено внимание на глава III – “Криминализация и правоприлагане”. Там са посочени следните

* Завеждащ отдел “Длъжностни престъпления и корупция” към Върховна касационна прокуратура.

позиции, които искам да изброя пред вас – подкуп на чужди длъжностни лица, подкуп на национални длъжностни лица и членове на публични организации, присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество от длъжностно лице, търговия с влияние, злоупотреба със служебни функции, незаконно обогатяване, присвояване на имущество в частния сектор, подкуп в частния сектор, изпиране на облаги, придобити от престъпления, укривателство. Тук искам да отбележа, че съвсем правилно сме се ориентирали, когато престъплението “пране на пари” отнасяме към корупционните престъпления.

Тези позиции са отразени в нашия Наказателен кодекс, където съществуват 23 текста на корупционни престъпления. Като цяло те покриват посочените престъпления в Конвенцията. В този смисъл изразявам становище, че материалното ни право е достатъчно добро и позволява да се извършва разследване на корупционните престъпления в нашата страна и да се преодолява социалното явление корупция със средствата на наказателното право.

На следващо място, Наказателно-процесуалният кодекс съдържа правилата за разследване, с които се работи успешно. Тук считам, че има много повече проблеми и евентуално нашата дейност трябва да бъде насочена към подобряване *de lege ferenda* на това законодателство, за да стане процесът по-бърз и ефективен. Когато говорим за наказателния процес, следва да се отбележи, че всеки наказателен процес има две водещи цели – бързина и качество. Всичко останало гравитира около тези две основни цели. Практически, това са общите цели, от които сме се водили, предлагайки това становище за съдържанието на стратегията.

Искам само да обясня съвсем накратко това, което сме разписали. В първа точка са посочени принципите на стратегията – реалност и изпълнимост. Реалност, за да може да се случи във времето тази стратегия, а не да напишем неща, които звучат много добре, представляват едва ли не научна разработка, но не могат да се реализират във времето на действие на проекта. За мен в практически план също е много важно да има изчистване на темата от свързана материя, тъй като корупцията, разгледана встрани от организираната престъпност и икономическите престъпления не е съвсем *точно*. За нашите практически цели (евентуалните семинари и други практически дейности, които ще се реализират в рамките на проекта), считам, че би трябвало да се изчисти темата за корупцията от останалата свързана материя за други престъпления. Следващата цел е определена като постепенно нарастване на целите. Не бихме могли да тръгнем с една крайна цел, без да знаем как ще започнем от първия етап и евентуално

как ще преинем на следващия етап. След това, когато стигнем до методите и средствата, ще видите, че сме се опитали да разгледаме стратегията с оглед на този подход.

На следващо място, като основен принцип трябва да бъде заложено взаимодействието и сътрудничеството със специализирани звена за борба срещу корупцията в системата на органите на изпълнителната и законодателната власт, неправителствените организации, международното сътрудничество в рамките на сключените за това договорености, органи и организации. Защото едно е да съществува едно споразумение, друго е то да е работещо и да се намери реалната форма за това сътрудничество, примерно, между органи и институции, които са в различни власти в страната. Основните цели са посочени тук и аз смятам, че няма никакво разминаване с другите експерти в работната група и аз няма да се спирам на тях.

На следващо място са посочени организационните мерки за реализиране на основните цели и изграждане на съвместни екипи от специалисти с участието на финансово, данъчно, банково дело, митници и информационни технологии. Представената тук идея се състои в създаването на такива екипи в рамките на прокуратурите и според мен тя е работеща. Наред с това искам да обърна внимание на необходимостта от подписване на споразумения за взаимодействие с различните институции в страната – например, с междуведомствената Комисия за координация на работата по борбата с корупцията към Министерски съвет, Сметната палата, Антикоруptionонната комисия към ВСС, с която осъществяваме непрекъснати контакти и двама от членовете на ВСС са представители на прокуратурата и са ангажирани с поддържането на връзка. Така че, това са неща, които съществуват и те допринасят за бързина при обмяна на информация и, евентуално, за предлагане на изменения на действащото законодателство. Това са нещата, които бихме могли да очакваме от едно такова взаимодействие, тъй като всеки един от тези органи има законово разписани правомощия и той не може да излезе от тях, а следва да ги спазва.

На следващо място сме посочили снабдяване с необходимото оборудване за изпълняване на проекта. Аз смятам, че не е необходимо да развивам теориите за необходимото техническо обезпечаване – това на всички е известно. Също така, подчертавам, че създаването на единна информационна система следва да се разглежда в рамките на проекта. Тъй като на всички ни е известно, че единна информационна система за противодействие на престъпността в България се изгражда във всички ведомства, които имат отношение към това. В Министерство на правосъдието има създаден център, който постепенно започва включването на отделните системи. В прокуратурата има изградена

такава система, в следствието – също. Реши се и въпросът със степента на класификация на информацията, която ще тече по тази система, достъпа на системните оператори. В този контекст това е дейност, която се реализира и се развива. Тук ние говорим за нещо, което вътре в рамките на този проект трябва да ни създава обратната връзка и да ни позволява евентуално да засилваме формите на обучение. Такава е идеята, заложена в нашето предложение. Смятам, че не подлежи на коментар разбирането, че наличието на единна информационна система винаги води до по-добра работа. И именно затова в по-нататъшното изложение правим разграничение – в рамките на действащото законодателство и в рамките на бъдещото законодателство.

На първо място тук е посочена специализацията на прокурорите. Както във всяка институция, е съвсем нормално това искане да бъде изтъкнато на първо място. Обучението на кадрите и персонала също е от съществено значение за решаването на съответните задачи. Отново искам да подчертая, че това обучение означава подобряване на квалификацията на работещите в прокуратурата. Това са специалисти, които имат юридическа правоспособност и упражняват своята професия, след като положили съответния изпит. Така че, говорим за обучение във връзка с нови технологии, с нови методики и така нататък.

На второ място е посочено изготвяне на методически указания за първоинстанционните прокуратури по провеждане на проверки по реда на надзора. Идеята е да бъдат приложени новите техники за разследване, които евентуално ще научат прокурорите, ние очакваме да навлезем в тяхната същност след обучението, което се предвижда от страна на чуждестранни лектори. В рамките на друг проект, по който сме работили, това е прилагано и дава ефект. Очакваме, че с развитието на дейността по този проект също ще имаме голям ефект в работата и най-вече по отношение на качеството и бързината на разследване.

На следващо място е контролът по изпълнението и тук са посочени вземането на специален отчет на всички дела за извършени за корупционни престъпления на втора инстанция, извършване на задължителна служебна проверка за отказ от разследване. Тук имам предвид укрепване и усъвършенстване на вече съществуващ механизъм. Този механизъм е създаден съгласно инструкцията, подписана между прокуратурата, следствието и МВР. Тя съществува и действа. В първоинстанционните, второинстанционните прокуратури и във Върховната касационна прокуратура определени дела се водят на специален отчет. Корупционните дела са включени в този отчет и това е известно на всички, които работят в сферата на противодействие на корупцията.

В изработения анализ е представена нашата позиция относно дейността на Върховната касационна прокуратура. В текста виждате записана формулировка относно необходимостта от изграждане на специализиран отдел. Всъщност, по-точно е да се каже, че е визирана необходимостта от развитие, укрепване и подобряване на работата на съществуващите специализирани отдели. Защото, ако мислим, че отдел “Престъпления по служба и корупция” е панацея, че ще обхване цялата страна и със всички разследвания ще ликвидираме корупцията и корупционните престъпления в страната, това е едно заблуждение. Говоря за този отдел, за отдела “Организирана престъпност и тероризъм” и за отдела “Икономически престъпления”. Непрекъснато ще има преливане на разследванията, на преписките, на водените дела между тези отдели и между тях трябва да съществува непрекъснато взаимодействие за бързото и качествено разследване. Така че, в предложението е посочено нещо, което съществува и сме оценили, че има полза от него, дава резултат и следва да бъде укрепено по всички възможни начини, които позволява законодателството и организационните мерки, които могат да бъдат предприети от съответните институции.

Специалният отчет на корупционните престъпления и на извършваните задължителни проверки, който е взет на отчет – това е дейност, която, според мен, ще продължи за известно време, след което ще отпадне. Просто ще бъдат уеднаквени някои критерии и постепенно това извършване на служебни проверки ще се налага само тогава, когато се получи сигнал за някакво неблагоприятие и за казуси, което не се вписват в рамките на нормалното разследване.

Създаване на интегрирана база данни, обхващаща всички сигнали за корупционни престъпления на национално равнище и движението им. Ние се опитваме да създаваме такава система и смятам, че в определена степен сме постигнали успех. Например, имаме споразумение с междуведомствената Комисия за координация на работата по борбата с корупцията към Министерския съвет. Всички сигнали за образуване на производства, които минават през нея и идват до компетентните териториални прокуратури за проверка, постъпват и във Върховната касационна прокуратура, за да може да се упражнява контрол и, ако е необходимо, определена помощ при разследването им.

Тук искам само да отбележа, че много неправилно в обществото битува разбирането, че след като има много сигнали за корупция, значи нивото на корупцията е високо. Моето лично мнение не съвпада с това, което се разпространява в обществото. Има много сигнали за корупция, но аз се учудвам, че напоследък, когато някой е недоволен от нещо, винаги го обяснява с корупция. За каквото и да става дума, до каквото и

институция да се отнася, се счита, че еди-кой си е корумпиран. Това, обаче, не отговаря на реалната действителност.

Бих могъл да дам един най-общ пример. В момента постъпват множество сигнали от собственици или лица, които претендират, че са собственици на земеделски земи, които са изпуснали всички срокове и законно установени способности за възстановяване на земеделските земи. След това, най-вероятно по съвет на юристи, те подават сигнали, че длъжностни лица от общинските комисии са извършили престъпление, като се надяват, че ако това бъде установено, биха могли по-нататък да възстановят онова, което не са направили навремето. В много случаи се констатира, че те са минали през цялата съдебна процедура, предвидена в тази насока, има окончателен съдебен акт, влязъл сила, но човекът ни сезира и ние не можем да откажем разследване. Ние сме длъжни, когато получаваме такъв сигнал, да извършим необходимата проверка с методите и способите, които ни дава член 119 от Закона за съдебната власт. В този смисъл искам да кажа, че многото сигнали не означават непременно високо ниво на корупция.

Говорейки пред журналисти, аз имах възможност да спомена, че за деветмесечието има увеличение на броя на обвинителните актове за корупционни престъпления, които сме внесли в сравнение с броя на тези за цялата 2003 година. Но това не означава, че можем да направим заключение, че нивото на корупцията в страната се повишава. Първо, ние нямаме такава функция и нямаме методика за оценяване. За мен тези данни сочат, че има резултат от съвместните действия на редица органи, институции, че прокуратурата, следствието и службите на МВР са си свършили по-добре работата, повече корупционни престъпления са разкрити и са предадени на съд за наказване. Корупционните престъпления са в латентно състояние и излизат наяве тогава, когато има условия. Един човек няма самоцел да отиде да корумпиран един чиновник, има нещо друго, което стои зад този факт – има други цели, които се преследват, за да се извърши корупционното престъпление.

В следващото направление – взаимодействие в борбата с корупцията, аз казах, че поддържахме тесни контакти с Комисията за борба с корупцията към Министерския съвет, Комисията за борба към Народното събрание, съответните служби към Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Министерство на финансите и Сметната палата. В това отношение искам да посоча, че бихме могли да доразвием и сътрудничеството с данъчните органи – Главна данъчна инспекция и Национална служба за борба с организираната престъпност във връзка с пресичане на престъпната дейност с източване на ДДС, защото би могло да се предполага, че това е свързано и с участие на държавни служители. Щом е така, опираме и

до корупционни действия, и до съответните престъпления, посочени в Наказателния кодекс.

На следващо място, посочваме като необходимо да се укрепват и развиват връзките с неправителствените организации. Неправителствените организации имат свободата да извършват изследванията по начин, който считат за добър, използвайки всички способности на социологически проучвания и така нататък. Ние, все пак, ограничени в рамките на действащия закон, ограничени в рамките на ежедневието, не сме от най-добрите изследователи на мнения, ако мога така да се изразя. Докато неправителствените организации съвсем честно и открито могат да бъдат индикатор и показател за нивото и естеството на работата, която се извършва – дали има необходимата прозрачност, дали има някаква ефективност на базата на това, което даваме като отчети и така нататък. Така че, за мен това е бъдещо поле, което следва да продължи да се развива и този проект трябва да даде насоката на понататъшното развитие на това сътрудничество.

На следващо място, трябва да се обърне особено внимание на международното сътрудничество и ние очакваме от лекциите на международните лектори, които ще дойдат при нас за обучение, да се наблегне най-вече в тази насока, защото вече имаме последните изменения в НПК. Така например, бихме могли да обсъждаме и дискутираме събиране на доказателства и свидетелски показания по редица нови способности, които предвижда НПК, връчване на съдебни документи, извършване на претърсвания и изземвания, предоставяне на информация и експертни заключения, което също е изключително важно, предоставяне на оригинални и заверени копия на документи. Това е предвидено и в конвенцията на ООН, за която споменах. Тя обединява и Европейската наказателната и гражданска конвенция за борба с корупцията и конвенцията за африканския континент, така че, тя представлява синтез на онова, което съществува до този момент и е добре ние да се подготвяме за работа по тези критерии, които са заложили в нея.

На следващо място в нашето предложение е посочена директната връзка между правоохранителните органи, съдебната власт, данъчните и митническите служби. Смятам, че е излишно да обяснявам какво се цели – цели се основно бързина.

Повишаване на административния капацитет на посочените органи за възприемане опита на страните от европейския съюз в борбата с корупцията, създаване на система за взаимен контрол, обмен на информация, работа на екипен принцип и създаване на среда на нетърпимост към корупционните прояви, запознаване на обществото с

резултатите от работата с корупционните деяния – това са неща, на които непрекъснато трябва да се учим.

В представения материал е посочено отваряне в работата, създаване на прозрачност в работата на прокуратурата, следствието и полицията, но тук искам да отбележа, че това следва да става в рамките на позволеното. Колкото пъти сме разговаряли по тези въпроси с представителите на медиите, тяхното разбиране винаги е на противоположното мнение и те заявяват: “Вие сте длъжни да информирате обществото за всичко”. Ние сме длъжни да информираме обществото за всичко, което правим и тогава, когато има краен резултат, но в момента, когато тече едно разследване в интерес на обществото, включително и на обвиняемия, и на пострадалия, е да се спазва така наречената следствена тайна. За да може онова, с което завършва съответното дело, да бъде всестранна и обективна информация и да отговаря на реалната истина.

На следващо място искам да посоча една сравнително нова идея – необходимостта от изграждане на постоянно действащ орган от експерти за подпомагане на чуждестранните лектори за запознаването им с различните видове корупционни престъпления по Наказателния кодекс и с българското процесуално наказателно право. Отново подчертавам, предложението ми се отнася до орган, който да се създаде в рамките на проекта.

От опита, който имаме до този момент се оказва, че чуждестранните експерти, когато идват тук, прекрасно познават международните актове, познават прекрасно собственото си законодателство и не познават добре нашето законодателство. Това на практика затруднява възприемането на опита, който предават. Бил съм обучаем и всички от вас, които присъствате, сте били в тази ситуация – когато започнат да ти говорят нещо, което е неприложимо в нашето право, първата реакция е да си кажеш: “Хубаво е, но аз съм практик. Защо ми говорят това?”.

Ако, обаче, подходът е по-различен, ако се покаже малко по-добро познаване на нашето законодателство, ако се посочат новите тактики и стратегии за разследване – онова, което е член опит при тях, което ни препоръчват да възприемем – и евентуално се направи най-обща връзка как да стане това или в дискусиата след лекциите се постави въпросът: “Виждате ли начин това предложение да бъде приложено по вашето законодателство?”, смятам, че интересът ще бъде значително повишен и ще има ефект.

От тази лекция всеки един от нас трябва да излиза с идеята, че на него му предстои да ръководи разследване с агент под прикритие и това ще стане неминуемо. И още от този момент ние трябва да имаме

нагласата как да става това, с кого ще общуваме, какви задачи трябва да бъдат поставяни, дали немският модел в това отношение, например, е по-добър в това отношение или испанският и така нататък. Аз смятам, че немският модел в това отношение е най-добър, защото агентът остава встрани, а водещият офицер се явява като свидетел. Тази регламентация много бързо и лесно може да бъде адаптирана в нашето законодателство, но същевременно трябва да се обмисля, да се обсъжда и дискутира.

В общи линии това е нашата визия относно подходите при провеждане на обучение на прокурори и възприемането на чужд опит. В това отношение личното ми виждане е, че колегите от апелативните или окръжните прокуратури биха могли да бъдат полезни на тези лектори със съвсем общо запознаване с корупционните текстове в нашето законодателство.

Също така искам да подчертая необходимостта от снабдяване с легализирани преводи на международните документи относно противодействие на корупцията. Винаги ми е било неприятно (тук изразявам личното си отношение), когато ми цитират документ, който не съм виждал. Аз приемам, че това е основно в практиката на действащия юрист – той може да се произнася, може да действа, може да приема или да не приема нещо въз основата на документ, който е прочел или най-малкото, резюме от него, но един специалист в областта на правото не може да се позовава на нещо, което всъщност никога не е виждал. Това е водещата идея в нашето предложение, дали е изпълнима или не, това ще покаже практиката.

И на следващо място, искам да предложа нещо, което е свързано с идеята за изграждането на постоянно действащи органи, за начина на организиране на лекциите и семинарите – провеждането на семинарите да се извършва на малки групи. Всички сме завършили право и много добре знаем какъв е ефектът от слушането на лекция в поток и какъв е ефектът от обсъждането на проблема в съответните групи. Нашето виждане и предложение е, че групите не трябва да бъдат повече от 5-6 човека, за да може всеки лектор да познава човека срещу себе си, да чува какво му говори и да се правят обсъждания. В противен случай, когато се изнася лекция пред поток, пред лектора стои една аудитория, която няма ясно очертан и доловим облик. Ние считаме, че това би била една от най-полезните насоки в работата по този проект и ние също можем да бъдем полезни, той се случва всеки ден и ние бихме могли всеки ден по подобряване и да усъвършенстваме тази дейност.

Следващата насока, която би спомогнала за повишаване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията – подобряване на законодателството, е изключително важна, но си даваме

сметка, че това няма да се случи утре или дори, до края на годината. На първо място, тук сме посочили, че бихме желали да се излезе със становище за промени в Закона за съдебната власт. Имам предвид промени (ние говорим за прокуратурата, но аз не съм убеден, че това няма да има положителен ефект и в работата на съдилищата, това те трябва да преценяват), съгласно които да се изградят такива органи от специалисти в съответните области – финансово, данъчно, банково дело, митници, а защо не и така наречените офицери за връзка от службите, които са ангажирани при извършването на проверките. След създаването на офицерите за връзка между, например, НСБОП и Агенцията за финансово разузнаване работата в тази насока значително потръгна. Престанахме да си пишем непрекъснато звена, след това да се докладва на един, на двама, на трима висшестоящи ръководители и докато се върне обратно преписката, минават около 1-2 седмици. Имайки предвид, че нашите централи се намират на не повече от 500 метра една от друга.

В областта на материалното право положителен ефект би имало, ако престъпленията по служба (глава 2, раздел 2 “Подкуп” и раздел 4 от глава 8 “Престъпления против дейността на държавните органи и обществените организации” се оформят като самостоятелна глава с цел унифициране на режима на корупционните престъпления в държавния и в частния сектор.

На следващо място е необходимо изчерпателно регламентиране на процедурите, редът за провеждането им, необходимата документация, компетентните органи, правомощията и така нататък при разпореждане с държавно, общинско имущество, провеждане на приватизационни процедури, процедури по възлагане на обществени поръчки, административно обслужване. Това изменение на законодателството би действало за намаляване на корупционните практики в нашата страна, защото корупционните се упражняват там, където има пропуски в законодателството. Всеизвестно е, че прокуратурата обърна особено внимание на работата на общините и на общинските администрации, тъй като болшинството сигнали за корупция се получават срещу общинските администрации и това е съвсем обяснимо. Гражданите се облъскват най-вече с общинската администрация и се оказва, че при създаването на смесени предприятия, въобще при разпореждането с общинско имущество законите позволяват недобросъвестни лица да извършват действия, с които лично те или друг да се обогатява и да се нанасят щети на съответните общини и, в крайна сметка на народа. Идеята е да се извърши инкриминиране на нарушенията при посочените хипотези като формални престъпления в Наказателния кодекс.

На следващо място е посочено усъвършенстване на финансовия и данъчен контрол и формите за взаимодействие между данъчен, финансов контрол, Сметна палата, данъчна администрация, Национален осигурителен институт, изпълнителната агенция “Главна инспекция по труда”, органите на МВР, органите на съдебната власт чрез приемане на съвместни инструкции за превенция и борба с корупцията. Няма значение как ще бъдат назовани – съвместни инструкции или споразумения за взаимодействие, но има ефект от тази форма на сътрудничество. Аз преди малко изнесох някои данни и би било добре да се продължи дейността в тази насока, да се организират регулярно срещи между отговорните длъжностни лица от тези институции, които имат достатъчно разпоредителни функции, за да може това, което се приема на срещите, да премине в реалната дейност на съответната институция и да получи някаква форма на указание, разпореждане, обсъждане или друга форма на свеждане на информация в съответните институции.

В областта на процесуалното право само ще се ограничи до това да маркирам нещата – няма нищо различно от това, което е предложено и което се предлага от прокуратурата за промяна в НПК при разследването на всички видове престъпления. Най-вече искам да изтъкна следните: облекчаване на процедурите по събиране и проверка на доказателствата и тук само ще повторя, че премахването на предварителната проверка в НПК ни създаде безкрайно много затруднения. Ако изхождаме от принципа “Всяко зло за добро”, то можем да сметнем за добре, че беше премахната. Но, ако сега я възстановим така, че онова, което е събрано по определен, разписан в НПК ред по време на предварителната проверка се приема за годно доказателствено средство за представяне пред български съд, ще престанем да си говорим, че разследването у нас се бави и че се повтарят действията на полицейските служби от следователите и така нататък. Въобще, това е един много голям резерв, който предполагам, че всички го разбират и би трябвало да се мисли и да се работи в тази насока.

Ограничаване на процесуалните възможности за обжалване на актовете на органите на досъдебното производство също е необходимо, защото, в крайна сметка, обвинителният акт, който влиза в съда, е актът, с който се произнасяме по казуса. Съдът ще каже дали има или няма доказателства за това, виновно ли е дадено лице за извършването на конкретно деяние в определено време и на определено място. Всичко останало – връщане, търсене на допълнително престъпление в рамките на това производство и така нататък, затормозява и размива процеса.

Ако преминем към първия вариант, който споменах, винаги, когато има достатъчно данни, че това лице е оправдано за определено деяние по реда на НПК, но по материалното право е извършило друго престъпление, ще бъде разследвано и ако се съберат доказателства, ще бъде предадено на съд. Така нещата ще бъдат опростени и ще вървят по-бързо. В края на краищата за това говорим и ако аз съм склонен да приема като основателна критиката срещу работата на прокуратурата, то това може би е бързината на разследване. Но тук въпросът е доста сложен и комплексен, не зависи само от прокуратурата да е бързо разследването, не зависи само следствието или от някои полицейски органи, които се използват при възлагане на отделни следствени действия или нещо друго в рамките на разследването.

Бързината, според мен, зависи от това, че нашият процес отделя много текстове, с които се гарантират правата на лицата, срещу които се извършва наказателно преследване. В никакъв случай не искам да бъде разбран погрешно, че едва ли не искам да ограничим правата на обвиняемия, но нека на пренесем това нещо в рамките на състезателния процес в съдебната фаза. Нека той да развие в съда онова, което счита, че му е било ограничено като право в досъдебната фаза, като казвам, че необходимият минимум (той при нас е доста добър) ще бъде запазен. Нека да дадем възможност пред арбитра-съд дали има ограничение и нарушение на правата на човека на съответния обвиняем.

Това са много обсъждани въпроси, аз в момента само ги маркирам. Ако бъде изработена стратегия в тези рамки и ако започнем работа, ще се опитаме да бъдем полезни. Могат да се организират работни групи с колеги, които да разработят тези въпроси, а ние имаме и вече подготвени виждания.

Main Work Streams and Measures for the Implementation of the Strategy for Capacity Building of the Prosecution Office in Combating Corruption in the Republic of Bulgaria

Gheorgi Kiuvliev*

The existent substantive and procedural legislation of the Republic of Bulgaria and the UN Anti-Corruption Convention have been used as the main sources for developing the work draft of the strategy. Chapter III of the Convention entitled ‘Criminalization and Law Enforcement’ lists bribery of foreign public officials, bribery of national public officials and bribery of public international organisations, embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official, trading in influence, abuse of functions, illicit enrichment, embezzlement of property in the private sector, bribery in the private sector, laundering of proceeds of crime, concealment.

The same offences have been included in the Bulgarian Criminal Code, where 23 provisions for corruption offences exist. As a whole, these are in line with the offences listed in the Convention. In this sense Bulgarian substantive law is adequate and allows for the investigation of corruption offences and the overcoming of corruption as a social phenomenon with the available means of criminal legislation.

Investigation rules which Bulgarian institutions apply in their work are contained in the Criminal Procedure Code. Many problems are found in respect of this area of legislation and anti-corruption operations need to be directed to improve said legislation, in order to make proceedings faster and more effective. Speaking of criminal proceedings, we must note that there are two leading objectives to any criminal process – speed and quality. All other activities are contingent on these two objectives. In practical terms these are the general objectives which should lead the team developing the draft strategy for capacity building of the Prosecution Office in combating corruption.

Principles defined in the strategy are concerned with setting realistic, achievable and progressive objectives. For the very practical purposes of this project (any seminars and other practical activities to be implemented within the project), the topic of corruption should be clearly distinguished from any other corollary subject-matter pertaining to other types of criminal offences.

* Head of ‘Crime in Office and Corruption’ Department, Supreme Prosecution Office of Cassation.

Second, the fundamental principle to be incorporated is interaction and cooperation with specialised units for combating corruption within the system of Executive and Legislative bodies, non-governmental organisations, international cooperation within the agreements executed to this effect, with various competent bodies and institutions. Signed agreements are prerequisite, but they are also required to be effective in order to allow identifying an adequate form of real cooperation among bodies and institutions belonging to the three branches of Government.

Third, organizational measures are necessary to set up joint expert teams involving representatives of the finance, taxation, banking, customs and IT areas. In order to implement this idea, both setting up these teams with Prosecution Offices and improving interaction with various institutions in the country is required, e.g. with the Interagency Commission for Coordination of Fight against Corruption at the Council of Ministers, the National Audit Office, the Anti-Corruption Commission at the Supreme Judicial Council.

In order to successfully deploy anti-corruption efforts in this country, it is required to improve the qualifications of prosecutors accompanied by specialization of their operations. Another important element in this sense is the preparation of methodological guidelines to the attention of first-instance prosecution offices on the conduct of inspections within their supervision competences. The idea has been proposed to apply here new investigation techniques. Next the requirement has been set to exercise control over performance, including placing all corruption offence cases under the special supervision of the second review instance, and performing mandatory official inspections in the event of refusal to investigate.

The strengthening and improvement of an existent mechanism has been developed here. This mechanism has been put into operation in accordance with an Instruction jointly executed by the Prosecution Office, the Investigation Service and the Ministry of Interior. In first- and second-instance prosecution offices, as well as in the Supreme Prosecution Office of Cassation certain cases are placed under special supervision, including corruption cases among others.

In the opinion of a number of representatives of the Prosecution Office keeping corruption offences under special supervision and the performance of mandatory inspections are operations that will be carried out over a certain period of time and that then will have to be terminated. Subsequently, criteria applicable to cases need to be made identical and inspections only need to be performed where signals are given for irregularities and deviations from the normal course of investigation.

Another emphasis in the work draft of the strategy has been placed on the need to develop, strengthen and improve the work of existent specialised departments at the Supreme Prosecution Office of Cassation. In the work of

this office there is a constant flow of investigations, files and cases to and from the departments of 'Organised Crime and Terrorism' and 'Economic Crime'. In this sense it is necessary to improve mechanisms of interaction between these departments to the purpose of ensuring a quick and high-quality investigation.

The creation and update of an integrated database covering all tip-offs for corruption offences at the national level and their follow-ups have been outlined as a significant element of the strategy for capacity-building of the Prosecution Office in combating corruption. So far the initial arrangements for this type of database have been made and it contains information about all tip-offs, ongoing inspections and instituted proceedings. The scope of information contained in the database will be the result of the activities of prosecutors from across the country and from the interaction with the Interagency Commission for Coordination of Fight against Corruption at the Council of Ministers.

It should be emphasised in this sense that so far the Prosecution Office has established good interaction in relation to combating corruption with the Commission for Combating Corruption at the National Assembly, the respective offices of the Ministry of Justice, the Ministry of Interior, the Ministry of Finance and the Audit Office. Cooperation could be extended, better contacts being made with tax authorities, i.e. the General Tax Directorate and the National Service for Combating Organised Crime in relation to countering criminal operations for VAT evasion. Our proposal outlines the need for direct contact between law enforcement bodies, the Judiciary, the tax and customs authorities in order to step up the process of detecting criminal offences.

Attention has also been paid in the strategy to the need for strengthening and developing contacts with non-governmental organisations. They are free to carry out research and analysis at a high professional level. Civic organisations could perfectly serve as a corrective to and an indicator for the work of public institutions, i.e. whether the necessary level of transparency or effectiveness is present. This is one of the directions for further development. Next, special attention must be paid to international cooperation. For instance, on the occasion of international conferences and seminars representatives of the Prosecution Office in Bulgaria could discuss the existent best practices and effective mechanisms for combating corruption applied in other countries, e.g. new means for the collection of evidence and witness testimony, for the service of process, the performance of searches and seizures, the provision of information and expert assessments, which is also extremely important, as well as the for the provision of originals and authenticated copies of documents.

In order to build the administrative capacity of the Prosecution Office it is necessary to study and adopt the experience of EU member-states in combating corruption, e.g. the creation of a system for mutual control, exchange of information, work in teams and how to develop an environment of intolerance for corruption acts, as well as raising public awareness of the outcomes of work on corruption cases.

Next the need for providing active prosecutors with legalised translations of international documents on combating corruption has been indicated. In their practice professional lawyers always need to refer to original documents they have read, not to interpretations or summaries thereof.

The next work stream that could contribute to building the capacity of the Prosecution Office in combating corruption is the improvement of legislation. In this sense a series of work meetings, expert forums and discussions could be initiated, where recommendations for legislative amendments could be formulated. Expert bodies could be set up, bringing together specialists in the area of finance, taxation, banking, customs, and liaison officers with the services involved in inspections. For instance, serious progress has been reported after the institute of liaison officers was created between the National Service for Combating Organised Crime and the Financial Intelligence Agency.

In the field of substantive law a legislative amend where offences under Chapter 2, Section 2 'Bribery' and Section 4 under Chapter 8, i.e. 'Offences against the operation of public bodies and organisations', are separated in another Chapter to the purpose of bringing uniformity in the regime of corruption offences in the public and private sector.

Next, an exhaustive regulation of procedures, the way they are implemented, the necessary documentation, competent bodies and their powers in disposing of state and municipal property, as well as of the conduct of privatisation procedures, of public procurement and administrative service procedures is required.

In the field of procedural law there is a clear need for restricting procedural remedies for appeal from acts of pre-trial bodies. Remittance of cases and looking for additional offences within one and the same proceedings are among the factors which very significantly contribute to hindering the course of criminal proceedings.

Повишаване на общественото доверие към прокуратурата със средствата на комуникационната стратегия

Мариана Борисова *

Уважаеми дами и господа, преди всичко изказването на господин Манев направи една връзка с моето следващо изложение, защото цялото изложение е построено върху разбирането, че прокуратурата наистина е работеща и действаща структура и ако всички проблеми във връзка с укрепване капацитета на прокуратурата в борбата с корупцията са свързани със законодателството и всички други проблеми, за които всички други говорещи преди мен изложиха, то работещата прокуратура може да се представи пред обществеността и институциите като такава с помощта на медийната стратегия. Всички други проблеми се решават с волята на политиците, докато повишаването на общественото доверие към прокуратурата би могло да стане със средствата на комуникационната стратегия. И затова, за да отговори на предизвикателствата в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз, на препоръките и приоритетите на европейските институции в рамките на проект, за който всички тук сме се събрали да обсъждаме, българската прокуратура съвместно с Асоциация “Прозрачност без граници” и, както стана ясно с финансовата подкрепа на посолството на Великобритания, разработи днес обсъждания проект на Комуникационна стратегия. Тази специфична за прокуратурата дейност е продължение на активната работа на всички прокурори през последните години срещу традиционните и нови форми на организирана престъпност и корупция у нас.

Ясно е за всички, че противодействието срещу корупцията е един от основните приоритети за прокуратурата, предвид отрицателните й въздействия и сериозната заплаха за основните ценности и принципи на нашето демократично общество, подкопава доверието на гражданите в демокрацията, застрашава нестабилността на държавните институции, правовата държава посредством разрушаване върховенството на закона. При разработване на Комуникационната стратегия са залегнали основни положения, характерни за структурата, функциите и правомощията на прокуратурата, която е част от държавната власт и се явява блюстител на законността, при осъществяване на които прокурорите комуникират с възможно най-широк кръг от публични и частни субекти. Поради

* Прокурор във Върховна касационна прокуратура.

естеството на прокурорската дейност, извършвана в рамките на закона, “светлините на прожекторите” не са най-надеждният инструмент за нейната ефективност.

Наред с това прокуратурата никога не се е нуждаела от реклама на дейността си, за разлика от много други институции, ползващи най-съвременни комуникативни средства за увеличаване на рейтингите и постигане на целите си. И тъй като в последните години прокуратурата остава действаща и наистина ефективна структура, прилага различни вътрешни механизми за преодоляване на законов вакуум и по съществуващи противоречия поради това търси и постига взаимодействието сама с останалите органи на държавата, ангажирани в борбата с престъпността и отчита всяка година двойно и тройно увеличение на прокурорските актове и предадените на съд лица, то тази положителна страна на прокуратурата, първо, е останала скрита за общественото мнение и останалите институции.

Второ, съюзява здраво враговете на държавността да мобилизират всички сили и средства за нейното “обезкървяване”. Всякакви средства – от манипулативни и публични изяви от открито насочени срещу прокуратурата до скрито лобиране в законодателния орган за ограничаване правомощията на прокуратурата в наказателния процес, с което всъщност се и постига и реално отнемане на ефективни в миналото правомощия за надзор на законността в защита на държавния интерес.

Предвид спецификата на прокурорската институция, осъществяваща обвинителната функция в държавата и ролята ѝ на блюстител на законността, проектът, по който е създадена Комуникационна стратегия на прокуратурата от Асоциация “Прозрачност без граници” с нашето скромно участие (мое и на госпожа Якимова в тази работна група), считам че, на първо място, е съобразен с принципа за спазване върховенството на законите в защита на публичния интерес и правата на гражданите, както и със структурата на прокуратурата. Стратегията ясно отчита мястото на прокуратурата в държавната власт в рамките на съдебната система като независима от останалите две власти. Това е една от гаранциите, за да се реализира успешно противодействието срещу престъпността и корупцията на всички нива, при спазване принципа за равенство на всички граждани пред законите и без оглед на обществения и политическия статус на извършителите на престъпления, каквито и да са те, не само корупционни.

Това положение е в съответствие с международните и европейски препоръки към всички правителства за повишаване на ефективността при противодействието срещу престъпността

посредством въвеждане на категорични конституционни гаранции за независимостта на съдебната система и разделението на властите. На всички тук присъстващи прокурори е известно, че сегашното структуриране на прокуратурата е в съответствие с препоръка 19/2000 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, съгласно която за повишаване на ефективността в дейността на прокуратурата държавата трябва да способства за добре изградена йерархична организация, каквато всъщност е структурата на нашата прокуратура, недопускаща каквото и да било бюрократично въздействие.

Методите на организация, насоките, принципите и критериите следва да се решават от самите представители на прокуратурата, когато националното право урежда нейната независимост. Положението е такова. Йерархичната структура и управление на прокуратурата гарантира еднаквото приложение на конституцията и законите на територията на цялата страна. В същото време предпазва прокурорите по места от политическо и друго влияние, несъвместимо с интересите на наказателното преследване, за което тук се говори вече. Не особено далновидно е в период, в който прокуратурата се освобождава от влиянието на изпълнителната власт в други европейски държави, у нас да се прави всичко възможно за връщането там, откъдето другите са тръгнали, за да разберем, че пътя, който сме изоставили, е бил правилният. Както спомена и доцент Манев, не само в Румъния и в Испания, а и Италия е ясно, че прокуратурата постигна отделяне от изпълнителната власт и успехите в борбата с организираната престъпност там през последните години се отдават основно на тази независимост. За Испания говори доцент Манев и аз не бих искала да се повтарям. В началото на тази година прокуратурата в Швейцария също постигна независимост от изпълнителната власт. Останалите европейски страни се стремят към този модел, съществуващ в България. Така че, понастоящем всички опити за изкуствено разделяне между органите на съдебната система, на този етап в развитието на демокрацията в нашата държава, е ясно, че обслужват отделни свързани политически и финансови интереси и определено се явяват в полза на престъпността.

На следващо място, при разработване на проекта на Комуникационна стратегия са отчетени принципите на независимост, отчетност и контрол над прокуратурата. Не съм съгласна с изразяваното становище, че прокуратурата е безконтролна. Независимостта на прокуратурата не е неограничена. На първо място, прокурорите са подчинени на конституцията на Република България и на законите. Всички прокурори в България се произнасят по вътрешно убеждение, съобразно фактите, доказателствата по делото и приложимото право.

От една страна, дейността на прокуратурата е функция от дейността на всички органи, ангажирани в противодействието на престъпността и корупцията. Тази позиция прокуратурата и нейни представители са изразявали винаги на публични форуми – на пресконференции, в отделни материали, но така или иначе това становище остава скрито от обществеността. Дейността на прокуратурата е функция на всички тези органи – от разкриването на престъплението от органите на МВР, които единствено са оправомощени по българското право да извършват тази дейност, са органите на МВР и то със съдействието на всички специализирани контролни органи на държавата и обществото. И като се премине от разкриването, се стига до воденето на срочно и качествено разследване, квалифицирани дознатели и следователи и най-накрая – до професионалния и отговорен труд на прокурорите и съдиите.

От друга страна, заявявам категорично, че прокуратурата е най-контролираната в държавата институция. Това становище беше оповестено и в декларацията на Асоциацията на прокурорите, която бе публикувана тези дни и всички са имали възможност да прочетат. Противно на наложеното в обществото противоположно мнение е предвиден контрол за актовете на прокурора, като през последните години този контрол, на всички прокурори е известно, е изведен до степен на универсалност и всеобхватност. Изцяло под контрола на съда е налагането на ограничителни мерки, засягащи основни човешки права и свободи. На съдебен контрол подлежат актовете на прокурора, с които се предават на съд уличените обвиняеми, както и постановленията на прокурора, с които се постановява прекратяване на досъдебното производство. В същото време отчетността на прокуратурата е в няколко направления – всички прокурори са подчинени в дейността си на главния прокурор, главният прокурор изготвя доклад до Висшия съдебен съвет, който с последните изменения на Закона за съдебната власт се представя на президента, Народното събрание, Министерския съвет и се публикува в интернет. До тези изменения на Закона за съдебната власт, при липса на изрична правна норма, главният прокурор по своя инициатива изпраща същите тези доклади на държавния глава и представителите на изпълнителната и законодателна власт.

По този начин с тази своя инициатива прокуратурата спомага за реализиране на принципа за взаимен контрол на властите. Това опровергава категорично твърдението за липсата на самоконтрол и затваряне на прокуратурата, както и за непрозрачност в нейната дейност при сегашната ѝ структура. Неслучайно прокуратурата предложи в рамките на проекта проучването на международния опит при

разработването на механизми за комуникация и обратна информационна връзка между останалите институции. Прокуратурата е извън регламентацията по специализираните закони. Считам, че с помощта на медийната стратегия, която се явява част от Комуникационната стратегия на прокуратурата, би могло да се засили информирането на обществеността в рамките на допустимата, обаче, от законите публичност на информацията, за което вече говори господин Кювлиев.

Целта е да се постигне баланс, от една страна, между конституционното право на гражданите и институциите да бъдат информирани за дейността на прокуратурата и, от друга, да се гарантират интересите на държавата от един ефективен наказателен процес. При изготвяне на проекта експертите са запознати с последните изменения на Закона за съдебната власт като нормативни изисквания за отчетност на прокуратурата, но няма да ангажирам вашето внимание с изреждането им – всички вие сте запознати с тях, а измененията са представени на работната група. Във връзка с точното им приложение прокуратурата е създавала организация по изпълнение на изискванията за отчетност. За осигуряване в пълен обем и унифициране на информацията, необходима за отчитане на дейността на прокуратурата на Република България, с вътрешно разпореждане са създадени организация за нейното изискване от прокуратурите в страната, получаването и обобщаването на статистическите данни от отдел “Информационно-аналитичен”.

Информацията обхваща всички основни направления в дейността на прокуратурата, включително за движение на делата за корупционни престъпления, организирана престъпност, данъчни, финансови престъпления, незаконен трафик на хора и наркотични вещества. Организацията по набиране на конкретни данни по делата е детайлизирана в нарочни разпореждания и заповеди. Основната цел е обобщената по този ред служебна информация да се използва за изпълнение на задълженията на прокуратурата по отчетността и контрола и за вземане на съответни управленски решения. Предвид публичността на подобен вид статистическа информация няма пречка като една представителна извадка, тя да се предоставя за запознаване на обществеността, като се ползва от средствата на Комуникационната стратегия.

На настоящия етап, както споменах в началото, и при наличния щат е осигурена прозрачност в отчетността на прокуратурата, включително пред обществеността. С указания на главния прокурор е създадена организация за осигуряване на по-голяма прозрачност в работата на прокуратурата и отчитане пред обществеността на

дейността с организираната престъпност. Прокуратурата информира периодично обществеността чрез пресцентъра на Върховна касационна прокуратура и определените говорители в прокуратурата от страната, които с оглед ограничения щат са и действащи прокурори и освен работата по съответните дела, изпълняват и ролята на говорители. Това не знам дали го има в други ведомства и институции. Така че тези говорители на прокуратурата запознават обществеността по основни обществено-значими въпроси по дела с висока степен на обществена опасност и със значим обществен интерес.

На база на изискваната и обобщавана в касационната прокуратура статистическа информация може да се види реалната картина за резултатите от труда на прокурорите, а не това, което четем и слушаме в електронните медии. На базата на цифрите може да се говори убедително за ефективност на прокурорската дейност и при сегашното законодателство и настоящите проблеми, които съществуват. Именно със средствата на комуникационната стратегия може да се засили информираността на обществото и на съответните институции за резултатността в работата на прокуратурата, проблемите и предложенията за усъвършенстване на законодателството, които и сега прави прокуратурата.

Относно междуведомствените и международни връзки – при липса на единна наказателно-правна политика в наказателното правно и процесуално законодателство през последните десет и повече години, прокуратурата отчита висока ефективност в работата си именно поради независимостта ѝ от останалите две власти в държавата и сегашното ѝ йерархично структуриране. Няма да ви обременявам с цифри, само ще кажа, че за единайсетте месеца на 2004 година прокурорите в България са внесли 239 обвинителни акта за престъпления, свързани с организираната престъпност и тези цифри са залегнали в декларацията на Асоциацията на прокурорите в България в отговор на нападките през последните седмици срещу прокуратурата, като за 2003 година тези прокурорски актове са били само 40. Сами можете да направите извод за ръста в дейността на прокуратурата срещу организираната престъпност.

За корупционните престъпления са внесени 449 обвинителни акта срещу 513 лица и само ще ви посоча цифри за общо решените дела от прокурорите – общият брой на решения, внесени за единайсетте месеца, е 41 600 срещу 42 000 за цялата 2003 година. До края на годината остава още един месец и вие знаете, че в края на годината пристигат огромен брой дела, прокурорите са пренатоварени с работа и обикновено пред месец декември се решават най-много дела. Още по-важното е, че в прокуратурата няма нито едно дело, което да е свързано

с организираната престъпност и корупция и да не е решено в законоустановените срокове. За повишаване на ефективността, тъй като тук се говори и за информационните технологии, ще маркирам само, че тези по-широкото им използване ще подпомогне дейността на прокуратурата. Прокуратурата и понастоящем се реализира по проект на програма ФАР за унифициране на информационна и деловодна система на прокуратурата за електронна обработка на данните и създаване на електронно досие на всяко наказателно производство. Сключен е втори проект в рамките на ФАР за цялостна компютризация на прокуратурата, доразработване и внедряване на софтуерния продукт за развитие, съвместимост на ведомствената информационна система с единната информационна система за противодействие на престъпността. В тази насока е особено наложително реалното действие на тази система, която е регламентирана законодателно от 2002 година с измененията на Закона за съдебната власт относно този информационен обмен на данни между всички контролни, разследващи органи, прокуратурата и съда. Цялостната реализация, обаче, е ангажимент на Министерството на правосъдието със съдействието на Националния статистически институт, а това, което е ангажимент на прокуратурата, тя го върши в момента и такава ведомствена система в момента се разработва в прокуратурата и тя е готова за връзка с тази единна информационна система, стига да започне да работи. Естествено, онова, което прокуратурата трябва да направи, е готово като резултат, за да може да се включи в общата информационна система.

Комуникационната стратегия отчита и гледната точка на прокуратурата за реформа на съдебната система. Прокуратурата е “за” реформа на съдебната система в насока към повишаване на нейната ефективност, при осигуряване на минималните необходими гаранции за ефективност, за които тук и колегите преди мен говориха, което е неминуемо, тъй като нещата се преплитат между стратегията за укрепване на административния капацитет на прокуратурата и комуникационната стратегия.

Наред с отстояване на независимостта на прокуратурата от изпълнителната власт, понататъшното повишаване на ефективността на съдебната система като цяло наистина е въпрос на адекватна на обществените потребности промяна на вътрешното материално и процесуално права и изготвяне на пакет от финансови и организационни мерки. Част от мерките, според прокуратурата, могат да бъдат: законодателни изменения; създаване на нови наказателен и наказателно-процесуален кодекси, съобразени с международните изисквания, нашия исторически опит и задължително – с националните ни традиции; свеждане до обективно необходимия минимум на

процесуалния формализъм; въвеждане на съвременни механизми, както се спомена за агенти под прикритие, облекчение при използването на специални разузнавателни средства; премахване на съществуващите органични, свързани с разкриване на банковата тайна, разпит на свидетели и обвиняеми пред съдия. Както стана известно от предишните презентации, едва през последните месеци се премахна ограничението за данъчна тайна и се въведе защита на свидетеля – нещо, което прокурорите многократно са предлагали в съответни законодателни предложения, които са изпращали до президента, до Народното събрание, на до момента са били оставяни без резултат.

Не без значение е увеличаването на щатната численост на прокуратурата във всичките ѝ звена, за да може да се говори за специализация. Извън щата е задължително финансово и ресурсно осигуряване на съдебната система, което да е адекватно и да е в достатъчна степен, за да се реализират целите и задачите, които държавната политика е поставила в борбата с престъпността и да се отговори на очакванията на обществото за ефективен наказателен процес. Задължително е, според мен, спазване в бъдеще на конституционния принцип за самостоятелен бюджет на съдебната власт, което е гаранция за приемането и прилагането в действие на принципа за независимост на властите, а не бюджета на съдебната власт да се определя в съответен вариант на Министерството на финансите и а се отхвърля варианта, предложен от Висшия съдебен съвет.

И безспорно, както вече беше споменато, е повишаването на квалификацията не само на прокурорите, а квалификацията на всички екипи във всички институции, които са ангажирани в борбата с престъпността, защото висок професионалист прокурор не би могъл да постигне нищо без високо квалифицирани членове на екипа, в който той работи.

Като основна цел и приоритет комуникационната стратегия следва да наложи обективно обществено мнение за реалната ситуация по отношение на прокуратурата в България. А именно, прокуратурата в България продължава да изпълнява отговорно конституционното си задължение да следи за спазване на законността и да съблюдава за интересите на държавата и обществото в защита правата на гражданите и това тя прави без съществено изменение на личния състав и на материалната си база през последните години и работа на прокурорите на границата на възможностите, които изнасят всички реформи в наказателното правораздаване. Независимо от всичко, прокуратурата, отстоявайки своята независимост заема определящо място в рамките на съдебната власт, съобразявайки се с констатацията на Комитета на министрите на Съвета на Европа, че прокуратурата играе определяща

роля в системата на наказателното право, както и в международното сътрудничество по наказателната материя. Наред с това, следва да е ясно отразено в стратегията, че усилията за ограничаване на престъпността са приоритетна задача на всички държавни органи и институции.

В заключение, бих искала за изразя увереността си за повишаване в бъдеще на общественото доверие и това на институциите към Прокуратурата на Република България, когато комуникационната стратегия стане факт и започне реализацията на предвидените основни цели, защото първенстващата цел е защита на правата и основните свободи на българските граждани, защита на националния интерес и сигурност, повишаване авторитета не само на прокуратурата, а издигане на още по-високо ниво престижа на Република България в световен мащаб.

Raising Public Confidence in the Prosecution Office by Means of a Communication Strategy

Mariana Borissova*

The presentation outlines the position of Prosecution Office representatives who took part in the drafting process of the communication strategy. In developing the communication strategy the main principles characteristic for the structure, functions and powers of the Prosecution Office, which by statute is a guardian of legality in the state, have been complied with. The material is based on the understanding that raising public confidence in the Prosecution Office could be achieved by the means the which the communication strategy offers and also by effective contacts of this institution with the media, civil society and other public institutions whose operations are directly or indirectly associated with the problem of reducing corruption.

The main goal and priority of the communication strategy should be to impose an objective opinion on the public of the real situation within the Prosecution Office in Bulgaria. By the means of the communication strategy the awareness of the public and of respective institutions of the effectiveness of Prosecution Office performance, the problems and proposals, which the Prosecution Office makes even, for improvement of the legislation, could be increased.

A positive assessment has been made in the presentation of the developed communication strategy of the Prosecution Office which is in line with the principle for the rule of law in the protection of public interest and the rights of citizens, as well as with the structure of the Prosecution Office. The strategy clearly takes into account the position of the Prosecution Office within the judiciary system, the latter being independent from the other two branches of Government. This is one of the guarantees for the successful deployment of anti-corruption efforts at all levels, in observance of the principle for equality of all citizens before the law, without regard to the public or political status of offenders, no matter whether they have committed corruption or any other offences.

In developing the draft communication strategy the principles of independence, accountability and control of the Prosecution Office have been taken into account. Speaking of the public image of the Prosecution Office, not only the quality of its performance should be taken into account, but

* Prosecutor with the Supreme Prosecution Office of Cassation.

regard must also be had at the performance of other state institutions. The operations of the Prosecution Office is a functions of the operations of all other state bodies, starting from the detection of crime by MI authorities until the quality investigation carried out by the Investigation Service and the responsible work of courts.

In the presentation, attention has been paid to the implications of corruption offences, to the organisation methods, directions and principles that should guide representatives of the Prosecution Office in their work. It has been emphasised that combating corruption is among the main priorities of the Prosecution Office, since this phenomenon is a serious threat to the fundamental values and principles of our society, it undermines the confidence of citizens in democracy, threatens the stability of state institutions and the rule of law through encroaching on its foundations.

With the assistance of the communication strategy of the Prosecution Office public awareness could be improved but within the limits of information publicity allowed by the laws. The aim is to maintain a balance between, on the one hand, the constitutional right of citizens to be informed of the operations of the Prosecution Office and, on the other, to guarantee state interests in the presence of an effective criminal process.

In preparing the strategy experts took into account the latest amendments to the Judiciary System Act where statutory requirements for accountability of the Prosecution Office have been provided for. To the purpose of their exact implementation the Prosecution Office has introduced a special organisation for the implementation of accountability requirements. In order to ensure the full scope and uniformity of information needed to report on operations of the Prosecution Office of the Republic of Bulgaria, by virtue of an internal order arrangements have been made for information to be obtained from Prosecution Offices around the country, and the obtainment and processing of statistical data by the Information Analysis Department.

By virtue of instructions issued by the Prosecutor-General arrangements have been made to ensure better transparency in the operations of the Prosecution Office and reporting to the public on operations pertaining to organised crime. The Prosecution Office regularly informs the public through its press centre at the Supreme Prosecution Office of Cassation and the designated spokespersons in prosecution offices across the country who, due to limited staffing, are also active prosecutors and in addition to work on respective cases also discharge the role of spokespersons.

Елементи на комуникационната стратегия на прокуратурата на Република България

Антоний Гълъбов*

Преди представянето на работния вариант на комуникационната стратегия бих искал да направя две уточнения. Първото е свързано с разбирането за липса на адекватна обществена оценка за работата на прокуратурата. Това усещане видях и в разговорите с околните прокурори, и в резултатите от изследванията, които проведохме, като има много съществено разминаване между гледната точка на говорителите на прокуратурата и тази на хората извън прокуратурата. Седемдесет и три процента от представителите на прокуратурата смятат, че в момента институцията е достатъчно прозрачна и открита в своите действия. В същото време приблизително същият процент в масовото съзнание и общественото мнение изразява точно обратното мнение. С други думи, имаме две социални реалности, които имат много малко допирни точки. Точно затова в предишния панел започнах с търсенето на минималните допирни точки, върху които може да се изгражда по-нататъшната ни работа.

Има две основни допирни точки в сферата на комуникацията, по които има постигнат консенсус. Едната от тях изразява разбирането, че говорителите трябва да изразяват мнението на прокуратурата. По този въпрос има почти пълно съвпадение. И втората важна линия е разбирането (което е малко изненадващо в общественото мнение), че информация трябва да се подава тогава, когато е приключила съответната фаза от работата. Това за мен е обнадеждаващо, защото означава, че все пак общественото мнение е достигнало до разбирането за това, че предоставянето на информация преди края на предварителната дейност по събиране на доказателства може да се превърне в минус. Така че, имаме поне две точки, от които по-нататък вече може да се подходи.

Мариана Борисова преди мен подробно говори за основните принципи, на които следва да се основава комуникационната стратегия, а именно – прозрачност, отчетност и публичност в дейността на прокуратурата. Очевидно е, че тук не става въпрос за изнасяне на следствена информация, която представлява така наречената следствена тайна. Но, също така очевидно е, че българското обществено мнение, масовото съзнание в България, не знае какво прави прокуратурата. То не

* Д-р по социология, Институт по социология, БАН.

е в състояние да се ориентира в коя част от развитието на процеса именно прокуратурата е водещата сила. При отсъствието на реално познание за процесуалната логика на работата ѝ, е напълно естествено да се бяга или към репресивни нагласи, за които говореше колегата Смилов, или да се отива към цялостно негативно отношение към съдебната система като цяло. Именно затова на директно зададените въпроси “Имате ли доверие на съда?”, положителните отговори не надхвърлят 15-16%. Тоест, първата насока на работа, която ние виждаме като смисъл на такава комуникационна стратегия, е по-скоро просветителското желание – да бъде разяснено на хората откъде – докъде се движи отговорността при всяка една от тези институции, които работят в досъдебната и съдебната фаза на производството.

След това, разбира се, е защитата на обществения интерес и правата на гражданите. Искам да се върна към това, което каза доцент Манев. В българското масово съзнание няма разбиране за това, че прокурорът е човекът, който гарантира защитата на свидетелите, няма такава разбиране. Българското масово съзнание, традиционната българска култура разпознава в тази позиция адвоката. В контекста на проблема с корупцията адвокатът в България. У нас не се говори за адвокатите, за разлика от целия нормален свят, където много ясно се вижда онова, което правят адвокатите, включително и българските.

По отношение на принципите “независимост” и “устойчивост” госпожа Борисова много ясно показва връзката между прозрачността и независимостта и в същото време очерта този деликатен баланс, който непрекъснато трябва да бъде поддържан и който вероятно никога няма да бъде постигнат в своето идеално състояние. От една страна е изискването за независимост и автономна воля, за ясно изразена позиция, от друга страна е готовността за прозрачност и откритост и най-вече за отчетност пред някого, след като се говори за независимост. Така че, тук винаги има един деликатен баланс – може би това е отношението между първия и третия принцип – точно тук е връзката между Стратегията за повишаване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията и Комуникационната стратегия, защото, именно, когато бъде намерен този баланс, той ще бъде много по-лесно комуникиран. Той ще бъде обяснен много по-лесно тогава, когато в самата практика бъде установен.

Другите важни елементи на стратегията са специализацията, концентрацията и партньорството – предпочитаме да определяме това като партньорство това, за което говореше и господин Кювлиев – не само постигането на някакви споразумения между институциите, не само постигането на общи документи от типа на инструкция, но и

самата специфика на партньорство между институциите, които, най-общо казано, стоят от едната страна на бариерата.

Кои са основните цели на стратегията? Тук бих искал да изведа като приоритетни следните цели: изграждане на доверие, авторитет и международно признание. Искам да отбележа, че целите не са подредени йерархично, те са подредени като самостоятелни групи, защото всяка една от тях подлежи на допълнителна операционализация. Изключително важно ми се струва изграждането на доверие и авторитет на прокуратурата. Докато в публичното пространство продължават да съществуват некомпетентни и злонамерени опити да бъде подложена на съмнение професионалната работа на прокуратурата, няма да стане нищо. Това е усилие, което цялото българско общество трябва да направи, защото проблемът не е само в прокуратурата. Забележете как се говори за съда, за Народното събрание или за Министерския съвет. Този тип говорене руши институционалното доверие, а на мястото на институционалното доверие влиза в сила втората мрежа – корумпирането на общественото мнение. Това е големият проблем и искам да отворя една скоба.

Всички изследвания показват нещо много ясно – в масовото съзнание корупцията е морално неприемливо, но социално ефективно действие. До края на по-миналата година нямаше социална група в българското общество, която достатъчно автентично и честно да иска ако не прекратяване на корупцията, то поне намаляването ѝ. Едва преди две години в друг проект на Асоциация “Прозрачност без граници” регистрирахме това, че дребният и средният бизнес вече не могат да си позволят цената на корупцията и предпочита, ако е възможно, най-после тя да намалее. Но това беше първата социална фигура, първият социален субект, който автентично изговаряше признанието, че не желае да има корупция. За съжаление, сме потопени в една среда, която е доминирана от разбирането, че корупцията е морално осъдително, но социално ефективно поведение. Тук доминира максимата “Ако си платиш, въпросът ти ще се уреди”. За съжаление, това е реалността, но трябва да я приемем, за да я променим.

Останалите цели, според мен са достатъчно ясно дефинирани – подобряването на комуникацията с всички останали институции – това е изключително важно нещо, което има пряка връзка и с установяването на култура на партньорство, и с ефективното противодействие в досъдебната фаза.

От гледна точка на приоритетите са изтъкнати повишаване на правната култура и информираност за ролята на прокуратурата. От 1999 година до 2003 година, всяка година Националният център за изучаване на общественото мнение провеждаше едно и също изследване с един и

същи въпросник – една великолепна традиция, която се надявам, че колегите ще имат сила да продължат, тъй като за съжаление никой не инвестира в това целенасочено. Подобен тип сравнително изследване, което се прави на равни интервали, е изключително важно, за да ни покаже какво е състоянието на правната култура на българските граждани. За съжаление, то е ниско. В масовото съзнание липса ясно разграничение между нарушение и престъпление, липса необходимата степен на правна грамотност по отношение на това кой къде стои в целия съдебен процес. В резултат от всичко това именно при изследване на правната култура на българското население се усеща колко лесно може да се излезе извън осветената част на спектъра, за да се постигнат някакви цели. Това са много интересни изследвания, те са вече 4 на брой и очертават една много детайлна картина на правната култура на масовото съзнание. Именно затова сме убедени, че има нужда от образование, има нужда от запознаване, от ясно описание на ролите, връзките, функциите, на всичко това, което реално гарантира обществения интерес. Но за съжаление, доколкото то остава повече или по-малко невидимо, няма възможността да получи общественото признание и подкрепа, от които се нуждае.

Изграждането на единен информационен стандарт е изискване, на което много държим, защото става дума за начина, по който се общува с медиите, а и с всички останали институции. Да съществува стандарт означава да е ясно, че, ако всеки трети вторник на месеца има брифинг от 9.00 часа, то той се провежда всеки трети вторник, каквото и да се е случило. С други думи, необходимо е подреждане на самия процес на комуникацията. Ясно е, че обществената потребност от информация за това, което прави прокуратурата, не е еднаква. Ясно е, че ще има периоди, в които ще има много по-голям натиск за повече информация, ще има периоди, в които това няма да е толкова необходимо. Но, за да се създаде стандарт, наложен определен стандарт, ритъм в комуникацията на прокуратурата е необходимо да бъдат реализирани поредица от подобни възможности, които да се регулярни брифинги, периодично публикуване на анализи, коментари или на конкретен случай, който е приключил. Самите журналисти имат нужда от подобна организация. Те самите имат нужда от ориентация до голяма степен за работата на прокуратурата, за да могат в своята работа да бъдат по-добри професионалисти.

Искам да продължа по-нататък – към формирането на адекватни представи за ефективността и създаването на устойчиви модели за професионална кариера. Дълбоко убедени сме, че професионалната кариера на едни прокурор остава дълбоко неразбираема, непозната и неизвестна и за самите правни среди. В това отношение, за разлика от

други страни, в България има практика, която позволява един съдия да стане прокурор и след това отново да се върне на работа в съда. В този смисъл нашата магистратура по-скоро се доближава до вида на магистратурата от френския модел. Това е една кариера, която във Франция до 40-тина години е непозната дори за студентите по право, дори за хората, които имат по-целенасочено отношение към правната наука. Според мен в този сегмент на стратегията е много важно практикуващият прокурор да има възможност да се върне към диалога със студенти, с магистри и други хора, които специализират в тази насока.

Тази връзка между професионалното изграждане, между критериите за професионален успех и кариера, периодичността на оценките за качествата и постиженията на отделните прокурори, е един неуплътнен и неорганизиран пласт, който е много важен и от гледна точка на самочувствието на българския прокурор, и от гледна точка на неговия обществен авторитет. Има Асоциация на прокурорите, има съсловни организации, има професионални организации, които би трябвало да произвеждат точно подобно усещане за кариера, за професионален етос относно това, че има изградена професионална общност.

Това, с което искам да приключа, е желанието ми да имаме един процес на институционализация по отношение на комуникационната стратегия. Става дума за това, че наблюденията до сега показват, че говорителите на прокуратурата са и действащи прокурори. От една страна, това е добре, защото това са хората, които най-професионално, най-авторитетно и компетентно могат да обяснят за какво става дума. В същото време, обаче, това до голяма степен скъсява времето, в което могат да работят. И при липсата на екип, който да ги подпомага в работата им, понякога това може да се окаже прекалено тежко натоварване. Точно затова си мисля, че така, както в съда беше институционализирана информационната служба (създадох се прес-службите на съдилищата, докато преди две години имаше само осем души, които бяха говорители на съда) така има нужда това да стане и в прокуратурата. Така или иначе, този процес на публична комуникация има нужда да бъде организационно, технически и кадрово осигурен. Тук не става дума за това да бъдат разгърнати някакви медийни офиси от по 10 души, а за това говорителят на прокуратурата да не е единственият, който трябва да събира информацията, да подготвя и да съгласува текста ѝ, да кани журналистите на среща, да търси контакт с тях. Повярвайте ми, правил съм това и знам, че не е никак лесна, нито бърза работа. Очевидно има нужда от уплътняване на капацитета именно в това отношение.

Elements in the Communication Strategy of the Prosecution Office of the Republic of Bulgaria

Antony Galabov*

The presentation is an outline of the work outcomes of the project expert group which developed the proposal for a communication strategy of the Prosecution Office. In relation to the drafting of this document the following must be noted. It is based on the understanding that there is no adequate public assessment of the work of the Prosecution Office. In all surveys, meetings and discussions with Prosecution Office representatives a considerable discrepancy in the viewpoint of Prosecution Office spokespersons from that of people outside the Prosecution Office has been identified. Seventy-three percent of Prosecution Office representatives are of the opinion that the institution is currently sufficiently transparent and open in its actions. At the same time approximately the same percentage of public opinion and mass consciousness is of the opposite view. There are two social realities which have very little in common. Because of these particular problems and in order to provide maximum use and be as adequate as possible to the needs of the public the Communication strategy has been developed on the basis of results from sociological surveys.

There are two main points of contact in the field of communication on which consensus has been reached. One is based on the understanding the spokespersons should express the opinion of the Public Prosecution Office. The second line of consensus is that information needs to be given once the respective stage of work has been completed. This is a good development, since it means that public opinion has come to the understanding that the delivery of information prior to the completion of preliminary operations for the collection of evidence could become a significant obstacle.

The main principles on which the communication strategy should be based are transparency, accountability and openness in the operations of the Prosecution Office. It is obvious that the disclosure of investigation information has not been meant here, which is constitutive of the so-called investigation secrecy. But it is equally obvious that public opinion in Bulgaria or mass consciousness is not aware of what the Prosecution Office does. In the absence of real knowledge about the procedural logic behind its operations, it is only natural to witness the existence of expectations for repression from the Prosecution Office or a negative attitude to the Judiciary

* PhD in Sociology, Institute of Sociology, Bulgarian Academy of Sciences.

system as a whole. The first work stream which the communication strategy needs to formulate is the provision of information and raising public awareness of the responsibilities of all institutions working in the pre-trial and trial stage of proceedings.

Another priority is the protection of public interest and the rights of citizens. There is no understanding in Bulgarian mass consciousness that the prosecutor is also the one who guarantees the rights of witnesses, there is simply no such understanding. Traditional Bulgarian culture will identify a lawyer in this role. In Bulgaria, unlike the entire normal world, a lawyer is not viewed as an intermediary in corruption transactions.

The developed communication strategy is based on the principles of 'independence' and 'sustainability', outlining at the same time a balance between the requirement for independence and autonomous decision-making and, on the other hand, the willingness for transparency, openness and accountability. Other important strategy elements are specialisation, concentration and partnership. In this sense not only reaching some form of agreement between institutions and introducing joint declaration-type documents is required, but also maintaining a real partnership between institutions responsible for combating corruption.

Building confidence, respectability and international recognition have been indicated as fundamental goals. It should be noted that goals have not been arranged in any form of hierarchy, they have been outlined in separate groups, since all of them are subject to further operational specification. In this sense it has been emphasised that building confidence in and respect for the Prosecution Office is an extremely important strategic goal.

The other strategy goals have been defined, as follows: improve communications with all other institutions, establish a partnership culture and effective joint efforts for combating crime at the pre-trial phase.

Improving legal culture and awareness of the role of the Prosecution Office have been outlined as priorities. All representative sociological surveys of the National Centre for Surveying of Public Opinion (NCSPO) with regard to legal culture of the population indicate that mass consciousness does not distinguish between an infringement of the law and a criminal offence and the necessary level of legal literacy about the functions of different institutions in judicial proceedings is absent. That is why there is a need for the provision of information in this sense – introducing the roles, interrelatedness, and functions of the institutions responsible for combating crime.

Developing a uniform professional standard is a requirement to which special attention has been paid in the communication strategy. The presence of a standard means clear rules of communication. This also means structure within the very process of communication. The public need for information

about what the Prosecution Office does is not always the same. There are periods of stronger pressure for information and others where this is not so. In order however to develop and establish a standard, regular pattern of communication at the Prosecution Office, a series of regular briefings, publication of analyses or comments of a specific case that has been disposed of are required. Journalists need a similar organisation in order to be better professionals at their work.

In the draft communication strategy attention has been paid to the need of forming adequate ideas about the effect of prosecutorial performance, as well as of the creation of sustainable professional carrier models. In many cases the professional carrier of prosecutors remains by far impenetrable to, unknown and ignored by the public. In this sense the strategy envisages practicing prosecutors to be able to return to their dialogue with students, working toward their MA degree in legal studies and with people who are not specialists in the area.

In the document that has been developed attention is paid to the issue about the status of Prosecution Office spokespersons, who are also active prosecutors. On the one hand this is a positive factor in communication, since they will be able, in a competent, professional and confident way, to present the information about the work of the Prosecution Office. At the same time this reduces the time available to them to deal with their specific activity of accusers. In the absence of a team to provide them support in their work this may prove an excessive burden. It is necessary to provide organisational, technical and staffing support for the process of public communication and to have an information service institutionalised within the Prosecution Office similarly to the information service of the courts.

Комуникацията на прокуратурата с медиите – гледната точка на журналиста

Ренета Николова *

На първо място бих искала да кажа, че адмиравам изработването на комуникационна стратегия на прокуратурата и мисля, че това е нов етап, една голяма стъпка, която се прави, защото се запълва една празнина от необходимост от по-активен диалог, който трябваше да има между прокуратурата, медиите и неправителствения сектор. Благодаря за това, че съм поканена да участвам в разработването на тази стратегия и искам да кажа, че съм тук не само като журналист, който от 10 години работи в съдебния ресор, но и като председател на антикорупционния журналистически клуб, който беше създаден през април 2004 година и в който се включиха водещи журналисти от почти всички национални български медии. Противдействието на корупцията е една кауза, която ни обедини и ни даде възможност да създадем този клуб. Той е регистриран като сдружение по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Малко по-късно ще говоря за това как ние работим.

Това, с което бих искала да започна, говорейки за частта в комуникационната стратегия, касаеща отношенията медии – прокуратура е, че за да имаме една база и един анализ на сегашните отношения би било добре да има едно изследване – една анкета например, която да бъде направена сред журналистите от съдебния ресор. Това се хората, които на практика работят с прокуратурата. Според мен, едно такова изследване би трябвало да отговори на два основни въпроса - първият е къде колегите виждат проблемите в комуникацията и вторият е какви са техните предложения за подобряване на отношенията между медиите и прокуратурата.

Ние като антикорупционен клуб вече стартирахме това запитване. Колегите започнаха да изпращат техните отговори и позиции. Предполагам, че до средата на следващата ни експертна среща вече ще можем да представим и обобщените резултати. Искам да ви кажа, че съм много доволна от първите неща, които се получиха, защото те са изключително позитивно и прагматично насочени. Това се хора, които искат просто по-добре да работят и те имат доста разумни предложения, които, според мен, могат да бъдат обсъдени на следващата ни среща.

* Журналист в БНТ, председател на Клуб “Журналисти срещу корупцията”.

Второто нещо, което според мен е много важно при изработването на тази стратегия, освен тази база с анализа, е да се обърнем към европейския опит. Аз имам удоволствието да съм член на комуникационната мрежа на Европейската служба за борба с измамите ОЛАФ и съвсем наскоро се върнах от Брюксел от поредната четвърта среща на ОЛАФ. За мен комуникационната стратегия и комуникационната мрежа, която Европейската служба за борба с измамите е изградила е един много положителен пример и аз бих искала да разкажа малко повече за това, защото си мисля, че наистина можем да възприемем много неща от един такъв положителен опит.

Тук бих искала да цитирам някои от нещата. “Едно от заключенията на декларацията от Лаакен бе, че Европейският съюз не би могъл да отбележи значителен напредък без подкрепата и приноса на гражданите. Изследването посочва, че всеки 3 от 4 смята, че Европейският съюз трябва да осигурява повече информация относно кампаниите срещу измамите и примерите за успех, а 56% от гражданите на ЕС смятат, че медиите не ги информират достатъчно за борбата на ЕС срещу този тип измами. В страните-членки на нивото на европейските институции демокрацията зависи от възможността на гражданите да участват в обществения дебат. Институциите, с подкрепата на страните-членки трябва да внесат своя принос, приемайки предизвикателството, което ще придобие още по-широко поле за действие с разширяването на ЕС”. Това е цитат от изказването на директора на Комуникационната мрежа на ОЛАФ Алесандро Ботиче. ОЛАФ има една от най-добре действащите комуникационни мрежи, тя има правомощия да действа в рамките на ЕС, което означава в рамките на територия, където все още не съществува единно съдебно пространство и където вътрешните граници, които не съществуват за хора, стоки, капитали и услуги, все още присъстват за правоприлагачите, разследващите звена и съдебната власт. Затова и на комуникациите в рамката на службата се отделя голямо внимание.

На четвъртата среща на мрежата, която се проведе преди броени дни в Брюксел, ние имахме възможността да обсъждаме основни тенденции и да се запознаем с опита по отношение на комуникациите с медиите на представители на информационните звена на различните разузнавателни и разследващи служби. Една от темите, която бе дискутирана, бе за партньорството в обмена на информация между разследващите служби и журналистите, както и за равновесието права – задължения на разследващите.

Информационната политика на ОЛАФ е изцяло нова политика, основана на две относително прости концепции – информацията и комуникацията не само в услуга на гражданите, но и като инструмент за

превенция, за предотвратяване на измамите. Всъщност, превенцията е нещо, което смятам, че би могло да бъде заложено в целите на комуникационната стратегия. За да бъде постигната тази цел, комуникационната стратегия се основава, от една страна, на стриктното спазване на принципа на законността и от друга – на уважението на индивидуалните права – тоест зачитане на презумпцията за невинност на разследваните лица и опадването на тайната при разследването.

Прилагането на информационната и комуникационна политика, основана на принципите на законността в служба на гражданите означава, че всяка информация може да бъде разкривана. Някои поверителни документи биха могли да повлияят на разследването и да засегнат правата на личността. Медиите са основният източник за разкриването на подобна информация, която би могла да повлияе на разследванията и да засегне правата на гражданите. Така наред със задължението да се осведомява, съществува и изискването за защита на определен вид информация. Според евродепутата Лоренци Цеса благодарение на осведомителната мрежа на европейските структури те разполагат с безценен инструмент за задоволяване на информационните потребности на европейските граждани. Хората искат да бъдат информирани за сътрудничеството и успеха на разследващите служби от държавите-членки, но без постоянно да бъдат измъчвани от онези, чиято цел е да се възползват от всеки скандал.

Специално внимание трябва да бъде обърнато на този въпрос, защото, както знаем, твърдението, че всички са корумпирани и всички мамят е равнозначно на това, че никой не е корумпиран и никой не мами. Винаги, когато съществува разминаване между схващанията на обществото за фактите и действителните факти е необходима комуникация, която се превръща в задължение, в услуга на гражданите за всяка една публична организация. Именно поради това, оперативната служба на ОЛАФ е единствената в Европейската комисия, която притежава говорител. Той е независим от дирекция “Преса и комуникации”, определя се на централно ниво и има основни цели: да бъде представяна на медиите една версия за всеки материал в непрекъснато достъпна форма, за да бъдат избегнати недоразумения, произтичащи от наличието на информация, предоставена от няколко източника; да бъдат предпазени разследващите служители от пряк контакт с медиите по отношение на деликатни области на работа; да се гарантира, че службата като цяло, а не отделни нейни членове, ще бъде идентифицирана като отговорна за всяко едно разследване; да се защитят самоличността на служителите и да се отклони персонализацията; да бъде контролирана, доколкото е възможно,

опасността от разкриване на тайна по време на разследването и нарушаване на правата на личността.

Службата е възприела изключително строг кодекс на поведение по отношение на висящи разследвания, като обикновено се предоставя оскъдна или никаква информация, предвид ограниченията, заложиени в законите на общността и на страните-членки, за да бъде защитен изходът на разследването и фундаменталните права на всички разследвани и замесени в разследването.

Това беше информацията за опита на ОЛАФ в комуникацията с медиите. Може би изглежда странно, че един журналист представя точно по този начин комуникацията – като аргументира поставянето на ограничителни бариери за това, което може да се предостави, и това, което не може да се предостави като информация. Цитирах тези изисквания, защото смятам, че това са европейски принципи на комуникация, които в момента не се спазват у нас, но след 2007 година ще се наложи и ние като журналисти да ги приемем. Ние също ще трябва да работим, така както работят европейските журналисти, защото те спазват и съблюдават именно тези принципи.

Както очаквам аз като журналист от комуникационната стратегия? Първо, аз смятам, че тя е много необходима. Подкрепям идеята пресцентърът на прокуратурата да прерасне в една по-голяма информационна служба, която да има съответния капацитет. Очаквам със стратегията да бъдат въведени ясни правила на комуникация и да бъдат очертани параметрите на взаимодействие. Очаквам информацията, излъчвана от прокуратурата, да бъде ясна, точна и достъпна, да има осигурена обратна връзка, да има повишаване на прозрачността чрез периодични срещи с медиите и предоставяне на информация, свързана с дейността на прокуратурата. Също така, предлагам да има ежеседмични пресконференции, защото знам, че това е желанието на моите колеги. Това биха могли да бъдат ежемесечни пресконференции, разбира се, но, така или иначе, на определен период информацията би трябвало да достига до своя адресат.

Предлагам да се провеждат и неформални срещи на ръководството на прокуратурата със журналистите, което аз наричам създаване на “журналистическо лоби”, което означава да се потърси един таргет сред всички журналисти, които работят по проблемите на прокуратурата и да се работи целенасочено с тях. Под думата целенасочено имам предвид да бъдат обучавани, да им бъде предоставена много повече информация относно инициативите на прокуратурата, в това число и законодателните и, общо-взето, смятам, че при този модел с провеждането на неформални срещи, на които дори ако някой от журналистите работи по някаква тема, ще има възможност

да поиска някакви разяснения, че няма да бъде допусната грешка при следващата публикация. Тези срещи могат да бъдат много полезни.

Предлагам да има организиране на съвместни инициативи. Тук искам да кажа, че ние вече работим като антикорупционен журналистически клуб в това отношение. Ние стартирахме инициативата “Не на корупцията”, която беше свързана с изработване на няколко документални антикорупционни филми, които бяха излъчени по БНТ и един клип, който изработихме. Тук в залата е и един от участниците в клипа – госпожа Котева. Това стана, разбира се, след като тази инициатива получи подкрепата на главния прокурор, с който беше проведен разговор, беше му предложена тази инициатива и тя беше подкрепена. Имаше цяла кампания, в която клипът се излъчваше непрекъснато по БНТ.

Предлагам, също така, и тематични обучителни семинари за журналисти. Те са много важни. Това е мнението на всеки един от колегите от клуба, които са изпратили предложение за работа с прокуратурата. Те не се притесняват да кажат, че искат да има такива обучителни семинари, че искат да имат възможност да питат, да получават информация, така че тези инициативи могат да се отнасят включително и по отношение на законодателните промени, които се предлагат или се обсъждат. Аз искам да кажа, че утре, на 17 декември 2004 година, Управителният съвет на сдружението ще пътува за Пловдив, където ни предстои подписването на споразумение с Асоциацията на прокурорите и гледаме на това като на една много важна крачка за търсене на различен, на алтернативен начин на взаимодействие. Смятам, че ще има много голям ефект от това нещо.

Тук може би е форумът, на който мога да разкажа нещо повече за нашия клуб, който беше създаден през април 2004 година от 25 журналисти от 18 печатни и електронни медии. Нашите членове вече са над 50, като има много юристи в клуба, представители на Нотариалната камара, на адвокатурата, има също така и представители на антикорупционната комисия към Министерство на правосъдието. Когато създавахме този клуб нашата идея беше, че ефективното противодействие на корупцията без взаимодействието на всички институции от всички власти и медиите е невъзможно. Затова ние решихме да търсим вариант, при който законодателната и изпълнителната власт, медиите и гражданския сектор да си сътрудничат в борбата с корупцията. Имаме подписани споразумения и с министъра на вътрешните работи, които регламентират параметрите на взаимодействие и така например, това че сме се договорили да имаме правото да се срещаме с него и да му предаваме сигнали, по които наши членове работят.

Такова споразумение имаме с министър Станков в качеството му на председател на правителствената комисия за борба с корупцията и с две политически партии – това са вносителите на проектозакона за политическите партии. Ние подкрепихме новия проектозакон с декларация, защото за нас партиите са основен източник на корупция. Има сериозна необходимост законът за партиите да бъде променен и регламентирахме нашето взаимодействие със Социалдемократи и с Новото време в такива споразумения, с които те, от своя страна, се ангажираха, че ще внасят парламентарни питання по сигнали, които ние им предоставяме и ще ни предоставят достъп до работата в комисиите по законопроекти, които ни интересуват.

Така че, смятам, че споразумението, което утре предстои да подпишем в Пловдив с Асоциацията на прокурорите, ще има един много положителен ефект и според мен ще бъде една голяма крачка към отваряне на прокуратурата за работа с медиите, за работа с гражданския сектор. Мисля, че би било добре, ако прокурорите започнат да се появяват по-често в медиите, говорейки по професионални, по експертни теми. Така както има колонки на адвоката или на нотариуса, би трябвало да има и колонка на прокурора и тези материали да бъдат точно по такива експертни теми. Отчетният доклад също трябва по-широко да се представя. Аз не мисля, че всички прокурори гледат на журналиста като на враг, защото той в никакъв случай не е враг на прокуратурата. Проблеми на комуникацията се наблюдават с определени журналисти и това е не само с прокуратурата – такива проблеми има всяка една институция. Има определени журналисти, с които една институция не може да работи и такива, с които работи много добре. Въпросът е тези, с които не може да се работи, да са по-малко. Смятам че, общо-взето, по-голямата част от колегите от съдебния ресор са позитивно или прагматично настроени, те просто искат да се намери начин по-добре да си вършат работата и взаимно да си бъдем полезни.

Аз ще завърша моето изложение с два цитата от Брюксел. Първо искам да кажа, че обществото е заредено с големи очаквания от работата на прокуратурата, а медиите са най-сигурната трансмисия за това, което върши прокуратурата да достига до гражданското общество. Единият цитат е на господин Брюнер, председател на ОЛАФ, който казва: “Откритите комуникационни канали са съществени за институциите на страните-членки и на кандидат-членките”, а другият е на председателя на комитета за контрол върху бюджета на европарламента, господин Фазакаш, който казва: “Първоначално моята идея беше, че разследващите измамители не трябва да се появяват в медиите изобщо. Впоследствие си промених позицията – в свят, който е

под влиянието на медиите, все по-важно е органите, които защитават интересите на обществото и на Европейската общност все по-често да присъстват в медиите и да създават позитивен образ на институциите, които представляват. Гражданите трябва да научават не само за злодеите, които застрашават законността, но и за тези, които защитават законите”.

Communication of the Prosecution Office with the Media – a Journalist Perspective

Reneta Nikolova*

Most of the presentation is consecrated to information standards developed and applied by European institutions working in the area of combating crime. At the same time a positive evaluation has been made of the initiative for creation of a communication strategy for the Prosecution Office, since preliminary steps are taken to rectify an omission in the dialogue of the Prosecution Office with the media and the non-governmental sector. The second part of the outline examines the work undertaken by the 'Journalists against Corruption' Club set up in 2004. In this sense, the need for establishing and keeping good cooperation between the media, non-governmental organisations and public institutions have been defended.

The author makes the statement that in developing the communication strategy of the Prosecution Office attention must be paid to European experience, on which good practices and standards for work could be drawn. She therefore gives information about the standards underlying the communication strategy used by OLAF - the European Office for Combating Fraud.

The information strategy of the European Office for Combating Fraud is based on the understanding that confidence of EU citizens in the European institutions must be formed both on the basis of real work performed by these institutions for the protection of Community interests and of their active endeavours to provide information about their achievements.

The presentation contains information about the main trends in the communication policy adopted by OLAF applicable to representatives of the information units of various intelligence and investigation services. One of the topics for discussion was partnership in the exchange of information between investigation services and journalists, as well as the rights/duties balance of investigating bodies.

OLAF information policy is entirely new, based on two relatively simple concepts – information and communications not only in service of the citizens, but also as an instrument for prevention of fraud. With reference to this it is specified that prevention could be one of the goals of the communication strategy of the Prosecution Office of Bulgaria as well. In order to achieve this goal the communication strategy should be based, on the

* Journalist with the Bulgarian National Television, Chair of the 'Journalists against Corruption' Club.

one hand, on the strict observance of the principle of legality and, on the other - on respect for individual rights, i.e. respect for the presumption of innocence of investigated persons and keeping the secrecy of investigations.

The implementation of the OLAF information and communication policy based on the principles of legality in service of the citizens means that any information could be disclosed. Certain confidential documents could affect the course of investigation and affect individual rights. The presentation pays attention to the fact that the operational office of OLAF is the only one within the European Commission which has its own spokesperson, independent from the Press and Communications Directorate and is nominated centrally. OLAF information policy has the following main objectives: present the media with a single version for each material in an always accessible format in order to avoid misunderstanding stemming from the existence of information supplied by several sources; protect investigating officers from immediate contact with the media with regard to sensible areas of work; guarantee that the Office as a whole and not its individual members will be identified as responsible for any investigation; protect the identity of officers and divert attempts at personalisation; control, as far as possible, the risk of disclosing a secret during the investigation and breaching individual rights.

The Office has adopted an exceptionally strict code of conduct with regard to pending investigations, usually only scarce or no information being provided, due to the restrictions in Community and member-state legislation in order to protect the outcome of investigations and the fundamental rights of all subject to or involved in investigations.

The author is of the opinion that European communication principles are currently not observed in Bulgaria, but following the accession of the country to the EU these need to be adopted. She also speaks in support of the idea to have the Prosecution Office press centre grow into a large information service with adequate capacities. In this sense the strategy needs to introduce clear communication rules and to delineate the parameters for interaction. The information coming from the Prosecution Office must be clear, accurate and accessible; feedback must be ensured, as well as increased transparency through regular meetings with the media and the provision of information about the operations of the Prosecution Office. Weekly or monthly press conferences are also required, since this is the wish of journalists.

A proposal has been made to also hold informal meetings of the Prosecution Office management with journalists, which in practice means creating a 'journalist lobby' among journalists working on Prosecution Office issues. With reference to the above, they will need training and will require much more information about the initiatives of the Prosecution Office, including its legislative proposals. A proposal has also been made for taking some joint initiatives – work meetings, training seminars and conferences.

Експертна кръгла маса
“Разработване на стратегии за укрепване капацитета на
прокуратурата за противодействие на корупцията в
България”

Дискусия

*Катя Христова-Вълчева, програмен директор, Асоциация
“Прозрачност без граници”*

Уважаеми дами и господа, добре дошли на днешната кръгла маса, която е посветена на проблема за разработване на стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България”. Днешният форум има работен характер и неговата основна цел е да предостави възможност на всички нас съвместно да обсъдим изработените проекти на Комуникационна стратегия и Стратегия за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията. Бих искала да дам думата на господин Митьо Марков, заместник на главния прокурор на Република България, за да отправи приветствие от името на прокуратурата на Република България към участниците в тази кръгла маса. Заповядайте, господин Марков.

Митьо Марков, заместник на главния прокурор на Република България

Добро утро на всички. Уважаеми колеги, уважаеми дами и господа, за мен е особено приятно това важно мероприятие, чиято основна цел е да синхронизира усилията на прокуратурите в Република България в борбата с корупцията, която, естествено, е част и от организираната престъпност. Както е известно, корупцията е явление, което винаги е съпътствало развитието на човешката цивилизация, но в условията на преход, когато обществата са по-нестабилни, това явление избуява и става особено вредно. Известно е, че то не засяга в такава голяма степен обикновените хора – те не се негови носители. Носители на корупцията са длъжностните лица и всички тези, които имат някаква власт, защото, в крайна сметка, корупцията представлява нарушение на служебните задължения, осъществяване на едно или друго поведение в разрез с нормативните и моралните изисквания с цел да бъде придобита

някаква облага – било то лична или за други лица. Ето защо, макар и да липсва легално определение за това що е корупция, ние говорим за корупционни престъпления именно в този смисъл. Положително е обстоятелството, че през последните години дейността на правозащитните органи в България доби нови измерения и се активизира с цел ограничаване на това толкова пагубно за държавното управление явление, наречено корупция. На този фон са съвсем неадекватни становищата, че съдебната система и, в частност прокуратурата на Република България, не води достатъчно активна борба с организираната престъпност и най-вече с корупцията. Това просто не е вярно. Прегледах статистиката за тази година и установих, че до момента в цялата страна са образувани над 5000 досъдебни производства. От тях са приключени над 1300, на съд са предадени неколкостотин човека за извършени престъпления, свързани с корупцията. Осъдени, с влязла в сила присъда, са над 130 човека. Тези данни, за които вероятно ще стане дума и в изложенията на други представители на прокуратурата, говорят съвсем красноречиво за активната работа на правозащитните органи, насочена към ограничаването и преодоляването на корупцията. Това показва наличието на съзнанието, че неизкореняването на това вредно явление, или поне неограничаването му до някакви поносими граници, би могло да се появи като сериозна пречка пред България към Европейския съюз.

Аз лично съм уверен, че вие, които участвате в работата на настоящата кръгла маса, ще имате важна роля за дейността на прокуратурите, които представлявате и тяхната работа ще бъде организирана по такъв начин, че да бъдат постигнати максимални резултати от нея. Ето защо се радвам, че присъствате на този форум и бих искал да ви пожелаая ползотворна работа. Нека настоящата работна маса се превърне в една ползотворна дискусия, на която да бъдат поставени проблемите и като резултат да бъде взето решение, което да синхронизира в максимална степен усилията за ограничаване на корупцията. Благодаря ви и ви пожелавам успешна работа.

***Катя Христова-Вълчева, програмен директор, Асоциация
“Прозрачност без граници”***

Благодаря Ви, господин Марков. За мен е удоволствие да дам думата за кратко встъпително слово към всички участници в днешния форум на господин Димитър Кюмюрджиев, член на Управителния съвет на Асоциация “Прозрачност без граници”.

*Димитър Кюмюрджиев, заместник-председател на УС на Асоциация
“Прозрачност без граници”*

Благодаря Ви. Уважаеми дами и господа, уважаеми колеги, позволете ми от името на Управителния съвет на Асоциация “Прозрачност без граници” да ви приветствам на настоящата работна среща, организирана с любезното съдействие на Британското посолство по повод изпълнението на съвместната програма за укрепване на административния капацитет на прокуратурата в противодействието срещу корупцията. Проектът навлиза в етап, в който е необходимо обсъждането на конкретни въпроси във връзка с противодействието на корупцията от страна на прокуратурата, която играе изключително важна роля в тази дейност. Също така бих искал да подчертая, че ние помолихме лекторите да подготвят дискуссионни и достатъчно критични изказвания с оглед на това да можете да вземете отношение и съвместно да намерим решенията за това, какво е необходимо да се направи в тази насока.

Вие знаете, че Transparency International като световна антикорупционна мрежа обявява Индекс на корупцията – изследване, което се прави по строга социологическа методика в Германия. Тази година България беше класирана на 54 място, като се отчита относително подобряване на противодействието срещу корупцията. За нас е ясно, че една от причините за това подобряване (подчертавам относително подобряване, защото в тази посока са необходими подобри резултати) се дължи и на вашата работа. Вие като прокурори сте си вършили работата, внасяйки повече обвинителни актове и това трябва обективно да се отчете. Същевременно обществото очаква от вас по-голяма настойчивост, по-голяма непримиримост и затова ние сме се събрали днес, за да обсъдим как да бъде подобрена работата на прокуратурата. В заключение бих искал да кажа, че Управителният съвет на Асоциация “Прозрачност без граници” е изключително доволен от сътрудничеството с Главна прокуратура и от професионалното отношение на прокуратурата и лично на главния прокурор за осъществяването на този проект. Ние намерихме един сериозен партньор в лицето на прокуратурата на Република България и се надявам проектът да бъде завършен успешно през следващата година. Благодаря ви. Пожелавам ви успешна работа.

*Катя Христова-Вълчева, програмен директор на Асоциация
“Прозрачност без граници”*

Благодаря Ви, господин Кюмюрджиев. Уважаеми колеги, Асоциация “Прозрачност без граници” и двете експертни групи, в които участваха както представители на нашите експертни кръгове, така и представители на Главна прокуратура, очертаха две основни работни сесии, в рамките на които ще бъдат представени резултатите от извършената работа по две основни направления.

В този смисъл и днешната експертна кръгла маса, както сте се запознали с програмата, е организирана в две основни работни сесии. Първата сесия е посветена на експертните анализи на колегите, които работиха по стратегията за повишаване капацитета на българската прокуратура за противодействие на корупцията. Тази работна група беше конституирана през месец август и реално започна да осъществява своята дейност през месец октомври 2004 година. Това се дължеше до голяма степен и на факта, че ни беше необходимо до организираме своите усилия максимално ефективно. До момента тази работна група успя да осъществи няколко основни дейности. Антоний Гълбов от Института по социология към БАН, който е един от експертите на Асоциация “Прозрачност без граници” и член на работната група по създаване на стратегията за укрепване на антикорупционния капацитет на прокуратурата, осъществи няколко социологически изследвания, резултатите от които имаме удоволствието да представим на вашето внимание като встъпителна презентация в рамките на нашата първа работна среща. Освен това тази работна група представи на вниманието на всички вас за обсъждане първоначалния работен вариант на проект за стратегия. В този смисъл се надявам сесията, посветена на този проблем и на тази стратегия да бъде изключително интересна и да бъде резултат и от вашето участие.

Другата експертна група, която работеше по Стратегията за повишаване на капацитета за противодействие на корупцията, също представи работния вариант на стратегията. В рамките на обсъжданията експертите дефинираха капацитета като “общият потенциал на системата да се справи с повишеното обществено очакване за по-ясни и по-ефективни действия в борбата с корупцията”.

Колеги, позволете ми да ви предоставя думата за изказвания, за коментари, за всичко, което считате за необходимо да споменете в рамките на тази експертна кръгла маса. Заповядайте.

Пелтеков, заместник-окръжен прокурор на Пловдив

Аз изцяло подкрепям становището за създаването на специализирани звена за работа по престъпленията, касаещи корупцията в държавния апарат. Защо казвам, че изцяло подкрепям? В Пловдив е създадена такава профилираност в дейността на прокурорите от окръжната прокуратура. Има колеги, които специално се занимават с корупционните престъпления, водещи се на специален отчет съгласно инструкцията.

Профилирането на дейността дава малко или много по-голяма свобода на действията на останалите колеги и тези профилирани прокурори, които се занимават изключително и само с такива престъпления (по член 282 и следващите, по членове 301 до 307, от 201 да 212). Тази тясна специализация на тези прокурори води до по-голяма обвързаност на колегите с представителите на другите институции от държавния апарат, а именно – представителите на Държавен и финансов контрол, НСБОП. Връзката, която се осъществява по-често между тях, говори за по-добрите резултати, които се постигат в работата. Аз поддържам становището, че там, където има възможност, е желателно да се направи такава специализация на колегите. Но, също така е желателно да се продължи със специализацията на самите колеги – тоест, може би е необходимо по-често да се провеждат семинари и експертни обсъждания на проблемите, които съществуват към момента в държавата и, по-специално, в нашата система.

Това, което в заключение искам да кажа е, че тази специализация и всичко, което ние говорим наистина е много хубаво, но би било по-добро и би имало по-голям резон, ако имаме една добра законова основа. Според мен, трябва да започнем от промяната на законодателството, за да говорим и за по-добри резултати в работата ни. Благодаря ви.

Мила Георгиева, прокурор във Върховна касационна прокуратура

Аз искам да кажа нещо, което да свържа с началото на проекта. Целта беше в резултат на сътрудничеството с неправителствена организация да се видят проблемите на прокуратурата в борбата с корупцията и да бъдат представени по един позитивен начин и с лесен прочит за широката публика. Както на предната среща, така и днес става ясно, че нашата строго специфична материя не е лесно разбираема за външни експерти. В тази връзка имам препоръката към изработване на стратегията.

Първо, изцяло подкрепям казаното от господин Кювлиев и в тази връзка смятам, че самата стратегия трябва да бъде оформена като вариант на стратегия в технологичния процес на прокуратурата в разследване и наказване на корупционни дела, защото, всъщност, като институция ние обработваме един огромен поток от информация на базата на правните норми – материално-правни и процесуално-правни и всичко, което трябва да бъде стратегически планирано, трябва да бъде в тази рамка. Приветствам казаното от Смилов и отправям препоръка към него при дообработване на материала да бъдат включени добри практики от света и от световни университети. Той има капацитет в тази насока, така че, стратегията да бъде оформена като една визитна картичка на прокуратурата.

И днес става ясно, че дългият и сложен път на вътрешно самоусъвършенстване на прокуратурата не е много популярен дори за хора, присъстващи днес в залата. Прокуратурата има специализирани отдели, които съответстват напълно на световните и европейски приоритети в борбата с престъпността и корупцията. Като резултат от тази строга специализация видяхте един перфектен материал, представен от колежата Георги Кювлиев, който гледа от висотата на прокуратурата проблема в национален мащаб. Затова, като се прави тази стратегия, крайният вариант трябва наистина да бъде един ясен облик на дейността на прокуратурата в борбата с корупцията. А проектът има капацитет да направи такъв документ.

***Красимира Котева**, завеждащ отдел “Защита на обществен интерес и правата на гражданите” при Върховна касационна прокуратура*

Тъй като колежката Георгиева засегна изказването и предложенията на господин Смилов, в тази връзка имам няколко допълнения. Бяха обсъдени като проблеми на прокуратурата репресивни обществени очаквания. В тази връзка беше изтъкнато, че тези репресивни очаквания са предимно насочени към, както той се изрази, пълнене на затворите. Освен това, в този аспект беше изтъкнато настроението на преобладаващата част от гражданите в тази насока. По моя преценка точно този проблем не може да бъде отнесен към дейността на прокуратурата. Аргументите ми са два.

На първо място, съгласно измененията в действащото законодателство, което е приоритет в нашата работа и с което ние се съобразяваме изключително, прокуратурата не е органът, който постановява крайния акт на едно образувано наказателно производство, тоест присъдата. С такива правомощия е натоварен съдът. В този

смисъл репресивни очаквания към прокуратурата в никакъв случай не могат и не бива да бъдат отнасяни.

И на второ място, бих искала да обърна внимание, че в тази връзка, при последните изменения на закона по отношение на мерките за неотклонение, прокуратурата не е органът, който постановява и задържането под стража. Въпреки това, обаче, и до ден днешен в много вестници, които са масово четени и тиражирани в страната, все пробягват в публикациите в пресата такива данни, че прокуратурата е задържала някого. Извинявайте, но прокуратурата няма такова право, тя не е оправомощена с такива функции.

По-нататък, пак в тази връзка господин Смилов посочи, че една от целите е постигането на справедливост. Повечето от нас, които присъстваме тук, сме юристи и знаем, че проблемът за справедливостта не може да бъде насочван и най-малкото да бъде цел в работата на прокуратурата. Обръщам внимание, че справедливостта съгласно действащото наказателно право в нашата страна може да бъде отнесена единствено към съдебните актове. Прокуратурата следи за наличието на съответните законови предпоставки, за да може да предприеме действията, които ѝ предписва законът и, съответно, преценката по отношение на справедливостта е категорично изключена от нейните приоритети на дейност.

На следващо място беше изтъкнат проблемът с недостатъчно образувани проверки и дела. Считаю, че така поставена, тази интерпретация е неправилна. Законът е ясен кога се образува проверка – когато в прокуратурата има съответното основание за това. Това са законови регламенти и ние не можем да излезем извън тях. Прокуратурата сама по себе си не може да инициира проверка, без да има сигнал, без да има публикация, в която се съдържат данни за извършено престъпление. Тоест – образуването на проверката е строго регламентирано като едно от правомощията на прокурора. За недостатъчно проверки единствено бихме могли да отнасяме проблема към липсата на подадени сигнали в тази насока, за да упражним своите правомощия.

Проблемът с обвиненията за недостатъчно образувани дела е същият. Прокуратурата образува дело, когато са налице законовите основания за това – законен повод и достатъчно данни. Тоест, това не може да бъде проблем, който да се разглежда в този аспект, който беше интерпретиран тук пред самата прокуратура.

По отношение на изтъкнатото ниско равнище на правна култура и ниско доверие в правната система, в моята работа ми прави впечатление, че прокуратурата е сезирана с изключително многообразен сектор от сигнали – това е разнородна проблематика от всякакви сфери.

Може би в този аспект би следвало да бъде положено усилие за отразяване на това обстоятелство. В нашата дейност, използвайки предоставените ни правомощия, полагаме съответните усилия и действия, за да съдействаме на съответните лица и организации, които се отнасят към нас. Проблем в работата на прокуратурата в тази насока е отмяната на член 185 – по реда на този член ние имаме съответните законови възможности да предприемем действия за предотвратяване на престъпление.

В тази връзка бих искала да спомена проблема със сигналите по отношение на земеделски земи, който беше засегнат и от Кювлиев. Тук има изчерпване на целия спектър на предвидени законови възможности за атакуване през административни и съдебни органи. Съвсем наскоро имаме една пресконференция, на която ми беше зададен въпроса: “Имаше множество нарушения при приватизацията на БТК. Вие защо не реагирахте?” Прокуратурата направи абсолютно всичко възможно, което беше в нейните правомощия по този проблем. Освен това, съдът се произнесе по проблемите, които са поставени в рамките на самата процедура, с което практически се изчерпват възможностите за реакция от наша страна в тази насока. Моля, тези съображения да бъдат взети предвид при понататъшната дискусия и, съответно, при формата на стратегията, за която сме се събрали и обсъждаме днес. Благодаря.

Даниел Смилов, програмен директор, Център за либерални стратегии

Благодаря Ви, че ми давате възможност да изясня някои от проблемите, които поставих. Явно имаме сериозни различия във вижданията по редица проблеми, но ми се струва, че по някои от въпросите, които поставяте, доста се доближаваме в начина на мислене и оценяване. Относно наличието на репресивни очаквания от прокуратурата в обществото, аз мисля, че това е проблем по следния повод и по следната причина. Възможно е тази стратегия, която ще бъде изработена, да се впусне много повърхностно да удовлетворява точно тези репресивни очаквания, което за мен като гражданин и като специалист в тази област би било проблематично. Затова, когато първоначално се анализира фона, на който се прави стратегията, този проблем трябва да бъде отчетен, да се вземе под внимание и да се избегне точно това повърхностно удовлетворяване на определени обществени очаквания. Това го казвам и във връзка с по-големия брой проверки и по-големия брой образувани дела.

Ако си спомняте, аз го бях поставил в презентацията с въпросителен знак. Не като мое предложение, а като нещо, което по принцип се слага в такива стратегии, което някак си “пропълзява” в тях,

когато те се направят. Аз наистина приветствам изказванията на господин Кювлиев и на госпожа Котева, които реагираха така остро, че точно тези критерии не бива да се използват като индикатори. Аз съм съгласен, но ако си спомняте, в изказването на господин Кювлиев, отново бяха споменати увеличения брой проверки и образувани дела спрямо миналата година. Това беше интерпретирано като индикатор за подобряване на дейността на органите както на прокуратурата, така и на наказателния процес като цяло. Виждате колко е лесно това виждане да се промъкне, затова аз го поставих под въпрос, който трябва да се анализира внимателно и вписването му в стратегията да бъде наистина добре обмислено. Моята позиция, общо взето, става ясна.

Относно справедливостта, разбира се, че прокуратурата не раздава справедливост. Това е ясно. Аз сложих справедливостта като нещо, което трябва да бъде дискутирано в стратегията по следната причина – прокуратурата не би трябвало да се разглежда като една тотално независима брѐнка от съдебната система, когато се прави нейната стратегия. Смисълът на прокуратурата и успехът на нейната дейност е свързан с това, доколко тя действа успешно в рамките на съдебната система и доколко съдебната система предоставя продукт на гражданите, от които те могат да бъдат доволни. В този смисъл, не можем да загърбим справедливостта. Какви мерки точно да се предприемат и да се адресират в рамките на една стратегия е друг въпрос. Но дали да присъства този принцип, вземан под внимание в стратегията за прокуратурата, според мен, не е особен проблем на дискусия.

Митѐ Марков, заместник на главния прокурор на Република България

Благодаря Ви. Колеги, присъединявам се към досега направените изказвания, те са интересни. Но понеже времето ни е малко, бих искал да ви върна към същината на днешната кръгла маса. Събрали сме се, за да помислим да стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата в борбата с корупцията и в този план ще бъде интересно да чуем становища на представителите на окръжните прокуратури от страната, защото те познават най-добре ситуацията в техните региони и вероятно биха могли да предложат нещо рационално, което да подобри възможностите на прокуратурата при предотвратяването и разкриването на този род престъпления и, съответно, тяхното наказване от съда след това. Казвам го, за да не изместяме темата на разговора. Когато на едно място се съберат много юристи обикновено темите, по които могат да говорят, са неизброими. Да не изпаднем в такава ситуация, най-вече защото нямаме време. Моля ви, нека да се съсредоточим върху това –

подобряване на възможностите на прокуратурата в борбата с корупцията. Да видим какво още можем да направим, освен онова, което вършим сега на практика. Интересно ще бъде да споделим нашите прийоми в нашата работа.

Прокуратурата е единна, но на различните места са възможни практически различия, тъй като случаите са различни. Независимо, че говорим общо за проблема корупция, случаите са различни. Корупцията може да бъде във всички сфери на живота. Там, където има упражняване на контрол, съответният контролиращ орган може да бъде подложен на корупция, може да се корумпира, ако му липсват съответните професионални и морални задръжки. Няма такава сфера в живота, където да не е възможна корупцията и това разнообразие, естествено, предполага и разнообразие на мненията, които трябва да бъдат обменени сега, за да постигнем един добър резултат от днешното мероприятие. Така че, не се чувствайте притеснени и нека всеки да сподели това, което мисли.

Доц. Никола Манев, Правен институт, БАН

Първо, искам да отправя една реплика към колежата Котева – защо да не сложим едно определение на прокуратурата като справедлива. Аз, например, горещо поддържам “справедливост, истина, братство и равенство”. Нека да се запише и да се знае – това е стратегията на българската прокуратура. Защо да не го възприемем? Да сте видели на някой да му търсят отговорност за неизпълнена стратегия, концепция? Отговорността е винаги конкретна.

Какво следва да се направи, за да се укрепи прокуратурата? Това е изключително интересна дискусия, по която колкото и да се говори, все ще казано малко. Нека да посочим нещо, което съществува. Нека да не измисляме топлата вода, нито колелото. В Испания и в Румъния са приложили един съвършено ясен механизъм за специализация на прокуратурата. През 1995 година в Испания се надига изключително недоволство по отношение на корупцията, особено в сферите на държавната власт и тогава държавата намира за необходимо да приеме специален закон – Закон за борба с корупцията, също така създава специализираната прокуратура.

През 2000 година същото се случва и в Румъния. Какво съдържа специализираната прокуратура? Тя има четири ясно обособени звена. Първо, квалифицирани и специализирани прокурори, които действат на територията на цялата държава и се явяват и в първа, и във въззивна инстанция. Естествено, те ръководят и досъдебното разследване. Второ, разследващият апарат – следователи и дознатели, са към

специализираните отдели на прокуратурата. Те се ръководят единствено и само от съответните прокурори и по никакъв начин от ръководители на следствени служби или други длъжностни лица в министерствата на вътрешните работи. Третият елемент е експертното участие. Във всяка специализирана прокуратура има експерти по икономика, юристи и специалисти по други отрасли на науката, техниката, които оказват специализирано експертно съдействие по всяко едно конкретно разследване и дадените от тях заключения се ползват като експертиза, включително в съда. На четвърто място, е създаден добре работещ административен апарат, който обслужва специализираните прокуратури или специализираните звена.

Това е механизмът, който се налага като европейски модел. Ако нещо следва да се въведе у нас, трябва да бъде поне подобно на това. Аз лично мога да ви кажа, че във Върховна касационна прокуратура преди повече от 1 година създадохме теоретичен модел със съответни изменения на Закона за съдебната власт, Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за МВР, който може да въведе нормативно една такава специализирана прокуратура. За съжаление, обаче, само със структурни мерки едва ли би могло да се укрепи капацитета на което и да е държавно ведомство, особено в сферата на борба с престъпността.

Тук няколко пъти се говори за възможностите за доказване на корупционни престъпления. По отношение на възможностите за доказване в сферата на корупция и организирана престъпност ние сме изключително назад в сравнение с европейския стандарт. Изключително много назад. Когато се говори за организирана престъпност, ключовите думи са *специални разузнавателни средства, защита на свидетелите, операции под прикритие, контролирани доставки*. Ако разгледаме едно по едно тези средства, които дават възможност за ефективно действие, ще видите колко неефективни са те. Една проверка, извършена от ВКП за периода 1998-2000 година, показва, че в България 3% от разрешените СРС дават резултат. А колко от тях са послужили да се осъди виновно за престъпление лице, не е ясно. Три процента, а какво представляват останалите 97% – едно законно подслушване на гражданите. Тогава се установи, че няма начин дори да се разбере дали задължително се унищожават тази информация, която е събрана и е ненужна за наказателния процес.

Относно операциите под прикритие – сега се приема нов Закон за специалните средства за разследване и разузнаване. Предвидени са две норми, които въвеждат операцията под прикритие, но не се обяснява какво представлява тази операция, кой я извършва, кой ще определя лицата, които я извършват, кой ще има дава разрешение, ще могат ли да разследват всякакви престъпления или само тези, за които се даде

разрешение. Ако, обаче, попаднат и на други данни, които попадат извън разрешението, могат ли да реализират тази информация? Как ще внесе лицето под прикритие в процеса информацията, която е събрана в хода на тази операция? Колегата Кювлиев поддържа немския модел, при който началникът на лицето под прикритие отива и докладва пред съда. Силно се съмнявам, че нашият законодател ще възприеме това.

Тогава може да се пристъпи при друг вариант – да се разпита този служител под прикритие като вариант на разпит на анонимен свидетел. Ще се намери, разбира се, допълнителна защита за него, така че да не се разкрие самоличността, но достъпът до лицето да бъде непосредствен. Същото се отнася и за контролираните доставки и, общо-взето в същите рамки, за защитата на свидетелите, въпреки че има приет нов закон. Така че, от тази гледна точка работата на прокуратурата до голяма степен зависи от едни обективни законодателни дадености. Тук не искам да се разпростирам и относно това, че срещу прокуратурата не оказва не медиен, не обществен, а политически натиск и това трябва да се каже съвършено ясно.

Когато говорим за законодателство, например относно приватизацията и другите процеси, които са крайно негативни, нека да видим какви са тенденциите в законодателството. Ще ви посоча конкретен пример – участвах в Правна комисия на Народното събрание, опонирах на проекта за изменение на НПК, отстоявах идеята, че не бива да се отнеме на прокуратурата възможността да преобразува дознанието в следствие, както и възможността да се образува следствие дори тогава, когато не е задължително. Отговорът беше такъв: “Не може да се запазят и двете правомощия, едното ще ви вземем.” А МВР каза, че може да се отнемат и двете правомощия на прокуратурата, тъй като не са съгласни и с двете. По този начин “на око” се реши кое от правомощията да бъде взето и така беше отнета възможността да се преобразува дознанието в следствие.

По същия начин се постъпи и при разделянето на делата за дознание и за следствие – никакъв критерий не беше приложен, за да се разбере как да стане тази подялба. Говореше се за степен на обществена опасност на престъплението, говореше се за личността на субекта на престъплението и никой не си направи труда да провери колко са делата за престъпление от общ характер в досъдебна фаза, за колко престъпления от общ характер става въпрос и тогава да се направи разсъждението как да се извърши подялбата. И там, според мен, не се прояви елементарна законодателна култура. Решено беше “на око” и с оглед на това аз смятам, че законодателството и политическата класа са в голям дълг към държавното обвинение и смятам, че първо те трябва да дадат своя принос и после да изискват от прокуратурата.

Мила Георгиева, прокурор във Върховна касационна прокуратура

Когато става въпрос за медийна стратегия на прокуратурата, аз съм много объркана и ще цитирам два случая, при които смятам, че колегите ще разберат какво точно ме смущава. Преди съдебната ваканция, през юли имаше официална среща на Световната банка с прокуратурата, след което беше дадена официална пресконференция. В същия ден имаше обжалване на мярката за неотклонение на някакъв голям криминален бос. На следващия ден чаках да видя как медиите са отразили това съществено събитие в контактите на прокуратурата с международните институции. Това, което прочетох, беше какво е казал главният прокурор по въпроса за обжалване на мярката, а то беше само една минимална част от информацията, споделена на тази пресконференция.

В такъв случай, ако става въпрос за обективно отразяване на дейността на прокуратурата и на това, какво се случва в нея, аз смятам, че нямаме сериозен шанс да разчитаме на обективно отразяване на информацията, защото все пак вестниците са търговски дружества и за тях информацията е стока. Те гледат вестниците им да бъдат продаваеми и информацията не излиза във вида, в който е депозирана от съответната прокуратура. Освен това, знаете, че натискът върху прокуратурата се осъществява в значителна степен и чрез медиите.

Докато бях прокурор в Бургас бях сериозно възмутена от случай, в който прокурор в почивния ден е бил на разположение, докладвали са му случай на престъпление, той е дал указания по телефона и веднага е отишъл в полицията. На следващия ден във вестника се появи съобщение, че прокурорът по бански дал нареждане за задържане на престъпник. Информацията беше грозно украсена с цел осмиване на прокурора, макар че нямаше никакво основание за това. Познавах журналиста и проведох разговор с него и го попитах: “Какво очаквате за контактите си с прокуратурата, когато вие просто си служите с перото, за да се правите на интересни и за да си продавате вестници”. Неговият отговор като пред човек, с когото може да сподели истината, беше: “Ако напиша това, което беше в действителност, нямаше да ми пуснат дописката в София. Там се оценяват материали, които ще привлекат читателското внимание.” В такъв случай за каква ефективна комуникация с медиите ще става въпрос, когато те преследват търговски цели. Това е проблемът, който ме смущава. Разбира се, това не трябва да се отразява на работата по изработване на комуникационна стратегия, но това е една реалност, пред която не трябва да си затваряме очите.

Антоний Гълъбов, социолог, Институт по социология, БАН

За съжаление, примерът, който госпожа Георгиева даде, може да бъде видян във всички сфери. Проблемът е ясен – в България има монопол върху печатните медии. Това е ясно изразен монопол, при който повече от 70% от вестниците са собственост на една и съща групировка, плюс разпространителската мрежа. Имаме електронни медии, от тях – три национални телевизии, повече няма да станат, защото нямаме повече честоти, а също така има много регионални и местни медии. В този медийен пейзаж големият проблем е в предварителната подготовка на една пресконференция. В смисъл – колкото да изглежда пъстра медийната среда в България, до голяма степен тя е вътрешно монотонна. Тя е трудно подвижна и работи в едни и същи стандарти. Именно затова, за да бъде нарушен този ритъм, е необходимо последователно непрекъснато усилие.

Напълно очевидно е, че самата пресконференция няма шанс да попадне директно в медиите, ако е единичен случай. Но, ако тя е предварително подготвена, ако е предшествана от определена информация, ако, грубо казано, на жаргон, е “пакетирана” по определен начин, тя ще намери място. Въпросът е в това, че общуването с медиите не се изчерпва с пресконференцията или със съобщението за медиите. Това е дълъг и немного ефективен процес. Той е отново проблем на партньорство и на изграждане на взаимно доверие, защото иначе няма да се получи ефективна комуникация. Ясно е, че огромната част от журналистите нямат преднамереност в начина, по който отразяват информацията. Онези, които обикновено формулират по определен начин съобщенията си, са ясни и на всички е ясно какъв е проблемът.

Така че, в това отношение за съжаление практиката е точно такава – колкото и да е важно събитието, ако то се изчерпи като информационен повод само с една пресконференция, вероятността да се появи информацията на следващия ден е минимална. Ще ви дам пример от тази сутрин – колко вестника, колко сутрешни блокове отразиха вчерашния дебат за бюджета на съдебната власт. Аз не съм юрист, а социолог, но това ми е напълно достатъчно, за да разбера, че при определена хипотеза вчерашното развитие на дебата в Народното събрание може да ни изправи пред ситуация да нямаме гласуван бюджет или бюджетът на държавата да бъде атакуван пред Конституционния съд и да бъде върнат. Аз не знам колко са събитията, които имат по-съществено значение за една страна от това. Вместо това, тази сутрин сутрешните блокове се занимават с някакъв доктор.

Всъщност, това е проблемът, защото е очевидно, че практически, чисто технологично, медийният механизъм не успява да превърти тази

информация. Тук-там дежурните редактори блокираха, защото започнаха да се ослушват за някакви политически сигнали дали е това, дали не е важно другото събитие. Но фактът е факт – няма дори коректно описана информация за ситуацията в Народното събрание, както остава за коментар. Така че, наистина е въпрос на упоритост, на изграждане на устойчиви партньорства и на формиране на доверие, което предполага взаимни отстъпки.

Иванка Котарова, прокурор във Върховна касационна прокуратура

Работя във Върховна касационна прокуратура. Бих искала да кажа нещо по въпроса за връзките и работата с медиите. Понякога медиите, определяйки своите приоритети, не само, че не помагат за повишаване имиджа на прокуратурата, но дори създават проблеми в нейната работа. Така например, в търсене на добрата новина или пък на сензационната медията много често излъчват образ на задържан престъпник, за който прокуратурата се е потрудила в рамките на тридневен срок да внесе предложението в съда, за да им се определи мярка за неотклонение “задържане под стража”. Но, по понятни причини с оглед краткия срок, не е имала възможност да извърши всички процесуално-следствени действия. Медиите, несъобразявайки се с този кратък срок, много често излъчват като сензационна новина това, че е задържан престъпник, в това число излъчват и образа му. С което пречат при реализиране на по-нататъшната дейност по събиране на годни доказателствени средства и, в частност, при по-нататъшни разпознавания, които тепърва предстои да бъдат извършвани – установяване на свидетели, които са били случайно на местопрестъплението и на тези свидетели им предстои да разпознават този образ. Когато делото отиде в съда, има много примери на далеч по-големи от нашата страна държави – например в САЩ, при едно такова опорочено разпознаване, целият процес се проваля и цялата тази дейност се срива. Искам да кажа, че и в България се случват такива явления. Лично аз съм имала такива случаи, в които от съда не се третира като годно доказателство разпознаване, проведено след излъчен и тиражиран от медиите образ на криминален престъпник.

По отношение на становището на социолога господин Гълъбов за непознаване на ролята и мястото на прокуратурата в съдебната система, мога да обърна внимание за това и на медиите, защото медиите са тези, които могат да просветят обществото за това с какво се занимава прокуратурата и вместо да изпълват страниците със статии за това, от кое ниво на подземния свят произхожда престъпникът и в какви връзки

се намира с останалите “съратници по цели”, могат да оповестяват в какво се изразява дейността на прокуратурата.

Всъщност, прокурорът е този, който покрива изцяло един процес от проверката, образуване на наказателното производство до излизане на присъдата в сила, в това число и привеждане в изпълнение на присъдата, защото той носи отговорност за събиране на качествени материали за образуване на предварително производство, трябва да дава годни и качествени указания по време на предварителното производство, така че актът да стигне до съда. В съда той е този, върху чиито рамене тежи отговорността да докаже обвинението. Когато съдът постанови своя акт, прокурорът е този, който е длъжен да протестира в случай, че не е съгласен със становището на съда. И когато вече присъдата влезе в сила, той е този, който носи отговорност за изпълнението ѝ.

Както излиза в крайна сметка? Излиза, че от всички елементи на съдебната власт – следствие, прокуратура, съд – прокуратурата е тази, която покрива всички фази на процеса – от началото до края. Нормално е при една такава работеща институция да има негативни оценки – който не работи, той и не греши. Съдът се включва в крайната част, когато целият материал е обработен и прокурорът го е поднесъл, той преповтаря всичко, което е станало. А ако пък е допуснало някакво леко съществено процесуално нарушение да е допуснато, съдът с лека ръка отхвърля всичко, за да му бъде по-лесно да оправдае престъпника. Смятам, че в случая медиите биха могли да изиграят една добра роля, запълвайки тази празнота в информационния поток към обществото и да огласят в какво всъщност се изразява ролята на прокуратурата. Наред с функциите, за които вече говорих, прокурорът дори участва при процедури, свързани с промяна на режима на изтърпяване на наказания, когато осъденият иска да му се промени режима на изтърпяване на наказанието. Този огромен труд, според мен, трябва да стигне до знанието на хората, а не да се огласява спорадично някаква информация, да се извлича нещо от контекста. За хората, които нямат висока правна грамотност, информацията не подлежи на коментар – те я примат такава, каквато е поднесена. Благодаря ви.

Антоний Гълъбов, социолог, Институт по социология, БАН

Благодаря. Един от проблемите на българското медийно пространство е това, че медийното и публичното пространство съвпадат. Това е много голям проблем, защото хората казват, че ако нещо не се е появило в медиите, то все едно, че не се случило. Реално, публичното пространство в едно общество е много по-голямо,

отколкото медийното. Именно затова аз се съмнявам дали самите медии биха могли да изиграят изцяло тази образователна роля. Но, има много други възможности, при добре дефинирани целеви аудитории на една комуникационна стратегия, на които вече да може да се обяснява по различен начин. Все пак има интернет, има електронни форуми, в които това може да се прави. Не бива да оставаме само в рамките на медийното пространство. Публичното пространство в едно общество винаги е много по-голямо и там могат да бъдат формирани нагласи, които в крайна сметка ще променят по-ефективно възгледите. Засега, обаче, публично и медийно е едно и също, което е големият проблем и на гражданското общество в България.

Ренета Николова, журналист в БНТ

Бих искала само да кажа нещо във връзка със снимането на криминални лица. Според мен това е и въпрос на регламент на самата администрация на съдебната палата. Аз съм била на процеса срещу Легия в Сърбия. Там бях с екип, за да снимаме. Пуснаха ни да снимаме залата, след което всички камери и фотографии бяха помолени да напуснат и да излязат извън сградата на съда – вътре нямаше никой. След като един журналист се пусне с камера или с фотоапарат вътре в съдебната зала или да стои пред вратата, как няма да се изкуши да снима?

Иванка Котарова, прокурор във Върховна касационна прокуратура

Ще допълня само, че прокурорът е гост в съдебната зала и няма ръководна роля в процеса, така че, съдът следва да създаде необходимата организация и в този смисъл, приемам Вашата бележка.

Ренета Николова, журналист в БНТ

Да, това може да го реши съдът и да определи кое може да се снима и кое – не и от този момент нататък камерите и фотографите трябва да излизат.

Светлозар Костов, прокурор във Окръжна прокуратура - Бургас

Мисля, че прокуратурата не трябва да се остави да изглежда като стара мома, обидена, стояща в ъгъла и плачеща “Защо мене никой не ме забелязва?”. Ние сме достигнали някакъв етап, в който всеки професионално трябва да се заеме с това, което може и е обучаван да

прави. Какво имам предвид? Не съм съгласен, че прокурорите трябва да бъдат говорители на прокуратурата. Това на пръв поглед е нещо дребно, но според мен е много важно – имаме нужда от трансмисия към обществото и тази трансмисия трябва да бъдат професионални журналисти – пресаташета. Защото, първо, те по-лесно ще общуват с журналистите като колеги. Второ, те знаят как да смелят нашата информация на достъпен за журналистите и за останалите хора език.

Ако прокурорът – говорител се изправи и каже пред пресата, че е образувано досъдебно производство, виновното лице ще бъде привлечено под отговорност със всички доказателствени средства и способности на НПК, това просто абсолютно нищо не значи не само за журналиста, но и за обикновения човек, дори и да се излъчи едно към едно в телевизиите. Трябва простичко и ясно да се каже, че след това убийство имаме заподозрян, работим и той ще бъде изправен пред съда с искане за мярка или с обвинителен акт.

Ние не сме подготвени да го направим. Малко са хората като Бойко Борисов, които нямат нужда от пресаташе със себе си. Ние не сме такива, нека да се бъдем прокурори и мисля, че може би Главна прокуратура, дано и този проект да бъде ангажиран с това, ако се намерят варианти за пари и за пресаташета към всяка окръжна и към всяка апелативна прокуратура, нещата ще бъдат малко по-лесни и малко по-достъпни за хората. Благодаря ви.

Приложение № 1

Резултати от проведеното социологическо изследване

Обхват на изследването и време на провеждане

Социологическото изследване е проведено в интервала 13 май - 10 септември 2004 година. Изследвани са прокурори от Върховна касационна прокуратура, Окръжна прокуратура-София, Градска прокуратура-София, както и на прокурори от окръжните прокуратури в Ловеч, Велико Търново, Бургас, Русе, Пловдив, Плевен, Варна и Благоевград. Изследвани са общо 140 души, от които са получени общо 110 попълнени анкетни карти. Изследването е проведено в две части: първата част е проведена по време на Националната кръгла маса на 13 май 2004 година. На присъстващите представители на прокуратурите е даден за попълване въпросник, който те са попълнили непосредствено след приключване на конференцията.

Втората част от изследването е проведена в периода 25 юли – 10 септември 2004 година като за целта със съдействието на Главна прокуратура до окръжните прокуратури са изпратени 100 формуляра на анкетни карти, съответно за всяка прокуратура са изпратени по 10 анкетни карти.

Следва да се отбележи, че и при първото, и при второто изследване няма сериозно разминаване между изразените мнения относно основните проблеми в работата им по корупционни казуси.

Основни проблеми в работата на прокуратурата

При определянето на основните проблеми в работата на прокуратурата, изследваните лица са изразили своето мнение, че най-значими препятствия представляват:

1. *Неадекватната законова база* - посочена от 77,3 %.
2. *Незадоволителното качество на предварителното разследване* – според 61,0%.
3. *Недостатъчната обществена подкрепа* за дейността на прокуратурата – посочена от 55,5 % от изследваните лица.

Тези три проблема очертават зона на съгласие, както сред представителите на всяка отделна прокуратура, така и за цялата изследвана съвкупност.

4. *Липсата на координация между следствието и прокуратурата* е определено като проблем в работата на прокурорите едва от 21,0 % от всички изследвани лица.

5. Друг проблем, най-често свързан с *публичния образ на прокуратурата и съществуващите масови стереотипи в отношението към нейната работа*, са посочили общо 12,7 % от анкетиранияте.

Проблеми в досъдебната и съдебната фаза

В процеса на работата си, прокурорите са се обединили около разбирането, че основните трудности, пред които се изправят в хода на подготовката и поддържането на *обвинението са в досъдебната фаза*.

1. Преобладаващата част от прокурорите (87,3 %) са определили като критичен от гледна точка на работата си проблема за *установяването на годността на доказателствата*. За допълнителна информация относно проблемите в досъдебната фаза, вижте приложението относно дефицитите в българското законодателство.

2. Най-много трудности възникват при *отстояването на тезата на обвинението в съда*, според 36,4% от изследваните лица .

3. На следващо място проблеми съществуват при *определянето на характера на престъпното деяние*, според 35,5%.

4. На следващо място е посочен проблемът при изграждането на *правната аргументация на обвинението*, според 28,2%.

5. Необходимостта от *въръщане на случая в следствието* затруднява работата на прокурорите според едва 19,91% от изследваните лица.

Доверие в работата на прокуратурата

Според прокурорите ниските стойности на доверие и обществено одобрение за работата на прокуратурата се дължат преди всичко на:

1. *Липсата на обективна информация* за нейната работа. Това разбиране се споделя от 72,7% от изследваните лица.

2. На второ място анкетиранияте поставят проблема с *политизирането на борбата против престъпността и корупцията*, посочено като причина от 55,5 %.

3. *Недоверието в съдебната система като цяло* е посочено на трето място от 50% от прокурорите.

Повишаване на капацитета на прокуратурата

1. С най-голяма подкрепа сред предложените отговори се ползва *необходимостта от подобряване на съществуващата законова база* - 83,6 % от изследваните лица са определили тази необходимост като приоритет при повишаването на капацитета на прокуратурата.

2. На второ място, 71,0 % от анкетиранияте посочват необходимостта от *повишаване на равнището на заплащане* в прокуратурата.

3. Изграждането на *специализирани отдели в прокуратурата*, които да се занимават изцяло или основно с наказателно преследване по дела за корупция, намира подкрепа сред 67,2 % от изследваните лица.

4. *Повишаването на общественото доверие към прокуратурата* като необходима предпоставка за повишаване на капацитета ѝ е определена от 66,4% от отговорите на прокурорите.

5. Осигуряването на *по-добри технически условия за работа* е посочено от 59,0% от изследваните.

6. Като една от важните предпоставки за повишаване на капацитета на прокуратурата за ефективно противодействие на престъпността и корупцията е посочена необходимостта от подобряване на *перспективите за професионална кариера* (56,4 %).

Резултатите показват, че преобладаващата част от изследваните лица определят всички предложени възможности като необходими за подобряване на съществуващото положение. Макар и индиректно, тези резултати показват високо равнище на съзнание за реалните трудности, пред които е поставена прокуратурата в изпълнението на своята работа.

Ролята на международното сътрудничество

В сферата на международното сътрудничество изследваните лица дават отново приоритет на проекти и инициативи в следните насоки:

1. Предоставяне на експертна помощ и подкрепа в процеса на *усъвършенстване на законовата и подзаконовата база*. Към този отговор са се ориентирали 77,3% от всички изследвани лица.

2. На второ място, 63,6% от прокурорите поставят необходимостта от инициативи, подпомагащи *подобряването на координацията между институциите*.

3. Изграждането на *съвременни информационни системи* в работата на прокуратурата е тема, която е спечелила подкрепата на 60,0 % от изследваните лица.

4. 51,8% от анкетиранияте смятат, че са необходими проекти, насочени към *повишаването на образованието и квалификацията* на работещите в прокуратурата юристи.

5. *Сътрудничество в областта на взаимодействието с медиите* е необходимо според едва 13,6% от анкетиранияте

6. Според едва 10,0% са необходими инициативи, насочени към *увеличаване на възможностите за граждански контрол* върху дейността на прокуратурата.

Резултати

1. Кои са основните проблеми във Вашата практика при изграждане на обвинението по дела за корупция?

(моля, посочете по един отговор на всеки ред)

	Да	Не
– неадекватната законова база	77,3%	22,7%
– незадоволителното качество на предварителното	61,0%	39,0%
– липсата на координация между следствието и	21,0%	79,0%
– недостатъчната обществена подкрепа	55,5%	44,5%
– друго: (моля, напишете)	12,7%	87,3%

2. В коя фаза от процеса на подготовка на обвинението по дела за корупция възникват най-често трудности?

(моля, посочете по един отговор на всеки ред)

	Да	Не
– при установяването годността на доказателствата	87,3 %	12,7 %
– при необходимостта от връщане на случая в следствието	19,1 %	80,9 %
– при определянето на характера на престъпното деяние	35,5 %	64,5 %
– при изграждането на правната аргументация на	28,2 %	71,8 %
– при отстояването на тезата на обвинението в съда	36,4 %	63,6 %

3. Необходимо ли е, според Вас, изграждането на специализирани отдели в прокуратурата, които да се занимават изцяло или основно с наказателно преследване по дела за корупция?

(моля, посочете само един отговор)

– да	67,2 %
– не	16,4 %
– трудно е да се прецени	16,4 %

4. През последните години бяха направени редица промени, свързани с ефективното наказателно преследване на проявите на корупция. В каква посока, според Вас, би трябвало да продължи процеса на усъвършенстване на законодателната база?

(отговорите на въпрос 4 са представени по-долу)

– отговорили	58,2 %
– неотговорили	41,8 %

5. Какво, според Вас, определя ниските стойности на доверие в прокуратурата, регистрирани при социологическите изследвания?

(можете да посочите повече от един отговор)

– липсата на обективна информация за дейността на	72,7 %
– политизирането на борбата против престъпността корупцията	55,5 %
– недоверието в съдебната система като цяла	50,0 %
– все още високото равнище на организирана престъпност	21,0 %
– липсата на наказателни присъди по дела от обществен	40,0 %
– друго:	10,0 %
<i>(моля, напишете)</i>	

6. Какво е необходимо за повишаване на капацитета на прокуратурата в сегашните условия?

	Да	Не
– повишаване на образователното и квалификационно	64,5 %	35,5 %
– подобряване на съществуващата законова база	83,6 %	16,4 %
– осигуряване на по-добри технически условия за	59,0 %	41,0 %
– повишаване на равнището на заплащане в	71,0 %	29,0 %
– повишаване на общественото доверие към	66,4 %	33,6 %
– подобряване на перспективите за професионална	56,4 %	43,6 %
– друго:	10,0 %	90,0 %
<i>(моля, напишете)</i>		

7. От кого зависи в най-голяма степен успешното завършване на съдебната реформа?

– от подобряване на дейността на следствието	5,5 %
– от целенасочените усилия на прокуратурата	0
– от повишаването на ефективността в дейността на съда	8,3 %
– от успешната дейност на законодателната власт	19,4 %
– от политическата роля на правителството	9,3 %
– от енергичната подкрепа на Европейския съюз	1,9 %
– от съвместните усилия на всички власти и цялото общество	55,6 %

8. В каква насока би било най-полезно да се развият бъдещи проекти на прокуратурата за международно сътрудничество?
(можете да посочите повече от един отговор)

– усъвършенстване на законовата и нормативна база	77,3 %
– повишаване на образованието и квалификацията	51,8 %
– изграждане на съвременни информационни технологии	60,0 %
– подобряване на координацията между институциите	63,6 %
– увеличаване на възможностите за граждански контрол	10,0 %
– подобряване на взаимодействието с медиите	13,6 %
– друго: (моля, напишете)	0,9 %

Отговори на въпрос №4 - извадки

През последните години бяха направени редица промени, свързани с ефективното наказателно преследване на проявите на корупция. В каква насока, според Вас, би трябвало да продължи процесът на усъвършенстване на законодателната база ?

- 0103 – Да се приеме изцяло нов НПК със значително опростяване на досъдебната процедура и доказателствената стойност на събираните в досъдебната фаза доказателства;
- 0106 – Да се промени чл. 279 от НПК с оглед възможност за четене на свидетелски показания, дадени на досъдебното производство пред следовател;
- 0205 – към оптимизация на процесуалните и материалноправни норми;
- 0207 – въвеждане на нови институции като агент под прикритие; свобода на събиране доказателства; деформализация на процеса;
- 0210 – по-широко допускане като доказателства, разкрити чрез СРС, полицаи под прикритие, допускане като свидетели на служители от МВР, които са разкрили престъплението, както е в развитите страни;
- 0212 – въвеждане института на съдия-следовател;
- 0307 – да се синхронизира с европейското законодателство; да се разширят правомощията на прокуратурата, свързани с разкриване на данъчна и банкова тайни;
- 0309 – по-ефективно прилагане на разпоредбата на чл. 97 А от НПК;
- 0311 – 1. относно досъдебния контрол; 2. допустимост на СРС; 3. допустимост на доказателствата за обвинението;

0401 – промените не са достатъчни, при практическо прилагане се оказват неефективни и пречат на разследващите органи (разпит пред съдии и други);

0504 – 1. опростяване на нормативната уредба; 2. създаване на специализирани отдели за разследване на корупцията сред магистрати, вкл. и съдии; 3. декриминализиране на провокацията към подкуп;

0506 – повишаване размера на наложените наказания;

0510 – опростяване и модернизиране на престъпните състави; модернизиране на НПК; етичен кодекс на прокурорите, приет от ВКП;

0903 – наказателно-процесуалните норми са неефективни. Трябва да се разшири кръга на доказателствените средства с оглед улесняване събирането на доказателства;

0905 – 1. създаване на механизъм за отнемане на имущество, предполагаемо придобито чрез корупция; 2. създаване на централизирана оперативна служба, извън МВР, която да се бори с корупцията във всички възможни направления;

0911 – драстични промени в НПК – облекчаване на правото от сложни, неефективни и скъпоструващи процедури;

1001 – Предоставяне правомощия на прокуратурата в процеса по събиране на доказателства; достъп до данъчна и банкова тайна; включване на прокурора като лице, имащо право да разрешава ползването на част от СРС; процесуална възможност за приобщаване на всички доказателства, събрани в досъдебната фаза в мерките на наказателното съдебно производство;

1004 – материалите от предварителната проверка да имат доказателствена сила;

1008 – необходимо е създаването на специализирани звена във всички органи на съдебната власт за борба с проявите на корупция;

1102 – тотално разширяване правомощията на прокуратурата, включително с въвеждане на щатни длъжности за експерти - данъчни, по ТЗ и други.

Appendix № 1

Results of the Sociological Survey

The sociological survey is carried out in the time line from 13th May until 10th September 2004. Public prosecutor from Supreme Cassation Prosecution Office, District Prosecution Office – Sofia, City Prosecution Office – Sofia as well as prosecutors from the District Prosecution Offices in Lovech, Veliko Tarnovo, Burgas, Ruse, Plovdiv, Pleven, Varna and Blagoevgrad were examined. A total of 140 people were surveyed, out of which 110 questionnaires filled in were received. The survey was fulfilled in two stages: the first stage was carried out at the time of the National Round Table on 13 May 2004. A questionnaire was handed to the attending prosecution's offices representatives, which they filled in immediately after the end of the conference.

The second survey stage was carried out between 25 July and 10 September 2004, and for that purpose 100 questionnaire forms were sent to the District Prosecution Offices.

It is worth mentioning that at both the first and the second survey there isn't any serious discrepancy among the opinions expressed about the general problems in prosecutors' work on corruption issues.

General Problems in the Work of the Prosecution Office

While assessing the variety of major problems the Prosecution office is facing in its work, respondents have ranged the most significant obstacles as following:

1. *Non-adequate legislation base* – pointed out by 77.3%.
2. *Non-sufficient quality of the preliminary investigation* – according to 61.0%.
3. *Non-efficient social support* for the Prosecution Office's activity – pointed out by 55.5% out of the persons examined.

These three problems outline a zone of consent among the representatives of each Prosecution Offices as well as for the whole field examined.

4. *The Lack of coordination between Investigation and Prosecution Offices* is defined as a problem in prosecutors' work by only 21.0% out of all persons examined.

5. Another problem, mostly related to *the public vision of Prosecution Office and the existing mass stereotypes in the attitude* to its work, was pointed out by a total of 12.7% by the inquired.

Problems in the Pre-trial and Trial Phase

In the process of their work the prosecutors had united about the conception that the main difficulties they face in the course of *indictment* preparation and maintenance lie in the *pre-trial phase*.

1. The prevailing part of the prosecutors (87.3%) had determined as a crucial one from their occupation's point of view the problem of *specifying the evidences relevance*.
2. Most difficulties arise by *maintaining the prosecution argumentation in the Court*, according to 36,4% out of the persons examined.
3. In the next place, problems exist by *determining the character of the criminal act*, according to 35.5%.
4. In the next place is pointed the problem at building out the *legal argumentation of the Prosecution*, according to 28.2%.
5. The necessity of *returning the case to the investigation* hinders the prosecutors' work according only to 19.91% out of the persons examined.

Confidence in the Work of the Prosecution Office

According to the prosecutors, the low values of confidence and public approval of the prosecutors' work are due to:

1. *The lack of objective information* of their work. This conception share 72.2% of the persons examined.
2. In the second place the inquired range the problem about *politicizing the fight against crime and corruption*, pointed as a reason by 55.5%.
3. *Non-confidence in the judicial system as a whole* is pointed out in the third place by 50% of the prosecutors.

Improving the Prosecution Office Capacity

1. The strongest support among the suggested answers enjoys the *necessity of improving the existing legal basis* – 83.6% of the persons examined defined this necessity as a priority in the improving the Prosecution Office capacity.
2. In the second place, 71.0% of the inquired point out the necessity of *raising the level of remuneration* in the Prosecution Office.
3. The building of *specialized departments in the Prosecution Office* which should deal entirely or mainly with the criminal prosecution on cases for corruption, finds support among 67.2% of the persons examined.
4. *Increasing the public confidence in the Prosecution Office* as a necessary precondition for increasing of its capacity, is specified by 66.4% of the prosecutors' answers.
5. Provision of *better technical work conditions* is pointed out by 59.0% of the inquired.
6. As one of the most important preconditions for increasing the Prosecution Office capacity and for effective counteraction against criminality and corruption is pointed the necessity of improving the *prospects for professional career development* (56.4%).

Приложение № 2

Резултати от осъществения мониторинг на дейността на прокуратурата – посещения в окръжните прокуратури

Експертните интервюта с представители на окръжните прокуратури, включени в реализацията на проекта са реализирани в края на ноември и началото на декември 2004 година. До 14 декември включително са посетени окръжните прокуратури в Плевен, Ловеч, Велико Търново, Варна, Бургас, Пловдив, Русе и Благоевград.

Целите на проведените интервюта са дефинирани, както следва: от една страна, при планирането на тези интервюта екипът се е ръководел от разбирането за необходимостта от осигуряване на своеобразна обратна връзка с представителите на окръжните прокуратури, с които е проведено социологическото проучване. Резултатите от това проучване позволяват изграждането на една относително ясна обобщена представа за основните сфери, в които прокурорите виждат необходимост от промени, които биха могли да доведат до повишаването на капацитета на прокуратурата за ефективно противодействие на корупционните престъпления. Освен това, подобно разбиране изцяло съответства на необходимостта от изграждане на доверие и постигане на ново качество на партньорство за реализиране на целите на проекта. Това е съществена част от изграждащата се гражданска култура на диалог и сътрудничество между публичния и граждански сектор в българското общество.

От друга страна, изборът на подобен изследователски подход кореспондира с необходимостта от определяне на специфичните обстоятелства и измерения на всекидневната практика в условията на отделните окръжни прокуратури. Определянето на специфичните условия за работа на окръжните прокурори и трудностите, които те срещат в процеса на повдигане на обвинение, представляват съществена част от знанието, което е необходимо като коректив при всеки опит за очертаване на общи препоръки, доколкото очертава реалното поле на приложимост на всяка от предлаганите форми и средства за повишаване на капацитета на прокуратурата. Едновременно с това, описанието на конкретните практически измерения на противодействието на корупционните престъпления позволява постигането на възможност за съизмерване между обобщените резултати, получени в резултат от

полустандартизираното социологическо проучване, при което окръжните прокурори са имали възможност да сравнят собствената си оценка за състоянието на работата по противодействие на корупционните престъпления, с оценките на своите колеги. Не на последно място, подобен тип съизмерване позволява по-точно определяне на състоянието на системата и ефективно управление на очакванията за промяна.

Методи

Целите на тази фаза от развитието на изследователския процес по проекта, определят съответно и избора на методика за провеждането на тези интервюта. Доколкото целта е постигане на конкретно знание за практическото състояние на противодействието на корупционните престъпления в дейността на окръжните прокуратури, е избран модел на нестандартизирано интервю, при което са фиксирани единствено основните теми и проблеми, по отношение на които трябва да бъде регистрирано мнението на експертите. Тъй като интервюто е проведено с окръжните прокурори в избраните прокуратури по въпроси, отнасящи се пряко до тяхната професионална работа, този тип интервю се доближава в максимална степен до метода на експертната оценка.

Приложението на подобна методика в рамките на комплексните социологически изследвания е пряко свързано с необходимостта от събиране и систематизиране на качествена информация. За разлика от количествените методи в социологията, този тип нестандартизирано интервю, което в същото време се подчинява на общата логика на експертната оценка, позволява постигането на разбиране за спецификата на аргументацията и позициите на участниците в изследването. Чрез този метод се осигурява необходимата информация за оценките на изследваните лица по отношение на основните изследователски теми. Използването на подобен метод “уплътнява” количествената социологическа информация и позволява нейната по-задълбочена и многомерна интерпретация, а именно – подобно изискване е неотделимо от характера на социологическата експертиза в рамките на подобен тип проекти.

Тематичният обхват на интервюто включва следните основни групи от теми и въпроси:

- обща характеристика на практиката на съответната окръжна прокуратура по отношение на повдигането и поддържането на обвинение в съда по корупционни престъпления;
- основни трудности, срещани при осигуряването на необходимите доказателства за поддържане на обвинението;

- обобщена оценка за капацитета на окръжната прокуратура за ефективно противодействие на корупционните престъпления;
- равнище на удовлетвореност от степента на координация между окръжната прокуратура и останалите институции, ангажирани в процеса на противодействие на корупционните престъпления;
- обща оценка за практическата приложимост на съществуващите законови норми за противодействие на корупцията и вижданията на прокурорите за необходимите законодателни промени в тази сфера;
- опит и перспективи в сътрудничеството на окръжните прокуратури с медиите и гражданския сектор в хода на подготовката и поддържането на обвинението;
- готовност за продължаване на сътрудничеството и обща оценка за проекта на Асоциация “Прозрачност без граници”.

Резултати и изводи

1. Прави впечатление малкият брой на предварителни проверки и дела за корупция. В някои от окръжните прокуратури подобна практика напълно липсва. В други (като Окръжна прокуратура – Ловеч, например) има повдигнати и поддържани в съда само 3 случая, като работата по един от тях е отнела около година и половина.
2. Всички изследвани лица се обединяват около разбирането за специфичните трудности, възникващи в хода на събирането на годни доказателства за повдигане и поддържане на обвинението в съда по дела за корупционни престъпления. Част от трудностите, според прокурорите, са заложили в законодателната норма, налагаща събирането на допълнителни доказателства. В това отношение най-често посочвани са затрудненията, възникващи с употребата на специални разузнавателни средства (Окръжни прокуратури – Плевен, Бургас, Пловдив, Русе).
3. Изискването за присъствие на съдия по време на снемането на показанията на свидетели, който в същото време не може да бъде определен като съдия по делото в съдебната му фаза, създава трудности в практиката на всички прокуратури.
4. Всички прокурори се обединяват около разбирането, че процеса по категоричното установяване на престъпления, като подкуп например, е изключително затруднен. Необходимите специализирани действия по разкриването на подкупа, включващи симулирането на подобна ситуация, на свой ред предизвикват затруднения, поради наличието на текст в Наказателния кодекс, който криминализира провокацията към

подкуп. В практиката на някои прокуратури (Окръжни прокуратури – Бургас и Пловдив) е налице тревога сред представителите на разследващите органи, свързана именно с възможността за предявяване на обвинение към служителя, симулирал за целите на разследването ситуация на провокация към подкуп.

5. Капацитетът на окръжните прокуратури и броя на прокурорите, работещи в нея, са оценявани най-често като недостатъчни в сравнение с обема на работата и обществения натиск за предприемане на спешни действия за възстановяване на справедливостта. В преобладаващата част от случаите се посочва, че на един прокурор се падат по около 100 до 150 дела (Окръжна прокуратура – Бургас), като той ефективно би могъл да наблюдава не повече от десетина. Общо е и разбирането за необходимостта от повече време за ефективното осигуряване на необходимите доказателства в подкрепа на обвинението по дела за корупционни престъпления.
6. Финансовите ресурси, с които разполагат окръжните прокуратури са ограничени. Това често пречатства възможността за осигуряване на необходимите експертизи и анализи, чрез които обвинението може да аргументира и защити тезата си. Най-често този проблем е посочван в Окръжни прокуратури – Бургас, Ловеч, Плевен, Варна, но общо е разбирането за необходимостта от осигуряване на необходимия финансов ресурс за изпълнение на задачите, свързани с ефективното участие на експертите и вещите лица в наказателния процес. В периода на изследването такива проблеми са възникнали практически при всички окръжни прокуратури, във връзка с установяването на нарушенията, свързани със злоупотреба с ДДС.
7. Като проблем се посочва и липсата на достатъчно време, което всеки прокурор може да отдели за собствено правна работа. Времето като ресурс и капацитет на прокуратурата често е пренебрегвано, но в практическата работа на окръжните прокуратури този проблем е ясно изразен. Според оценката на изследваните лица (от Окръжни прокуратури – Варна, Велико Търново, Бургас, Плевен) този проблем стои с още по-голяма острота по отношение на районните прокуратури. Във връзка с този проблем, най-често възникват и ситуации, при които се налага връщане на дела към разследващите органи.
8. В същото време, за преодоляването на този и редица други проблеми, изследваните лица се обединяват около разбирането за

необходимостта от повишаване на ефективността на координацията в работата на различните органи и институции, включени в процеса на установяване и разследване на корупционно престъпление. Представителите на всички прокуратури потвърждават необходимостта от по-добра координация, а повечето от тях отбелязват значението на Инструкцията на Главния прокурор като работещ подзаконов нормативен акт, който позволява подобряването на координацията в работата. Практиката в различните прокуратури включва различни подходи – от изграждането на модел на информационна система за координация (Окръжна прокуратура – Ловеч), постигане на по-голяма оперативна съвместимост чрез подобряване на комуникацията и частична специализация (Окръжна прокуратура – Русе, Варна, Бургас, Плевен) до изграждането на устойчив режим на съвместна работа (Окръжна прокуратура – Пловдив).

9. Изследваните лица изтъкват редица примери за недостатъчна яснота и конкретност в текстовете от Наказателния кодекс, които затрудняват работата по подготовката и поддържането на обвинението. Най-често става въпрос за трудности, възникващи във връзка с приложението на чл. 282 от НК, както и с отделни разпоредби, които определят основанията за започване на предварително разследване, както и за установяване на годността на събраните доказателства. Изследваните лица се разделят в мненията си относно необходимостта от създаването на изцяло нов Наказателен кодекс, но категорично отстояват разбирането за необходимостта от съществени законодателни промени, които да гарантират ефективността на наказателния процес.
10. Макар и рядко, в практиката на окръжните прокуратури се регистрират опити за нелегитимно въздействие от страна на адвокати. Въпреки че такива случаи се говори сравнително рядко (Окръжни прокуратури – Ловеч и Варна), всички изследвани лица споделят разбирането, че съществуващите несъвършенства в законната основа, както и в практическите условия за изграждане на тезата на обвинението, подпомагат изключително много реализирането на стратегията на адвокатурата за отлагане, оспорване и дори компрометиране на тезата на обвинението. Според някои от изследваните лица тази практика е пряко свързана с реализирането на самите корупционни престъпления и защитата на техните извършители.
11. Сред част от изразените мнения (Окръжни прокуратури – Бургас, Варна и Плевен) доминира разбирането за необходимостта от

създаването на единна централизирана и ресурсно осигурена структура, която да притежава необходимите правомощия за разследване на организираната престъпност и корупцията. Сред останалите изследвани лица подкрепата за подобна идея се ограничава поради разбирането за необходимостта от генерирането на значителни ресурси, от една страна, както и поради необходимостта от създаването на цялостна законодателна рамка, която да гарантира ефективността на подобна структура.

12. С по-голяма подкрепа се ползва разбирането за необходимостта от осигуряването на по-голям персонал и повишаване на квалификацията и специализацията на прокурорите, работещи в окръжните прокуратури. Общите принципи на екипност и специализация се споделят от всички прокурори, а ограничените възможности за тяхното приложение в практиката се изтъкват като част от най-сериозните причини за ограниченията в капацитета на прокуратурата за ефективно противодействие на корупционните престъпления.
13. Практиката на окръжните прокуратури за работа с медиите и обществеността включва нови елементи, които представляват определен интерес. В усилията си за установяване на ефективен диалог с медиите, някои от прокуратурите са се ориентирали към въвеждане на нови информационни средства, като изграждането на интернет-страница (Окръжна прокуратура – Русе, където тя е обща за прокуратурата, следствието и съда). Напредък в диалога с медиите отбелязват Окръжните прокуратури на Пловдив, Благоевград, Плевен, Велико Търново и Варна. Общо е разбирането за необходимостта от подобряване на комуникацията с медиите и обществеността, както и необходимостта от осигуряване на нови възможности за работата на говорителите на прокуратурата, които в същото време са и действащи прокурори.
14. Декларираните оценки и практическият опит в някои от прокуратурите (Окръжни прокуратури – Пловдив, Плевен, Варна и Русе) са положителни по отношение на сътрудничеството на прокуратурата с организации от неправителствения сектор. Изследваните лица споделят разбирането, че ефективното противодействие на корупцията предполага генерирането на гражданска подкрепа и повишаване на равнището на информираност на общественото мнение. В тази насока, според всички изследвани лица има редица възможности, които биха могли да бъдат оползотворени и по този начин да повлияят

положително върху предпоставките за повишаване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията.

15. В този контекст всички изследвани лица декларират готовността си за активно участие в по-нататъшните фази на проекта, реализиран от Асоциация “Прозрачност без граници”, като отбелязват значението на постигнатото ефективно партньорство между ВКП и българския офис на TI.

Очакванията на представителите на прокуратурата към резултатите на проекта са насочени преди всичко в три направления: а) изграждане на обективна картина за актуалното състояние и капацитет на прокуратурата за противодействие на корупцията; б) определяне на адекватни възможности за сравнение с практиката на европейските страни и осигуряване на необходимата информация и възможности за пренасяне на техния опит в практиката на българската прокуратура; в) повишаване на доверието и авторитета на прокуратурата чрез изработването и прилагането на ефективна комуникационна стратегия за дейността на прокуратурата.

Appendix № 2

Results of the Conducted Monitoring of Prosecuting Activity – Visiting the District Prosecution Offices

The interviews with representatives of district prosecution offices, included in the realisation of the project, were carried out in the end of November and the beginning of December 2004. The interviewing activity included visits at the district prosecutions in Pleven, Lovech, Veliko Tarnovo, Varna, Burgas, Plovdiv, Ruse and Blagoevgrad. Interviews with the district prosecutors were conducted in each of the prosecution offices, except for the prosecution in Veliko Tarnovo where the respondents were the deputy district prosecutor and a spokesman of the prosecution.

The objectives of the interviews can be divided into two distinctive groups. On one hand, an important objective is securing a sort of “feedback” from the representatives of the prosecutions included in the survey. The results of the survey served as a basis for the elaboration of a clear view about the general areas of concern, seen by the prosecutors as requiring certain changes in terms of building capacity of the prosecution for effective counteraction of corruption. Moreover, this clearly corresponds to the need for building trust and acquiring a new quality of partnership necessary for the implementation of the project as an important integral part of the new culture of dialogue and cooperation between public and private sectors, which is now developing in Bulgarian society.

On the other hand, the choice of such a method of approach corresponds to the necessity of clearing out the specific circumstances and dimensions of the everyday practice of the prosecution offices. Specifying the concrete circumstances and the difficulties encountered by prosecutors in the process of indictment constitutes a fair part of the knowledge, necessary as an important corrective in laying down concrete recommendations. It is important as much as it outlines the actual scope of applicability of all of the recommended modes and measures for improving the capacity of the prosecution. At the same time this approach allows for a possibility to collate the results of the semi-standardized social survey, where the district prosecutors had the opportunity to compare their own assessments of the level of effectiveness of anti-corruption activity with that of their colleagues. Last but not least, such type of collation allows for a more detailed definition of the current state of the system, as well as effective management of the expected changes.

Methods

As mentioned above one of the basic aims of the survey was to acquire concrete knowledge concerning the state of anti-corruption activity in the work of the prosecution. Thus a model of non-standardised interviews was chosen, where only the general themes and problems calling for expert opinion had been fixed. As the interviews included respondents from the district prosecutions and questions directly concerning their professional activity, they are maximally close to the method of expert assessment.

The thematic scope of the interviews included the following panels of general areas and questions:

- general characterization of the practice of the respective district prosecution in laying and sustaining indictments on corruption cases in the court;
- principal difficulties met by the prosecutors in acquiring the necessary evidence for sustaining an indictment;
- general assessment of the capacity of the district prosecution for effective counteraction of corruption offences;
- level of contentment about the extent of coordination between the district prosecution and all other institutions involved in the process of counteraction of corruption offences;
- general assessment of the practical applicability of the existing anti-corruption regulations, as well as the personal perceptions of the respondents concerning the necessary legal amendments in this sphere;
- experience and perspectives in cooperation of the district prosecution with civil society in preparing and sustaining an indictment;
- readiness for continued cooperation and general assessment of the project of Transparency International – Bulgaria.

Results and Conclusions

16. What strikes the most is the small number of preliminary examinations and corruption cases. In some of the district prosecutions there is a complete lack of such practice. In others (eg. Lovech District Prosecution Office) there are only 3 cases of such kind, one of them taking up to year and a half of constructive work.
17. All respondents find particular difficulties in collecting authentic evidence for laying and sustaining of indictments on corruption offences in the court. According to prosecutors part of the problem lies in the current regulation, enforcing the collection of additional evidence. In this respect particular stress has been put on difficulties,

concerning the use of special intelligence devices (Pleven, Burgas, Lovech and Plovdiv District Prosecution Offices).

18. The requirement for taking witness evidence in the presence of a judge, who, in the same time, is not liable to nomination for the trial on the case, causes certain difficulties in the practice of all surveyed prosecutors.
19. All prosecutors find extremely difficult the settlement of a case as an explicit case of corruption. The necessary specific actions in uncovering an act of corruption, including the simulation of a similar situation, also induce particular difficulties. This is because of a regulation in the current Civil – Procedure Code that penalizes the instigation to acts of corruption. In some of the surveyed prosecutions (Burgas, Plovdiv District Prosecution Offices) prosecutors are alarmed by the possibility of laying an indictment on an official, simulating such instigation for the purpose of the investigation.
20. The capacity of the district prosecutions and the number of prosecutors are often seen as insufficient compared to the scope of their activity. According to respondents currently a prosecutor is responsible for up to 150 cases, while one is able to effectively cover no more than ten.
21. There is also a certain imbalance between the time, allotted by prosecutors for performing their professional duties and this allotted for purely administrative tasks. According to respondents (Varna, Veliko Tarnovo, Burgas, Pleven) this problem is particularly acute in the district prosecutions. It often leads to bringing cases back to the investigation authorities.
22. The financial resources of the district prosecutions are limited. This represents a common hindrance to providing a prosecution with the expert opinions and analyses necessary to substantiate its thesis in a trial. The problem is common to the district prosecutions in Burgas, Lovech, Pleven and Varna. However, all respondents recognize the need for ensuring sufficient financial resources in order to effectively implement their tasks.
23. According to all surveyed prosecutors there is a need for improving the level of coordination between the different bodies and institutions involved in investigating corruption cases. Some of the district prosecutions have already undertaken certain measures to minimize the scope of the problem using different approaches – from elaborating a information system for coordination (Lovech District Prosecution Office), achieving a better level of operative compatibility by improving communication and partial specialization

(District Prosecution Offices in Ruse, Varna, Burgas, Pleven) to building a sustainable working pattern (Plovdiv).

24. There are certain regulations in the Penal Code, which hamper the proper preparation and sustaining of indictments – for example articles concerning preliminary investigation, as well as verification of collected evidence. The opinions of the respondents concerning the need for elaboration of a new Penal Code differ significantly.
25. The respondents stress the need for increased qualification and specialization of prosecutors, working at the surveyed district prosecutions. An important part of this process is the elaboration of effective team-building strategies and tools for better specialization of activity.
26. All surveyed prosecutors find unsatisfactory the current level of communication with media and society. Some of the prosecutions have already developed and implemented new information resources (for example the website developed by Ruse District Prosecution Office). Certain progress towards wider civil dialogue has been made at the district prosecution offices in Plovdiv, Blagoevgrad, Pleven, Veliko Tarnovo and Varna.
27. Representatives of district prosecutions evaluate positively the cooperation with the NGO sector. In this respect all respondents declared their readiness for active participation in subsequent phases of the project of TI-Bulgaria, pointing out the importance of the achieved partnership between the Supreme Prosecution of Cassation and the Bulgarian chapter of Transparency International.

The *expectations* of prosecutors towards the results of the project can be summarised in the following three distinctive areas: a) elaboration of an objective pattern of the current state and capacity of Bulgarian prosecution to deal with cases of corruption; b) elaboration of suitable models for comparison and examination of the experience of prosecutions in other European countries, as well as tools for providing the necessary practical information and opportunities for adoption of successful practices; v) improving civil confidence and authority of the prosecution by elaborating and implementing an effective communication strategy, making prosecuting activity more visible to the public.

Асоциация "Прозрачност без граници"
Стратегии за укрепване капацитета на прокуратурата
за противодействие на корупцията в България



Transparency International - Bulgaria
Strategies for Capacity Building of the National Prosecution Office
in the Context of Curbing Corruption in Bulgaria