

СТАНОВИЩЕ
на
Комисията по правни и институционални въпроси

ОТНОСНО : Доклад за прилагането на закона и дейността на Прокуратурата и разследващите органи през 2016г. внесен от главния прокурор на Република България Сотир Цацаров

Обобщеният доклад е изготвен от главния прокурор в изпълнение правомощията му на основание чл. 138а ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ, обн. ДВ, бр. 62/2016 г., в сила от 9 август 2016 г.). С оглед законовите изменения и допълнения наложили промяна в процедурите по определяне на обхвата и структурата на годишния доклад, както и по реда за неговото обсъждане и приемане от Висшия съдебен съвет и от Народното събрание, е издадена Заповед № РД-02-33 от 16.12.2016 г. от главният прокурор за утвърждаване на новите обхват и структурата за 2016 г.

В законоустановения срок докладът е внесен в пленума на ВСС и публикуван на сайта на ПРБ. Структуриран е в седем раздела като отчита цялостно дейността на прокуратурата, вкл. и по препоръките на Европейската комисия, в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка (Раздел II т. III) и е съобразен с изводите и препоръките на европейските експерти в Независимия анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата, изготвен в края на 2016г.

Докладът съдържа обобщена информация за дейността на Върховната касационна прокуратура, Националната следствена служба, Върховната административна прокуратура, териториалните прокуратури с обща компетентност и прокуратурите със специална компетентност – военноокръжните прокуратури и ВоАП, Специализираната прокуратура и АСП, както и относими данни от докладите на Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на финансите и на Държавната агенция „Национална сигурност“, като подробни статистически данни и графична информация са представени в съответни приложения към доклада.

Посочени са общите нормативни, структурни, организационни, кадрови проблеми и нерешени въпроси от материален, финансов и друг

характер. Отразени са взетите основни организационни мерки от компетентност на ПРБ, способстващи за ефективно изпълнение на конституционните ѝ правомощия, като са коментирани и необходимите законодателни промени за постигане на по-висока ефективност в правоприлагането.

Обърнато е внимание и на проблема с противоречивата прокурорска и съдебна практика като са посочени и исканията на главния прокурор за приемане на тълкувателни решения/ тълкувателни постановления и случаите на сезиране на Конституционния съд.

В раздел I „Обобщени изводи за дейността на ПРБ и на разследващите органи” са отчетени резултати и тенденции в противодействието на престъпността, необходимите мерки и законодателни промени. Отчита се намаление при регистрираните престъпления със 7,4% и увеличение на разкриваемостта с 9,2% спрямо 2015г. Отново преобладават престъпленията против собствеността – 64,8% от всички регистрирани (при 54,5% през предходната година), следвани от общоопасните – 21,4%, които бележат незначително намаление спрямо 2015 г. (22,5%). Отчита се лек ръст на престъпленията против личността - 4,3 при 3,9 % за 2015г.

Отново се констатира липсата на съответствие между структурата на регистрираната и на разкритата престъпност с тази на наказаната престъпност - престъпленията, за които са внесени в съда прокурорски актове.

Най-разпространените престъпления – против собствеността отново са на второ място по внесени в съда прокурорски актове, като най-голям е броят на внесените в съд актове за общоопасни престъпления.

От обобщените данни за дейността на всички прокуратури – териториални прокуратури с обща и специална компетентност, ВКП и ВАП са изведени изводи за: запазващ се трайно висок процент на решените преписки спрямо наблюдаваните – 95,6% (95,4%; 96,0%); нарастващ брой на потвърдените актове при инстанционен контрол – показател за повишено качество на работа / 15,1% изцяло отменени и 28% частично отменени/; запазена тенденция на намаляване на броя на новообразуваните досъдебни производства и съответно решените; ръст на незабавните производства; спад на спрените ДП, увеличен брой на внесените в съда прокурорски актове; намаляване на относителният дял на върнатите спрямо внесените актове – 4,9% (при 5,1% и 5,2%), намален дял на оправданите лица - 2,5% (при 2,8% и 2,7%).

Направен е анализ на причините за върнатите дела и за постановените

оправдателни присъди.

Отчита се е увеличение на наблюдаваните дела от висок обществен интерес спрямо предходните две години, като при нараснал брой на внесените в съда дела е намалял относителният дял на върнатите дела и оправданите лица с влязъл всила съдебен акт. Намалял е и броят на лицата, осъдили прокуратурата по ЗОДОВ.

Изведените са основните изводи и тенденции:

По отношение на динамиката на преписките и делата

- намаление, спрямо предходната година, на новообразуваните преписки е с 4,8%, а на наблюдаваните с 1,0%. Намаление се наблюдава и при новообразуваните досъдебни производства, съответно с 4,7 % и на наблюдаваните с 1%.
- нисък относителен дял на преписките, образувани по сигнали на контролни органи спрямо всички наблюдавани преписки и на решенията от тях с постановление за образуване на досъдебно производство,
- много високо ниво на съотношение на решени спрямо наблюдавани преписки (95,6%).
- ръст на бързите (21,3 %) и незабавните (41,1%) производства, при известен спад на ДП, водени по общия ред (2,5 %).
- ръст на внесените в съда прокурорски актове (3,2%) при известен спад на предадените на съд лица.
- запазване тенденцията на спад на прекратените производства (0,8%), вкл. по давност (1,5%), като тези срещу известен извършител съставляват изключително нисък дял
- намалява броят на прекратените дела по реда на Глава двадесет и шеста НПК – 26 при 27 за 2015 г. и 44 за 2014 г.
- запазва се тенденцията на спад на спрените ДП (7,7%; 15,4%)., вкл. и срещу известен извършител (4,7 %).

По отношение качеството и сročността на разследване

- запазва се тенденцията на спад на върнати ДП и ниско ниво на техния дял (4,9% за 2016 г. и 5,1% за 2015 г.) и намаление на делът на върнатите производства поради констатирани от съда пропуски при изготвяне на обвинителния акт, които са в голяма степен очевидни и е могло да бъдат избегнати – 32,8% за 2016 г. при 34% за 2015 г. от общия брой върнати дела.
- много висока сročност на разследване - 99,97% от делата на производство.
- за тригодишния период се констатира устойчива тенденция на приключване на досъдебното производство в срок до 7 месеца – 74% от всички приключени (75% за 2015 г.)..

По отношение на наказателносьдебния надзор и изпълнение на

наказанията

- запазва се високо нивото на относителния дял на осъдените и санкциониранията лица с влязъл в сила съдебен акт – 97,5% (97,2% за 2015 г.).
- запазва се изразена тенденция на спад на оправданите с влязъл в сила съдебен акт лица с 11,8% спрямо 2015 г. и с 18,3% спрямо 2014 г. и ниско ниво на техния дял – 2,5% от лицата с окончателен съдебен акт. Налице е намаление на дела на оправдателните присъди, които в голяма степен се дължат на пропуски, грешки или пасивност при събиране на доказателствата в хода на ДП, съставляващи 14,8% от общия брой оправдателни присъди за 2016 г. при 18,7% за 2015 г.
- сред причините за постановените оправдателни присъди най-висок относителен дял заемат противоречивата съдебна практика, промяната на доминиращата практика или други обстоятелства, свързани с тълкуването на закона; събирането на нови доказателства в съдебната фаза, които не са могли да бъдат събрани на ДП.
- запазва се висок делът на приведените в изпълнение осъдителни присъди и санкционни решения.
- намалява относителният дял на неприведените поради укриване на лицата присъди – 2% от общо получените (2,8%; 2,3%).
- Намаляват случаите на осъдителни решения срещу прокуратурата по ЗОДОВ.

За делата от особен обществен интерес

- трайна тенденция на нарастване на броя на наблюдаваните производства – 21 160 (19 516; 19 038).
- нараства броят на внесените в съд прокурорски актове както и броят на обвиняемите лица
- значително намалял относителен дял на върнатите от съд дела спрямо внесените прокурорски актове – 4,0% (при 6,2%);
- висок дял на осъдените лица по тези дела (спрямо лицата с постановен окончателен съдебен акт) – 95,1%.
- намалява относителен дял на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт – 4,0% (4,7% за 2015 г.).
- по-нисък дял на върнатите от съда на прокуратурата дела за корупционни престъпления - 11,8% от внесените прокурорски актове (при 19,6% за 2015 г. и 18,5 % за 2014 г., свързаните с организирана престъпност – 23,1% (32,8% за 2015 г. и 17,3% за 2014 г.).
- намалял е броят на уведомленията, изпратени от прокуратурите

до Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ с 4,9%, но спрямо 2014 г. е увеличен с 20,2%.

В края на раздела са изложени съществуващите проблеми и предложения включително и за законодателни промени, необходими за качествено подобряване на наказателното правораздаване и резултатността на наказателното производство.

Раздел II „Дейност на териториалните прокуратури“ е структуриран в шест подраздела :

- **Досъдебна фаза**, съдържащ детайлна информация за дейност по преписки , следствен надзор , срочност, решени ДП от прокурор и видове решения, със съответни изводи и препоръки.
- **Съдебна фаза**, включващ подробни данни за дейността по наказателно-съдебен и гражданско-съдебен надзор, постановени оправдателни присъди и върнати от съда дела, осъдителни решения на ПРБ на основание ЗОДОВ, изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки
- **Действия по изпълнение на препоръките в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка.**

В 11 пункта са отчетени най-важните действия предприети от ПРБ в рамките на компетентността ѝ за създаване на организация по изпълнението им. Отделено е място и на проведения от европейски експерти Независим анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата и нейната независимост.

- **Наказателни производства образувани за някои категории тежки престъпления и такива от особен обществен интерес. Специален надзор.**
- **Международно правно сътрудничество**

Отчетено е :

- значително нарастване на броя на получените молби за правна помощ спрямо предходните две години, като спрямо 2014 г. увеличението е почти двойно.
- запазване на положителната тенденция за срочно изпълнение на изпратените от други държави молби за правна помощ.
- доброто взаимодействие с Националното бюро на България в Евроджъст - по искане на българските прокуратури, в Системата за управление на казуси на Евроджъст са регистрирани 67 (68; 43) казуса
- **Административна и контролно-ревизионна дейност** – включващ данни кадровата обеспеченост; професионалната квалификация, извършените проверки и ревизии; образуваните дисциплинарни производства.

- **Натовареността на прокурорските и следствените органи**
Въз основа на задълбочен анализ са изведени следните заключения:
 - Наличие на съществена диспропорция в натовареността на отделните прокуратури по нива и на следствените отдели.
 - при АП и ОП спрямо 2015г. намалява съотношението между натовареността на най-натоварената спрямо най-малко натоварената прокуратура, докато при районните прокуратури това съотношение се е повишило спрямо 2015г., независимо от оптимизирането на щатната численост, което потвърждава необходимостта от преразглеждане на съществуващата прокурорска карта.
 - увеличаване на натовареността за всички нива прокуратури спрямо 2015 г.
 - значителен спад в натовареността на следователите в следствените отдели спрямо предходната 2015г. - почти двойно спрямо 2015 г

Раздел III съдържа обобщени данни за **дейността на Върховната касационна прокуратура** по съдебния надзор /наказателно-съдебен и гражданско-съдебен/, изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки, международната правна помощ и сътрудничество, по дела за престъпления, представляващи висок обществен интерес, дейността по преписки и досъдебни производства, по кадровото обезпечаване, административно-контролна и ревизионна дейност по ЗСВ, методическа и аналитична дейност, вътрешноведомствената програма за обучение.

Раздел IV съдържа анализ на **дейността на териториалните прокуратури и на Върховната административна прокуратура по административно-съдебния надзор и по надзора за законност**, структуриран съответно в два подраздела. По административно-съдебния надзор за законност на административните актове се отчита: намаление на общия брой на делата с участие на прокурори от териториалните прокуратури (с 6,6%, спрямо 2015 г. и с 6,9%, спрямо 2014 г.); значително увеличение (с 55% спрямо 2015 г.) на участието на прокурори по административни дела, когато това е задължително по закон; спад (с 28,1%) в участието в административни дела, в изпълнение на Заповед № 4496/13.10.2014 г. на главния прокурор. Дейността по приложение на чл. 70 и сл. ЗАНН през отчетния период се е увеличила с 61%, в сравнение с предходния, а в сравнение с 2014 г. – повече от два пъти. В процентно съотношение работата по надзора за законност общо

за апелативните, окръжните и районните прокуратури е намаляла с 1,2% спрямо 2015 г. и с 22,5%, спрямо 2014 г. Броят на образуваните преписки по надзора за законност общо за апелативните, окръжните и районните прокуратури през 2016 г. бележи незначителен спад, в сравнение с предходния отчетен период – с 1,2% и с 22,5%, в сравнение с 2014 г. Общият брой на проверените административни актове отбелязва значителен ръст – с 69,4% спрямо 2015 г. и с 20,4%, спрямо 2014 г. Броят на извършените проверки е намалял с 1.22 % спрямо 2015 г. и с 33.92 % спрямо 2014 г. Отчетени са по-ниски стойности на образуваните преписки и проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ. Броят на прокурорските предложения е намалял с 24,9%, в сравнение с 2015 г., и с 24,3%, в сравнение с 2014 г. От друга страна, се наблюдава огромен ръст на протестите – с 276,9%, при съпоставка с 2015 г., и с 667,5%, в сравнение с 2014 г. Визираното увеличение е показател за ефективността на прокурорската дейност- от 637 протеста са уважени 403, не са уважени 22 (т.е. 3,5%), а 212 не са разгледани от съдилища.

Във втория подраздел са обобщени и анализирани данните за дейността на двата отдела на Върховната административна прокуратура - „Административно-съдебен надзор” и „Надзор за законност”, като са отчетени обема на работа на прокурорите, както и нейната специфичност, срещаните проблеми и съответни предложения за законодателни промени.

Включено е и взаимодействието на прокурорите със специализираните контролни органи, осъществявано при спазване принципите за независимост и разделение на властите.

В раздел V е отчетена дейността на **Бюрото по защита при главния прокурор**. През 2016 г. по Програмата за защита е обезпечена сигурността на 44 лица (по 19 дела за защита), от които с разпореждане на главния прокурор са включени 10 лица (по 4 дела за защита).

Действието на Програмата е приключило по 8 дела за защита с общо 17 защитени лица, от които по 7 дела за защита с общо 9 защитени лица. В края на годината защитените лица са 28 по 11 дела. Осъществена е охрана на 4 лица, за които с постановление на прокурор е разпоредена защита по НПК. Наред с оперативната дейност е представена информация за междуинституционалното взаимодействие, професионална квалификация и обучение на служителите, участие в международни срещи и събития, като вкрясаизведени констатираните проблеми в тази дейност и са предложени мерки за преодоляването им.

Раздел VI съдържа информация за дейността по изпълнение на **Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020г.**, приета с решение на ВСС по протокол № 10/05.03.2015г - основните принципи

на информационния обмен, вътрешноорганизационните аспекти и форми на публичната комуникация, формите на публична комуникация. Отчита се значителен напредък в работата на прокуратурата по отношение на медийната ѝ политика, като резултат от усилията на административните ръководители на прокуратурите и експертите; обновеният официален сайт на ПРБ, в който ежедневно се оповестяват прессъобщения за случващото се в апелативните, окръжните и районните прокуратури, продължаващата тенденцията за бързина при предоставяне на информация за медиите за събития от деня, отразяващи първите действия от работата на прокуратурата, отразяването на бързите и незабавни производства – от началните действия по разследването до постановяване на съдебен акт. Представена е информацията за проведените във всички апелативни райони Дни на откритите врати, както и множество инициативи, с оглед популяризиране на работата на съдебната власт и разследващите органи; активностите в рамките на Образователната програма „Съдебна власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“.

В Раздел VI въз основа на анализа за дейността на прокуратурите и на разследващите органи, очертаните тенденции и констатациите от доклади на партньорски институции, са изведени по основни направления **водещите приоритети**, както в средносрочен, така и в дългосрочен план

- Качество и срочност на дейността на прокуратурата
- Квалификация на магистратите и служителите в прокуратурата
- Институционално и кадрово развитие. Взаимодействие
- Повишаване доверието на обществото към правоприлагането

Изготвеният от главния прокурор доклад е задълбочен, детайлен и аналитичен с ясно и точно са изложени статистическите данни, представени включително чрез графична информация. Същият съдържа конкретна и ясна визия за актуалното състояние, положителните и отрицателни тенденции в отчитаните показатели за дейността на ПРБ през последните три години, с точно изведени проблеми и конкретни предложения за тяхното разрешаване, включително и чрез законодателни промени.

Предвид гореизложеното Комисията по правни и институционални въпроси изразява следното становище:

Предлага на Пленума на Висшия съдебен съвет да приеме следното

Р Е Ш Е Н И Е

На основание чл.30 ал.2т.4 от ЗСВ ИЗСЛУШВА главния прокурор на Република България Сотир Цацаров и приема Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата на Република България през 2016г.

На основание чл.30 ал.2 т. 11 от Закон за съдебната власт **ВНАСЯ** в Народното събрание Доклад за прилагането на закона и за дейността на ПРБ през 2016г.