



**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД  
ПРОКУРАТУРАТА В КОНТЕКСТА  
НА  
СЪДЕБНАТА РЕФОРМА И ЧЛЕНСТВОТО НА  
БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

София

2005 г.

*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 международната конференция "Предизвикателства пред прокуратурата в контекста на съдебната реформа и членството на България в Европейския съюз", проведена на 6 юни 2005 година в София.*



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"

**Предизвикателства пред прокуратурата в контекста на съдебната реформа и членството на България в Европейския съюз**

ISBN 954-91757-1-5

Съставител: Ваня Кашукеева-Нушева

Редактори: Диана Ковачева, Катя Христова-Вълчева



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
**BULGARIA**

**BULGARIA'S EU ACCESSION AND  
THE JUDICIAL REFORM:  
CHALLENGES BEFORE NATIONAL  
PROSECUTION OFFICE**

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 International Conference “Bulgaria’s EU Accession and the Judicial Reform: Challenges before National Prosecution Office”, which took place on July, 6, 2005 in Sredetz Ball Room of Sheraton Hotel, Sofia.*



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
**BULGARIA**

**Bulgaria’s EU Accession and the Judicial Reform:  
Challenges before National Prosecution Office**

Compiler: Vanya Kashukeeva-Nusheva

Editors: Diana Kovatcheva, Katia Hristova-Valtcheva

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. ОФИЦИАЛНИ ПРИВЕТСТВИЯ</b>	<b>7</b>
<b>II. МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ</b>	<b>21</b>
<b>Ролята на Eurojust при противодействие на международната организирана престъпност – д-р Илона Левай</b>	<b>23</b>
<b>Опитът на прокуратурата във Финландия в борбата с корупцията – д-р Анти Пихляямаки</b>	<b>26</b>
<b>Опитът на прокуратурата в Италия в борбата с корупцията – Сандро Раймонди</b>	<b>31</b>
<b>Опитът на прокуратурата в Словения в борбата с корупцията – Бостян Шкрълец</b>	<b>38</b>
<b>Роля и правомощия на прокуратурата във Франция в борбата с корупцията – Арно Перикар</b>	<b>45</b>
<b>Защита на финансовите интереси на Европейската общност: перспективите за взаимодействие на Европейския прокурор с националните прокуратури – Диана Ковачева</b>	<b>56</b>
<b>III. СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОДИ ЗА РЕФОРМА НА ПРОКУРАТУРАТА</b>	<b>63</b>
<b>Добрите европейски практики за противодействие на корупцията и българското законодателство – предизвикателства и възможности – доц. д-р Никола Манев</b>	<b>65</b>
<b>Стратегия за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в Република България – Георги Кювлиев</b>	<b>70</b>
<b>Комуникационна стратегия на прокуратурата на Република България – д-р Антоний Гълъбов</b>	<b>83</b>
<b>IV. МЕХАНИЗМИ ЗА ЕФЕКТИВНО ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ – дискусия</b>	<b>97</b>

# C O N T E N T S

<b>MECHANISMS FOR CURBING CORRUPTION OF THE EUROPEAN UNION</b>	107
<b>The Role of Eurojust: Combating International Organized Crime – Ilona Lévai, Ph.D.</b> _____	109
<b>Experience of the Prosecution of Finland in the Fight against Corruption – Antti Pihlajamäki, Ph.D.</b> _____	112
<b>Experience of the Prosecution of Italy in the Fight against Corruption – Sandro Raimondi</b> _____	116
<b>Experience of the Prosecution of Slovenia in the Fight against Corruption – Boštjan Škrlec</b> _____	122
<b>Role and Action Limits for the Public Prosecution Office in France in the Fight against Corruption – Arnaud Pericard</b> _____	129
<b>Protection of the European Community Financial Interests: the Perspectives of Cooperation between the European Prosecutor and the National Prosecution Offices – Diana Kovatcheva</b> _____	139
<b>STRATEGIC APPROACHES TO REFORM NATIONAL PROSECUTION OFFICE</b>	145
<b>Best European Practices for Curbing Corruption and Bulgarian Legislation: Challenges and Perspectives – Assoc. Prof. Nikola Manev</b> _____	147
<b>Strategy for Strengthening the Capacity of National Prosecution Office in Fighting Corruption – Georgy Kyuvliev</b> _____	152
<b>Communication Strategy of National Prosecution Office of Republic of Bulgaria – Antoni Galabov, Ph.D.</b> _____	163

**Международна конференция  
“Предизвикателства пред прокуратурата в  
контекста на съдебната реформа и членството на  
България в Европейския съюз”**

*София, 6 юни 2005 година*

## **ОФИЦИАЛНИ ПРИВЕТСТВИЯ**

*Диана Ковачева, Изпълнителен директор на Асоциация “Прозрачност без граници”*

Ваши превъзходителства,  
Уважаеми дами и господа,

Добре дошли на международната конференция “Предизвикателства пред прокуратурата в контекста на съдебната реформа и присъединяването на България към Европейския съюз”. Конференцията е част от проекта за укрепване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията – една съвместна инициатива на Асоциация “Прозрачност без граници” и Прокуратурата на Република България, която се осъществява с любезната подкрепа на Британското посолство в София. Целта на проекта е да окаже съдействие на прокуратурата, така че тя да може да осъществява ефективно наказателно преследване на извършителите на корупционни престъпления в България. В рамките на година и половина експертите на Асоциация “Прозрачност без граници” проведоха поредица изследвания, както и срещи с представители на прокуратурата от цялата страна, с представители на националните институции, с представители на гражданското общество и медиите. Като резултат от тези срещи, както и в резултат на работата на две паралелни работни групи бяха произведени два важни документа – Стратегията за укрепване капацитета на прокуратурата и Комуникационна стратегия на прокуратурата. Тези два документа са все още работни. Надяваме се, че днес благодарение на вашите коментари и препоръки много скоро след конференцията те да станат окончателни.

Акцентът на днешната конференция е поставен върху международното сътрудничество и това е един неслучаен избор. Направихме го тенденциозно, направихме го съзнателно, защото все повече корупцията е и транснационално

престъпление, чието ефективно противодействие се нуждае от сътрудничеството на държавите. Именно затова днес сме поканили като гости на конференцията представители на прокуратурата на държави-членки на Европейския съюз: на Финландия – държавата с най-малко корупция според класацията на Transparency International в света, на Италия – една държава, която със сигурност има какво да сподели в сферата на противодействие на корупцията, Словения – една от новите държави-членки на Европейския съюз, която съвсем наскоро проведе една много сериозна реформа в своето наказателно право и процес, и на края, но разбира се, не на последно място, за мен е удоволствие за приветствам с добре дошла госпожа Илона Левай, която е представител на Eurojust. Надявам се, че всички ние днес ще имаме един ползотворен ден и че препоръките и моделите, които ще можем да чуем днес в рамките на конференцията за противодействие на корупцията от страна на прокуратурата ще бъдат взети предвид в рамките на текущата реформа.



*Никола Филчев, Главен прокурор на Република България*

Ваши превъзходителства,  
Уважаеми гости,  
Уважаеми господин министър,  
Драги колеги,

Днес прокуратурата е един силен държавен орган, който изпълнява конституционното си задължение за спазване на законността, за защита на гражданите както от престъпни посегателства, така и от посегателствата на администрацията. Оценка за дейността на прокуратурата се дава от представителите на Европейската комисия в България, а това са експертите от Министерството на правосъдието на Бавария. Тази оценка е положителна. Разбира се, има и други гласове. Някои от тях са основателни, други са заблудени, трети – самите те заблуждават. Някои от критиките към прокуратурата се дължат и на свръхочакванията, които има към тази много силна в миналото институция, която обаче, според европейските стандарти трябва да придобие една друга роля в нашата правна и обществена система.

Трябва да е ясно, че прокуратурата не издирва и не залавя извършителите на престъпления – това е работа на МВР. Прокуратурата не разследва престъпленията – това се върши в 70-80% от случаите от дознателите на МВР и в останалите случаи – от следователи. Прокуратурата също не наказва престъпниците – това е единствено и само правомощие на съда. Ролята на прокуратурата е, след като извършителите бъдат заловени от МВР и след като бъде проведено разследването от дознателите или следователите, да внесе обвинителен акт. Превантивните функции на прокуратурата са изцяло премахнати. Преди две години беше отменена разпоредбата на Наказателно-процесуалния кодекс, която даваше възможност на прокуратурата при опасност да бъде извършено престъпление да вземе съответни мерки. Тази тенденция, залегнала още в конституцията на Република България, се провежда последователно в нашето законодателство, тя се провежда и в последния проект за Наказателно-процесуален кодекс.

Умишлено няколко дни преди изборите ще избегна всякакви теми, които биха могли да се тълкуват като някаква оценка за обществено-политическите процеси, които стават в България. Ще си позволя само да кажа, че 15 години държавната политика беше да се приватизира държавното имущество. Днес значителна част, по-голямата част от имуществото в България е частна собственост. Прокуратурата разполага със значителна информация за незаконен износ на милиони долари в чужбина, за сделки с десетки милиони долари в чужбина, за да се избегне плащането на данък в България. Тази информация, обаче, не във всички случаи е годна за разследване и позволява да се доведе разследването до един успешен край. Очевидно е, че днес пазарната икономика, която е основа на политическия плурализъм, на демокрацията, няма алтернатива. И щом е така, може би трябва веднъж завинаги да се признае, че връщане назад няма и да се премахне този източник на напрежение, който съществува в обществото. Говоря за незаконно

натрупания капитал – може би е дошло време да се амнистира капитала и с това да приключим този преход, за да бъде ликвидирано това огнище на напрежение в българското общество.

Големият въпрос на съдебната реформа е какво да променим в съдебната система. Безусловно ясно е, че съдебната система боледува, че съдебната система не служи както трябва на обществото и трябва да се промени, трябва да се реформира. Но въпросът е какво да се промени. Така, както при лечението на един болен организъм първото условие е да се направи точната диагноза и тогава да се определят лекарствата и лечението, така трябваше да постъпим и в този случай. Аз си давам сметка, че притиснати от едни или други обстоятелства законодателната и изпълнителната власт нямаха възможност да спазят точно всички правила за определяне на промените в съдебната реформа. Но смея да твърдя, че една такава предварителна диагноза на състоянието, едно предварително определяне на пороците на съдебната система, на недостатъците е абсолютно необходима предпоставка, за да се вземе след това правилното решение какво да се промени, къде е проблемът, къде са недостатъците.

Три неща липсват на нашата съдебна система – това е справедливост на наказанието, бързина на наказването и неотвратимост, неизбежност на наказанието. Справедливостта е изцяло правомощие на съда – единствено и само съдът решава въпроса за справедливостта на наказанието. Но по отношение на бързината ние много говорим за чувствително ограничаване на възможностите за връщане на делото за доразследване, защото всички в тази зала знаем, че връщането на делото за допълнително разследване много често е начин да се обслужват интересите на обвиняемия. Това става както при предварителното разследване, така и в съдебната фаза.

В проекта за нов Наказателно-процесуален кодекс виждам, че стъпка в тази насока е поредното ограничаване на възможностите за връщане на делата за допълнително разследване. Струва ми се, обаче, че философията на тези промени е сбъркана. Отнета е възможността на прокурора да връща делото за допълнително разследване, което е принципно погрешно. Дознателят е инструмент на прокурора за събиране на доказателства и прокурорът трябва да може да събере всички доказателства, които са нужни за поддържане на обвинението пред съда и да представи тези доказателства на масата на съда. Поради това той трябва да има възможност, макар и ограничена, за събиране на доказателства и обратното – конституцията ни задължава съдебната фаза да е състезателна. Това означава, че съдът трябва да е един безпристрастен рефер между две страни – обвинението и защитата. Затова, ако трябва да се отнеме правото на някой съдебен орган да връща делата за допълнително разследване – то е за съда. Още повече, че практиката показва, че най-значимите връщания, с най-голямо забавяне на процеса, стават в съдебната фаза.

Трябва да се предвиди, също така, отговорност и строги срокове за разглеждане на делата както от дознателите, следователите, прокурорите, така също и от съдиите. Пита се – трябва ли да бъде наказан един съдия за това, че е отложил делото дотогава, докато установи истината? Отговорът е, разбира се, не – той трябва да бъде адмириран за това. Има ли административен ръководител или орган на Министерство на правосъдието, който ще наложи на такъв съдия наказание? Аз не вярвам. Нямах преди 35 години, когато бях

съдия и съм сигурен, че няма да има и след 35 години такъв наказващ орган. Но срокове трябва да има за всички, в това число и за съдиите.

Съществува спор дали да са две или три съдебните инстанции. Моето убеждение, както преди години, когато ги въвеждахме и днес още повече е, че съдебните инстанции трябва да бъдат две. Трябва да се запазят три инстанции само за най-тежките престъпления, при които се налагат тежки наказания и трябва да се създадат повече гаранции за справедливостта на присъдата. Впрочем, спомням си, че това ни казаха и професорите в Бонския университет преди 8 години, когато имах честта да бъда заместник-министър на правосъдието, а и след това при гостуването си го каза немският министър на правосъдието проф. Шмид Йорцих: “Ако не сте въвеждали три инстанции, не ги въвеждайте!” Ние не можем да не го направим, защото конституцията ни задължава, но можем да ограничим кръга на делата, които се разглеждат в три инстанции и по този начин да създадем още една предпоставка за по-бързо завършване на наказателните дела. Защото днес сме свидетели, че дела с голямо обществено значение, в които няма политика, в които няма пари, в които няма никакви икономически интереси, като случаят “Индиго” например, вече три – четири години не могат да бъдат разгледани на първа инстанция. Защо? Защото обвинението било лошо, слабо, недоказано. Но аз питам какво се прави в такива случаи, когато обвинението е недоказано? Оправдава се подсъдимия. За съжаление, позиция на съда по този въпрос към този момент няма.

Третият проблем, който трябва да бъде решен със съдебната реформа и в частност с Наказателно-процесуалния кодекс, който се предлага на българското общество днес е неизбежност на наказанието, да се осигури наказание на всички виновни лица. С други думи – да се осигури конституционния принцип за равенство на всички граждани пред закона. И този въпрос е свързан с корупцията, с въздействието на богати хора върху магистратите. Аз ви питам – на какво е рожба корупцията? Кога се роди корупцията? Преди 33 години започнах кариерата си като съдия. Нямаше корупция. Единственият случай, при който един съдия от Добрич беше получил от заинтересовани по делото лица едно агне, беше осъден на 9 години затвор от Първо наказателно отделение на Върховния съд. Защо тогава корупцията беше ограничена? Очевидно всичко това е свързано с прехода, с приватизацията, с имуществото, с парите, които от държавата минаха в ръцете на частници, с дълбокото социално класово разделение на обществото на бедни и богати, с дълбоко заложения в човека инстинкт за собственост, който не може да бъде победен.

Очевидно е, че в момента се нуждаем от едни по-действащи механизми за контрол върху магистратите. Това става както с възискателност на вътрешните органи за проверка – така наречените инспекторати, на които много ни учеха нашите американски колеги и аз знам, че Инспекторатът на прокуратурата работи добре. Най-яркото доказателство за това е, че най-много предложени за наказание поради едни или други съмнения или данни за корупция, са прокурорите. И другото, разбира се, е че трябва да се увеличават наказанията, да се предвидят строги наказания. На мен ми тежи това, че някои строги наказания в Закона за съдебната власт бяха мълчаливо отменени в последните години, а в същото време процедурата за наказване на магистрати за дисциплинарни нарушения не беше много опростена. Тя и днес си остава твърде

сложна, с твърде много гаранции за правото на защита. Очевидно тук е много трудно да намерим баланса между гаранциите, които законът трябва да даде за защита на един уличен в корупция магистрат, и в същото време, гаранциите, които законът трябва да даде за бързото наказване на тези случаи в интерес на обществото, в полза на публичния интерес.

Струва ми се, че тук балансът е нарушен в полза на страната на индивидуалния интерес на магистратите. Може би повод да твърдя това са и последните събития преди два месеца в Гърция, където също имаше един случай на разследване на съмнения на магистрати за корупция. Там всички магистрати, за които имаше съмнения за корупция, бяха отстранени. При нас това не е възможно и аз няма да спра да повтарям един факт – преди шест години и половина, когато в центъра на Благоевград беше задържан един следовател, който взема подкуп от обвиняемия (подслушван с разрешение на съда, обискиран с разрешение на прокуратурата, направени са обиск, претърсване, изземване), все още не е наказан, делото му е на първа инстанция. Тази процедура по наказване на този корумпиран следовател се превърна в процедура по наказването на този, който предлага. Това е по-скоро наказание за мене, отколкото за него. След като два пъти внасях искане във Висшия съдебен съвет за снемане на имунитета му, след като Върховният административен съд отмени решението на Висшия съдебен съвет да му се снесе имунитета, тоест да започне разследване, след като друга инстанция пък отмени решението на първата инстанция, след като беше сменена на два пъти подсъдността и разследващия орган (по стара традиция в България министри, депутати и магистрати, които имат имунитет, се разследват от прокуратурата), това правомощие беше възложено на Националната следствена служба. Това отново направи порочни всички следствени действия и трябваше всичко да започне отначало, днес този човек, който беше заловен от органите на МВР по всички законни изисквания в центъра на Благоевград, пред очите на всички хора, още не е наказан. Аз питам: Трябва ли зад абстрактния принцип за независимост на съдията да се крием в случая и да оправдаваме това бездействие, което не пресича, а обратно – поощрява корупцията?

Аз искам да благодаря и да отбележа положителния факт, че днес между нас е министърът на правосъдието, когото от три месеца няколко пъти канихме да се срещнем и да обсъдим проблемите, свързани с Наказателно-процесуалния кодекс и се надявам, че господин министърът ще има възможност, въпреки напрегнатата си програма, в близките дни да проведе една работна среща с ръководството на прокуратурата, на която могат да участват (това е въпрос на формат) и ръководството на следствието, и съответната част от ръководството на МВР, за да обсъдим в един делови тон, без блясъка на телевизионните камери и прожектори всички онези въпроси, които ние смятаме, че трябва да бъдат решени и които министърът има възможност да направи достойни на изпълнителната и законодателната власт, за да бъдат те взети предвид при по-нататъшното обсъждане и в законодателния процес по приемане на закона.

Накрая, драги колеги, позволете ми да благодаря на Негово превъзходителство посланика на кралство Великобритания в България Джеръми Хил за неговата непрестанна и искрена подкрепа към това начинание. Тази подкрепа има не само конкретни правно-технически измерения, тя, също така, е и

един важен политически знак за подкрепа към дейността на прокуратурата и аз Ви благодаря от сърце, Ваше превъзходителство.

Позволете ми също да благодаря на ръководството на Асоциация “Прозрачност без граници”, което упорито, трудолюбиво, без излишен шум, с много любов към работата, която върши, ни помага през цялото това време, за да намерим правилните решения, за да отстраним недостатъците в нашата работа. Позволете ми също така да благодаря на посланиците на Европейския съюз, които ни подкрепят. Аз добре разбирам, че приемането на България в Европейския съюз не е въпрос на лична симпатия, не е въпрос на харесване, само на взаимно уважение, а е въпрос на обективни резултати и постижения, които българският народ, българската държава трябва да постигне, за да бъде приета в семейството на европейските народи. Бих искал да ви благодаря за тази подкрепа и ви пожелавам плодотворна работа.

*Антон Станков, Министър на правосъдието на Република България*

Ваши превъзходителства,  
Уважаеми господин Главен прокурор,  
Уважаеми колеги,

За мен наистина е удоволствие да ви приветствам днес тук на тази конференция, посветена на предизвикателствата пред прокуратурата в контекста на съдебната реформа и членството на България в Европейския съюз. Този форум, на който са широко представени държавните институции и гражданското общество, е израз на последователните усилия на нашата страна за реформа на съдебната система като един от основните ангажименти, поети в хода на преговорите за членство в Европейския съюз. Бих искал да отбележа, че след историческото събитие на 25 април тази година – подписването на договора за присъединяване на България към Европейския съюз – страната ни навлезе в нов етап от присъединителния процес. В качеството се на активен наблюдател в органите и институциите на Европейския съюз България не само има привилегия да участва във взимането на решения на европейско ниво, но поема и високата отговорност да докаже, че в бъдеще ще бъде достоен и равностоен партньор в европейските процеси.

Усилията на българското правителство както за успешно приключване на реформата в съдебната система, така и за изпълнение на Националната стратегия за борба с корупция продължават да бъдат приоритетна задача. България трябва да продължи поетия път на реформите в максимално ускорено темпо, а модернизацията на съдебната система е крайъгълният камък на тези реформи – условия, без които не бихме могли да завоюваме гласуваното ни доверие от европейските партньори. Пред тях и пред българските граждани в най-голяма степен държавните институции се ангажираха с провеждането на цялостна реформа на българската съдебна система. Последователните ни усилия през последните четири години отбелязаха значителни резултати, но трябва да си дадем сметка, че има още какво да постигнем и че за това е необходима както политическа воля, така и подкрепа от самата съдебна власт. В контекста на поетите ангажименти ние считаме за значимо постижение изработването и приемането от Министерски съвет на 12 май 2005 година на проекта за нов Наказателно-процесуален кодекс.

Проектът за нов НПК отговори на националния интерес. С този проект българското правителство изпълни поетото задължение за предприемане на законодателни мерки за подобряване на наказателното производство, съобразявайки се категорично с препоръките на Европейската комисия, експертите и туининг партньорите от държавите-членки на Европейския съюз. С неговото приемане ще отговорим и на потребността на българското общество от реформа в наказателното правораздаване по посока на бързина и ефективност. Отчитайки ключовото място на прокуратурата в борбата с престъпността и в частност с корупцията, проектът утвърждава ролята на прокурора като водеща фигура в досъдебното производство.

Едно от основните достойнства на проекта за нов НПК е намаляването на

формализма в наказателния процес като цяло и повишаването на ефективността на разследването на престъпленията, включително на тежките икономически престъпления, организираните форми на престъпна дейност и корупционните престъпления. Тук ми позволете да отворя една скоба и да отбележа, че прави впечатление, че диалогът по повод на изготвения проект става все по-професионален – колкото по-задълбочено се чете проекта, толкова повече могат да бъдат открити неговите достойнства и в този смисъл аз ще бъда привърженик на обсъжданията на този законопроект. Надявам се той да намери своя достоен отзвук в съдебната система.

Не на последно място, новият Наказателно-процесуален кодекс ще бъде добра основа за успешното осъществяване на международното сътрудничество по наказателно-правни въпроси за държавите-членки на Европейския съюз. В тази връзка искам също да отбележа и приемането на 20 май тази година на Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест. Този закон създава правната основа за прилагането на Рамковото решение относно европейската заповед за арест от момента на пълноправното членство на България в Европейския съюз и има непосредствено отношение към дейността на прокуратурата.

В заключение, бих искал да подчертая, че за нас е от особена важност да използваме подобни форуми за споделяне на опит и най-добри практики с европейските си колеги, за да продължим да се развиваме в съответствие със съвременните тенденции на модерното правораздаване в Европа и да работим на нивото на високите стандарти на Европейския съюз. Желая на всички участници ползотворна работа и благодаря за вниманието.

*Н. пр. Джеръми Хил, Посланик на Кралство Великобритания в България*

Уважаеми господин Главен прокурор,  
Уважаеми господин министър,  
Уважаеми господа заместник-министри,  
Уважаеми дами и господа,

Преди всичко искам да благодаря на министъра, на Главния прокурор, на доцент Минчев и на всички уважаеми участници в днешната международна конференция. Също така, бих искал специално да благодаря на Диана Ковачева и нейните колеги в Асоциация „Прозрачност без граници“, както и на колегите от прокуратурата за съдействието им при подготовката на тази конференция. Вие разполагате с отлични материали за нея. Искам да открия работата на Transparency International в противодействието на корупцията тук и по света. Международната конференция се провежда в рамките на един двугодишен проект „Укрепване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България“. Правителството на Великобритания финансира този проект, който ще приключи през ноември тази година.

Проектът е съсредоточен върху потребността от вътрешна реформа в прокуратурата, за да укрепи капацитета ѝ за противодействие на корупцията по най-ефикасен начин. В този заключителен етап на проекта се обръща особено внимание на три конкретни аспекта: първо, на вътрешните структури в рамките на прокуратурата за противодействие на корупцията, второ – на комуникационната стратегия и по-конкретно на връзките с медиите и гражданското общество, и трето – на задачата прокурорите да бъдат запознати с най-добрите практики на Европейския съюз. Проектът разгледа препятствията по пътя към ефективното прилагане на антикорупционното законодателство. Беше направено едно пилотно проучване на 10 прокуратури в България с въпроси кои според тях са основните проблеми. Също така бяха направени сравнителни правни анализи на европейското законодателство и подробен анализ на различни корупционни престъпления. Не Европейският съюз или външен наблюдател ще наложи един или друг модел, но несъмнено борбата срещу корупцията е едно от големите предизвикателства за България по пътя на присъединяването към ЕС.

Прокуратурата играе ключова роля при посрещането на това предизвикателство, но това означава, че прокуратурата поема тежка отговорност пред обществото и пред международната общност. Ето защо сърдечно приветстваме ангажимента на българската прокуратура в този проект и в тази конференция. Едно голямо предимство на Европейския съюз е възможността открито да споделяме опит помежду си и аз с удоволствие отбелязвам днес, че имаме не само представители на европейската организация Eurojust, но и представители на прокуратурите на Финландия, Словения, Италия и други държави. Тази откритост, този обмен на становища е съществена част от бъдещето. Становището, изразено в специално комюнике на Европейския съюз и на Европейската комисия акцентира върху няколко момента. Първо, необходимо е лидерите на всички държави-членки да заявят ясна позиция срещу корупцията. Трябва да бъде даден положителен пример отгоре. Сегашните и бъдещите



държави-членки трябва да съобразят своята практика и законодателство с европейските и да прилагат всички международноправни инструменти за противодействие на корупцията.

Антикорупционните закони са важни, но още по-важно е тяхното прилагане от компетентните и видими за обществото антикорупционни органи. Това означава добре обучени и организирани прокурори, които се специализират в тази област. Правоохранителните органи трябва да се насочат не само към корупцията, но и към свързаните с нея престъпления, като изпиране на пари, данъчни престъпления и измами. Почтеността, прозрачността, отговорността в държавната администрация, включително в прокуратурата, митниците, данъчната администрация, здравеопазването, обществените поръчки трябва да се засилят.

Съдебното производство, вече споменато тук, особено досъдебното производство, трябва да се модернизират, опростят и усъвършенстват. Това е едно от най-важните изисквания при присъединяването на България към Европейския съюз. И накрая, ако се спрем по-конкретно на корупцията, нетърпимостта към корупцията трябва да се засили в обществото чрез информационни кампании и чрез обучение. Основното послание трябва да бъде следното – корупцията не може да се толерира, тя е престъпление. Сега като че ли като кажем корупция, говорим за някакво административно нарушение. А корупцията е откровена кражба, пладнешки грабеж и трябва да се въздаде правосъдие, когато имаме случаи на корупция.

За съжаление, корупцията е риск за всички общества във всички етапи от историческото развитие. Британският политически мислител от 18 век Едмънд Бърк казва: “Корупцията е извор на безпорядъка и е бреме за милиони хора, изсмуква силата, мъдростта ни и се превръща в най-уязвимо място и заплаха на обществото”.

Пожелавам успешна и плодотворна конференция на всички участници! Благодаря ви за вниманието.

*Огнян Минчев, Председател на УС на Асоциация “Прозрачност без граници”*

Почитаеми участници и гости,  
Уважаеми дами и господа,

За седемте години на своето съществуване българският клон на Transparency International – Асоциация “Прозрачност без граници”, има вече достатъчно разнообразен опит в дейности, свързани с борбата с корупцията. Същевременно ние знаем много добре, че най-лесният начин да се осуети или да се придаде пейоративен привкус на една подобна дейност е да се работи с общи лозунги. Това, което трябва да се прави с цел корупцията да бъде намалена, е да се работи конкретно в институциите на държавата и в гражданското общество с няколко основни подхода – дългосрочен, средносрочен и краткосрочен.

Дългосрочният подход за ограничаване на корупцията е подходът за създаване на такъв тип гражданска култура в българското общество, която да не допуска нарушаване на основните морални и законни норми за публично поведение и взаимоотношения между гражданите. Това наистина е дългосрочна задача, тъй като тя засяга не само еволюцията на политическата класа и на елитите в нашата страна, но засяга и социализацията, развитието на гражданското чувство в масов мащаб. Краткосрочната и средносрочната стратегии за борба с корупцията, обаче, от кога то много пряко зависи и успехът на интегриране на България в системата на европейските народи – в Европейския съюз, е стратегията за ускорено създаване на такъв тип нормативна база, процедури и роли в институциите на държавата и в публичните институции като цяло, които биха намалили до минимум, ако не унищожили, сивите зони, в които най-добре съществува и се възпроизвежда явлението корупция.

Именно с оглед на тази краткосрочна и средносрочна задача за ограничаване на корупцията нашата Асоциация предприе развитието на проекти, реализирането на сътрудничество с основни държавни институции с цел да помогне за натурализирането на международния опит и успешното му адаптиране към специфичните български условия с цел именно развитието на такава нормативна и процедурна база, както и ролева структура на институциите в България, които да направят тяхното функциониране ефективно и да подпомогнат такъв тип интегритет на българската държавна, публична и гражданска система, който да говори за България като за една повече или по-малко развита европейска страна.

Бих искал да открия особено опита, който имаме с нашите партньори от прокуратурата в рамките на проекта, подпомогнат от Британското посолство, за което бих искал лично да благодаря на господин посланика. В рамките на този проект ние успяваме, както това бе потвърдено и от господин Филчев, и от другите участници в днешния форум, да изградим такъв тип работни отношения, които на практика правят сътрудничеството ни взаимноизгодно и правят възможно да публикуваме резултати, които са съществени, които са същностни както за еволюцията на прокуратурата като институция в България, така и в по-общ план за правосъдната система в страната. За това бих искал да благодаря на ръководството на прокуратурата.

Ще завърша с няколко думи, свързани с част от това, което господин Филчев каза преди малко от тази трибуна за тенденциите на осъществяването на този преход в България, при който голяма част от бившата държавна публична собственост бе прехвърлена по начини, които далеч не винаги могат да бъдат считани както за законни, така и в по-общ план за легитимни. Господин Филчев изрази мнение, че е дошло време за амнистия на тези капитали с цел да бъде приключен процесът и да се върви по-нататък към установяване на една система на балансирано демократично управление в условията на пазарна икономика. Може би една подобна амнистия наистина трябва да бъде осъществена на практика, още повече, че *de facto* положението в страната е такова, че след като няма по никакъв начин публично проблематизиране на този процес на придобиване на частна собственост по всевъзможни начини, то може би е дошло времето и за окончателното легализиране на статуквото такова, каквото то е. Аз бих искал, обаче, да подчертая, че за да може една подобна мярка да все пак да бъде в полза не само на тези частни интереси, които вече ще използват създаденото статукво, а и в полза на обществения интерес, едно подобно легализиране, една подобна амнистия, трябва да отговаря на две задължителни условия.

Първото задължително условие е тя да бъде направена по начин, който да удовлетворява чувството на българските граждани за справедливост. А най-фундаменталната предпоставка за удовлетворяване на това чувство за справедливост би било тази амнистия да бъде свързана, на първо място, с развитието на такъв тип институционален климат в страната, който да гарантира, че подобни амнистии няма да се налагат и в бъдеще, тоест че институционалната система ще работи по достатъчно ефективен начин, за да не се налага още веднъж *post factum* да бъде легитимирано едно положение, което първоначално не може да бъде считано за легитимно.

На второ място искам да изтъкна, че една подобна амнистия трябва да бъде свързана с такова развитие на институциите и на тяхното взаимоотношение с гражданското общество, която да създава достатъчно добри възможности за всички български граждани да се развиват и да просперират вече в условията на една легална и легитимна среда. Ако ние заедно сме в състояние заедно да постигнем една подобна комплексна цел в обзримо бъдеще, то разбира се, и една подобна амнистия би могла да окаже един периферен, вторичен полезен ефект върху развитието на гражданските и политическите отношения в страната. Бих искал да пожелаая успешна работа на всички участници. Благодаря ви.

*Бойко Коцев, Заместник-министър на вътрешните работи*

Уважаеми господин министър,  
Уважаеми господин Главен прокурор,  
Уважаеми господин посланик,  
Дами и господа,

За мен е голяма чест от името на Министерство на вътрешните работи да приветствам Прокуратурата на Република България, Transparency International и Британското посолство за тази много навременна и много ефективна инициатива, предприета преди две години. Дейностите, извършени по проекта, са огромни и те представляват едно допълнително укрепване на българските правоохранителни органи в противодействие на това социално зло. Борбата с корупцията е нещо много повече от това да се борим с корупцията в МВР, да се борим с корупцията в прокуратурата. Това е едно явление, което има отношение към цялото общество. Всички институции в държавата, цялото гражданско общество, неправителствените организации трябва да се включат, за да може в крайна сметка ние да имаме едни положителни резултати, една среда, която е свободна от корупция, един пазар, който гарантира функционирането на пазарните механизми и това да доведе до повишаване благосъстоянието на обществото като цяло.

Искам да посоча, че нашето министерство работи с Британското посолство за противодействие на корупцията – работим със Скотланд ярд, също така с британски партньори работи и Прокуратурата на Република България. Това гарантира постигането на едно много добро взаимодействие, на едни високи европейски стандарти и взаимодействие между Министерство на вътрешните работи и Прокуратурата на Република България. Неслучайно статистиката за 2004 година показва, че това взаимодействие дава конкретни резултати. Не всичко е постигнато, разбира се, има още какво да се желае, има още много какво да се направи, но ние имаме вече влезли в сила присъди за корупционни престъпления.

Това взаимодействие, което ние постигаме, общо в противодействието на престъпността, между Министерство на вътрешните работи и прокуратурата, е едно допълнително условие, една допълнителна гаранция и за постигане на конкретни резултати и в противодействието на корупцията. Взаимодействието, което успяхме да реализираме между двете институции, доведе до един много добър резултат – доведе до повишаване на ефективността на Министерство на вътрешните работи и на прокуратурата. През 2001 година върнатите за доразследване дела бяха повече от 50%. Към настоящия момент те са 4,1%. Но това бе постигнато единствено и само защото служителите от Министерство на вътрешните работи работят в тясно взаимодействие и под ръководството и направлението на българската прокуратура. В заключение ми позволете още веднъж да приветствам навременната инициатива, постигнатите резултати в рамките на тази инициатива и да пожелаая успех на конференцията. Благодаря.

*МЕХАНИЗМИ ЗА  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
НА  
КОРУПЦИЯТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ*



## Ролята на Eurojust при противодействие на международната организирана престъпност

*Д-р Илона Левай\**

Ваши Превъзходительства,  
Уважаеми участници,  
Дами и господа,

Най-напред бих желала да отправя благодарност към организаторите, които поканиха Eurojust за участие в това важно събитие, посветено на борбата с корупцията и укрепване капацитета на българската прокуратура, която да отговори на очакванията на международната общност в тази специфична област.

Позволете ми да ви припомня, че корупцията според дефиницията, дадена от ООН, е “злоупотреба с власт за лично облагодетелстване”. Разбира се, възможни са и други квалификации, или както ни припомни Негово Превъзходителство посланик Хил, корупцията е и си остава едно от основните предизвикателства пред правовата държава и демокрацията. Отговорът на тези предизвикателства трябва да бъде ясен и да се основава на силна политическа воля и стабилно законодателство, като взема предвид важноста на правоприлагането, включително и на международното съдебно сътрудничество.

Европейският съюз отбелязва значителни успехи в областта на противодействие на корупцията. През 2002 година бе създаден Eurojust като орган за съдебното сътрудничество с мандат за разследване на случаите на корупция, пране на пари, измами и други, свързани с тях, престъпления. Бих искала да спомена и друг пример за прогрес от близкото минало, а именно – разширяването на мандата на Европол. И на последно, но не по значение, място, Европейският съюз има много важен инструментариум за ускоряване на съдебните процедури, включително процеса на екстрадиране в европейските държави, който от скоро време е включен и в българското законодателство.

В своето изказване ще се ограничи единствено до Eurojust и ролята на този орган в борбата с международната престъпност. Ако се вгледаме в Eurojust няма да видим нищо повече от 25 прокурори. Всяка страна излъчва по един прокурор или съдия, който запазва компетентността си на територията на собствената си държава, а ангажиментът му към Eurojust има допълнителен характер. Следователно, става въпрос за два типа правомощия, предоставени на националните представители в Eurojust – те имат правомощия като членове на колегията на Eurojust и като пълноправни прокурори или съдии в своята държава. Тук трябва да ви припомня, че в настоящия момент почти всички национални представители в Eurojust са прокурори. Имаме двама представители, които заемат поста съдия, но освен тях всички останали сме прокурори. Нашата цел е ясна – противодействие на тежката организирана престъпност, в това число и на международната, както и на трансграничната престъпност или престъпност, включваща една или две държави-членки на Европейския съюз.

Каква е конкретната цел пред Eurojust – дали това е важната задача да подобри сътрудничеството между компетентните органи в страните-членки? Всъщност, осъществяването на сътрудничество е само една от поставените

---

\* Д-р по право, представител на Eurojust.

задачи. Друг много важен ангажимент е улесняването на координацията при разследването на трансграничните престъпления и наказателното им преследване. Не по-маловажна е и обмяната на информация между съдебните и разследващите органи, а също така и възможността да правим препоръки, да предлагаме промени в законите, да усъвършенстваме правната помощ, както и разпоредбите, свързани с екстрадицията. Заедно с изброеното дотук ние притежаваме и важното правомощие да прилагаме новите закони в европейския контекст.

Проблемите, които доведоха до създаването на Eurojust, струва ми се, са известни на всички. Премахването на националните граници в рамките на Европейския съюз доведе до свободно придвижване на престъпниците, докато правните системи и националните органи по наказателно преследване останаха “затворени” в границите на своите държави. Така ситуацията е коренно различна за престъпниците – с възможността за свободно придвижване – и за съдиите, прокурорите и следователите, чиято юрисдикция е ограничена до територията на тяхната държава. Допълнително затруднение е и наличието на поне 27 различни съдебни системи, което прави взаимодействието трудно – нещо, с което са съгласни и останалите колеги прокурори. Следователно задачата бе да се подобри работата по противодействие на трансграничната престъпност, особено предвид факта, че съществуващата съдебна правна помощ и договори за екстрадиция не осигуряват нито достатъчна ефективност, нито бързина.

Бих искала да ви припомня, че някои видове организирана престъпност се превърнаха в заплаха не само на европейско, но и на глобално ниво. Струва ми се излишно да изброявам най-тежките ѝ форми – борбата с тероризма, трафикът на наркотици, трафикът на хора, измамите, включително тези, насочени срещу финансовите интереси на Европейската общност. И последна, но не по значение, корупцията е един от основните проблеми, с които Eurojust трябва да се справи – проблем, който неизбежно налага засилено сътрудничество.

Следващият пункт от моята презентация се отнася до функционирането на Eurojust. Както вече споменах, Eurojust се състои от 25 члена – национални представители. Обикновено националните дела се отнасят до Eurojust националните прокуратури на държавите-членки. Това означава, че ако прокурор се занимава с тежък и заплетен случай, той или тя може да го прехвърли към свой колега от Eurojust. След това всички колеги от Eurojust се произнасят по допустимостта на случая и тук трябва да отбележа, че при повечето случаи Eurojust с удоволствие оказва помощ на националните правораздавателни органи, което на практика означава, че няма отхвърлени дела от страна на Eurojust до този момент. Ние работим на различни нива и всички наши усилия са насочени към възможно най-полезна намеса в националните дела. Също така провеждаме и периодични стратегически срещи, на които се обсъждат изключително важни теми като тероризма, трафика на хора и други. Също така се провеждат и периодични координационни срещи със съгласието на държавите-членки и участието на националните съдебни власти. Нещо повече, подобни срещи се организират за национални прокурори, съдии или полици, които участват в разследвания по конкретни случаи, отнесени до Eurojust.

Колко случаи сме поели? За миналата година – 282, повечето от които, трябва да добавя, са твърде сложни и изискващи много работа. Отчитаме и ръст на сложните дела, които засягат повече от една държава.

Каква е ползата от намесата на Eurojust? Най-напред, прокурорите са наясно колко е трудно да се отговори на молба за правна помощ по дадено дело. Това отнема поне половин или цяла година, но понякога и по-дълго време, което може силно да навреди на развитието на съдебния казус. В това отношение



една от най-съществените ползи от дейността на Eurojust е поддържането на една постоянно действаща мрежа за осъществяване на правна помощ. В много от случаите, дори преди изпращането на молбата за правна помощ до съответната държава, прокурорите и следователите от засегнатите държави посещават Eurojust в Хага, където провеждат консултации и се споразумяват за начина, по който правната помощ да бъде предоставена възможно най-бързо и ефективно. Eurojust разполага с много добри условия за провеждане на конференции, работни срещи и други събития, целящи засилване степента на сътрудничество.

Тук, в България, трябва да подчертая, че въпреки, че Eurojust е европейски орган, съставен от представители на държавите-членки, ние имаме много добри контакти с европейските държави извън Европейския съюз и разбира се с трети страни. Ние имаме лица за контакт в много държави и в извън Европа. До този момент ние повече или по-малко успяваме да постигнем целите си, включително използването на интегриран подход в борбата с организираната престъпност и корупцията. Ние смятаме, че прокурорът е този, който трябва да ръководи разследването и наказателното преследване при случаи на корупция, но не подценяваме и важната роля на органите на следствието. И за да обобщим – интегрираният подход включва взаимодействие между полицията, следствието и, в случаите на корупция, митническите власти, които имат компетенции при разследването на престъпления.

Какво би могла да поиска Eurojust от държавите-членки? Институцията може да поиска от тях да започнат разследване или наказателно преследване на специални дела. Eurojust може да поиска от дадена страна-членка да приеме, че друга държава има по-големи шансове да проведе ефективно наказателно дело по конкретен казус. Заедно с това Eurojust може да настоява за координиране на усилията между държавите-членки, дори и между държавите-членки и трети страни. Нашата институция притежава и възможността да създава съвместни екипи за разследване като осигурява цялата необходима за работата им информация.

Както бе отбелязано, Eurojust разполага с лица за контакт в държави извън Европейския съюз и в трети страни. Ние имаме своите лица за контакт и в България, с която, със задоволство отбелязвам, работим много успешно. Бих искала да спомена, че макар Eurojust да е твърде млада институция, се старее да разширява своята дейност и в тази връзка съвсем наскоро бе сключено споразумение със страна, намираща се в аналогично на вашето положение, а именно – Румъния.

Бих искала да кажа няколко думи и за ролята на Eurojust в бъдеще. Ние, разбира се, имаме своите средносрочни и дългосрочни планове. Във фокуса на нашето внимание продължават да се намират трансграничната престъпност и други тежки престъпления, в това число и корупцията. На своите периодични срещи – както работни, така и стратегически – се стараем да събираме на едно място компетентните лица.

Един от въпросите, засягащи Eurojust, е и този за създаването на Европейския прокурор, който, струва ми се, ще бъде дискутиран по-късно. За момента позицията, която Eurojust заема, е компромисна, тъй като идеята за създаване на Европейска прокуратура, поне във времето, когато се създаваше Eurojust, не бе осъществима. Тогава бе още рано за такава идея, но разбира се, в бъдеще тя не може да се изключи. С което искам да кажа, че идеята за създаването на Европейски прокурор е сред списъка на нещата, които предстои да бъдат осъществени.

В заключение, трябва да кажа, че с нетърпение очакваме да работим с нашите български колеги и ви пожелавам много успехи в борбата с корупцията и ползотворна съвместна дейност с Eurojust. Благодаря ви за вниманието.

## Опитът на прокуратурата във Финландия в борбата с корупцията

*Д-р Анти Пихлаямаки\**

Дами и господа,  
Уважаеми колеги,

Снимката, която виждате в началото на моята презентация, няма нищо общо с корупцията. За първи път бях в София само преди около месец – през април. Тогава снимах таблото на главния вход на храм – паметника “Александър Невски”. На него пише, че Храм–паметникът е построен в памет на хилядите руски, български, украински, молдовски, финландски и румънски войни, отдали живота си за освобождението на България през 1877 и 1878 година. Това се е случило по време на Руско – турската война. Тогава отряд от около 1000 финландски войници участват в сраженията на българска територия. Затова, може да прозвучи малко патетично, но оттук можем да кажем, че настоящата борба срещу корупцията не е първата обща битка на българи и финландци, макар по своята природа тя да е една много различна битка.

За мен е огромно удоволствие и чест да бъда тук днес и да изразя почитанията на Финландската прокуратура и Transparency International – Финландия.

Както госпожа Ковачева вече спомена, Финландия заема първо място в класацията на Transparency International за пета поредна година. Причините за редките прояви на корупция във Финландия са били многократно дискутирани и финландските експерти често са питани за тях. Боя се обаче, че дори ние, финландците, не можем да дадем изчерпателно обяснение за липсата на корупция във финландското общество. Факт е, че корупцията никога не е била считана за значим проблем във Финландия. И все пак, не би било редно да се твърди, че във Финландия изобщо няма корупция. Вярно е, че според статистиката корупцията у нас почти не съществува. Прокурорите работят само по няколко случая на подкупи годишно, средно между 1 и 5, и повечето престъпления са малозначителни по характер, като например, случай, в който пиян шофьор предлага пари на пътен полицай, за да избегне докладването на случая и други подобни. През последната година са били разследвани само два по-сложни случая. Аз обаче съм сигурен, че извън статистиките има и други случаи на корупция и струва ми се, за наличието на скрита корупция, имат вина и самите статистики. Тъй като властите вярват, че няма корупция и не виждат смисъл да се тревожат твърде много за откриването ѝ. Области, в които корупцията може да съществува са, например, обществените поръчки, особено

---

\* Д-р по право, окръжен прокурор на област Турко, Финландия.

на местно ниво, както и градоустройството.

Участието на държавни органи в бизнеса също може да крие опасности, понеже администрацията и бизнеса могат да бъдат разделени много трудно. Добър пример за това е един случай, в който няколко висши служители от флотската администрация бяха осъдени на лишаване от свобода за вземане на подкуп. Едва ли разбиването на ледени блокове е дейност, която е популярна в България, но във Финландия освен необходимост, тя е и задължение на държавата. Преди няколко години Финландия закупи ледоразбивачи от норвежка корабостроителница, за която, както се оказа впоследствие, флотските служители са получили наследващи се облаги от корабостроителницата. В съда те се опитаха да обяснят постъпката си като нормално бизнес поведение, но съдът не се съгласи с тях.

Въпреки това, като цяло финландската публична администрация може да се разглежда като некорумпирана. Една от причините за това са високите етични стандарти, към които се придържат финландските държавни служители, и които са типични и за други скандинавски страни. Освен Финландия, Дания, Исландия, Норвегия и Швеция също заемат високи позиции в индекса на Transparency International. Държавните служители са независими при изпълнението на своите задължения и в офисите на публичната администрация бяха изградени системи за наблюдение. За финландското общество прозрачността е много важна характеристика на институциите: техните действия и документация, с много малки изключения, са публични. Конституцията на Финландия осигурява система за свободен достъп до информация, като постановява, че документи и записи, притежавани от властите, са публични, с изключение на защитените със закон. Всеки има право на достъп до публична документация и записи. Общото правило е, че се осигурява прозрачност и публичност, а ограничението на тези принципи трябва да се счита за изключение, което изисква изрично решение, взето в съответствие със закона.

Прозрачността и откритостта на обществото и администрацията във Финландия са сочени като пример от експертите на GRECO (Групата държави против корупцията), която е орган на Съвета на Европа. В доклада за оценка от 2001 година бе посочено, че прозрачността е навсякъде. Инициативите на финландското общество и публичния сектор бяха оценени като изключително открити и прозрачни. Всеки финландски гражданин има право да изисква информация или данни, регистрирани в системата. Достъпността на данните, съхранявани в системата, както и информацията за дейността на публичния сектор най-общо или в конкретни случаи, са почти неограничени. Съществува много ограничен списък на класифицирана или поверителна информация, съдържащ недостъпни за обществеността данни. На медиите се гледа като на източник на прозрачност. Ако не ме лъже паметта, по това време оценители бяха представители на Германия, Швеция и Унгария.

Както бе споменато, ролята на медиите е много важна. Финландските медии са силно независими и не са твърде респектирани от авторитета на политиците. Така например, случаите на корупция са коментирани явно от досъдебното разследване до произнасянето на присъдата. Защитата на източниците на информация също е много сериозна.

Отговорността за борбата с корупцията не трябва да се прехвърля единствено на правителствата на държавите. За да бъде ефективна, тя трябва се поеме от цялата

нация. Това може да се постигне при наличието на ефективно и широко сътрудничество между държавната власт и гражданското общество, което е жизнено необходимо. В това отношение финландският пример е създадената антикорупционна мрежа. Министерството на правосъдието установи тази мрежа през декември 2002 година и първата оперативна фаза приключи в края на 2004 година. Впоследствие инициативите и резултатността на мрежата бяха преразгледани и в момента се създава обновена структура. Мрежата бе ангажирана с проследяването на подготовката на Конвенцията на ООН срещу корупцията, изпълнението и развитието на антикорупционната Конвенция на ОИСР с конкретни препоръки, както и с изпълнението на препоръките на GRECO. В допълнение, мрежата координира и развива антикорупционни политики и съдейства за изложението, разследването и обвинението при дела за корупция.

Мрежата се състои от представители на Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на външните работи, Министерството на търговията и промишлеността, Министерството на финансите, Прокуратурата, Националното бюро за разследване, Националния данъчен съвет, Националния митнически съвет, Финландската федерация на общините, Финландската централна търговска палата, Финландската федерация на работодателите, Финландската федерация на профсъюзите и Федерацията на финландските предприемачи. И в крайна сметка, опитът на мрежата в нейната дейност бе силно позитивен, поради което съм сигурен, че тя ще работи добре и занапред.

Разсъждавайки върху успешната борба с корупцията, трябва да се има предвид, че наличието на достатъчно всеобхватно национално законодателство е от съществено значение. Това засяга не само наказателното право, но също и законодателството относно търговските дружества, счетоводството, одитите и други. Финландското законодателство е в значителна степен всеобхватно и е лесно да се покрият стандартите, заложи в международните конвенции, по които Финландия е страна. Най-важни измежду тези международни документи са Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чуждестранните длъжностни лица в международните търговски сделки и Наказателната конвенция срещу корупцията на Съвета на Европа. В допълнение към това, Финландия, разбира се, е страна по документите на Европейския съюз, отнасящи се до корупцията. Ние сме подписали, но все още не сме ратифицирали Конвенцията на ООН срещу корупцията. Може да се допусне, че ефективното наказателно законодателство, предвиждащо адекватни наказания, поне до известна степен осигурява превенция на корупцията. Въпреки това, отчитайки финландския опит, налагането на наказания не е толкова важен превантивен фактор, колкото рискът да бъдеш заловен. Разбира се, освен наказателно-правните, и други мерки трябва да имат приоритет в борбата не само срещу корупцията, но и срещу престъпността като цяло.

Във всеки случай, наказателно-правните мерки са необходими и властите, които прибягват до тях, трябва да са достатъчно компетентни и способни да ги прилагат. Те, разбира се, трябва да са независими и възможно най-освободени от политическо влияние. Във Финландия нито полицията, нито прокуратурата обръщат особено внимание на престъпленията, свързани с корупция, тъй като корупцията и даването на подкупи никога не са били считани за сериозен проблем, както вече споменах. Следователно, до този момент не се е стигнало до създаване на специални звена за борба с корупцията

в следствието или прокуратурата. Корупционните престъпления се разследват и наказателното преследване спрямо тях се осъществява по същия начин, по който и при всички останали престъпления, като при по-сложни дела се намесват следователи и прокурори, които са специализирали в разследването на финансови престъпления или на длъжностни престъпления, например. До този момент липсата на специализирани полицейски или прокурорски звена за борба с корупцията не се е отразила негативно.

Полицията във Финландия най-общо е организирана на три нива. Полицейските участъци се намират под юрисдикцията на Министерството на вътрешните работи. Ръководителят на полицията е национален полицейски комисар – независим орган, безсрочно назначаван от президента на Републиката, който трябва да бъде професионален полицейски служител с юридическо образование. Всички полицейски власти, дори на местно ниво, са независими при осъществяването на наказателни разследвания. Нито министърът на вътрешните работи, нито който и да е друг орган, може да инструктира полицейските служители при разследването на даден случай.

Прокуратурата има задължение да търси наказателна отговорност от извършителите на престъпления, като преценява доколко постъпилите при нея случаи трябва да бъдат обект на наказателно преследване, а по-късно – дали да повдигне обвинение срещу заподозрения извършител пред съда.

В своята практика прокурорите си сътрудничат активно с полицията по време на досъдебното производство, въпреки че формално нямат официална роля по време на разследванията, които почти винаги се провеждат от служител на полицията. Само в случаите, в които заподозреният е полицай, прокурорът ръководи разследването.

Главният прокурор ръководи прокуратурата във Финландия. Президентът на републиката назначава Главния прокурор въз основа на издигнатата от правителството кандидатура. Назначението е безсрочно и Главният прокурор не може да бъде освободен от длъжност по политически причини. Той е независим в упражняването на своите правомощия, като нито правителството, нито някой министър или орган могат да го инструктират или да отправят предложения, или изобщо да упражняват какъвто и да е натиск.

По този начин независимостта е същностна характеристика както на полицията, така и на прокуратурата. Мотиви от политически характер не влияят върху назначенията на полицейските служители или на прокурорите и политическият натиск е невъзможен. Хората могат да се оплачат от неправомерно поведение на държавните служители, включително на полицаи, прокурори и съдии на парламентарния омбудсман и на правосъдния канцлер, които заедно могат да предявят обвинение срещу държавен служител, ако намерят достатъчно доказателства за това, че той е извършил нарушение при изпълнение на своите задължения. В допълнение към това, нарушенията, извършени от държавни служители, могат да бъдат разследвани и да бъдат обект на наказателно преследване по същия начин, по който и всяко друго престъпление, т.е. въз основа на получен от полицията сигнал.

В заключение бих искал да кажа, че според мен откритостта и прозрачността на публичната администрация са изключително важни. Ако публичната администрация поначало е прикрита, ако гражданите нямат достъп до служебни

документи и информация за причините за решенията, които властите вземат, тогава атмосферата в обществото благоприятства съществуването на корупция. Също така, законовата рамка, която осигурява ефективно разкриване, разследване, наказателно преследване и осъждане на извършителя на съответното престъпление, има огромно значение. Невъзможно е да се оказва противодействие на корупцията без функциониращ механизъм за правоприлагане и в този смисъл ролята на прокурора е изключително важна, защото той е единственият орган, който може да упражнява надзор върху развитието на наказателното дело от самото му начало до неговия край. Благодаря за вниманието.

## Опитът на прокуратурата в Италия в борбата срещу корупцията

*Сандро Раймонди\**

Госпожи и господа,  
Уважаеми колеги,

Позволете ми да благодаря на организаторите на тази международна конференция за възможността да говоря на този толкова важен форум. За мен е висока чест да бъда днес тук, във вашата страна.

Бих искал да споделя своя опит в борбата срещу корупцията в Италия. Работа в прокуратурата от 1981 година и съм се сблъсквал с многобройни прояви на корупция – една от злините на съвременното общество, както току-що посочи министърът на вътрешните работи. Нашата служба анализира проблемите във връзка с това престъпление и на тази основа разработи ефективна процедура и метод за борба с подкупите.

### РАЗСЛЕДВАНЕ НА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Бих искал да подчертая, че най-важният елемент по отношение на престъпленията в държавната администрация е административният акт, посочен изрично или по подразбиране в закона. Различни незаконни дейности често се насочват именно към административния акт. Те се представят като формално безукорни, особено като се има предвид, че са грижливо подготвени с конкретната цел да избегнат евентуалните проверки и да не допуснат възникване на подозрения.

Трудно се работи в област, която се характеризира с колебливо и неустойчиво административно законодателство, усложнени процедури, наличие на многобройни актове и недисциплинираност в организацията на административната работа, като същевременно трябва да се осигури прозрачност на решението дали даден административен акт е неправомерен или само несправедлив.

В действителност разследването на основата на сериозни съмнения за престъпно съдържание в дадена административна дейност, често пъти в присъствието на реални престъпни организации, не е в състояние да стигне до същията на проблема и да преодолее привидното спазване на закона в съответствие с тази теория.

Ето защо разследването започва с проверка на лицето, което подава сигнала, както и със събиране и анализ на представената документация по случая, за да се разкрие нещо повече от еднократно действие. Във всички случаи взетите на този

---

\* Прокурор в Национална прокуратура на Република Италия.

етап решения непременно се отразяват на по-нататъшния ход на разследването, особено когато евентуално се разкрива механизъм за манипулиране на доказателствата.

С оглед на максималното използване на капацитета обединихме усилията на различни полицейски служби като карабинерите, държавната полиция и италианската финансова полиция, наречена “Финансова гвардия”, за да създадем уникална съдебна полицейска служба със специални умения и подготовка. Тези специализирани звена са съставени от служители, на които е възложена постоянната задача да провеждат такива разследвания. Техният състав е в непрекъсната връзка с прокуратурата. Постоянната и непосредствена помощ е резултат от непрекъснатото сътрудничество с група съдии със специални правомощия да гледат дела за престъпления, които имат отношение към държавната администрация. В Италия прокуратурата е част от съдебната власт. Тя е напълно независима от другите власти в републиката.

Практическият опит на съдебната полиция в тази област повишава ефективността на разследването, защото служителите могат да използват всички възможности, което води до положителни резултати. В крайна сметка тази организация може да провежда мощни разследвания, защото съдебната полиция е в състояние да установи източника на корупция и да разкрие как политическите бюрократични структури могат да проникнат в държавната машина на съдебното производство. Накратко, по време на първоначалната фаза на разследването, производството цели да ограничи явлението и да установи участващите административни и политически лица с влияние върху административните процедури, които понякога влизат в сговор със заинтересовани частни лица чрез придобиване на информация, след като делото бъде предадено на съдебните органи по настояване на прокуратурата.

Преобладава обаче мнението, че няма достатъчно информация за тези престъпни прояви и изобщо липсват познания за произхода на *notizie criminis*. Както знаете, в Италия съществуват престъпни организации като мафията, камората и други. Те налагат мълчание и насърчават хората да не сътрудничат. Понякога тези престъпни организации са в състояние да насочат обществения живот в Италия към определени теми и да внедряват свои доверени хора в административните структури. Създаването на постоянна група магистрати в рамките на прокуратурата за провеждане на специални разследвания на сигнали за корупция може отчасти да компенсира първоначалните слабости и да преодолее пречките в хода на разследването. Рационализирането на работните проекти и съчетаването на следствените усилия може да доведе до събиране на всички необходими данни за установяване на дълбоката същност на явленията. Тези усилия завършват с официален акт, който се изпраща на съдебните органи от лицето, чиито права са нарушени.

В края на краищата работата на прокурора е да насърчава и насочва воденото от съдебната полиция разследване на организирани престъпни дейности в определени направления на държавната администрация и в ситуации, когато е трудно да се проникне с традиционните средства. Опитът на съдебните органи в Милано доказва, че отделното разследване на даден корумпиран служител в определен сектор, дори когато е продължително, не може да въздейства върху явлението като цяло поради обстоятелството, че съществува широко разклонена



организация, която се подхранва и подкрепя от гъста мрежа на съучастничество.

Установяването на точните размери на престъплението при извършване на дейности, които се отнасят до административни структури, и разкриването на истинските извършители трябва да бъдат подкрепени с доказателства. Това се различава от обичайното разследване на по-тежките и сложни въпроси във връзка с организираната престъпност.

Нещо повече, конкретният опит доказва все по-ясно, че истинските форми на престъпност на политически и административни лица в рамките на административните структури се подхранват от избрани външни канали – юридически или физически лица, на които е възложено да посредничат при неправомерните договаряния между частни лица и административни ръководители или длъжностни лица. Действията на отделните лица, които са заловени при получаване на пари за престъпна дейност, не отразяват истинската картина на проблема.

## СРЕДСТВА, ИЗПОЛЗВАНИ В ХОДА НА РАЗСЛЕДВАНЕТО

Очевидно доказаният пряк контакт между непочтените административни ръководители и длъжностни лица и частните лица, които търсят съдействие, представлява сериозно доказателство в съда. Ето защо с цел да прикрият и замаскират незаконните и позорни договорки, заинтересованите организации или професионалистите, които действат като посредници, често пъти се стремят да използват благовиден и ефективен параван за прикриване на дискретната намеса. Установяването на информация за такива действия може да доведе до обрат в разследването. Ако това се случи, можем да запазим постигнатото, без да причиняваме тревога и да привличаме вниманието към разследването. Установената информация може също така да се провери чрез подслушване на телефоните на същите държавни служители, най-малкото, за да се потвърдят постоянните контакти с лица, които очевидно нямат връзка с администрацията.

На тази втора фаза от разследването използването на такива средства като подслушване на комуникациите, наблюдение и проследяване ни дава възможност да определим параметрите на престъпните деяния и да разкрием механизма на функциониране. По такъв начин можем да получим изключително ценна информация, на която можем да се позовем на следващите фази от разследването.

По принцип подслушването се използва за доказване на договорености с незаконно съдържание и винаги е полезно за проверка на личните контакти, както и за разкриване на личните навици на разследваните лица – държавните служители и големите посредници. На този етап трябва да се използват всички средства за събиране на конкретни данни, като се изключва прякото задържане на разследваните лица.

Подслушването заедно с наблюдението и проследяването, които са предварително наредени за случая, могат да документират и докажат сключването на незаконни договорености за административни дейности от страна на посредниците, когато са изпълнени условията за разрешаване на подслушвателни операции по отношение на такива лица.

## **Внезапни операции**

Решението да се действа открито и умело да се извърши претърсване, изземване, задържане на лица и така нататък изисква внимателно и грижливо планиране от страна на съдебната полиция, за да не се попречи непоправимо на събирането на доказателства. Въпреки това, най-важните действия в хода на разследването винаги трябва да се поверяват за изпълнение на най-квалифицираните служители, които са специалисти в тази област, особено когато участвалите в разследването служители могат да докажат значението на задълбочено анализирани елементи, разкрити по време на претърсването.

От една страна, напълно е възможно значението на даден документ, бележка или файл да не проличи незабавно. От друга страна, липсата на избор може да попречи на успеха на разследването. Претърсването и изземването във всички случаи са много полезни, ако са неочаквани. Те трябва да се извършат на всички обекти, където могат да се намерят замесените лица. Незабавната проверка за наличие на банкови сейфове също е полезна, защото там по време на претърсването могат да се намерят важни документи. Не бива да се обезсърчаваме, ако липсват ключове от сейфовете, защото нерядко при регистрирането на сейфовете се посочват имена на лица без семейна връзка, които имат достъп до тях.

## **Събиране на актове за административни производства**

При провеждането на внезапни операции първостепенно значение има събирането на оригиналните документи, които принадлежат на административния орган.

## **Вещи лица – съветници на прокуратурата**

В крайна сметка решаващо е участието на експерти, които са назначени за анализиране и проследяване на процедурите при събирането на доказателства. Внимателната и точна техническа проверка на разследвания обект е неизбежна и винаги необходима за разкриване на облагодетелствания обект в административните процедури. Дори преди вещото лице да се яви в съда, за да свидетелства, конкретната му техническа компетентност може да се насочи най-уместно към събиране на документацията, която може да помогне на прокуратурата да направи съпоставка и преценка от гледна точка на административно-техническия профил.

## **Проверка на имуществото и банковите сметки**

Не бива да възлагаме големи надежди на проверката на имуществото и банковите сметки поради твърде дългата процедура. Във всеки случай незабавното използване на данните, събрани при действия под прикритие, може да допринесе за разкриване на истинската същност на неправомерното поведение. Нещо повече, ако разследването се проведе старателно и своевременно, може да се разчита на положителни резултати.

Сега позволете ми да се спра на основните признаци, които могат да докажат

наличието на корупция.

### **Етап на планиране**

1. Необичайно привличане на външни специалисти при планиране на държавни проекти.
2. Посещаване на фирми, които впоследствие се оказват директни или индиректни доставчици.
3. Възлагане на дейности на професионални сдружения, които обещават да улеснят или гарантират необходимото финансиране. Оттук може да последва пряко или косвено назначаване на физическо или юридическо лице за ръководител на проекта. Назначените ръководители на проекта могат да бъдат професионални структури, свързани с лицето или дружеството (твърде общо планиране, залагане на високи цени за “незавършено строителство”, изкривено използване на допълнителни експертни доклади, изброяване на промени, които нямат нищо общо с първоначалния план).
4. Комисионни за съмнителни бизнесмени от финансиращи институции, фирми, които се предлагат за изпълнители, държавни ведомства, които се финансират с проценти от разпределението на подкупите.
5. Широко разпространени механизми, които се прилагат безразборно към всички във вреда на бюджета и монополизиране на търговете с цел да се повлияе върху обществените финанси.

### **Избор на изпълнители на обществени поръчки**

Във връзка с избора на изпълнители на обществени поръчки сме разкрили следните основни нарушения:

1. Манипулиране от фирмите-участнички в търга, които са взаимно зависими с оглед на размяната на услуги: например “картелиране” между фирмите, тайни договаряния между фирмите, които водят до незаконни олигополни споразумения за разпределение на поръчки извън обхвата на договора.
2. Изкривяване на конкуренцията от хора на ръководна длъжност в държавната администрация: нарушаване на служебната тайна чрез разкриване на имената на останалите конкуренти пред определени фирми, които участват в търга, които могат да станат победители в търга.
3. Частни договаряния: външно функциониращи механизми.
4. Директно договаряне, за да се пригодят изискванията на публичния търг към специфична група или дружество, които да спечелят търга.
5. Използване на оферти от предишни търгове – неправомерно използване на конфиденциална информация – умишлено намаляване на цените.
6. Допускане на оферти без разрешението на ръководителя на картела.
7. Предварителна договореност между фирмите някои от тях да се въздържат от участие.
8. В областта на частната търговия съществуват вътрешни механизми за въздействие, като например покани към фирми, които не се интересуват от конкретния търг за обществена поръчка, както и покани към различни фирми, които са свързани с един и същ прикрит стопански субект. Тук се включват и

поканите към фирми, чиито производствени обекти се намират далеч от местоположението на обекта, където ще се извършват строително-монтажните работи.

9. Публикуване на обяви за търгове в неподходящи периоди – например през август в Италия.
10. Списъци на фирми, които са изкуствено поканени, включително несъществуващи фирми с неизвестни собственици.
11. Включване на необичайно изискване или условие, на което отговаря само фирмата, която ще бъде избрана за победител в търга.
12. Попълване на празни места във формулярите от корумпиран държавен служител, които са умишлено оставени от фирмата, която подава офертата.
13. Закъснение при представянето на офертата с цел да се създадат условия за манипулиране на резултатите от търга.
14. Симулиране на непредвидени обстоятелства с цел да се сключи договор без обявяване на търг.

И накрая бих искал да ви разкажа за един конкретен случай на разследване на корупция в италианските въоръжени сили. Той ще ви даде представа за манталитета на държавния служител. Петдесет военнослужещи бяха арестувани и на над 120 бяха предявени обвинения (военнослужещи и изпълнители). Военнослужещите трябваше да контролират качеството на военните доставки за армията, които се осигуряваха от спечелилите търга за обществена поръчка. Сред изпълнителите беше частна фирма, която сигнализира за един полковник и един капитан от италианските въоръжени сили, поискали да им се плати, за да не направят рекламация на доставените от фирмата стоки.

Поставихме микрокамера във вратовръзката на изпълнителя и заснехме плащането на подкупа. Успяхме да направим разкрития в обществен сектор, който е известен със своето мълчание и тайнственост, за да се установят прикрити незаконни деяния. Двата офицери направиха самопризнания и след това можахме да разкрием и други замесени служители. Доставките от спечелилите търга за обществената поръчка се проверяваха от тричленна приемателна комисия, съставена от специалисти в областта на контрола на имуществото. При рекламация се спираше цялата доставка до вземането на решение от военно-апелативна комисия, но във всички случаи с отбив от цената и продължително забавяне на плащането. Затова изпълнителите плащаха подкуп на отговорника за търга – около 1 – 2 % от общата стойност на поръчката. Очевидно след това забелязаните от комисията слабости изчезваха като с магическа пръчка.

Финансовата загуба за предприемача беше явна. Който не плащаше отначало, беше принуден да плаща след обжалването. Понякога подкупът предшестваха всички анализи и проби, правени от офицерите-проверители, и се даваше предварително. Затова подкупът беше своеобразна цена за бързината на служителите при оценката на доставените стоки. Колкото и да беше парадоксално, някои офицери се оплакваха, че работното им време е много тежко и непоносимо и затова дадените от предприемачите пари могат да се смятат за един вид справедливо възнаграждение за свършената отлична работа. Бързината на проверките имаше безспорни предимства от финансова гледна точка – около 10 – 12 процента от brutната печалба на фирмите.

Офицерите в армията често се местят на различни места в Италия, за да не се

допусне преплитане с обществените структури и за да се гарантира тяхната безпристрастност. Този метод обаче се оказа доста неподходящ в случая и, за съжаление, доведе до обратен резултат. Практиката на рушветите се пренасяше от град в град, в зависимост от новото назначение на офицерите. Беше замесен и техният командир, който предпочете да направи самопризнания и така да облекчи положението си. Всички бяха осъдени.

Накрая искам да изтъкна твърдото си убеждение, че липсата на вътрешен контрол в държавната администрация е много сериозна и основна причина за корупцията в италианската система. Само чрез прилагане на широка мрежа за вътрешен контрол могат да се избегнат такива явления в различни сфери на обществения живот и така ще стане възможно да са ограничи корупцията, защото действията единствено на прокуратурата не са достатъчни.

Благодаря за вниманието.

## Опитът на прокуратурата в Словения в борбата срещу корупцията в Словения

*Бостян Шкрлец\**

Уважаеми колеги,  
Уважаеми господин председател,

Благодаря за поканата и за оказаната ми висока чест да споделя с вас опита на словенската прокуратура и на службата за борба с корупцията.

След изказването на италианския колега, което беше подчертано ориентирано към практиката, позволете ми да представя своеобразен теоретичен поглед върху развитието на наказателното съдопроизводство в Словения в периода на присъединяването, което беше резултат от хармонизирането на нашето наказателно право с европейските или международните конвенции.

Нека отначало разгледаме развитието на разпоредбите на Наказателния кодекс. След това ще се спрем на развитието на Наказателно-процесуалния кодекс и на институционалните аспекти на борбата срещу корупцията в Република Словения. Накрая ще ви представя съвсем накратко статистически данни за това явление.

Наказателният кодекс има предистория още преди 1995 година. След обявяването на независимостта на Република Словения през 1991 година първият Наказателен кодекс на страната беше приет през 1994 година и влезе в сила на 1 януари 1995 година. Ето защо отправната точка е именно тази кодификация, като Наказателният кодекс беше изменян и допълван двукратно досега. И в двата случая предмет на измененията и допълненията бяха текстовете във връзка с корупцията с оглед на хармонизацията с международноправните инструменти.

Най-новите изменения и допълнения на Наказателния кодекс са от 2004 година. Надявам се, че той ще се запази в сегашния си вид за известно време, но не съм съвсем сигурен докога.

Позволете ми да се спра на разпоредбите на Наказателния кодекс от 1995 година (НК-95 за краткост и яснота). Това е първият Наказателен кодекс на независимата Република Словения, както вече отбелязах, и в него бяха предвидени всички класически състави на корупцията. По-конкретно това е предлагането на подкупи на длъжностни лица и приемането на подкупи от тяхна страна. Съответните текстове в НК са чл. 267 и чл. 268. Търговията с вътрешно влияние се визира в чл. 269. Може би следва да поясня какво представлява търговията с вътрешно влияние. Това означава предлагане на подкуп на лице, за да извърши дадено действие, което лицето така или иначе е задължено да извърши, с оглед на вземането на решение от това лице в полза на предложилия подкуп. Подкупите в частния сектор също бяха криминализирани в текста на чл. 247 и чл. 248 като предлагане и приемане на подаръци.

---

\* Прокурор в Държавна прокуратура, Словения.

Първите промени в НК наричаме НК–А. Те бяха приети през 1999 година в резултат на прилагането на международноправните инструменти. На първо място сред тях трябва да посоча Наказателноправната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията от 1999 година, която ще нарека за краткост Конвенцията на СЕ, Конвенцията на Европейския съюз за борба срещу корупцията от 1997 година (или накратко Конвенцията на ЕС) и Конвенцията на ОИСР за борба срещу подкупването на чуждестранни длъжностни лица при международни делови сделки от 1997 година. Какви бяха промените, които трябваше да внесем в Наказателния кодекс, за да се съобразим с посочените международни договори?

Първо, в НК–А бяха предвидени три нови категории в определението на понятието “длъжностно лице” с оглед на постигането на пълно съответствие с Конвенцията на СЕ. Освен обикновените местни длъжностни лица беше включена и категорията на чуждестранните длъжностни лица. Целта беше да се включат и длъжностните лица в международни организации, както и съдии, прокурори и други длъжностни лица в международни съдилища.

На второ място беше въвеждането на състав във връзка с неимуществена облага. Дотогава за престъпно деяние се смяташе само придобиването на имуществена облага и приложното поле не обхващаше неимуществените облаги. Промяната обаче се наложи с оглед на съобразяването с горепосочената Конвенция.

Третата промяна засягаше ясното инкриминиране на корупционните дискреционни решения. Дискреционни са решенията на даден орган, които по закон са в неговите правомощия и той ги взема самостоятелно. Тук става дума за своеобразна сива зона, където органът има известна свобода на решенията и, разбира се, може да се откряне вратата за корупция в тази връзка. С това пояснение и посочените действия бяха криминализирани в НК–А.

В НК–А също така беше предвидено повторното инкриминиране на активния подкуп в иначе законната стопанска дейност в частния сектор. Защо деянието не беше инкриминирано в миналото? Намерението на законодателя беше да остави активната страна неинкриминирана, за да я насърчи да сигнализира за случаи, когато от нея се искат подкупи. За съжаление се постигна тъкмо обратният ефект. Ето защо парламентът реши повторно да инкриминира тази правна фигура, защото дотогавашното законодателно решение не постигна желаната цел да предотврати корупцията.

Последната промяна в Наказателния кодекс беше извършена пред 2004 година. Основанията за измененията и допълненията бяха сходни, като се свързваха освен това и с Допълнителния протокол към Конвенцията на СЕ, Конвенцията на ЕС и Конвенцията на ОИСР от 1997 година. Бяха изчистени и някои технически несъответствия с последните промени, но те излизат извън темата на тази конференция.

И така, какви бяха най-важните промени при последните изменения и допълнения на Наказателния кодекс? Първо, актуализираното определение на понятието “длъжностно лице” вече включва и членовете на местните и областни съвети. Промяната беше съобразена с Конвенцията на ОИСР и по такъв начин се създадоха условия за оттегляне на първата ни резерва към Конвенцията на ЕС. Дотогава в Словения нямаше яснота по отношение на длъжностните лица на местно и регионално равнище. Материята беше уредена в други закони и

определението за местно длъжностно лице се включваше в други закони, а не в Наказателния кодекс. По такъв начин се отваряше вратата за корупция в тази насока и съществуващото положение влизаше в противоречие с Конвенцията на ОИСР. Затова бяха предвидени съответните допълнения, съгласно които Наказателният кодекс вече ясно посочва, че членовете на местните и областните съвети също са длъжностни лица, към които се прилагат разпоредбите във връзка с корупцията.

В момента определението на понятието “длъжностно лице” обхваща и арбитрите, назначени по арбитражни споразумения, както и всички длъжностни лица на международните организации и всички съдии в международните съдилища. Защо са толкова важни тези разпоредби? Тъй като съгласно промените в НК – А съдиите и длъжностните лица в международните организации вече бяха включени в определението, но с уговорката, че разпоредбата се прилага само към длъжностни лица на организации, в които членува Република Словения. Сега вече положението е променено и всяко длъжностно лице в дадена международна организация се смята за длъжностно лице по смисъла на словенските закони, независимо дали Словения участва в съответната организация. Уредбата във връзка с международните съдилища е сходна. Преди това в приложното поле на определението се включваха само съдиите в международни съдилища, чиято юрисдикция се признава от Словения. Сега вече, след като бяха извършени промените, разпоредбите се прилагат и към всички съдии във всички международни съдилища, независимо дали Словения признава тяхната юрисдикция.

При пасивния подкуп в частния сектор беше предвиден и състав във връзка с обещаването на облаги. Преди това само фактическият подкуп представляваше престъпен състав, но сега вече и самото обещаване на такива облаги се смята за корупция, което е важно разширяване на обхвата на мерките срещу корупцията.

Беше инкриминирана активната търговия с влияние, защото дотогава в престъпния състав се включваше само пасивната форма на търговията с влияние. Наказателното право разшири обсега си и в тази насока.

И накрая, обхватът на мерките за борба срещу корупцията беше разширен с инкриминирането на придобиването на облаги за трети страни, което съществено промени дотогавашния подход, защото сега вече и агентите, които действат от името на трета страна, извършват криминално деяние и това улеснява разследването и разкриването на такива случаи.

Сега накратко ще разгледаме Наказателно-процесуалния кодекс, тъй като с оглед на ефективната борба срещу корупционните престъпления и самата корупция като явление възниква необходимост от използване на специални разузнавателни средства.

Както ви е добре известно, корупцията е едно от онези престъпления, при които никой няма интерес да издаде останалите лица, замесени в него. Ето защо единственият ефективен начин или най-широко използваният ефективен начин за борба срещу това престъпление е използването на специални разузнавателни средства, които ще наричаме за краткост СРС. В тази връзка се поставят редица въпроси в областта на правата на човека и както ще видите по-нататък, законодателството по отношение на СРС претърпя сериозни промени.

Временни обезпечителни мерки с оглед на конфискацията на имуществени



облаги – една нерядко пренебрегвана област, която обаче има много голямо значение за ефективното противодействие на корупцията. На практика това означава, че когато за пръв път се сблъскаме с възможността за корупция, съдът има възможност да наложи обезпечителни мерки спрямо облагите от подкупа. Това се отнася до всички облаги, получени от участниците. По такъв начин още на ранните етапи на производството обезпечението улеснява последващата конфискация. В противен случай, когато производството е приключило и извършителите са осъдени – обикновено две-три години след първоначалния сигнал или след извършването на самото престъпление – парите вече не са налице и вече няма какво да се конфискува. Действащите разпоредби ни дават възможност още в самото начало да приложим обезпечителни мерки по отношение на такива активи.

### **Законодателна регламентация на използването на специалните разузнавателни средства (СРС)**

През 1995 година, когато влезе в сила първият Наказателно-процесуален кодекс на независимата Република Словения и беше създаден и Наказателният кодекс, вече бяха включени основните, макар и оскъдни, разпоредби относно СРС.

Това положение не се запази за дълго, тъй като през 1997 година Конституционният съд на Република Словения със свое решение отмени всички членове на закона във връзка със СРС. Накратко, съгласно решението на Конституционния съд разпоредбите по тази толкова сложна тема не бяха достатъчно ясни и не осигуряваха в достатъчна степен защита на правата на човека. Ето защо всичко трябваше да започне отначало и актуализираните разпоредби относно СРС бяха включени в Наказателно-процесуалния кодекс през 1999 година.

За пръв път правната уредба на СРС беше поделена между Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за полицията, което означава, че някои мерки бяха предвидени и регламентирани в НПК, а други – в Закона за полицията. Възприетият подход се основаваше на степента на засягане на правата на човека, а именно – мерките, които в по-голяма степен засягат правата на човека, бяха регламентирани в НПК, а не толкова проблематичните мерки бяха предвидени в Закона за полицията.

Но и тази уредба не просъществува дълго, защото Конституционният съд отново се произнесе по действащите разпоредби. В неговото решение се посочваше, че е неприемливо полицията да използва специални разузнавателни средства без контрол от страна на съда или прокуратурата, защото полицията е заинтересована страна в разследването и по такъв начин се създават условия за нарушаване на правата на човека.

Ето защо през 2004 година беше приета окончателната правна уредба във връзка със СРС, която изцяло премина в Наказателно-процесуалния кодекс.

Действащите разпоредби относно СРС разделят правомощията за издаване на нареждане за използване на СРС между прокурора и съдия-следователя. Мисля, че българските колеги са запознати с правната фигура на съдия-следователя. В Република Словения институтът на съдия-следователя е запазен

и по същество означава съдия, който отговаря за разследването. Всички предходни действия се включват в т.нар. “досъдебна фаза” или “предварително производство”, а разследването се води от съдия. Предварителното производство се води от прокуратурата, както ще обясня по-нататък в своето изложение.

Прокуратурата има право да издава нареждане по предложение на полицията, но не във всички случаи, за използване на определени специални разузнавателни средства. На първо място трябва да посочим тайното наблюдение. Тайното наблюдение означава, че полицията следи така наречения “обект”. Тайните полицейски операции с използване на фалшиви документи по същество означават използване на агенти под прикритие. Следват прихващането на покупката на стоки и прихващането на приемането и предлагането на подаръци и подкупи. Последните две мерки имат особено значение за борбата срещу корупцията. Както ще видите, правомощия да нарежда прилагането на такива мерки в Словения има прокуратурата.

Разбира се, прихващането на приемането и предлагането на подаръци и подкупи е най-ефективният начин за разкриване на корупцията, но за съжаление в тази случай трябва поне една от страните в корупционното деяние да е заинтересована то да бъде разкрито. Това рядко се случва, но напоследък в Словения има примери за използване на такива мерки и бих добавил, че това е резултат и от високата обществена информираност за явлението, защото не винаги активното отразяване на темата в медиите е приятно, но всяка публикация има положителен ефект и повишава резултатите от действията на полицията и прокуратурата.

Прокуратурата може да постанови и отлагане на задържането на заподозрения в извършване на престъпление, ако това ще допринесе за разкриването на организацията или за събирането на доказателства. От друга страна, съдия-следователят издава нареждане по предложение на прокуратурата за използване на средства, които дълбоко засягат човешките права на отделните лица – тайното наблюдение и използването от полицията на технически предавателни и записващи средства. По принцип всичко, което е свързано по един или друг начин със записване или проследяване на трети страни, трябва да се извършва по нареждане на съдията – когато в моторни превозни средства или закрити пространства трябва да се монтират технически устройства, когато се прилагат мерки в частни помещения при контакт със собственика или когато мерките трябва да се приложат към лице, което е извън кръга на заподозрените. Съдия-следователят отговаря за издаването на нареждания за проследяване на електронните комуникации чрез подслушване, за проверка на банковите компютри и за проследяване на движението по банкови сметки. Този инструмент е сравнително нов, защото вече е възможно да се наблюдават и банкови сметки за разлика от миналото. По същество това означава, че банката е задължена да следи сделките и в реално време да уведомява прокуратурата или полицията за движенията по сметката. По такъв начин можем да придобием представа за банковата сметка за определен период от време, а не само към датата, на която е отправено искането.

Разбира се, накрая трябва да посочим подслушването и записването на разговори със съгласието поне на една от страните. Обикновено то се съчетава

с други мерки, като например прихващането на предлагането и приемането на подаръци или подкупи.

Както вече посочих, временните обезпечителни мерки по отношение на имуществените облаги ни дават възможност да изземем вещите, за които съществуват съмнения, че представляват облаги от престъпление. Нареджането трябва да се издаде от съда, така че единствено съдията има правомощия да издава такива заповеди. Съдията може да действа по собствена инициатива. Естествено, възможно е и прокуратурата да направи предложение, но във всички случаи съдът трябва да действа самостоятелно. Разпоредбите във връзка с правоохранителното производство разкриват, че се прилагат принципите на гражданския процес. Важно е да се отбележи, че на всички етапи на разследването, дори при първоначалната фаза на предварителното производство, когато фактически полицията разследва съмненията за извършено престъпление, съдът има правомощия да сложи ръка на имуществото и да поеме грижата. Ние налагаме запор или възбрана и изчакваме изхода от разследването. Ако впоследствие бъде издадена осъдителна присъда, имуществото е налице и може да се приложи производство за конфискация.

### **Институционални аспекти на борбата с корупцията**

В тази област няма предприети особени мерки. Полицията, окръжната прокуратура и прокурорската група за специални дела са основните органи, които се занимават с борбата срещу корупцията. Няма да се спирам на полицията, защото излиза извън рамките на моята компетентност. Интересно е да се отбележи във връзка с положението в Словения, че борбата срещу корупцията се води най-вече от окръжните прокурори. Създадена е прокурорска група за специални дела, но те се занимават главно с това, което наричаме “организирана престъпност”. Това означава, че най-сложните корупционни дела обикновено са свързани с организираната престъпност и в такива случаи специалната група поема работата. Твърде често обаче в началото не се разкрива цялата престъпна дейност, за която съществуват подозрения и затова случаите на корупция се разглеждат от окръжната прокуратура, която води повечето дела в тази област в Република Словения.

В тази връзка следва да се изтъкне регламентирането на сътрудничеството на прокуратурата и полицията при разследването на престъпления. Правната уредба на този въпрос е нова (от 2004 година) и се отнася до правото на прокуратурата да води разследването от една страна и задължението на полицията да информира прокуратурата за предприетите от нея следствени действия, от друга страна. Мога да кажа, че сътрудничеството и дотогава беше доста добро, но сметохме, че задълженията трябва да бъдат разписани малко по-ясно, защото сътрудничеството не беше на еднакво високо равнище по цялата територия на страната. Правната уредба се основава на споразумението между полицията и прокуратурата от 2003 година. Горди сме с това постижение, защото споразумението между полицията и Главния прокурор на Словения за пръв път институционализира отношенията между полицията и прокуратурата на първоначалния етап преди официалното начало на разследването.

И накрая позволете ми да представя някои статистически данни във връзка с

корупцията в Словения. Броят не е много голям, но не бива да се забравя, че Словения не е голяма страна с многобройно население – Словения има малко по-малко от два милиона жители. Както виждате броят на сигналите е различен по години – от 52 след създаването на Република Словения до 85 през 2001 година. По наша преценка голяма част от корупцията продължава да бъде скрита. В много случаи корупцията е свързана с други престъпления и от представените тук данни се вижда, че те се отнасят само до корупцията по посочените в началото членове от закона. Често пъти обаче нямаме достатъчно доказателства за предявяване на обвинение само в корупция. Понякога сме в състояние да предявим обвинение в извършването на други престъпления и затова данните не отразяват броя на делата, които са свързани с корупцията, но се отнасят не само до нея.

Това е в основни линии моето изложение. Надявам се, че съм успял да хвърля светлина върху теоретичната обосновка на промените, които предприехме, за да може системата на наказателно правораздаване в страната да бъде изцяло в съответствие с изискванията на Европейския съюз в тази област.

Благодаря за вниманието.

## Роля и правомощия на прокуратурата в борбата срещу корупцията във Франция

*Арно Перикар\**

През последните години международната корупция стана важна тема на политическите и икономически дебати, също както се наблюдава развитие на икономиката в световен мащаб. В действителност корупцията е фактор, който опорочава конкуренцията.

В рамките на борбата срещу международната корупция първата инициатива е предприета с “призива от Женева” от 1 октомври 1996 година, с който европейските магистрати обръщат внимание на правителствата върху безсилието на правосъдието пред международната престъпност и искат от държавите да създадат истинско съдебно сътрудничество, което да им позволи ефективно да противодействат на тази форма на престъпна дейност.

Във Франция бившият съдия-следовател Ева Жоли, разследвала случая с френския петролен гигант Елф, тържествено обяви на 19 юни 2003 година “Парижката декларация” срещу корупцията и нейната непосредствена последица – безнаказаността.

Целта на тази декларация бе да даде нов тласък на борбата срещу мащабната корупция в рисковите области (енергетика, строителство, производство на оръжия, астронавтика, рудодобив) най-вече в западните страни, в които банки и големи предприятия е възможно да се окажат в основата на свързан с корупцията трафик.

За да бъде този тип декларации ефективен, обаче, е необходимо разследващите органи да разполагат със съответните средства за успешна борба с тези престъпления.

Във Франция тази роля е възложена най-вече на прокуратурата. Магистратите от прокуратурата представляват “държавното обвинение” – с понятието прокуратура се обозначават всички магистрати, които в рамките на определена държава са натоварени да защитават интересите на обществото, свързани с обществения ред, да осигуряват закрила на уязвимите лица, да следят за спазване на обществения ред и поддържане на гражданския мир.

Като адресати на жалби те решават дали да се образува наказателно производство при наличието на извършено нарушение. Ръководят дейността на съдебната полиция в хода на разследванията и изискват от съдилищата прилагане на закона и налагане на наказание. Освен това следят за изпълнението на наложените наказания.

Магистратите от прокуратурата съставляват “стояща магистратура”. Тя е наречена така, тъй като на заседанията, в които участват тези магистрати, те не пледират седнали, докато съдиите седят, поради което последните, с цел разграничаване, се обозначават с понятието “седаща” или “магистратура на столове”.

---

\* Адвокат, член на Парижката адвокатска колегия.

На равнище Касационен съд и в апелативните съдилища прокуратурата е съставена от генералния прокурор, генералните адвокати и заместниците на генералния прокурор, а на равнище окръжни съдилища – от прокурора на Републиката, заместник-прокурора (съществува единствено в юрисдикциите на големите градове), първите заместник-прокурори и заместник-прокурорите.



Прокуратура ("стояща" магистратура)		
– Генерален прокурор – Първи генерален адвокат – Генерални адвокати	– Генерален прокурор – Генерални адвокати – Заместник генерални прокурори	– Прокурор на Републиката – Прокурори на Републиката и първи заместници – Заместник-прокурори
<b>Касационен съд</b>	<b>Апелативен съд</b>	<b>Окръжен съд</b>

Във френското право различни текстове предвиждат наказателни състави на корупцията в зависимост от нейния характер (корупция на работници и служители, магистрати, лица на изборни длъжности или държавни служители и т.н.).

В рамките на настоящото изследване ще бъде обърнато внимание преди всичко на наказателното преследване на политическата корупция, свързана с лицата на изборни длъжности.

Под политическа корупция в широк смисъл следва да се разбира *"поведението на орган, притежаващ властнически правомощия, който в рамките на своите държавни или частни функции, използва позицията си на власт, за да заобиколи определено правило с цел да набави облага за себе си, друго или друга организация"*<sup>1</sup>.

Въпросът, който се поставя в тази връзка, е свързан с действителните правомощия на съдебните органи и тяхната свобода на действие с оглед борбата срещу този вид корупция, засягащ сферите на властта.

Могат ли съдиите напълно независимо да се произнасят във връзка с тази корупция? Осмеляват ли се да преследват тези прояви на корупция?

На практика пределите на действие на съдиите в борбата срещу корупцията по същество зависят от тяхната самостоятелност спрямо политическата власт

<sup>1</sup> P. Lascoumes, *Corruptions*, Presse de sciences po, Paris, 1999, p. 36.

(I) – обстоятелство, което поставя въпроса за организацията и функционирането на прокуратурата във връзка с противодействието на корупцията (II).

### **I. Независимост на прокуратурата във връзка с борбата ѝ срещу корупцията**

#### ***A) Функционална независимост спрямо предоставените на съдиите правомощия***

Възможността на съдиите да бъдат сезирани за разглеждането на жалби за политическа корупция е твърде **зависима от структурата на съдебната власт** във всяка страна, тоест по-конкретно от предоставените на съдиите правомощия и гаранции за независимост, които да им позволят да преследват по съдебен ред и без страх от санкции носителите на демократичната легитимност.

Основната роля на съдебната институция при образуването на производства, свързани с политическа корупция, в действителност зависи от ресурсите, предоставени на нейно разположение и техният статут.

Според френската система съдиите са независими единствено в рамките на фактите, по отношение на които са сезирани от прокуратурата.

**Множество френски съдии уточняват, че възбуждането на наказателно преследване за деяния, извършени от представители на елита, зависи в голяма степен от случайността и на практика е функция от ограниченията, наложени върху този вид дейност на съда.**

Според френски съдия, интервюиран от Д. Роберт<sup>2</sup>, *“разкриването на деянията винаги е ставало в изолирани случаи, в резултат на банкрут или оповестяване на счетоводния баланс, като първоначално съдия-следователят не е знаел какво ще открие. По-голямата част от делата за корупция във Франция са само инциденти, които не биха възникнали при добро функциониране на системата”*.

Едно от тези ограничения е свързано с **принципа за целесъобразност, съгласно който преценката за предприемане на наказателно преследване е поверена на прокуратурата, тоест на прокурори, които зависят от министъра на правосъдието**. Така на етапа на образуване на наказателното производство е налице пълна зависимост на съдиите от политическата власт.

*“Проблемът е, че понастоящем положението във Франция е подобно на това в Италия преди 1989 година, тоест съдиите-следователи могат да работят единствено ако прокурорите образуват производство. Добре разбирате, че първоначалната цензура, първото прикриване на случаите става на това равнище, тоест съдиите-следователи дори нямат възможност да се произнесат относно деянията, тъй като не са сезирани от прокуратурата и са подчинени на политическата йерархична власт на министъра на правосъдието. Следователно докато липсва независимост на прокурорите, които да могат*

---

<sup>2</sup> D.Robert, *La justice ou le chaos*, Stock, Paris, 1996 p.21-85.

свободно да сезират съдиите-следователи, нищо няма реално да се промени” (Интервю с френски съдия, декември 1996 година).

**Всъщност, във Франция съществува зависимост на прокуратурата от Министерство на правосъдието. Това е възможно в резултат на назначаването, преместването и освобождаването на магистратите в прокуратурата, която може да се използва за възпрепятстване на дадено разследване и/или прескачане на вътрешно-устройствените органи, например Висшия съвет на магистратурата, макар неотдавна приетите мерки (специализация на съдебните служби, натоварени с разглеждането на този вид престъпна дейност и увеличаване на техните средства) да смекчават тази констатация.**

***Б) Независимост, поставена под съмнение предвид назначаването на съдиите***

Този вид зависимост на съдиите по отношение на политическата власт се свързва с тяхното назначаване и професионално развитие. Ръководителят на прокуратурата е магистрат, назначен с указ на президента на Републиката, след съгласуване с предвидения в Конституцията Висш съвет на магистратурата.

**В настоящия случай не следва да се омаловажава ролята на Висшия съвет на магистратурата предвид обстоятелството, че целта на неговото създаване е да осигури известна самостоятелност на съдиите и прокурорите. Тази независимост, обаче, може да се постигне единствено ако мнозинството от членовете на съвета се избират от представители на съдебната власт.**

Независимостта във Франция е в по-голяма степен обезпечена след реформата от 1993 година, която създава един вид организация на назначенията за съдии и друг – за прокурори, като слага край на назначаването на магистрати само от президента на Републиката. Оттогава Висшият съвет на магистратурата дава становище за назначаването на прокурори, с изключение на генералните прокурори.

**Налице са два типа отношение спрямо съдебната власт във връзка с използването на възможностите за намеса, оставени на преценката на политическата власт при назначаване на генералните прокурори и определяне на свободата им на действие:**

- периодът между 1995 и 1997 година се характеризира с назначаване в йерархията на прокуратурата, дори въпреки нейното отрицателно становище, на редица свързани с тогавашната власт магистрати;
- след 1997 година прокурорите изглежда се оставени в условията на “наблюдавана свобода” в смисъл, че министърът на правосъдието следва да се въздържа от даване на лични указания на прокуратурата.

Следователно генералните прокурори и прокурорите следва да се произнасят по целесъобразност по хода на делата.

За сметка на това Министерство на правосъдието изисква систематична и ежедневна информация относно “делата” и възлага на прокуратурата точно



прилагане на актовете във връзка с наказателната политика.

Така става ясно, че независимо от задължението на Франция да премахне указанията за прекратяване на отделни преписки, остава изискването към прокуратурата да предоставя на Министерство на правосъдието цялата информация относно делата, свързани с новото престъпление транснационална корупция, което да *“позволи на Министерство на правосъдието да прецени, както във връзка с всяко ново престъпление, осъществяването му на практика”*.

Въпреки това законоустановената подчиненост на прокуратурата спрямо изпълнителната власт продължава да съществува и се дължи на силно йерархизираната вътрешна организация под ръководството на министъра на правосъдието, изразяваща се на практика в задължението на заместник-прокурорите да изпълняват указанията на своите горестоящи, а прокурорите, от своя страна, са подчинени на назначените от Министерския съвет и действащите под надзора на Министъра на правосъдието главни прокурори.

Това показва по очевиден начин, че във Франция действията по назначаване, преместване и освобождаване продължават официално да бъдат мощно средство за натиск върху магистратурата.

## **II. Организация и функции на прокуратурата във връзка с борбата срещу корупцията**

### ***A) Образуване на производство по обвинение в корупция***

Френското наказателно производство се подчинява на принципа за целесъобразност на наказателно преследване – магистратите от прокуратурата имат право да не образуват наказателно производство за факти, изпълняващи целия фактически състав на определено престъпление.

Прокурорът на Републиката е длъжен централизирано да събира жалбите, адресирани пряко до него или предварително подадени в полицейските служби или жандармерията.

Въз основа на данните, получени или допълнени, когато е необходимо, с резултатите от извършените от компетентните органи служебно или по указания на прокурора процесуално-следствени действия, този магистрат има право по силата на закона или да образува/да откаже да образува, или пък да прекрати образуваното наказателно производство на основание **алинея първа от чл. 40 от Наказателно-процесуалния кодекс**, която гласи следното:

*“Прокурорът на Републиката получава жалбите и постановленията за прекратяване и се произнася по по-нататъшния ход на съответните преписки в съответствие с разпоредбите на член 40-1. Всеки учреден по силата на закона орган, длъжностно лице или държавен служител, който при упражняване на функциите си, узнае за престъпление или деликт, е длъжен незабавно да уведоми прокурора на Републиката и да му предостави съответните сведения, протоколи и актове, отнасящи се до него”*.

#### **1. Начало на производството**

Както бе посочено по-горе, магистратите от прокуратурата са тези, които решават дали да възбудят или не наказателно преследване във връзка с деянията, чието

извършване се твърди.

Въпреки това физическите или юридически лица, чиито жалби са оставени без разглеждане от прокурора на Републиката вече могат да обжалват пред генералния прокурор.

#### *Обжалване от пострадалия пред генералния прокурор*

**Генералният прокурор** представлява, лично или чрез своите заместници, прокуратурата към апелативните съдилища, а също и към наказателните съдилища в съдебния район на апелативния съд, докато **прокурорът на Републиката** представлява, лично или чрез своите заместници, прокуратурата към окръжните съдилища и към наказателните колегии в районните съдилища (чл. 34 и 39 от Наказателно-процесуалния кодекс).

Новите разпоредби на Закона от 9 март 2004 година задължават прокурора на Републиката при отказ да образува производството по дадена жалба да уведоми жалбоподателя за своето решение, като последният има право да го обжалва пред генералния прокурор, който от своя страна при условията, предвидени в член 36 от Наказателно-процесуалния кодекс, може да укаже на прокурора на Републиката да възбуди наказателно преследване (чл. 40, ал. 2 и чл. 40, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс). Ако генералният прокурор намери жалбата за неоснователна, той уведомява заинтересованото лице. Жалбоподателят разполага също така с друга възможност, а именно да предяви граждански иск в рамките на наказателното производство.

#### *Предявяване на граждански иск в рамките на наказателното производство*

Тази процедура се поставя в ход по инициатива на пострадалия, който вместо до прокуратурата може да адресира жалбата си до съдия-следовател, който от своя страна е длъжен да разследва изложените в нея обстоятелства, като подаването ѝ автоматично задвижва държавното обвинение. Тази процедура лишава прокурора от правото му да откаже да образува наказателно производство по целесъобразност. Тя е свързана с три неудобства:

- от една страна допустимостта на жалбата е обусловена от заплащане на определена от съдия-следователя съдебна такса;
- от друга страна при прекратяване на производството от съдия-следователя или постановяване на оправдателна присъда от съда, срещу жалбоподателя може да се възбуди наказателно преследване за набедяване;
- на последно място допустимостта на жалбата е свързана с наличието на претърпени от пострадалия и **пряко свързани с извършеното престъпление вреди**, което при делата за корупция ограничава кръга на лицата, които могат да предявят граждански иск в рамките на наказателното производство (което все пак изглежда възможно за определени сдружения на потребители: Кас., НК 27 октомври 1997 година, № 96-83.698 (Cass. crim. 27 octobre 1997, № 96-83.698).

Независимо от това, за действията на корупция, извършени отчасти или изцяло на националната територия и с участието на държавни служители извън

страните-членки на Европейския съюз или служители на Общността, приложимият режим във връзка с преследването на корупция на чужди длъжностни лице се явява специален спрямо очертавания по-горе общ режим.

*Случаи, при които наказателното преследване е възможно единствено в резултат на жалба до прокуратурата*

**Закон № 2000-595 от 30 юни 2000**, с който се изменят Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс във връзка с борбата срещу корупцията, всъщност предвижда, че когато става въпрос за активен подкуп на лица, граждани на чужди държави извън Европейския съюз, наказателното преследване може да се осъществи единствено по жалба до прокуратурата, компетентна в съдебния район на Парижкия апелативен съд:

*Чл. 435-3. от Наказателния кодекс: “С оглед прилагането на Конвенцията за борбата срещу подкупването на чуждестранни длъжностни лица при международни търговски сделки, подписана в Париж на 17 декември 1997 година, противоправното предлагане, по всяко време, пряко или непряко, на оферти, обещания, дарения, подаръци или каквито и да било облаги на лице, притежаващо държавни властнически правомощия, изпълняващо държавна служба или изборна длъжност в чужда държава или в рамките на държавна международна организация, за да извърши или пропусне да извърши действие във връзка със службата, функциите или мандата си или възползвайки се от служебното си положение, задачите или мандата си, с цел получаване или запазване на сделка или друга облага, която не се следва в международната търговия, се наказва с десет години лишаване от свобода и глоба от 1 000 000 франка”.*

Същите наказания се налагат на всеки, който даде на посочено в предходната алинея лице, поискала, във всеки един момент, пряко или непряко, оферти, обещания, дарения, подаръци или каквито и да било облаги, които не му се следват, за да извърши или пропусне да извърши действие, предвидено в предходната алинея.

**“Наказателното преследване на посочените в настоящия член нарушения може да се осъществи единствено по жалба до прокуратурата”.**

Впрочем чл. 706, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс уточнява, че:

*Чл. 706-1: “С оглед наказателното преследване, разследването и наказването на деянията, инкриминирани съгласно членове 435, ал. 3 и 435, ал. 4 от Наказателния кодекс, **прокурорът на Републиката в Париж**, съдия-следователят и наказателния съд в Париж упражняват правомощия, сходни на тези, произтичащи от прилагането на членове 43, 52, 282, алинея втора на член 663 и член 706-42”.*

*“Когато са компетентни да образуват наказателно производство и да разследват престъпленията, предвидени в членове 435-3 и 435-4 от Наказателния кодекс, **прокурорът на Републиката и съдия-следователят на Париж** упражняват правомощията си на цялата национална територия.”*

Според някои съществува опасност, свързана с насоката и последиците от съобщаването на прокуратурата на случаи на международна корупция, поради двата основни принципа на наказателното преследване във Франция, изследвани по-горе: принципът за предприемане на наказателно преследване по

целесъобразност и за установената по закон подчиненост на прокуратурата спрямо изпълнителната власт.

В резултат на това установената система за наказателно преследване в областта на корупцията на чужди държавни служители в отклонение от общия режим и предоставянето на конкурентна компетентност с национален характер на прокурора на Републиката в Париж съдържат в основата си риск за осъществяване на натиск върху прокуратурата в Париж с оглед прекратяване на преписки в името на икономическите интереси на Франция.

Поради това и за да се ограничат критиките в тази връзка, на 21 юни 2004 година Министерство на правосъдието прие и изпрати до всички прокуратури и съдилища инструкция относно насоките в наказателната политика по отношение на наказателното преследване на международната корупция.

В тази инструкция министерството уточнява, че отказът да се образува наказателно производство по обвинение в корупция не може да се основава на други освен технически критерии, свързани с преценката от една страна на тежестта на деянията, а от друга – на непротиворечивостта на събраните доказателства.

Инструкцията изрично посочва, че прекратяването на наказателно производство, образувано по обвинение в корупция, не може да се мотивира *“със съображения, свързани с качеството на френския държавен служител, а когато става въпрос за подкуп на служител на Общността, на друга държава-членка или на чужд държавен служител – поради мотиви, основани на национални икономически интереси или евентуални последици за отношенията с друга държава.”*

По този начин прокуратурите получават официални указания да преследват прояви на корупция, независимо от последствията. Уместно е при все това обективно да се оцени значението на въпросната инструкция, която:

- съгласно френското право няма характер на нормативен акт и следователно задължителна сила;
- лесно може да се оспори чрез устни указания от страна на Министерство на правосъдието.

## **2. Ролята на прокуратурата в хода на производството**

Ролята на прокуратурата и предоставените ѝ от закона правомощия на всички етапи от производството определят насоката, ритъма и изхода по дадено дело.

Прокуратурата стъпка по стъпка следва процедурата: поради принципа за целесъобразност при предприемане на наказателно преследване единствено прокурорите имат право да поискат от съдиите-следователи да разследват определени деяния; в резултат на това съдиите-следователи могат да разгледат даден случай само при условие, че бъдат сезирани по делото от магистратите-прокурори. Освен това съдия-следователят има право да разследва единствено обстоятелствата, посочени във встъпителното обвинение на прокурора на Републиката.

Ако иска да разпростре разследването върху други факти, е необходимо разрешение на прокурора под формата на допълнителен обвинителен акт.

В рамките на делата за корупция на чужди ръководни лица на държавна служба, мотивите на прокуратурата могат, когато е необходимо, да включват освен техническото становище на специализираните заместник-прокурори и “критерии по целесъобразност”, уравнивяващи предвидимите последици, които решението за възбуждане на наказателно преследване би могло да има в политически или икономически план.

Според френските власти опасността от съображения, лишени от основание при вземането на решение за образуване на наказателно производство от прокуратурата е ограничена по редица причини.

**От една страна чл. 36 от Наказателно-процесуалния кодекс забранява на министъра на правосъдието да дава указания или нарежда прекратяване на дадено производство: допустими са единствено предписанията на министъра към генералния прокурор за възбуждане на наказателно преследване, които са в писмена форма и са приложени по съответното дело в съответствие с приетите през 1993 законови разпоредби.**

**От друга страна в Закона от 9 март 2004 година се съдържат механизми за съгласуване на правосъдието с развитието на престъпната дейност, насочени към ограничаване правото на прокурора на Републиката да откаже да образува наказателно производство:**

- нов член 40, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс, съгласно който прекратяването е възможно единствено, когато *“е обосновано от гледна точка на особените обстоятелства, свързани с извършването на деянията”*;
- ново задължение на прокурора, постановяващ прекратяване на производството, да уведоми за решението си и неговите мотиви жалбоподателите и пострадалите;
- нова възможност за всички лица, уведомили прокурора на Републиката за извършването на определени деяния, да обжалват решението за прекратяване/отказ от образуване пред горестоящия генералния прокурор.

В тази връзка френските власти подчертават, че редица съдопроизводства, които изобличават големи френски дружества-износители или чужди лица, са образувани по повдигнато от прокуратурата обвинение и по този начин френската съдебна практика е показала, че решението за възбуждане на наказателно преследване не е било повлияно от неоснователни съображения.

За тази цел е необходимо сътрудничество между прокуратурите, съдебните и полицейски органи, специализирани в борбата срещу корупцията.

### ***Б. Сътрудничество между прокуратурата и съдебните и полицейски органи, специализирани в борбата срещу корупцията***

След 1995 година се забелязват различни нововъведения в областта на борбата срещу организираната престъпност и икономическите и финансови престъпления.

На редица структури в рамките на полицията и жандармерията са възложени разследвания в областта на корупцията, свързана с международните търговски сделки.

Следователно във Франция се наблюдава по-тясно сътрудничество на

прокуратурата със специализираните съдебни органи, довело до създаване на **Бюро за борба срещу организираната престъпност** в рамките на Дирекцията по наказателни дела и помилвания, до изграждането на **специализирани съдилища**, а също така и до създаването през 1998 година на **икономически и финансови звена**, подпомагани от специализирани помощни служители (например Финансовото звено в Париж, обединяващо магистрати-следователи и членове на прокуратурата, специализирани в областта на финансовите престъпления).

На последно място неотдавна в рамките на Националния отдел за финансови разследвания (НОФР – DNIF) се създаде **Централна бригада за борба срещу корупцията**.

**Също така на национално равнище сред държавните служители, специализирани в рамките на отдела за икономическите и финансови дела в рамките на Главна дирекция на съдебната полиция, има две служби, които в по-голяма степен от останалите подпомагат прокуратурата и магистратите-следователи при техните разследвания:**

- **Национална дирекция за финансови разследвания**, натоварена с борбата срещу нарушенията на наказателното право, изразяващи се по-специално в злоупотреба с фирмено имущество собственост, банкрут и сходни на тях престъпления, и
- **Централната служба за преследване на тежките финансови престъпления (ЦСПТФП – OCRGDF)**, занимаваща се със съмнителните операции, целящи легализирането на капитали чрез операции по изпиране на пари.

Освен това, Отделът за икономическите и финансови дела в Главна дирекция на съдебната полиция осигурява обучение на национално равнище на разследващи органи, специализирани в борбата срещу икономическата и финансовата престъпност и по-специално срещу корупцията в национален и международен план.

**Извън тези две служби, магистратите от прокуратурата и следствието могат също така да сезират на местно равнище, в страната и отвъдморските територии и области, специализираните разследващи органи, разпределени в икономическите и финансови отдели.**

По отношение на Париж и областта Ил-дьо-Франс, върху финансовата бригада лежи основната тежест да води разследвания в областта на корупцията във връзка с международните търговски сделки, предвид обстоятелството, че се занимава с най-сложните икономически и финансови дела.

В своята дейност прокуратура и магистратите-следователи разчитат на подкрепа преди всичко от националната полиция и по-специално на регионалните служби, а именно на специализираните служби в Отдела за икономическите и финансови дела в Регионалната дирекция на съдебната полиция към Парижката полицейска префектура, в която се разследват повечето най-сложни дела.

**През 2003 година в рамките на Националния отдел за финансови разследвания се създава “Централната бригада за борба срещу корупцията”,**

**обединяваща около двадесет държавни служители (от полицията, жандармерията, митнически служители, служители в областта на данъчното облагане, конкуренцията, потреблението и наказването на измамите).**

Тази бригада има правомощия да провежда разследвания, свързани с всички прояви на корупция (на национални или чужди държавни служители), натоварена е да поддържа оперативна документация и връзки с чуждестранните специализирани служби, поради което представлява допълнителен ресурс за магистратите, разследващи попадащите в приложното поле на Конвенцията деяния.

През 1993 година се създава **“Централната служба за предотвратяване на корупцията”** (ЦСПК – SCPC) с оглед по-успешното разкриване на проявите на корупция, изискващо систематично използване на събраните сведения, с цел увеличаване ефикасността на превантивната и правоохранителна дейност във връзка с корупцията. Въпросната служба е административен по своята същност орган, чиято намеса предхожда тази на правосъдието и полицията, а дейността ѝ не конкурира тази на прокуратурите и съдебната полиция, като предоставената ѝ правоохранителна роля по отношение на корупцията и сходните престъпления е едва второстепенна спрямо основната задача за предотвратяване на същите тези нарушения.

Освен задачата да събира информацията, необходима за разкриване и предотвратяване на корупцията, на ЦСПК са възложени и други две задачи: да съветва и съдейства на административните органи, които имат право да я сезират с искане за предоставяне на становища относно подходящите мерки за предотвратяване на корупцията и сходните престъпления, както и да подпомага сезираните с деяния от такова естество съдебни, прокурорски и следствени органи, които могат да поискат от нея “нужните им данни”.

Въпреки това, както посочва Вероник Пюжа<sup>3</sup>, тепърва предстои да се докаже ефективността на тези нови структури и тяхната независимост от централната администрация и прокуратурата.

---

<sup>3</sup> Изследовател в Националния център за научни изследвания (CNRS) и преподавател на докторанти в Института за политически изследвания в Гренобъл.

## **Защита на финансовите интереси на Европейската общност: перспективите за взаимодействие на европейския прокурор с националните прокуратури**

*Диана Ковачева\**

Уважаеми дами и господа,

Темата на днешната презентация е провокативна най-малко по две причини: на първо място, защото тя е относително нова и, на второ място, защото към днешна дата все още е изцяло теоретична и фигурата на Европейския прокурор все още не съществува. Бих искала да започна представянето си с един проблем, който има отношение към днешната тема, а именно – въпросът за влиянието на глобализацията върху националните правни системи. Този въпрос е важен, защото европейската интеграция се приема за типична проявна форма на глобализацията.

Някои изследователи на глобализацията смятат, че тя не е феномен на нашето съвремие, че преди 100 години светът е бил точно толкова глобализиран, колкото е глобализиран и днес. Нещо повече, приема се, че глобализацията е процес, който протича от древността до наши дни. Разбира се, развитието на информационните технологии и появата на международните търговски корпорации във всички случаи поставят глобализацията в малко по-различен контекст днес. Но безспорно е, че когато говорим за глобализацията, трябва да споменем и нейния ефект върху националната държава и оттам върху националните правни системи.

Някои изследователи на глобализацията и привърженици на крайни теории приемат, че тя има пагубно влияние върху националната държава, такава, каквато я познаваме днес. Поддръжниците на тези крайни становища приемат, че глобализацията отнема суверенното право на държавите да вземат самостоятелни решения относно политиката и икономиката и в този смисъл тя води до драстични нарушения по отношение на човешките права. Аз по-скоро бих се съгласила с едно противоположно мнение по въпроса, а именно че глобализацията стимулира ролята на националната държава и поставя нея и националните правни системи в един малко по-различен контекст.

Оказва се, че в един глобален свят с глобална престъпност механизмите за международно сътрудничество не работят по начина, по който всички очакват. Това е особено вярно, когато имаме предвид престъпления, които все повече се превръщат в транснационални по характер. Тук говорим и за корупцията, и за прането на пари, и за организираната престъпност. Днес става все по-трудно да “запазим” или да “задържим” (образно казано) престъпление като корупцията в границите на една единствена държава. Става все по-трудно само с националните органи на една единствена държава да се обезпечи

---

\* Юрист, изпълнителен директор на Асоциация “Прозрачност без граници”.



ефективното наказателното преследване и наказването на извършителите на тези престъпления. Проблемът за неефективността на сътрудничеството по наказателно-правни въпроси е още по-сериозен в контекста на Европейския съюз и във връзка с необходимостта да бъдат защитени финансовите интереси на Европейската общност, които са много специфични по своя характер. Именно за това сътрудничеството по наказателно-правни въпроси се нуждае от фигура, която да обедини усилията на националните институции, да подпомогне унифицирането на техните наказателни политики и същевременно да координира усилията за противодействие и наказателно преследване на лица, които са извършили престъпления, засягащи финансовите интереси на общността.

И така, защо говорим за Европейски прокурор? Дебатът за създаването на Европейския прокурор протича относително отскоро. За първи път на междуправителствена конференция в Ница през 2000 година Европейската комисия обяви публично своята идея да бъде създаден Европейски прокурор. Дебатът протича в няколко насоки и, между другото, е доста интензивен. Най-напред на обсъждане се поставя въпроса каква точно е обосновката за необходимостта от създаването на подобен орган. Става дума за това доколко изобщо такъв орган е необходим. В някаква степен, основният аргумент за създаването на Европейския прокурор е необходимостта от орган, който да осигури защитата на финансовите интереси на Европейските общности, които са специфични по своя характер и които не могат да бъдат защитени достатъчно ефективно от националните органи на държавите-членки на Европейския съюз.

Вторият въпрос, който обикновено се поставя, е свързан с легитимността на един подобен орган: до каква степен той изобщо може да бъде легитимен. Бих казала, че по процедурата за създаване на Европейския прокурор са ангажирани ключовите, едни от най-важните институции от Европейския съюз, тъй като той ще бъде назначен с решение на Европейския съвет, с одобрението на Европейския парламент и ще бъде избран от списък от лица, който е предварително изготвен от Европейската комисия. Дебатът за създаването на Европейския прокурор би следвало да включва и обсъждане на въпроса за това доколко изобщо е реализуема идеята за съществуването и ефективната дейност на подобен орган. Разбира се, дебатът продължава да тече, но се очаква той да стане още по-интензивен в момента, в който бъде създадена фигурата на Европейския прокурор.

Какво представлява Европейският прокурор? На първо място, би следвало да се обърне внимание на факта, че това е независим орган на Европейските общности. Независимостта е много важен фактор, свързан с ролята и функциите на този орган. Създаването на Европейския прокурор, както вече споменах, е свързано с постигането на тази специфична цел да се осигури защита на финансовите интереси на Европейските общности. И за постигането ѝ Европейският прокурор притежава специална (тясна) компетентност, която измества компетентността на националните органи на държавите-членки на Европейския съюз. На практика той допълва техните национални правни системи и запълва една съществуваща празнина в компетентността им, а именно – да осъществяват наказателно преследване по специфични престъпления като измама, корупция, пране на пари, в случаите, когато се

увреждат финансовите интереси на Общността.

Компетентността на Европейския прокурор се простира върху цялата територия на Общността. Той ще работи в общоевропейско пространство на разследване и наказателно преследване и неговите действия ще имат същата тежест, каквато имат действията на националните компетентни органи на държавите-членки на Европейския съюз. Основно значение за компетентността му ще има принципът на взаимно признаване на доказателствата, които са събрани като резултат от неговата дейност. Европейският прокурор ще притежава правомощието да осъществява централизирано ръководство върху разследването и наказателното преследване на престъпленията, включени в неговата юрисдикция, извършени в общоевропейското пространство. По отношение на тези престъпления единствено Европейският прокурор ще бъде компетентен да работи. На практика той ще бъде компетентен да повдига обвинения в националните съдилища на държавите-членки на Европейския съюз, защото поне към момента не се обсъжда възможността да бъде създаден общностен съд, който да разглежда по същество въпросите, свързани с посочените дотук престъпления. В този смисъл Европейският прокурор следва да се яви в националния съд на съответната държава-членка на Европейския съюз и да поддържа обвинението в съответствие със събраните доказателства. Действията на Европейския прокурор могат да бъдат обект на контрол от страна на националния съд, особено що се отнася до един деликатен момент, какъвто е въпросът за защитата на основните човешки права и свободи.

Така в компетентността на националните органи на държавите-членки остава разследването на престъпленията от страна на полицията, провеждането на съдебната фаза и изпълнението на наказанията. По този начин се формира една своеобразна симбиоза между Европейския прокурор и националния съд, които съвместно образуват единна система за защита на финансовите интереси на Европейските общности в случаите, когато говорим за измама, пране на пари и корупция.

Фигурата на Европейския прокурор на практика е проектирана в националната правна система на всяка една от държавите-членки на Европейския съюз, защото там се намират заместник-европейските прокурори, за които ще говоря малко по-късно. Разбира се, в рамките на текущия дебат за Европейския прокурор се изтъкват и аргументи “за”, и аргументи “против” създаването на една подобна фигура. Обикновено аргументите за неговото създаване поставят акцент върху предимствата и положителния ефект, които той би имал. Аргументите “против”, тъй като все още става въпрос за хипотетичен случай, са свързани с възможните рискове, които могат да последват както от самото въвеждане в действие на този орган, така и в резултат от злоупотреба с неговите доста широки правомощия.

И така, какви са аргументите “за” създаването на Европейския прокурор? На първо място, както вече бе споменато, много важен резултат от неговата дейност би било осъществяването на ефективна защита на финансовите интереси на Общността. На второ място е важно да се спомене, че в резултат на създаването на Европейския прокурор ще се създаде общо европейско пространство за осъществяване на разследване и наказателно преследване. На практика един от проблемите, които са свързани със съществуването на

Европейската общност е фактът, че тя е, образно казано, е разкъсана на 25 различни правни системи. Наличието на тази разпокъсаност и фрагментираност на практика води до сериозни последици от гледна точка на невъзможността да се реагира достатъчно бързо от страна на националните компетентни органи. Още повече, че престъпленията, които са свързани със сериозни посегателства върху финансовите интереси на Общността, стават все по-чести. Нерядко в резултат на тази разпокъсаност се достига до непълни разследвания, а в някои случаи и до липсата на разследване, било поради мудност на националните компетентни органи, било поради липса на специфична компетентност, свързана именно с тези престъпления. Но не може да се допусне извършителите на престъпни деяния да се възползват от различията на правните системи на държавите-членки на Европейския съюз. Именно затова се очаква, че Европейският прокурор ще има положително влияние в тази сфера.

Друг положителен ефект би бил въвеждането на унифициран подход за преследването на вече споменатите престъпления. За постигането на подобен унифициран подход е необходимо да бъдат възприети и общи дефиниции за корупция, пране на пари, измами, за да може да се достигне до една по-висока степен на хармонизация на нормите. Това е ефектът на принципа на законността, според който прокурорът може да има правомощия да преследва само престъпления, които са много точно и прецизно дефинирани. Разбира се, става дума за престъпления с глобален характер, които имат глобален ефект и изискват глобални усилия за тяхното преодоляване. Безспорно, важна последица от дейността на Европейския прокурор ще бъде укрепването на сътрудничеството по наказателно-правни въпроси. Предвижда се Европейският прокурор да доведе до връзка между първия и третия стълб на Европейските общности.

Когато говорим за Европейския прокурор, разбира се, не бива да пренебрегваме и потенциалните рискове, до които съществуването на подобна институция би могло да доведе. Обикновено един от първите рискове, които се споменават в подобни случаи, е свързан с изземването на функциите на националните органи. Както вече споменах, единствено Европейският прокурор ще бъде компетентен да разглежда престъпленията, включени в неговата юрисдикция. По този начин той ще измести компетентността на националните органи в тази област. Разбира се, в общ план това е сериозен проблем и вземането на решение в тази посока е предизвикателство за националните институции. В контекста на Европейския съюз, обаче, проблемът не е чак толкова сериозен, защото, държавите, които се присъединяват, така или иначе, се отказват и трансферират част от своя суверенитет. Естествено, тук казусът се усложнява, защото става въпрос за една по-деликатна област, която е свързана с наказателното преследване – област, в която държавите по-трудно се отказват от своя суверенитет. Но, така или иначе, това е част от изискванията на Европейския съюз и те не могат да бъдат задължени.

Един друг потенциален риск, който бих искала да спомена, е свързан с дискреционните правомощия на Европейския прокурор и техния възможен ефект върху основните права и свободи. Безспорно една фигура като Европейския прокурор с доста широка дискреционна власт би могла и да злоупотреби с нея, това е напълно естествен риск. Разбира се, това, което е

обмисляно, когато е възникнала идеята за създаването на Европейския прокурор, е именно как да не се допусне тази широка дискреция да доведе до накърняване на основни права и свободи, защото и Европейският съюз, и Съветът на Европа са организации, които са много чувствителни към случаите на нарушаване на основните човешки права. Именно затова се допуска и се изисква националният съд, пред който Европейският прокурор поддържа обвинението по конкретното дело, да осъществява контрол за това до каква степен са спазени или по-точно до каква степен не са нарушени човешките права и свободи на лицата, които са субекти на наказателно преследване.

По-нататък, потенциален риск, който според мен има важно значение и трябва да бъде споменат, е зависимостта на Европейския прокурор от сътрудничество между държавите-членки на Европейския съюз. Във всички случаи е ясно, че създаването на Европейския прокурор в голяма степен зависи от сътрудничеството на държавите-членки на Европейския съюз. На практика без това сътрудничество той не може да върши своята работа и не може да функционира. Необходимо е държавите-членки на Европейския съюз, и по-конкретно, компетентните органи да оказват съдействие на Европейския прокурор, когато той осъществява разследване на тяхна територия, тогава, когато събира доказателства и когато провежда всички необходими процесуално-следствени действия.

Липсата на сътрудничество от страна на държавите от Европейския съюз буквално би могла да провали една подобна инициатива за създаването на европейския прокурор.

Последният риск, който съм включила, е липсата на ефективност и резултати. В интерес на истината този риск би могъл да бъде споменат за всяка институция, без значение коя е тя. Може би е още малко рано, преди да е създаден Европейския прокурор, да се говори за това до каква степен той би бил ефективен. Може би, както е в случая с Международния наказателен съд, трябва да се изчака той да започне да функционира, да има конкретни случаи, с които да се занимава и едва тогава да се прецени дори и потенциално доколко би бил ефективен един подобен орган. Във всички случаи създаването на Европейския прокурор е свързано със създаването на сериозни очаквания от страна на държавите-членки на Европейския съюз. Именно затова е рано за се говори за липсата на ефективност, по-скоро става въпрос за сериозни очаквания към него.

Вече говорих за независимостта като много важна характеристика на Европейския прокурор. На практика Европейската служба на прокурора ще бъде оглавявана от Европейския прокурор. Особеното на нейната структура е, че той ще бъде подпомаган в дейността си от поне 25 заместник-европейски прокурори. Казвам поне 25, защото към момента 25 са държавите-членки на Европейския съюз, надяваме се към 2007 година те да се увеличат с още две. Заместник-европейските прокурори на практика се намират в националната правна система на всяка една от държавите, те са местни прокурори. Очаква се тази функция да бъде възложена на някои от заместник-главните прокурори в съответните държави, които да съвместяват своята собствена дейност с дейността на заместник-европейски прокурор. Очакването от страна на Европейския съюз е, че те ще могат да съвместяват подобни длъжности, защото

може би няма да имат толкова много работа, свързана с разследването на такива престъпления. Разбира се, това е само проект към настоящия момент, но идеята е да може да се отчита спецификата на местната среда, да може да се ангажира в пълна степен националната правна система и националните правни системи, така че те да оказват сътрудничество на Европейския прокурор.

Важен фактор за независимостта на Европейския прокурор е фактът, че той ще има собствен самостоятелен бюджет, за да може да осъществява своите функции.

В заключение, бих казала, че фигурата на Европейския прокурор, макар и все още несъществуваща, се определя по-скоро като неизбежно необходима, отколкото като потенциално опасна. Разбира се, темата е чувствителна при всички случаи, но възникването на този дебат показва, че е необходима нова визия за развитието на сътрудничеството по наказателно-правни въпроси, особено в контекста на Европейския съюз. Именно затова може да се каже, че Европейският прокурор дава перспективата на европейския модел за глобално правосъдие. Благодаря ви.



***СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОДИ  
ЗА  
РЕФОРМА НА ПРОКУРАТУРАТА***





## Добрите европейски практики за противодействие на корупцията и българското законодателство – предизвикателства и възможности

*Доц. д-р Никола Манев\**

Уважаеми дами и господа,  
Уважаеми колеги,

Когато говорим за борбата с корупцията очевидно се налага да направим както историко-правна, така и сравнително-правна съпоставка с прокуратурите на другите европейски държави и да направим съждение относно това, какво бихме могли да заемем от тях. Противодействието на корупционните престъпления и на корупционните практики може да бъде успешно само при ефективни и съвременни средства за функциониране на държавното обвинение. Глобално поставен, въпросът има няколко основни измерения. Спрямо корупционни престъпни посегателства обосновано привличане към наказателна отговорност на обвинени лица е възможно тогава, когато обвинителната власт е независима. Независимостта е въпрос колкото структурен, толкова и функционален. Що се отнася до прокуратурата, то е резултат на дълго историческо развитие.

Във вид, близък до съвременния, прокуратурата възниква във Франция в момент на силно централизирана държавна власт, която налага единно наказателно-процесуално право. Държавното обвинително ведомство е натоварено с извършване на наказателно преследване и повдигане на публично обвинение, както и с отговорността за досъдебното разследване. Това е осъществено най-напред в края на 15 век с ордонанси на Карл VIII и Людовик XII, а по-късно с Наполеоновия наказателно-процесуален кодекс от 1808 година, който е първоизточник на съвременния тип наказателен процес. Създаването на държавна прокуратура е послужило за реализиране на задачи от различен порядък. С това започва реформирането на инквизиционния тип наказателен процес – наказателното преследване се отделя от правораздавателната функция, а съдът се разтоварва психологически от необходимостта да обосновава обвинение, което обезпечава съдийската независимост и безпристрастност. С този подход се спомага за изграждане на процесуалното качество на подсъдимия, доколкото прокуратурата запълва насрещното пространство като представител на държавата и страна по обвинението.

След създаването на прокуратурата в Европа като ведомство, което осъществява държавно обвинение и се разкрива като блюстител на законността и представител на държавата, се проявяват три ясно оформени тенденции за нейното битие.

Първата тенденция е проявена скоро след изграждане на прокуратурата в Пруссия в началото на 19 век. Акусативният принцип, изразяващ се в монопол на

---

\* Доцент по наказателно право към Българска академия на науките.

прокуратурата да повдига обвинение, е бил оспорван с тежнени за връщане към инквизиционния процес. Тезата е била, че прокуратурата реализира правомощия, които в инквизиционния наказателен процес са били изпълнявани от инквизиционния съдия и затова осъществяването на правомощия от прокурор не може да бъде друго, освен осъществяване на чисто съдийски функции. От това време е останало правилото, че от тясно процесуална гледна точка дейността на съдиите в досъдебното разследване е остатък от инквизиционното производство. И досега в редица европейски държави работата на съда разкрива елементи на следствен процес. Така е например в Германия, където съдът може да осъди подсъдим и за престъпление, което не фигурира в рамките на повдигнатото с обвинителен акт обвинение.

Втората тенденция се осъществява като резултат от засилване на либерално-правните тенденции в законодателството, които налагат засилване на влиянието на изпълнителната власт върху държавното обвинение. Въвежда се и се разширява правомощието на държавната администрация да дава на прокуратурата задължителни указания. Така се установява политическо влияние в досъдебното разследване чрез акусативния принцип на прокурорско действие и това влияние по естествен начин се привнася в съда, тъй като функционално прокурорската дейност по необходимост предхожда правораздавателната функция. С този подход се намаляват гаранциите за разкриване на истината, за законност и справедливост. В тази връзка правомощието на министъра на правосъдието в Германия да дава указания на главния прокурор среща остра критика в немската правна литература, като включително се предлага това правомощие да бъде подложено на парламентарен контрол.

Известно е, че в последните години у нас в дискусиите за мястото на прокуратурата се правят предложения за пренасяне на държавното обвинение в рамките на изпълнителната власт. В тази насока е теорията за политическа легитимност на прокуратурата, което всъщност е научно обосноваване на тенденцията за използване на държавното обвинително ведомство за цели на доминиращата към съответния момент политическа сила.

Третата тенденция в развитието на държавното обвинение е ориентирана към подчертаване на тясната функционална връзка между наказателното правоприлагане и наказателното правораздаване и разграничаване на прокуратурата от административния тип държавна дейност с проявяваната в нея административна целесъобразност. Действащата у нас конституция, която отрежда на прокуратурата място в съдебната власт, е в съответствие с модерната линия на ситуиране на обвинението в условията на възможно най-добре проявена институционална независимост и предпазване от политическо влияние. Друг белег на тази линия е управлението на съдебната система от съдебен съвет, тоест от самоуправляващ системата субект, а не от изпълнителната власт.

Препоръка REC 2000/19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа отразява основополагащи принципи и правила относно значението на прокуратурата, взаимоотношенията ѝ със законодателната и изпълнителната власт и функциите на прокурорите в производството по наказателни дела. Следва особено да бъде подчертано вниманието, което Съветът на Европа отделя на ролята на прокуратурата при осъществяване на наказателна репресия срещу лицата, които са виновни за извършване на престъпни деяния. В рамките на този подход прокуратурата е възприемана като гарант за правата на отделната личност

и за стриктното прилагане на закона.

Противодействието на корупцията от страна на прокуратурата предполага едновременно и в равна степен цялостно укрепване на държавното обвинение не само относно независимостта, но също така относно прецизиране ролята на прокурора в досъдебното разследване и специализацията на прокуратурата за борба с корупцията.

От конституционна и от наказателно-процесуална гледна точка в съвременните европейски държави са оформени два модела на действие и функционално ситуиране на държавното обвинително ведомство в сферата на производството по наказателни дела. Единият модел е на прокурора, представител на прокуратурата, изявяващ се като *dominus litis*. На него изцяло е поверена грижата за привличане към наказателна отговорност на извършили престъпления лица и досъдебното разследване. В такъв аспект разследващите дознатели и съдебната полиция са в помощ на прокурора, нямат самостоятелни суверенни спрямо прокурора правомощия по наказателно преследване и наказателно разследване и са процесуално и дисциплинарно подчинени на държавния обвинител. В общи линии според тази концепция е поставена прокуратурата в Германия както в рамките на цялата държава, така и в отделните провинции.

Другият европейски модел отрежда на прокуратурата ролята на мост, посредник между полицията и съда, при което прокурорът няма доминираща автономна функция по разследване и даже по формулиране на обвинението. Държавният обвинител се явява отделно звено само в досъдебната процесуална работа, което не определя облика на тази дейност. Такъв е случаят с Испания, където цялостното досъдебно разследване се реализира от съдия-следовател и съдебна полиция, а прокурорът осъществява досъдебното разследване само за престъпления, извършени от непълнолетни лица.

В хода на реформата на българската наказателно-процесуална съдебна система многократно се употребява оценката за прокурора като за *dominus litis* в досъдебното разследване, която не е вярна. За илюстрация можем да посочим, че прокурорът загуби правомощието да изисква цялостно следственото дело от следствените служби, не може свободно да преобразува дознанието в предварително производство, дори не може да извърши цялостно досъдебно производство, а само отделни следствени и други процесуални действия.

След промените в Закона за съдебната власт от 2004 година бе заличено правомощието на главния прокурор в качеството му на ръководител на държавното обвинение да внася предложения до Висшия съдебен съвет за дисциплинарно санкциониране на следователи, виновно неизпълнили служебни задължения. Вследствие измененията и допълненията на Наказателно-процесуалния кодекс от същата година около 90% от престъпленията от общ характер бяха възложени на полицейски дознатели. В качеството си на служители по служебни правоотношения в МВР, дознателите се подчиняват на правен режим на служебно взаимодействие между различните нива и звена в държавната администрация. Тези правила предполагат предимно подчиненост на служителите пред непосредствени, преки и по-горни началници. Това предопределя доминиращото управленско и дисциплинарно положение на ръководителите в системата на вътрешното министерство спрямо дознателския състав. В тази

ситуация процесуалното ръководство и надзор на прокурора спрямо разследващите дознатели е до голяма степен илюзорно и изпразнено от съдържание.

Ако следва да се положат основите на процесуално положение на прокурора като *dominus litis* в досъдебното производство, задължително трябва законодателно да бъдат осъществени поне три мерки. Първо, прокурорът следва да получи безусловно правомощия да извършва цялостно досъдебно разследване, да определя формата на това разследване и да преобразува една такава форма в друга. Второ, прокурорът следва да има пълни правомощия за ръководство спрямо полицейските дознатели, включително пряка дисциплинарна власт по отношение на тях при и във връзка с осъществяването на досъдебното процесуално разследване. Трето, съответните административни ръководители в системата на МВР, в регионалните дирекции в РПУ да не могат да осъществяват управленски и дисциплинарни правомощия спрямо дознателите при и във връзка с извършване на наказателно производство или да могат да осъществяват такива правомощия, но само след съгласуване с наблюдаващия по делото прокурор. Ако бъдат реализирани тези мерки оттам наетне сравнително лесно могат да бъдат открити основните белези на конструкцията “прокурорът – господар на досъдебното производство”. В такъв план може да се разгърне екипният принцип на взаимодействие на органите на досъдебното производство и другите органи на МВР и изпълнителната власт при неизменност на ангажираните и отговорни за всеки конкретен случай отговорни длъжностни лица, както това изисква разпоредбата на член 3, ал. 2 от Инструкция № 1 за работата и взаимодействието на органите на предварителното разследване.

Специализацията на прокуратурата за борба с корупцията означава изграждане на съответни вътрешни специализирани структури. В това отношение полезни заемки могат да бъдат направени от правната уредба на създадените през 1995 година в Испания и през 2000 година в Румъния специализирани прокуратури за противодействие на икономическите корупционни престъпления. В структурно отношение това специализирано прокурорско звено трябва да притежава 4 специализирани обособени подразделения.

Първо, добре квалифицирани и специализирани прокурори със сериозен опит в сферата на наказателно преследвани извършители на икономически престъпления, особено извършваните от организирани престъпни групи. Второ, подчинени единствено и само на прокурорите в специализираното звено следователи, полицейски дознатели и други служители на МВР, които също са преминали съответно обучение за процесуално разследване и доказване на корупционни престъпления. Трето, експертен екип от специалисти в различни области на икономиката, правото, банковото дело, които да оказват специализирана помощ и съдействие по конкретни досъдебни производства. Четвърто, добре обучена администрация, която да координира и да канализира дейността на специализираната прокуратура и нейното взаимодействие с другите компетентни държавни органи.

Към тази обща схема на специализация на специализираната прокуратура могат да се добавят и конкретни шрихи от предимно функционално естество. Така например, на първо място, специализираната прокуратура трябва да осъществява функциите си на територията на цялата страна. Това е важно, защото

разследваните корупционни престъпления обикновено се подготвят и извършват в продължение на значителен период от време, на различни места в страната и дори извън нейните граници. В този смисъл прокурорите следва да извършват необходимите процесуални действия пред всички съдилища в страната, осъществяващи първоинстанционни и въззивни производства. Следователите и дознателите следва да извършват досъдебно разследване, съответно, като предварително производство или дознание, на територията на всички следствени райони.

Второ, контролът върху прокурорите и актовете на разследващите органи в състава на специализираната прокуратура трябва да бъде строго централизиран, за да се избегне местно влияние и корупционен натиск. Така по техните самоотводи и отводи по отношение на тях следва да се произнася прокурор от Върховна касационна прокуратура, изрично определен от главния прокурор. Този прокурор следва да се произнася по жалби срещу постановленията, включително да ги отменя, изменя и да спира тяхното изпълнение.

Трето, правомощията на специализираната прокуратура следва да бъдат изключителни – тоест да имат приоритет пред компетентността на органите на досъдебното производство, които работят по общите правила. Когато разследването се извършва от следователи в специализираното звено, същото това производство и разделено производство да не може да бъде възлагано на други разследващи органи извън това звено.

Четвърто, по преценка на главния прокурор специализираната прокуратура следва да предприема наказателно производство и за други престъпления с изключителна значимост, като крупни измами, пране на пари в особено големи размери, нелегален трафик на хора, оръжие и наркотици. Ако производството се води от специализираната прокуратура, за това следва да бъдат уведомени ръководителите на компетентните по общите правила прокуратури, следствени служби, РДВР.

Пето, следва да се осигури ротация на работещите в специализираната прокуратура прокурори и разследващи органи, като например, се установи нормативно длъжността да се заема за срок от 5-6-7 години.

Шесто, в рамките на експертния съвет на специализираната прокуратура следва да се формира изследователски център, който да проучва и разработва материали във връзка с причини и условия, способстващи извършването на корупционни престъпления и проява на корупционни практики. При необходимост центърът следва да изготвя мотивирани предложения, които да изпраща до съответните учреждения и ведомства за промени в действащото законодателство, включително такива, които да благоприятстват снижаване ръста на корупцията и контрола по отношение на нея в страната.

Това са част от изискванията за функционирането на специализираната прокуратура, каквато в сегашния момент би могла да бъде изградена като специализирано вътрешно звено в прокуратурата на Република България.

## Стратегия за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията\*

### I. ВЪВЕДЕНИЕ

В края на двадесети и началото на двадесет и първи век корупцията се очертава като един от първостепенните проблеми за гражданското общество, правовата държава и модерната пазарна икономика. Докладите на авторитетни международни организации и социологическите изследвания сочат, че корупцията продължава да е един от най-сериозните обществени проблеми за България, наред с ниското ниво на жизнен стандарт, организираната престъпност и безработицата. Корупционните престъпления възпрепятстват икономическото развитие, нарушават правата на гражданите и ерозират общественото доверие в способността на институциите на представителната демокрация да функционират ефективно и в защита интересите на обществото. Това привлича вниманието както на международни, така и на национални органи и институции, особено в държавите в преход, които са силно засегнати от корупция. Всяка държава, в рамките на собствената си правна система, следва да търси начини за ограничаване и превенция на корупцията. Именно затова усилията на държавните институции и на цялото общество следва да са насочени към търсене на нови и адекватни мерки и механизми за борба с нея.

В контекста на противодействие на корупцията съдебната система има важна роля както за разкриване на извършителите и налагане на наказания за корупционни престъпления, така и за превенция на корупцията. Функционирането на съдебната система в среда без корупция е важен фактор за ефективното ѝ противодействие. В този смисъл дейността на прокуратурата е ключова с оглед на инициране и осъществяване на наказателното преследване срещу извършителите на корупционни престъпления.

В последните години въпросът за противодействие на корупцията все по-рядко се обсъжда самостоятелно, като се поставя акцент върху връзката му с други престъпления като организираната престъпност, трафика на наркотици и хора, прането на пари и дори тероризма. Всички тези деяния имат транснационален характер и освен че са трудни за разкриване, те са и обект на разследване от прокуратурите на няколко държави едновременно. Именно затова при разглеждане на въпроса за противодействие на корупцията следва да се вземе предвид и капацитета на прокурорите да разследват и останалите престъпления, които в повечето случаи изискват специална подготовка, вътрешна специализация, взаимодействие между прокуратура, полиция и съд, както и активно международно сътрудничество.

---

\* Стратегията е представена от г-н Георги Кювлиев, завеждащ отдел “Длъжностни престъпления и корупция” към Върховна касационна прокуратура, член на експертната група по изработване на стратегията.

Провеждането на ефективна съдебна реформа, динамичното законодателство като последица от предстоящото членство на България в ЕС, необходимостта прокуратурата да отговори на предизвикателствата на европейската перспектива и, не на последно място, необходимостта от специфичен подход към корупционните престъпления и голямата натовареност на прокуратурата налагат изработване на дългосрочна стратегия, която да послужи като база за конкретни практически действия.

Настоящата стратегия се основава на резултатите от социологически изследвания и анализи, проведени в рамките на проекта “Укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията”. В рамките на тази инициатива са осъществени: структурирани интервюта и анкети с представители на 10 пилотни прокуратури (Окръжни прокуратури – Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Ловеч, Плевен, Пловдив, Русе, Софийска окръжна прокуратура и Софийска градска прокуратура), с представители на български медии, експерти и неправителствени организации; анализ на официални изказвания, становища и позиции на държавни институции по отношение дейността на прокуратурата по противодействие на корупцията; открити дискусии с представители на прокуратурата, националните институции, медиите и неправителствените организации; анализ на международните конвенции за противодействие на корупцията, националното законодателство и измененията в законодателството, свързани с капацитета на прокуратурата да разследва корупционни престъпления; препоръки на международни организации за укрепване капацитета на прокуратурата и проучване на опита на прокуратури на държави-членки на ЕС; срещи на работната група за изработване на стратегията и експерти на Асоциация “Прозрачност без граници”.

При разработване на настоящата стратегия са отчетени основни принципи и норми, произтичащи от Конституцията и действащото българско законодателство, които определят структурата, функциите и правомощията на прокуратурата. Предвид спецификата на прокурорската институция, осъществяваща обвинителната функция в държавата, стратегията е съобразена с принципите за спазване върховенството на закона, защита на публичния интерес и на правата на гражданите. Стратегията отчита мястото на прокуратурата в структурата на държавната власт и в рамките на съдебната система, установено с Конституцията на Република България.

Стратегията за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България се основава на разбирането, че са необходими целенасочени и системно организирани дейности, реализирани в три основни направления:

- А) подобряване на вътрешната организация на дейността на прокуратурата – структура, правила и принципи за организация на работата;
- Б) усъвършенстване на нормативната рамка, регламентираща дейността на прокуратурата и взаимодействието ѝ с другите държавни институции (зависещо от дейността на законодателната власт);
- В) устойчиво развитие на ефективни механизми за комуникация и взаимодействие със структурите на гражданското общество в хода на работата по противодействие на корупцията.

За цялостното постигане на заложените цели и насоки на дейност, представени в

стратегията, в дългосрочна перспектива при актуализирането на настоящия документ следва да се осъществяват и:

- оценка на реализирането на антикорупционните политики в контекста на провежданата съдебна реформа;
- изработване на индикатори за наблюдение и оценка на нови форми на корупционни деяния и предизвикателствата, пред които са изправени прокурорите при тяхното разследване;
- преглед и оценка на най-добри европейски практики.

## II. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

### **Прозрачност, отчетност и публичност в дейността на прокуратурата**

Спецификата на прокуратурата като институцията, която има правомощията да привлича към отговорност извършилите престъпления лица и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, определя границите, в които трябва да бъде възприеман всеобщия принцип за прозрачност, отчетност и публичност в нейните действия. Спазването на тези стандарти удовлетворява обществената потребност от публичност в дейността на институциите, гарантиращи справедливостта и равенството на всички граждани пред закона.

### **Защита на правовия ред, обществения интерес и правата на гражданите**

По силата на Конституцията и законите на страната прокуратурата е институцията, която действа като блюстител на закона. В своята дейност прокуратурата следва да отстоява обществения интерес и същевременно да защитава правата на гражданите. Тази своя функция прокуратурата трябва да осъществява, като в максимална степен мобилизира своите институционални ресурси. Наред с това, прокуратурата следва да поддържа тясно сътрудничество с МВР, следствените органи и останалите институции на държавното управление и гражданското общество.

### **Независимост и устойчивост**

Един от водещите принципи в работата на прокуратурата следва да бъде принципът за независимост. Реализирането на този принцип, все по-често възприеман в практиката на наказателните институции в редица европейски страни и произтичащ от препоръка REC (2000) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа е необходимо условие, за да бъдат предпазени прокурорите от неоправдано вмешателство в тяхната работа. Същевременно, принципът за независимостта на прокуратурата следва да бъде реализиран, като не влиза в противоречие с принципа на разделение на властите и взаимния контрол между институциите.

Устойчивостта при противодействие на корупцията изисква да се избягват всякакви елементи на кампанийност и действия ad hoc. Тя предполага трайна специализация на представители на прокуратурата в областта на разследване на



конкретни типове престъпления, което ще повиши професионализма и ефективността при извършването на процесуалните действия.

Устойчивостта следва да се превърне в траен елемент от функционирането на прокуратурата на всички нива на системата. В практически аспект, тя следва да се институционализира, като се разгърне в три основни направления: устойчивост на законодателната рамка, устойчивост по отношение на наказателния процес, устойчивост при прилагането на мерки за противодействие на корупцията.

### **Специализация, ефективност и партньорство**

В практиката си по противодействие срещу корупцията и организираната престъпност прокуратурата все повече се доближава до разбирането за необходимостта от постигането на по-висока специализация и концентрация на експертния си капацитет. Сложният и комплексен характер на този вид престъпления, както и повишените обществени очаквания за бърз и справедлив наказателен процес във все по-голяма степен налагат изграждането на нови модели на специализирани звена за противодействие на корупцията, които да работят в добра координация с всички разследващи органи. Това, на свой ред предполага реализирането на модерния подход, прилаган от редица европейски страни, при който на базата на партньорство с другите държавни институции се формират специализирани екипи за разследване на корупционни престъпления.

Наред с изброените принципи, от които би следвало да се ръководи прокуратурата в дейността си по противодействие на корупцията, стратегията, като документ, фокусиращ усилията в тази насока, следва да се основава и на баланса на принципите за адаптивност и устойчивост. Адаптивността предполага максимална гъвкавост на системата срещу предизвикателствата на престъпната среда и нейните проявления. И устойчивостта, и гъвкавостта на прокурорските институции следва да се намират във взаимодействие, тъй като в противен случай ще бъде нарушен баланса в дейността на прокуратурата. Акцентът само върху устойчивостта може да доведе до затвореност и неадаптивност на системата. Акцентът само върху гъвкавостта може да доведе до безпринципна конюнктурност. Базирайки своята дейност върху динамиката и взаимодействието между тези два принципа, прокуратурата ще е в състояние да решава задачите, които Конституцията и законите ѝ поставят.

### **III. ЦЕЛ**

Целта на стратегията е да бъде повишен институционалният капацитет на прокуратурата за противодействие срещу прояви на корупционна престъпна дейност. Прокуратурата следва да може така да организира своята дейност, че да бъде в състояние да постига едновременно устойчивост и максимална гъвкавост при разследване на корупционни престъпления. Същевременно, в своята работа Прокуратурата на Република България следва да се придържа към спазването на принципите за прозрачност, отчетност и публичност, защита на законността, обществен интерес и правата на гражданите, независимост, специализация, ефективност и партньорство.

Укрепването на капацитета на Прокуратурата на Република България следва да бъде насочено в няколко основни направления:

- ефективно противодействие на корупционната престъпна дейност в системата на държавните органи, публичната и частната сфера;
- ефективно противодействие на корупционната престъпна дейност в органите на съдебната система;
- ефективно противодействие на корупционната престъпна дейност в системата на прокуратурата (вътрешно системно противодействие и контрол);
- ефективна координация и сътрудничество с европейските правоохранителни органи в противодействие и превенция на корупционната престъпна дейност.

#### IV. КОНКРЕТНИ ЦЕЛИ

За да бъде постигната основната цел на настоящата стратегия, следва да бъдат реализирани конкретни цели и дейности, които ще доведат до укрепване на капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в три основни направления – повишаване на административния, функционалния и информационния капацитет на наказателната институция. Конкретните цели за развитие на тези три елемента от капацитета на прокуратурата са:

1. Задълбочено познаване на съществуващите корупционни практики и, съответно, на механизмите за ефективното им противодействие.
2. Повишаване на разкриваемостта на корупционните престъпления.
3. Повишаване на ефективността при събиране и представяне на годни доказателства в съда.
4. Осъществяване на ефективно наказателно преследване на извършителите на корупционни престъпления.
5. Изработване на количествени индикатори за оценка на противодействието на корупцията от страна на прокуратурата.

#### V. ЦЕЛЕВИ ГРУПИ

Стратегията е насочена към три основни целеви групи:

- прокурори от окръжни прокуратури;
- апелативни прокурори;
- прокурори от Главна прокуратура/Върховна касационна прокуратура.

#### VI. ПРИОРИТЕТИ

**Основните приоритети на стратегията са повишаването на административния, функционалния и информационния капацитет на прокуратурата за противодействие на корупцията.** Посочените три аспекта на този капацитет следва да бъдат разглеждани и да се намират в непосредствена и постоянна взаимовръзка, тъй като те, в своята цялост и взаимодействие, формират общия институционален капацитет на прокуратурата.

Развитието на административния капацитет е свързано с разгръщането на капацитета на всички звена от прокуратурата за прилагане на националното законодателство и достиженията на европейското право. Укрепването на

административния капацитет следва да доведе до по-голяма ефективност при разследването на корупционни престъпления. В тази насока основните дейности са свързани с:

- ефективна организация на дейността на различните звена на институцията;
- специализация в работата по противодействие на корупцията;
- повишаване на квалификацията на прокурорите.

Функционалният капацитет следва да бъде развиван в насока, която позволява организационния капацитет да се мобилизира, така че да бъдат реализирани в максимална степен съществуващите законови правомощия на прокуратурата за противодействие на корупцията в страната. Развитието на функционалния капацитет предполага укрепване на вътрешно-ведомствените връзки и междуинституционалните връзки с оглед успешното справяне с корупцията вътре и извън системата на прокуратурата.

Информационният капацитет следва да бъде развиван в две основни насоки. От една страна, информираност на прокурорите за най-новите корупционни престъпления и на съответните механизми за тяхното разследване и, от друга, предоставяне на информация за дейността на прокуратурата по отношение на конкретни разследвания на корупция. В рамките на първото направление за развитието на информационния капацитет на прокуратурата следва да се реализират дейности в три основни насоки:

- техническа обезпеченост със съвременни информационни продукти и средства, позволяващи бърз и ефективен достъп до информация в системата на прокуратурата, както и достъп до информационните системи на държавните институции, работещи по противодействие на престъпността;
- достъп до актуални информационни бази данни, съдържащи регламентация на механизми за противодействие на корупцията в чуждестранно и международно законодателство, анализи и експертни оценки;
- ефективна комуникация с институции от законодателната и изпълнителната власт, медии, международни и български неправителствени организации.

Изключително съществен аспект в областта на информационната политика на прокуратурата е свързан с постигането на по-голяма прозрачност в дейността на прокурорите и по-ефективна комуникация с медиите, националните институции и гражданското общество. Комуникацията следва да бъде реализирана в съответствие със стандартите и критериите за прозрачност и отчетност, като се вземе предвид изискването предоставянето на информация да не попречи на ефективността на разследването. В тази връзка в рамките на проекта “Укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България” е разработено предложение за Комуникационна стратегия на Прокуратурата на Република България, което дава детайлно описание на целите, основните насоки и дейности за повишаване на комуникационния капацитет на наказателната институция.

## VII. ДЕЙНОСТИ ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ЦЕЛИТЕ И ПРИОРИТЕТИТЕ

За да бъде успешно реализирана дейността по противодействие на корупцията в страната е необходимо да се реализират дейности в няколко основни насоки. В

рамките на настоящата стратегия те са систематизирани в две основни линии на действие. Първата от тях, формулирана като **“Дейности в системата на прокуратурата”**, зависи пряко от организацията на работа в системата на самата прокуратура. Втората – **“Взаимодействие в борбата срещу корупцията между прокуратурата и други институции”**, се отнася до връзките на наказателната институция с другите институции и активната роля, която прокуратурата може да играе в този процес. Същевременно, следва да се отчете, че съществуват редица фактори на средата, които не биха могли да бъдат предмет на активно влияние от страна на прокуратурата и, съответно, не могат да бъдат предмет на дефиниране в настоящата стратегия.

## **1. В системата на прокуратурата**

В рамките на системата на прокуратурата усилията следва да бъдат фокусирани на три основни нива:

- окръжни прокуратури;
- апелативни прокуратури;
- Върховна касационна прокуратура.

Разгледани на тези три нива, необходимите основни насоки на дейност следва да бъдат реализирани в следните направления:

1. Подкрепа на процеса на специализация на прокурорите при разследване на корупционни престъпления, включваща повишаване на квалификацията на прокурорите, както и изработването и прилагането на методически указания.
2. Създаване на организационни предпоставки за осъществяване на по-ефективна работа на прокурорите.
3. Създаване на материално-технически условия за осъществяване на по-ефективна работа на прокурорите.

### **1.1. Специализация на прокурори**

Специализацията на прокурорите в дейността по разследване на корупционни престъпления е един от най-актуалните подходи, който се реализира с успех в редица европейски страни. Прокуратурата на Република България е предприела организационни мерки в тази насока и тя следва да продължи работата в това направление посредством:

- 1.1.1. Обучение и повишаване на квалификацията на прокурорите;
- 1.1.2. Изготвяне на методически указания за работа (в това число и прилагане на нови техники за разследване) за:

#### ***A) Окръжни прокуратури***

Дейността по изготвянето и реализирането на методическите указания следва да продължи в следните насоки:

- провеждане на проверки по образуваните преписки за корупционни престъпления;
- провеждане на предварителното разследване по следствени дела за

извършени корупционни престъпления по чл. 201-205, чл. 219, чл. 220, чл. 224, чл. 228, чл. 242, ал. 3 чл. 257, чл. 282, чл. 282 а, чл. 283, чл. 289, чл. 301 – 307 а и чл. 387 от НК;

- вземане на специален отчет на всички следствени дела за извършени корупционни престъпления.

В рамките на последната точка е заложено изискването за осъществяване на контрол върху работата на прокурорите по изпълнението, в това число, вземането на специален отчет на всички дела за извършени корупционни престъпления и извършване на задължителна служебна проверка за отказ от разследване. Настоящата стратегия визира преди всичко укрепването и усъвършенстването на вече съществуващ механизъм, който е създаден съгласно Инструкцията, подписана между прокуратурата, следствието и МВР. Следва да се отбележи, че в първоинстанционните, апелативните прокуратури и във Върховната касационна прокуратура корупционните дела се водят на специален отчет.

#### *Б) Апелативни прокуратури*

**Дейността по изготвянето и реализирането на методическите указания следва да продължи в следните насоки:**

- вземане на специален отчет на всички следствени дела за извършени корупционни престъпления;
- извършване на задължителна служебна проверка на постановленията за отказ от образуване на досъдебно производство и на прекратяване на наказателните производства за корупционни престъпления.

Следва да се отбележи, че с оглед на финансовите ресурси и щатния състав на институцията на този етап не е възможно да бъдат създадени обособени отдели, специализирани в работата по разследване на корупционни престъпления. В средносрочна перспектива, обаче, изграждането на специализирани отдели в рамките на прокуратурите на втора инстанция би могло да бъде една от насоките за продължаване процеса на специализация за противодействие на престъпления като корупция, организирана престъпност, икономически престъпления и други.

#### *В) Върховна касационна прокуратура*

Към Върховната касационна прокуратура вече са създадени специализирани отдели за работа по специфични измерения на престъпността, които представляват сериозен обществен проблем и се намират във фокуса на вниманието на обществото и, в частност, на прокуратурата. Същевременно, следва да се отчете, че с оглед на сложността на част от престъпленията непрекъснато съществува преливане на разследванията, преписките и делата между създадените отдели. В тази насока е необходимо да се предприемат действия в следните насоки:

- подобряване на механизмите на взаимодействие между специализираните отдели с цел осигуряването на бързо и качествено разследване;
- укрепване на специализирания отдел за борба с корупцията;
- разработване на методически указания за работа на по-долустоящите прокуратури по преписки и дела за извършени корупционни престъпления;
- вземане на специален отчет на всички следствени дела за извършени

корупционни престъпления, осъществяване на контрол по изпълнението на методическите указания;

- извършване на задължителна служебна проверка на постановленията, с които се потвърждават постановленията за отказ от образуване на досъдебно производство и на прекратяване на наказателните производства за корупционни престъпления;
- внедряване на автоматизирани компютърни системи за обработка и проследяване хода на процесуалните действия при разследване на корупционни престъпления, създаване на интегрирана база данни, обхващаща всички сигнали за корупционни престъпления на национално равнище.

Следва да се отбележи, че последното направление е съществена предпоставка за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията. Към настоящия етап първоначалната организация на такава база от данни при Върховна касационна прокуратура е създадена и в нея се съдържа информация за всички сигнали за образувани проверки и производства. В перспектива обхватът на информацията в базата данни ще бъде резултат както от дейността на прокуратурите в страната, така и от взаимодействието с междуведомствената Комисия за координация на работата по борбата с корупцията към Министерския съвет.

Важна част от развитието на капацитета на прокуратурата за противодействие на престъпността и, в частност, на корупционната престъпност, е мобилизирането на експертния потенциал на специалистите в областта на наказателното и наказателно-процесуалното право. Една от възможните и полезни стъпки в тази насока би било възстановяването на работата на **Съвета по криминологични изследвания** като орган, който подпомага непосредствено работата на прокуратурата. Тази институция има стратегическо значение за повишаването на ефективността на прокуратурата при противодействието на корупцията и организираната престъпност. От една страна, експертният анализ и оценка на установените тенденции биха имали неопределимо значение за всекидневната работа на прокуратурата. От друга страна, целенасоченото изследователско и експертно усилие, насочено към изграждането на обвинението по дела за организирана престъпност и корупция, ще подпомага процеса на изработване на анализи и стратегии за основните насоки, в които е необходимо да се фокусира дейността на прокуратурата.

## **2. Взаимодействие в борбата срещу корупцията между прокуратурата и други институции**

### **2.1. Взаимодействие със създадените специализирани звена в законодателната, изпълнителната и съдебната власт:**

- Комисия за борба с корупцията към Народното събрание;
- Комисия за координация на работата по борба с корупцията към Министерския съвет;
- Комисията за борба с корупцията към Висшия съдебен съвет;
- съответните служби на Министерство на правосъдието, Министерство на

вътрешните работи, Министерство на финансите и Сметната палата.

**На първо място**, взаимодействието следва да се реализира чрез създаването на **нормативни предпоставки** за работа по противодействие на корупционни престъпления. В тази връзка следва да се подчертае, че до този етап прокуратурата е подписала споразумения и е установила взаимодействие в борбата с корупцията със специализираната парламентарна комисия към Народното събрание, съответните служби към Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Министерство на финансите и Сметната палата. Обхватът на сътрудничеството би могъл да се разшири, като във връзка с пресичане на престъпната дейност с източване на ДДС се установят по-добри контакти и с данъчните органи – Главна данъчна инспекция и Национална служба за борба с организираната престъпност.

**На второ място** е необходимо да се предприемат организационни мерки за **изграждане на съвместни екипи от специалисти** по финансово, данъчно, банково дело, митници и информационни технологии. В последните години формите на корупционна престъпност стават все по-разнообразни, а техниките за тяхното прикриване все повече се усъвършенстват. Това на свой ред поставя изискването за мобилизиране на усилията на правоохранителните институции и осъществяването на директна връзка между правоохранителните органи на съдебната власт, данъчните, граничните и митническите служби, както и за засилване на международното сътрудничество.

**На трето място** е необходимо да продължи дейността по създаването на **интегрирани информационни системи**, които да позволят осъществяването на непосредствена и директна връзка между правоохранителните органи, съдебната власт, данъчните и митническите служби. Това ще установи по-бърз и ефективен процес на установяване на закононарушенията. Добър пример в тази насока е взаимодействието с междуведомствената Комисия за координация на работата по борбата с корупцията към Министерския съвет по поддържане на интегрирана база данни със сигнали за корупционни престъпления на национално ниво, както и определянето на постоянни лица за контакт между институциите, ангажирани в противодействие на корупцията.

## 2.2. Експертно взаимодействие с комисиите на Народното събрание

Една от най-важните предпоставки за ефективна борбата срещу корупцията е съществуването на адекватна нормативна база, позволяваща бързо и качествено разследване на корупционни престъпления. В тази връзка прокуратурата следва да установи и развие механизъм за сътрудничество със законодателната власт в процеса на подготовка и реализиране на законодателни инициативи. Усилията следва да бъдат съсредоточени към сътрудничество на експертно ниво с експертите в парламентарните комисии, подготвящи законодателните промени.

В резултат на социологическите и правни изследвания, реализирани в рамките на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията” бяха идентифицирани дефицити в няколко основни области на българското законодателство. За преодоляването им би следвало да бъдат предприети

законодателни инициативи с цел:

- създаване на предпоставки за бързо и качествено разследване на корупционни престъпления (подобрения в законодателството относно използването на специалните разузнавателни средства, въвеждане на института на агента под прикритие, контролирана пратка);
- унифициране режима на корупционните престъпления в държавния и в частния сектор;
- изчерпателно регламентиране на процедурите, реда за провеждането им, необходимата документация, компетентните органи и правомощията при разпореждане с държавно, общинско имущество, провеждане на приватизационни процедури, процедури по възлагане на обществени поръчки, административно обслужване и други;
- ограничаване на процесуалните възможности за обжалване на актовете на органите на досъдебното производство.

### **2.3. Взаимодействие с Министерство на правосъдието. Сътрудничество с другите институции на изпълнителната власт**

Особено важно направление в дейността по противодействие и превенция на корупцията следва да бъде поддържането на ефективно сътрудничество с Министерство на правосъдието. То следва да се реализира в следните направления:

- сътрудничество с Инспектората към Министерство на правосъдието при противодействие на корупцията в съответствие с контролните функции, които той упражнява;
- сътрудничество с Министерство на правосъдието при подготовка и осъществяване на законодателни инициативи.
- сътрудничество с институции от изпълнителната власт при разработването на инициативи за законодателни промени. В тази насока биха могли да се инициират поредици от работни семинари, експертни срещи, дискусии, в рамките на които да бъдат обсъждани и формулирани препоръки за законодателни промени. Също така, биха могли да бъдат изградени междуведомствени експертни органи от специалисти по финансово, данъчно, банково дело, митници, офицери за връзка от службите, които са ангажирани при извършването на проверките.

### **2.4. Сътрудничество с Националния институт по правосъдие**

Основните насоки при сътрудничеството с Националния институт по правосъдието следва да се реализират с цел:

- повишаване квалификацията на прокурорите;
- разработване на анализи, стратегии и подходи за повишаване на ефективността, качеството и бързината на разследването на корупционната престъпност.

### **2.5. Международно сътрудничество**



Структурата и динамиката на престъпността в съвременния свят, в това число и на корупционната престъпност, бележи значително развитие при условията на усложняване на престъпните деяния и разнообразяване на техните форми. Засилва се влиянието на организирани престъпни групи, които имат силно влияние върху управлението на множество области на обществения живот, нарастващ професионализъм при извършване на престъпления и действие, надхвърлящо периметъра на териториалните граници на отделните държави. Това налага както ангажиране усилията на международната общност за ефективно провеждане на превенция на престъпността, така и установяване на по-тясно международно сътрудничество между националните институции за реализиране на конкретни стъпки за борба с нея. В този контекст двете най-важни направления на дейност следва да бъдат:

- възприемане на опита на страните от Европейския съюз за повишаване на общия административен капацитет за борба с корупцията. В тази насока приоритетни дейности са: създаване на система за обмен на опит, обмен на информация, работа на екипен принцип и други;
- обмен на информация и опит относно добри практики и ефективни механизми за борба с корупцията, прилагани в другите страни с цел повишаване институционалния капацитет на прокуратурата. В тази насока особено ценни могат да бъдат: нови способи за събиране на доказателства и свидетелски показания, връчване на съдебни документи, извършване на претърсвания и изземвания, предоставяне на информация и експертни заключения, предоставяне на оригинални и заверени копия на документи и други;
- осигуряване на легализирани преводи на международните документи по противодействие на корупцията, на които прокурорите могат да се позовават в своята непосредствена работа по корупционни казуси.

## **2.6. Сътрудничество с неправителствените организации**

При осъществяване на дейността си по противодействие на корупцията и организираната престъпност прокуратурата следва да търси активната подкрепа и сътрудничество с организациите на гражданското общество. Неправителствените организации разполагат с определен експертен потенциал, който би могъл да бъде по-ефективно реализиран в областта по противодействие на корупцията и организираната престъпност. Гражданските организации имат възможността да играят ролята на наблюдател, който мониторира и оценява работата на държавните институции с оглед на необходимата прозрачност, ефективност, защита на обществения интерес. Също така, те разполагат със сериозен потенциал за мобилизация при реализиране на кампании в защита на обществения интерес и интересите на различни обществени групи. В тази насока следва да бъде установено, поддържано и разширявано сътрудничеството с:

- български и международни неправителствени организации, специализирани в осъществяването на инициативи за противодействие на престъпността и, в частност, на корупцията;
- български и международни неправителствени организации и сдружения на юристи;

- неправителствени организации на граждани, които търсят сътрудничество и подкрепа при защита на накърнени права и интереси, асоциации на бизнеса и други.

### **2.7. Сътрудничество с медиите**

В съвременното информационно общество сътрудничеството с медиите е една от приоритетните области, в които трябва да работи всяка обществено отговорна институция. Прокуратурата, като институцията, призвана да изпълнява тежката и отговорна функция да защитава правовия ред в страната, трябва активно да работи за поддържане на тясно сътрудничество с медиите поради две съществени предпоставки. От една страна, медиите са един от най-бързите източници на информация относно подготвяни и осъществявани корупционни престъпления. Достигането до актуална информация и разкриването на престъпленията пред по-широка аудитория е едно от най-големите професионални предизвикателства за всеки журналист. Поддържането на работен контакт между прокурорите и разследващите журналисти е канал за получаване на допълнителна информация за прокуратурата. От друга страна, именно медиите са тези, които биха могли да направят обществено достояние резултатите от работата на прокуратурата.

Основните аспекти на сътрудничеството с медиите са включени в комуникационна стратегия на прокуратурата, разработена от експертна група в рамките на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” – “Укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията в България”.

## Комуникационна стратегия на прокуратурата на Република България\*

### I. ВЪВЕДЕНИЕ

Изследванията на общественото мнение, проведени през последните години от социологически агенции и авторитетни неправителствени организации показват, че отношението към съдебната система като цяло и към хода на съдебната реформа в частност се формира най-често на базата на информацията и коментарите, публикувани в националните медии. Контекстът, в който се коментират и представят отделни елементи и инициативи в хода на съдебната реформа, обаче, продължава да е доминиран от въпросите на актуалната политическа ситуация. Един от най-съществените изводи от изследванията на правното съзнание на българското общество<sup>1</sup> е ниското равнище на правна култура и относително високите стойности на недоверие в обективността и безпристрастността на българската съдебна система. От една страна, общественото мнение не е добре информирано за трудностите и принципите на реформата, а от друга – отношението към нормите и правовия ред остава твърде проблематично. Причините за това не могат да бъдат търсени единствено и само по посока на ниското равнище на информираност или изцяло да бъдат приписани на социалната дезинтеграция и апатия.

Контекстът, в който се формират масовите нагласи към съдебната система е доминиран от негативната оценка за резултатите от прехода на българското общество към представителна демокрация и пазарна икономика. Мнозинството от българските граждани възприемат прехода като социално несправедлив, тъй като очакванията им за промяна са компрометирани. Именно затова, в годишното изследване на международната асоциация Transparency International за 2003 година почти 20% от пълнолетното българско население са посочили корупцията в съдебната система като почти толкова сериозен проблем, колкото и политическата корупция<sup>2</sup>. Разбирането за несправедливостта на прехода се концентрира около принципа за равенството на гражданите пред закона. Може би най-често споделяният мотив за това отношение е липсата на успешно съдебно преследване срещу онези, които те определят като виновни за случилото се през изминалите години. Забавянето и отлагането на законовата санкция все по-често се възприема като практически отказ от правосъдие, а това на свой ред демотивира гражданската подкрепа за реформите.

---

\* Стратегията е представена от д-р Антоний Гълъбов, социолог в Института по социология към БАН, член на експертната група по изработване на стратегията.

<sup>1</sup> Проучванията са реализирани от Националния център за изучаване на общественото мнение при Народното събрание на Република България в периода от 1999 година до 2003 година като ежегодно, представително за пълнолетното население на страната социологическо изследване на правното съзнание.

<sup>2</sup> *Световен корупционен барометър*, Transparency International, юли 2003.

Масовите обществени представи за корупцията бяха формирани в условията на базисни социални трансформации, засягащи в най-съществената си част промени в отношенията на собственост и достъпа до властови ресурси. Изследванията на общественото мнение, реализирани през последните няколко години показват, че корупцията все по-често се възприема не като самостоятелен и специфичен проблем, а като обобщаващо понятие, като всеобщо обяснение за всички социални проблеми в българското общество. Липсата на яснота и отчетливост в обществените представи за корупцията позволява, от една страна, с нея да бъдат описвани изключително широк кръг от действия и явления, а от друга – ограничава единствено до нейното проявление обясненията за почти всички негативни процеси и тенденции в обществото. Наред с това, социологическите изследвания показват високата устойчивост на масовата нагласа, че корупцията е морално осъдителна, но социално ефективна и рядко наказуема социална практика за достигане до дефицитни ресурси и властови позиции. Тази нагласа компрометира гражданската съпротива и ограничава подкрепата за усилията на институциите, които се борят срещу корупцията и организираната престъпност.

Описаните дотук нагласи формират репресивни обществени очаквания, изразяващи се в призови за все по-драстични наказателни мерки, за незабавни и радикални санкции, а това на свой ред определя социалната атмосфера на търсене на възмездие на всяка цена, което противоречи на принципите на съвременния наказателен процес. Нараства относителният дял на гражданите, които смятат че всяко дело трябва да завърши с осъдителна присъда, дори и с риск от съдебна грешка. Все повече хора изразяват одобрението си за относително ограничаване на правата на гражданите в името на ефективното противодействие на престъпността и корупцията. Все по-често общественият натиск за бързо и сурово наказание влиза в разрез с процесуалните изисквания и норми, а това на свой ред задълбочава общественото недоверие към способността на българската съдебна система да въздава справедливост и да гарантира правата на гражданите. Популистките призови в тази посока допълнително затрудняват процеса на консолидиране на обществена подкрепа и доверие във върховенството на закона, а всичко това задълбочава проблемите, пред които се изправя съдебната реформа.

Прокуратурата като представител на държавата и блюстител на законността е една от институциите, които понасят най-остро негативите от формираните обществени нагласи и оценки. Именно към нея са насочени в най-голяма степен очакванията за бързо и категорично доказване на вината, за своевременно и авторитетно отстояване на тезата на обвинението в защита на обществения интерес. Поради това, настоящата комуникационна стратегия се различава съществено от традиционния формат на подобен род документи, организиращи и ориентирани усилията на различни субекти в рамките на институционалната публична комуникация.

Комуникационната стратегия на прокуратурата е насочена не само към подобряване на диалога между прокуратурата и медиите. Следва да се подчертае, че дори традиционният институционален PR, реализиран като професионална практика, никога не се свежда единствено и само до подобряване на медийния образ на една институция. Разбирана като многоцелева социална технология, практиката на публичната комуникация следва определени стандарти и налага

идентифицирането на приоритетни и нови целеви аудитории, чрез които институцията би могла да постигне своите цели и да гарантира обществено внимание и подкрепа за своята дейност.

В същото време, ефективната публична комуникация за дейността на прокуратурата и принципите на наказателния процес формира подходяща среда за ефективна превенция на корупционните престъпления. Най-същественят проблем в тази насока е формиращото се съзнание за безнаказаност и прокорупционната нагласа, която характеризира отношението към закона и институциите в масовото съзнание. Всяко съмнение в независимостта, професионализма и ефективността на наказателното преследване повишава риска от разрастване на практиката на корупционното престъпление. На свой ред, повишаването на правната култура на гражданите и създаването на яснота относно конкретните форми на съществуване и проявление на корупцията има възпиращ ефект по отношение на престъпното действие и повишава готовността на гражданите да определят и да се противопоставят ефективно на прокорупционен натиск.

От тази гледна точка, настоящата комуникационна стратегия си поставя за цел очертаването на много по-амбициозни задачи в средносрочен план и мобилизирането на специфични комуникативни средства за постигането на трайни промени в доминиращите обществени нагласи, които на свой ред да доведат до формирането на гражданска подкрепа и повишаване на авторитета на прокуратурата като част от съдебната система. Очевидно е, че без качествена промяна в обществените нагласи и готовността на гражданите да подкрепят усилията на прокуратурата и институциите на изпълнителната власт в борбата им срещу организираната престъпност и корупцията, крайните цели на съдебната реформа у нас не биха могли да бъдат постигнати.

## **II. ПРИНЦИПИ**

### **Прозрачност, отчетност и публичност в дейността на прокуратурата**

Спецификата на прокуратурата като институцията, която има правомощията да привлича към отговорност извършилите престъпления лица и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, определя границите, в които трябва да бъде възприеман всеобщия принцип за прозрачност, отчетност и публичност в нейните действия. Прозрачността и отчетността следва да се интерпретират в контекста на постигането и утвърждаването на определен информационен стандарт, който не подлага на съмнение ефективността в работата прокуратурата и в същото време удовлетворява обществената потребност от публичност в дейността на институциите, гарантиращи справедливостта и равенството на всички граждани пред закона.

### **Защита на правовия ред, обществения интерес и правата на гражданите**

В своята дейност прокуратурата отстоява обществения интерес и същевременно защитава правата на гражданите. Двойнствената ѝ роля като блюстител на закона и в същото време, като субект, който чрез действията си позволява гарантирането на гражданските права във всяка фаза на

наказателното преследване, определя възможностите и необходимостта от промяна на нейния публичен образ в съвременния наказателен процес. Прокуратурата, в сътрудничество с МВР, следствените органи и останалите институции на държавното управление и гражданското общество, може да гарантира обществения интерес при противодействието на корупцията и организираната престъпност. Именно затова, повишаването на нейния авторитет и общественото доверие към нейния капацитет за противодействие на корупцията представлява най-съществената гаранция за ефективно ограничаване на обхвата и разрушителното действие на корупционните престъпления.

### **Независимост и устойчивост**

Ефективна гаранция за независимостта на прокуратурата е стриктното спазване на закона. Само по този начин може да бъде неутрализиран всеки опит за оказване на неправомерно въздействие върху държавното обвинение. В същото време, стриктното спазване на закона предполага наличието на гаранции за необвързаност и политическа независимост на всеки прокурор. Наличието на зависимост от каквато и да било друга воля или интерес компрометира стриктното спазване и приложение на закона, който на свой ред гарантира независимостта на обвинението. Само при удовлетворяването на тези две взаимосвързани условия могат да се създадат необходимите устойчивост и гаранции за справедливостта и неотменимостта на наказателния процес, които на свой ред гарантират трайно обществено доверие и авторитет.

### **Специализация, концентрация и партньорство**

В практиката си на противодействие срещу корупцията и организираната престъпност прокуратурата все повече се доближава до разбирането за необходимостта от постигането на по-висока специализация и концентрация на експертния си капацитет. Сложният и комплексен характер на този вид престъпления, както и повишените обществени очаквания за бърз и справедлив наказателен процес във все по-голяма степен налагат изграждането на нови модели на специализирани звена за противодействие на корупцията, които да работят в добра координация с всички разследващи органи. Утвърждаването на подобен модел на партньорство все повече се превръща в гаранция за качествена промяна в общественото доверие и готовност за практическа подкрепа в дейността на правоохранителните и правоприлагащите органи.

## **III. ЦЕЛИ**

Основните цели на Комуникационната стратегия на прокуратурата са:

- подобряване на комуникацията с всички останали органи от системата на държавното управление, организациите на гражданското общество и медиите;
- повишаване на прозрачността в работата на прокуратурата, в съответствие с изискванията на закона;
- изграждане на доверие, авторитет и международно признание;
- консолидиране на обществена подкрепа за дейността на прокуратурата.

#### IV. ПРИОРИТЕТИ

1. Повишаване на правната култура и информираност на гражданите за ролята на прокуратурата в наказателния процес и възможностите ѝ за ефективно противодействие на корупционните престъпления и организираната престъпност.
2. Изграждане на единен информационен стандарт в диалога между прокуратурата, останалите държавни институции, структурите на гражданското общество и медиите.
3. Формиране на реалистични обществени представи за ефективността на прокурорската дейност, провеждана при специализация и ефективно взаимодействие между органите на досъдебното производство и изпълнителната власт.
4. Изграждане на компетентни обществени представи за ролята на прокуратурата в хода на съдебната реформа и процеса на конструиране на единното европейско правно пространство.
5. Създаване на устойчиви модели за професионална кариера и авторитет, съобразно професионалните и етичните стандарти, възприети в етичния кодекс на прокурорите.

#### V. ЦЕЛЕВИ АУДИТОРИИ

Постигането на конкретните цели на настоящата стратегия зависи от планирането на обхвата и характера на основните послания, които ще бъдат отправяни към приоритетните и кореспондентни целеви аудитории. Промените в съществуващите масови обществени нагласи налагат избор на стратегия за индиректен достъп до различни целеви аудитории. Насочената комуникация, която би могла да формира устойчиви представи и критерии за оценка сред представителите на приоритетните целеви аудитории, гарантира в много по-голяма степен постигането на крайните цели. Именно затова, за да бъде постигната трайна промяна в масовите нагласи е необходимо усилията да бъдат концентрирани към гарантирането на ефективна комуникация с целеви аудитории, които имат характера на референтни групи по отношение на значителни групи от населението.

За постигане целите на Комуникационна стратегия тези групи могат да бъдат представени по следния начин:

- национални, регионални и местни медии, съдебни репортери, включително и техните професионални сдружения;
- неправителствени организации, ангажирани с предоставянето на информация, организирането на различни форми на гражданско образование, отстояващи достъпа до информация и други;
- правните факултети на публични и частни висши учебни заведения, студенти по право, както и докторанти, специализиращи в областта на наказателното право и процес;
- бизнес-сдружения и асоциации;
- европейски правни институти в страната и чужбина;
- български и чуждестранни професионални асоциации и организации.

Чрез всяка една от тези референтни цели аудитории ефективно могат да бъдат комуникирани различни части от общите послания на настоящата стратегия. Работата с всяка от тези аудитории предполага разработването и приложението на самостоятелна програма, която да гарантира индивидуализацията на подхода и, в същото време, координираността на усилията за постигане на крайните цели.

## **VI. МЕТОДИ И СРЕДСТВА ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА**

### **Съвет за криминологически изследвания**

Постигането на целите на настоящата стратегия изисква формирането на допълнителен капацитет в съществуващите структури. На първо място, успешната реализация на стратегията налага възстановяването на експертния орган на прокуратурата – Съвета за криминологически изследвания при Върховна касационна прокуратура. Тази институция има стратегическо значение за повишаването на ефективността на прокуратурата в противодействието на корупцията и организираната престъпност. От една страна, експертният анализ и оценката на установените тенденции има неопределимо значение за всекидневната работа на прокуратурата. От друга страна, целенасоченото изследователско и експертно усилие, насочено към изграждането на обвинението по дела за организирана престъпност и корупция, подпомага формирането на устойчиви стратегически насоки в практиката на обвинението.

Едновременно с това, експертният капацитет на подобно звено може да бъде насочен и към подобряването на публичната комуникация на прокуратурата. В него може да бъде провеждано наблюдение и да бъдат подготвени оперативни анализи за трудностите в комуникацията на прокуратурата, както и да бъдат моделирани нови средства и подходи за мобилизиране на гражданска подкрепа. Практиката на свой ред, ще породи реални възможности за адекватна оценка на ситуацията и адекватни отговори на обществения интерес. В този смисъл, съществена част от задачите по организирането, управлението и оценката на ефективността на настоящата комуникационна стратегия биха могли да бъдат поверени именно на Съвета за криминологически изследвания към Върховна касационна прокуратура.

### **Говорители на прокуратурата**

Укрепването на капацитета на прокуратурата за постигането на качествена промяна в социалната среда, в която реализира мисията си, предполага и повишаване на професионалната подготовка и възможностите за ефективна комуникация, с които разполагат в момента говорителите на прокуратурата. Статутът на говорителя на прокуратурата би могъл да бъде трансформиран и да прерасне в информационна служба, която да разполага с възможности за съхранение и подготовка на информация, която би могла да бъде предоставяна периодично на обществеността и медиите, според предварително уточнен информационен стандарт. Следва да се отбележи, че към Главна прокуратура вече е създадена и функционира такава пресслужба. Усилията в тази насока би следвало да бъдат продължени, като съществуващата служба продължи да



възприема модерни практики и подходи за комуникация с медиите и обществото. Също така би следвало да продължат усилията по създаване на такива звена към апелативните и окръжни прокуратури в страната.

Добър пример в тази насока даде приложението на проекта “Пресслужбата” на неправителствената организация “Правна инициатива за образование и развитие”. В резултат от съвместните усилия на представители на съда, журналисти, експерти по публична комуникация и широк кръг от юристи, бяха подготвени няколко говорители, които успешно координират публичната информация за дейността на съда и подпомагат журналистите в подготовката на техните материали по дела с висок обществен интерес.

Практиката, при която говорителите на прокуратурата са в същото време и действащи прокурори, има както своите предимства, така и се нуждае от по-нататъшно развитие и усъвършенстване. Основното предимство на съществуващата в момента практика се съдържа в компетентността на говорителите. Без съмнение, най-компетентен по отношение на дейността на прокуратурата е действащият прокурор. В същото време, при ограничения по брой състав на окръжните прокуратури, поемането на ангажиментите, свързани с работата на говорител на прокуратурата, ограничават времето за професионална подготовка и работа на прокурора. Готовността, с която говорителите на прокуратурата откликват на журналистическия интерес, често ги поставя пред необходимостта да събират широк кръг от информация, да формират специални комуникационни умения и да градят институционален образ, без в същото време да разполагат с необходимата информационна база.

Настоящата комуникационна стратегия предлага постепенната професионализация на говорителите на прокуратурата и обособяването им в пресслужби при окръжните и апелативни прокуратури, които да разполагат с необходимия капацитет за ефективна комуникация с медиите и обществеността. На следващ етап, би могло да бъде установено взаимодействие между Съвета за криминологически изследвания и създадените пресслужби, при което Съветът разработва стратегии за комуникация, а говорителите на прокуратурата реализират в практически план инициативи, свързани с повишаването на прозрачността, публичността и ефективността на публичната комуникация.

### **Информационен стандарт**

Журналистическият и общественият интерес към дейността на прокуратурата имат много сходни черти, но те се различават в някои съществени детайли. Журналистическият интерес най-често е съсредоточен към конкретни елементи от хода на предварителното разследване или към тезата на обвинението. Юридическата подготовка и дългогодишната практика на някои от журналистите, насочват тяхното внимание към отделни елементи на ситуацията, които не винаги представляват публичен интерес. От друга страна, в случаите когато не е налице необходимата юридическа подготовка, преобладаващата част от вниманието на медиите е концентрирано върху обществената значимост и опасност на извършените деяния, а това на свой ред често води до представянето на тезата на обвинението като недостатъчно силна и категорична. В търсене на скандала, понякога медиите формират

предварително негативна оценка към качеството на обвинението, още повече, когато делото е отложено или върнато за допълнително разследване.

Поради тази причина, медийното внимание към работата на прокуратурата, особено по дела със значим обществен интерес, налага установяването на определен информационен стандарт. Този информационен стандарт следва да включва предоставянето на информация, оценки и анализи чрез прилагането на комбинация от регулярни и самостоятелни информационни събития. Най-общата рамка на подобен информационен стандарт би могла да включва следните информационни събития:

- периодично представяне на информация за медиите;
- регулярно публикуване на специализирана информация, обобщения и анализи;
- доклад на Главния прокурор на Републиката;
- научни конференции, международни правни форуми с българско домакинство и други.

Наред с това, при стриктно спазване на този информационен стандарт, всяко самостоятелно информационно събитие би могло да разчита на значително по-голямо и по-добре подготвено обществено внимание. То, на свой ред се различава от обхвата и характера на информацията, към които най-често се стремят медиите. Ако за медиите е важно дали обвинението е постигнало целите си и дали съдът е уважил аргументите на прокуратурата, то общественият интерес има много по-широк формат.

Актуалните обществени нагласи, които доминират в публичното пространство, са преди всичко репресивни по своя характер. От тази гледна точка се възприема за нормално определянето на тежко наказание, което не предполага възможност за обжалване. Съществуващата в момента правна култура у нас формира повишени обществени очаквания за незабавно и категорично възмездие, без да възприема обвиняемия като невинен до окончателното произнасяне на решението на съда с влязла в сила присъда. Тази масова нагласа поставя прокуратурата в критична позиция. Ако публичното представяне на конкретния случай чрез медиите не е последвано и от обявяването на категорично решение на съда с налагане на строго наказание, позицията на прокуратурата се възприема като колеблива и несигурна, а това на свой ред води до негативна обществена оценка, вписваща се почти напълно в представата за корумпираност и зависимост на прокурора.

В редица случаи медийната среда оказва силен ефект върху общественото мнение чрез публикуването на множество негативни сигнали за незавършени, отложени и върнати за допълнително разглеждане дела по случаи, които според тях са обществено значими. Отвъд определена граница на общественото внимание, конкретната информация по всеки от тези случаи губи своето значение. Това, което формира трайна негативна нагласа към цялата съдебна система и, в частност към прокуратурата, е единствено и само “поредното разочарование”, което на свой ред форсира както репресивните очаквания, така и представата за зависимостта на органите на съдебната власт.

В тези условия ключово значение придобива готовността на прокуратурата да представя ефективно своята позиция и факторите, които определят дела на престъпленията, за които не са постановени присъди. В този контекст

прокуратурата следва да отправя ясно послание за своята роля в наказателния процес – от една страна, като защитник на обществените и държавен интерес и правата на жертвата и, наред с това, като гарант за спазването на закона. В настоящия период масовата представа за ролята на прокуратурата у нас остава неразбрана, обществените възприятия за справедливост и правосъдие вменяват много по-висока отговорност на прокуратурата, отколкото на всички останали звена в съдебната система. В същото време, ролята на адвокатурата е възприемана като защитна и в този смисъл, дори и когато става дума за защита на обвиняеми по тежки престъпления, много по-рядко е критикувана публично.

Българското общество се нуждае не само от повече информация, но и от повече коментари, от авторитетна и достоверна интерпретация на състоянието, тенденциите и необходимите промени в наказателното право и наказателния процес. Най-често излаганата в публичното пространство теза на прокуратурата, свързана с качеството на съществуващото законодателство, остава без видими последици, тъй като обществените очаквания са насочени към прокуратурата, а не в толкова голяма степен към законодателния орган. Подобен подход често се възприема като опит за прехвърляне на отговорността, а това води до ново снижаване на общественото доверие към дейността и авторитета на прокуратурата.

Преодоляването на тези сложни предизвикателства и промяната в доминиращия начин на интерпретация и коментар за дейността на прокуратурата изисква време и целенасочени усилия. Следването на единен информационен стандарт предполага както подобряване на комуникацията между прокуратурата и медиите, така и процес на изграждане и установяване на позитивен публичен образ, който би могъл да формира устойчиви обществени нагласи и реална гражданска подкрепа за успешното изпълнение на мисията на прокуратурата в противодействието на корупцията и организираната престъпност.

### **Информационни кампании**

Комуникационната стратегия на прокуратурата следва да се основава на реализирането на два типа информационни кампании.

#### *Проактивна информационна кампания*

Първият модел следва логиката на така наречената проактивна информационна кампания, при която институцията лансира теми и своята гледна точка към тях в зависимост от собствения си дневен ред. По този начин институцията има възможност да провокира публичен дебат по определени теми и да аргументира собствената си позиция, следвайки собствената логика на комуникационната си стратегия.

Пример за подобна кампания би могла да бъде обществена дискусия за ролята на прокуратурата в европейската практика. Общественото мнение за присъединяването на страната ни към Европейския съюз се отличава с относително ниско равнище на информираност и ниска “разделителна способност” по отношение на обхвата и характера на изискванията към България в сферата на съдебната практика. Начинът, по който най-често се коментират европейските

изисквания към съдебната реформа у нас, не позволява достатъчно ясно и конкретно да бъдат изяснени възможностите и отговорностите на прокуратурата в общото европейско пространство на правов ред и сигурност.

Друга възможна тема на подобна насочена, проактивна информационна кампания, би могла да бъде свързана с историята и традициите на българската прокуратура от създаването ѝ до днес. Акцент в подобна информационна кампания следва да бъде поставен върху значението на прокурорската практика в юридическата професия и авторитета на кариерата в рамките на прокуратурата. Голяма част от най-авторитетните и уважавани български юристи са работили в прокуратурата. Подобна информационна кампания би могла да бъде насочена към студентите и докторантите, към всички юристи, интересувачи се от историята и авторитета на институциите на съдебната система у нас, както и широката аудитория, която знае твърде малко за историята и традициите на прокуратурата. Подобен формат на класическа институционална кампания за формиране на публичен образ позволява да бъде изградена представата за авторитет и значение на институцията, като в крайна сметка подпомага общата ефективност на публичната комуникация.

#### *Информационни кампании с реактивен характер*

Вторият тип информационни кампании имат по-скоро реактивен характер и се вписват в общия модел на кризисен институционален PR. Основният принцип в кризисната публична комуникация е свързан с промяна в обема и динамиката на предоставяната информация. За разлика от корпоративния PR, институционалната публична комуникация винаги е свързана с начина, по който се дефинира и отстоява публичния интерес. Колкото по-сериозна е кризата, институцията трябва да бъде готова да представи на обществото адекватната информация съобразно законовите ограничения. В случая прокуратурата трябва да представи тезата на обвинението, за да бъде създадена обективна публична оценка за нейните действия.

Принципите на кризисната публична комуникация не се познават добре и не се прилагат широко в българската практика. Причините за това най-често са в липсата на необходимия експертен капацитет за оценка на кризата и за определяне на оптимални подходи за нейното овладяване. Затруднената институционална комуникация води до циклични кризи, които формират трайно негативни обществени нагласи по отношение на институцията. Определящо значение за ефективната комуникация в условия на криза имат няколко елемента от комуникационната стратегия. На първо място, става въпрос за *оценка на характера и обхвата на кризата*, в която се намира институционалната комуникация. От навременната и компетентна намеса в тази фаза на кризисния PR зависи по-нататъшното поведение на институцията и възможността за минимизиране на негативните ефекти от кризата.

Вторият задължителен елемент за ефективна комуникация в условията на криза е предварителното *определяне на компетентен и постоянен говорител* на институцията. Ако в началото на кризисната ситуация няма яснота кой ще води институционалната комуникация от самото ѝ начало, непрекъснатата смяна на говорители допълнително задълбочава негативния ефект на кризисната ситуация.

Едно от най-съществените доказателства за наличието на тежка криза за аудиторията е честата смяна на говорителите, отказът за предоставяне на информация, както и представянето на различни и често противоречиви позиции от страна на повече говорители. В конкретния случай това означава предварително да бъде изяснено:

- кой ще осъществява комуникацията с журналистите;
- кой ще осигурява връзката с останалите институции, ангажирани със случая;
- кой и как ще събира необходимата допълнителна информация, чрез която да бъде осигурявана официалната позиция на институцията.

Третият задължителен елемент от една ефективна кризисна комуникация е свързан с начина, по който ще бъде представена *официалната позиция на институцията*. Традиционно у нас се смята, че преодоляването на кризата може да бъде постигнато чрез пренасочването на общественото внимание към дейността, а понякога и отговорността на друга институция. Дори и тогава, когато за подобно действие има основания, ефективният институционален модел на публична комуникация не предполага прехвърлянето на отговорността или директното обвинение на друга институция. *Пренебрегването на този принцип често води до каскада от кризи, до проявление на "ефекта на доминото", като на всяко равнище негативната обществена оценка се задълбочава, а общият ефект е еднакво неприемлив за всички институции, засегнати от поредната криза.*

Окончателното приключване на кризата не трябва да бъде подценявано. Често се приема, че тя е отминала, а понякога дори се формира впечатлението, че критичната ситуация отминава "от само себе си". Начинът, по който една институция приема кризата в публичната си комуникация и средствата, чрез които излиза от нея, трябва да бъдат взаимно свързани. Отказът да се коментира отминалата криза не е добро решение. В хода на самата криза е необходимо да се достигне до приемливо за всички обяснение на причините, довели до кризата, а след нейния край да бъде демонстрирана готовност за превенция по отношение на други подобни ситуации. Разрушителният ефект на кризата продължава да действа докато институцията продължава да отклонява темата и демонстрира нежелание да я коментира. Именно затова, дори и когато подобно решение предизвиква напрежение в самата институция, причините, довели до кризата трябва, да бъдат коментирани в контекста на тяхното противодействие. Успешно завършената и обяснена със средствата на публичната комуникация криза повишава авторитета и доверието в институцията.

### **Застъпничество и лобиране в подкрепа на законодателни инициативи**

Поради липсата на законодателна инициатива, прокуратурата не може да търси, нито да предлага възможности за пряка или косвена политическа подкрепа за определени законодателни промени чрез парламентарно представени или извънпарламентарни политически партии. Анализите показват ясно изразена необходимост от периодично инициране на определени законодателни промени, особено по отношение на динамично развиващите се сектори на организираната престъпност и корупцията. Логиката на развитие на подобен тип информационна кампания следва принципите на застъпничество в подкрепа на публични

инициативи. Основният акцент в тази форма на публична комуникация е представянето и аргументацията на необходимостта от конкретна законодателна промяна, което може да бъде постигнато чрез модели на устойчиво партньорство.

Ключово значение в тази насока има способността за аналитична оценка на основните групи от проблеми и представянето на възможните варианти за преодоляване на проблемите. Всяка подобна инициатива би трябвало да се развива като информационна кампания, чрез която да бъде ангажирана максимална обществена подкрепа и, в същото време, като *застъпническа кампания*, ориентирана към законодателния орган, от когото в крайна сметка зависи решаването на проблема. Колкото по-широк и разнообразен е обемът от информация, толкова по-авторитетно би могло да звучи конкретното предложение за законодателна промяна.

В хода на набиране на аргументите и необходимата информация най-добре е да се използват *статистически данни, резултати от социологически изследвания, специализирани анализи на съдебната практика, както и информационни материали, свързани с международната практика*. Колкото по-подробно е описан проблема, колкото повече аспекти на възможните последствия от неговото съществуване са представени, толкова по-лесно може да бъде постигната желаната законодателна промяна. В същото време, поставянето на проблема и обосноваването на неговата значимост не са достатъчни, за да се очаква че ще бъде мобилизирана необходимата законодателна инициатива.

Добрата аргументация на необходимостта от промяна предполага и представянето на възможностите и оценка за изпълнимостта на предложението. Не би могло да се очаква, че народните представители познават в дълбочина представения проблем, както и че ще отделят достатъчно време, за да се запознаят подробно с него. Именно затова е необходимо към представянето на проблема да бъде приложена и *експертна оценка* за възможните насоки на законодателна промяна, както и очакваните резултати от нея. Подготвянето на такъв тип предложение за законодателна инициатива на свой ред предполага максимално широк форум за предизвикване на обществена дискусия, както и готовност това съдържание да бъде представяно в различни форми, за да бъде възприето от отделните целеви аудитории.

В българското законодателство подобна практика все още е по-скоро изключение. Масовата представа за лобирането и лобизма като цяло се свежда до търсенето на подкрепа от страна на политически партии и отделни народни представители, извършвано най-често встрани от общественото внимание. Именно затова, доколкото именно в дейността на прокуратурата приоритет е защитата на държавния и обществен интерес, това е една от институциите на съдебната система, която е в състояние да изгради и установи подобна практика на широки и насочени застъпнически кампании по отношение на необходими промени в законодателството, гарантиращи в по-висока степен обществения и държавен интерес.

## **VII. СРОКОВЕ ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА ЦЕЛИТЕ И ПРИОРИТЕТИТЕ**

Предложената комуникационна стратегия има средносрочен формат. Тя обхваща цели и дейности, които следва да се реализират в периода до 2015 година. От времевия

хоризонт на 2005 година, реализирането на подобна стратегия за институционална публична комуникация обхваща период от почти две години преди и осем години след началото на пълноправното членство на България в Европейския съюз. Това е периодът, в който ще бъде даден ход на структуроопределящи процеси на промяна и адаптация на българското общество към нормите и стандартите на Европейския съюз. Подобен времеви интервал позволява средносрочно планиране на предвидените дейности и ресурсното им обезпечаване, както и достатъчно надеждни интервали от време за оценка на постигнатите резултати.

В рамките на следващите десет години ще бъде формирано ново поколение от юристи, които ще могат да ориентират своите очаквания за професионална реализация спрямо модела на публична комуникация и авторитета на прокуратурата. Формирането на ново поколение от професионалисти, които ще работят в динамично променяща се среда е едно от най-съществените предизвикателства пред институционалното укрепване и развитието на прокуратурата у нас.

### **VIII. МОНИТОРИНГ И КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА**

Ефективното приложение на настоящата комуникационна стратегия зависи от равнището на координация между усилията на прокуратурата и останалите звена на съдебната система и институции на държавното управление, медиите и гражданското общество. Структурата и организирането на дейността на прокуратурата способства постигането на необходимата степен на единодействие при ръководството и оценяването на ефективността на стратегията.

Организирането и реализацията на подобна стратегия предполага наличието на определени критерии за ефективност, които да бъдат прилагани при оценката на всяка от фазите и етапите от нейната реализация. Тези критерии трябва да отразяват обхвата на достигнатите аудитории спрямо целите, които включва стратегията. В конкретен план, това означава да бъде оценен обема от информация и относителните дялове на целевите аудитории, до които следва да достигнат основните послания на стратегията. Постигането на тези цели ще бъде реализирано чрез изграждането на *система от критерии за количествен и качествен анализ и оценки*, които ще бъдат прилагани в рамките на мониторинга.

В рамките на *количествените критерии* за ефективност на стратегията, самостоятелно значение има ритъмът и периодичността, с които ще бъде предоставяна информация и анализи в различните етапи от реализирането на настоящата стратегия. В този контекст определящо място би следвало да имат оценките за реализацията на отделните информационни кампании, както и общият обем от информация, която достига до обществеността по повод на работата на прокуратурата. След първоначалното тестване на количествените критерии за ефективност на стратегията, може да бъде изграден постоянно действащ модел, който да регистрира периодично промените в количествените показатели и да оценява обхвата на достигнатите аудитории.

Качествената оценка на постигнатите резултати може да бъде осигурена чрез анализ на публичния дебат по проблемите на корупционната и организираната

престъпност, както и чрез периодични проучвания на степента, в която масовите обществени нагласи се доближават до целите и приоритетите, представени в настоящата комуникационна стратегия. Най-съществено значение в този смисъл има определянето на степента, до която предложенията на прокуратурата и аргументите ѝ в полза на една или друга законодателна промяна са се превърнали в част от публичния дебат за ефективността на наказателния процес по дела срещу корупция и организирана престъпност.

Достъпът до различните референтни групи и целеви аудитории, определени в настоящата комуникационна стратегия предполага различен интервал от време и специфични средства. Позицията и значението на прокуратурата предполага преди всичко изграждането на устойчиви партньорски отношения на организационно равнище. В този смисъл, дори при максимално интензивни действия, видимият ефект върху общественото мнение няма да се прояви незабавно. В стратегически план най-съществено е установяването на ефективна координация в рамките на съдебната система и постигането на принципно съгласие относно приоритетите на съдебната реформа. Ролята на прокуратурата в този процес е определяща, доколкото именно към нея са ориентирани най-съществени обществени очаквания за защита на законовия ред и правата на гражданите.

От друга страна, всички органи на съдебната система са заинтересувани от постигането на максимално ефективна координация, както в непосредствената си дейност, така и в своята публична комуникация. Постигането на тази цел може да бъде установено чрез прилагането на количествени и качествени критерии за оценка. Днешното състояние на общественото мнение по отношение на съдебната система се характеризира с относително непознаване на спецификата ѝ и високо равнище на негативни оценки. Всеки конкретен пример на ефективна координация в действията и публичната комуникация на звената на съдебната система ще намалява негативния ефект от тази обществена нагласа и в същото време ще повишава нейното обществено доверие и авторитет. Постигането на тази цел би гарантирало не само успеха на съдебната реформа, но и постигането на положителна промяна в общественото мнение по отношение на справедливостта и законността в България.

Практическото приложение на настоящата комуникационна стратегия предполага разгръщането на серия от документи, притежаващи по-висока степен на конкретност, както и реализирането на отделни проекти, в рамките на всеки от нейните модули. Динамиката на общественото развитие през следващите години ще наложи някои от нейните подцели да бъдат актуализирани, а други ще загубят острата си актуалност, но необходимостта от изграждането на авторитета и достойнството на прокуратурата остава неизменен приоритет. От постигането на тази цел зависи в крайна сметка и съществена част от качеството на демокрацията в България, доколкото именно прокуратурата е призвана да гарантира равенството на гражданите пред закона, да защитава обществения и държавен интерес и да утвърждава върховенството на закона.



*МЕХАНИЗМИ ЗА ЕФЕКТИВНО  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА  
КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ*

*ДИСКУСИЯ*



**Международна конференция**  
**“Предизвикателства пред прокуратурата в**  
**контекста на съдебната реформа и членството на**  
**България в Европейския съюз”**  
*София, 6 юни 2005 година*

## ***ДИСКУСИЯ***

*Диана Ковачева, Изпълнителен директор, Асоциация “Прозрачност без граници”*

Уважаеми дами и господа, бих искала да поставя началото на дискусиата и да ви покана да участвате в нея с въпроси към нашите чуждестранни лектори, с въпроси, които бихте имали да зададете един към други и, разбира се, с коментари и мнения, които ще бъдат много ценни за нас. Заповядайте.

*Лейла Мустаноя, Председател на Transparency International - Финландия*

Аз съм председател на Transparency International във Финландия и много се радвам, че досегашният ни председател е един от поканените оратори. В момента съм тук, защото работя осем месеца в Европейската комисия по проект за борба срещу корупцията – проект на Европейския съюз в София. Бяха много впечатлена от всички оратори на сутрешното заседание. Имам не толкова въпрос, колкото коментар. Забелязах тази сутрин, когато говорихме за корупцията – мисля Анти Пихляямаки каза, че имаме доста ограничена смъртоносна корупция във Финландия. Има корупционни прояви на търговия с влияние, но те не са многобройни. Проблемът, обаче, се състои в това, че трябва да говорим не само за противодействието на корупцията, но и за етичната практика в деловата дейност и добрата управленска практика. Тук виждам проблема, когато страната се включи активно в процеса на глобализация. Това е факт във Финландия. Ние сме част от международната търговия. Разбира се, България също се отваря и се включва в световната търговия.

Проблемът се състои в следното: ако можете да се справите с корупцията в своята страна, когато излезете в чужбина, когато излезете на световните пазари, поведението там е малко по-различно. Във Финландия нашумя случая със служителите в морското параходство, които сметнаха, че “правилният” начин да се прави бизнес, особено в световните среди, е практиката да се дават подкупи и да се извършват корупционни действия. Ето защо съм много доволна от конференцията и се надявам, че в България (както правим във Финландия, именно

за това се надявам и в такава посока съветвам) ще бъдете много внимателни в начина на участие в световната търговия. Колкото по-честна е практиката, колкото по-малко корупция и подкупи има в световната търговия и бизнес практика, толкова по-добра репутация ще имате в бъдеще. Всъщност във връзка с една от основните ми задачи по проекта имам препоръка, която може да прозвучи наивно, но предлагам България като новоприета държава-членка на ЕС да си създаде име на борец срещу корупцията, защото зная от опита на Финландия, която е сравнително малка държава-членка на ЕС, че сред големите страни-членки и голямото разнообразие в ЕС трябва да отстоявате собствен облик. Защо това да не е обликът на страна, която наистина се бори с корупцията? Това ще ви отличи от останалите страни и ще ви създаде глобална репутация на страна с много голямо значение. Благодаря!

*Росен Димов, Апелативен прокурор на Пловдив*

Аз съм апелативен прокурор на Пловдив и председател на Българската асоциация на прокурорите в България. Имам въпроси към тримата чуждестранните лектори, които са във връзка с техните експозета. Безспорно, за да се води една борба и с корупцията, и с организираната престъпност, е необходимо създаването на нови форми на доказване на тези престъпления и доказателствени средства. За голямо съжаление това в България остава до голяма степен в сферата на дискусиите и всички колеги тук ще ме подкрепят, че реално работим със същите доказателствени средства, с които са работили поколения преди нас прокурори. Все още остава мечта създаването и работата на агента под прикритие или на контролираната пратка. Затова първият ми въпрос към моите колеги е: помага ли на тях в тяхната работа и как е регламентирано в техните страни прилагането на агента под прикритие и на контролираната пратка?

Вторият ми въпрос е свързан с необходимостта от създаването на специализирани служби за борба с корупцията. В световната практика са известни два подхода за решаването на даден проблем, когато той е много наболял в една държава. Единият е подхождането *ad hoc* към проблема – тоест създаването на комисия, която разглежда проблема и го решава. Това обикновено се практикува в САЩ с различните сенатски комисии или създаването на една специализирана служба за борба с корупцията. Такава идея имаше българският президент преди известно време. Той имаше предложение за служба, която (дали тя ще бъде изцяло независима, дали ще бъде в рамките на прокуратурата) да обедини в себе си командироването на служители от такива други институции като Министерството на вътрешните работи, Финансовото разузнаване, Данъчното управление, които, излизайки от собствените си служби на изпълнителната власт, се подчиняват само на съдебната, каквато е прокурорът все още в България и така осигуряват една независима проверка и оценка и предварително разследване. В този смисъл доколко и как е решен въпроса с командироването на служители от различни институции, които да работят за прокуратурата. Знам, че това е много разпространено в някои части на Европа и в Италия, например, се запознахме с този подход, при който командированите служители от полицията или от данъчните служби по определени разследвания или общо работят в прокуратурата.

### *Сандро Раймонди, Прокурор, Прокуратура на Финландия*

Благодаря. Смятам, че присъствието на специализираните звена има изключително голямо значение. Но в тази връзка нямаме писани правила как се регламентира материята. Присъствието на специализирани звена е идея на моята служба. Създадохме специални групи с участието на представители на карабинерите, финансовата гвардия и полицията. Наша беше идеята за разследване от такива полицейски служби. В Италия има само специална група за данъчни разследвания главно по места, в различни градове на Италия. Преди много години ръководителят на прокуратурата взе решение за създаване на специализирана прокурорска група. По отношение по-специално на корупционните престъпления решихме да създадем работна група за разследване на корупцията.

По отношение на първия въпрос искам да кажа, че имаме пълна свобода в рамките на своите възможности. Можем да водим разследването в различни насоки и твърдо вярваме в значението на СРС, защото хората вече предпочитат да не говорят, нямат доверие в структурите на съдебната власт.

### *Бостян Шкрълец, Прокурор, Прокуратура на Словения*

Позволете ми да добавя словенската гледна точка. Напълно съм съгласен с италианския колега. Използването на специални разузнавателни средства и тактики, разбира се, има много голямо значение и приветстваме всяка техническа подкрепа в тази насока. Не само хората вече не говорят, извършителите също вече не говорят. Когато са замесени в подкупи, те обикновено не използват думата “подкуп”, не говорят по темата. Говорят само за консултантска дейност по проекти, които съществуват само на хартия, или изобщо отказват да говорят. Доказването е много трудно. Смятам, че проблемът е един и същ във всички страни. С техническия напредък проблемът се усложнява още повече.

Що се отнася до специализираните групи, както посочих в своето изложение, Словения има прокурорска група за специални дела, но тя не се насочва конкретно към борба срещу корупцията. Нейните правомощия са свързани по-скоро с борбата срещу организираната престъпност. В момента, обаче, с новия Главен прокурор на Словения може да се очаква преразглеждане на въпроса в близко бъдеще. Не съм сигурен каква точно ще бъде правната уредба, но Главният прокурор работи за осигуряване на по-голяма гъвкавост в правилата или правомощията на тези прокурори по специалните дела. Затова те ще работят по най-сложните дела във връзка с икономическата престъпност и, да се надяваме, също и във връзка с корупцията. Според мен институционализирането на специализирана група не е лоша идея, особено за Словения, която географски и демографски е малка страна, защото, ако имате група специалисти, те установяват връзки с посочените хора от данъчната администрация или други контролни органи към Министерството на земеделието и други организации с оглед на голямото значение, което Европейският съюз отдава на борбата срещу измамите, които ощетяват бюджета на Общността. На тази конференция многократно беше посочено значението на специализираните органи. Става дума за съчетаване на многобройни фактори.

Трябва също така да добавя, че в Словения се наблюдава интересна тенденция, защото заемаме доста челно място в класацията на Transparency International, но като че ли се колебаем нагоре или надолу. Това е свързано с медиите. Получава се особен ефект. Когато започнете да говорите за корупцията, започвате да слизате надолу в класацията, защото изведнъж хората откриват, че има корупция. Когато ги информирате какво точно означава корупцията и им кажете, че приятелската услуга също е корупция, когато някой ви услужи, и това е корупция, започвате да разбирате, че корупцията е по-разпространена, отколкото първоначално сте мислили. Това е отправната точка, защото ако обществеността не познава корупционните дейности, борбата срещу корупцията не може да успее. Ето защо в Словения създадохме комисия за борба срещу корупцията, която се занимава с държавните организации. Тя изработва правилата за държавните служители, етичните им стандарти и, нещо още по-важно, правилата за поведение в общественния сектор. Бих се спрял по-подробно на тази тема, но тя излиза извън правомощията на прокуратурата. Само исках да отбележа, че полето за действие е много по-широко и далеч надхвърля рамките на наказателното производство. Ако ми позволите да се изразя образно, наказателното производство е като пожарната. Ние гасим пожари, но не ги предотвратяваме. Нашите служби имат задачата да предотвратяват пожарите, но пожарът на корупцията се гаси много трудно. Затова трябва да разчитаме на пожарникарите и, разбира се, да ги подкрепяме.

#### *Анти Пихлямаки, Прокурор, Прокуратура на Финландия*

Бих искал да кажа няколко думи и от финландска страна. По отношение на разследването и специалните разузнавателни средства нямаме особено богат опит с тях, тъй като имаме само няколко дела. Но според мен операциите под прикритие, например, биха били много полезни. Във Финландия те все още не са разрешени, но в близко бъдеще ще бъдат разрешени и особено по отношение на корупцията могат да изиграят много полезна роля. Искам да изтъкна значението на електронните доказателства, каквито има при почти всички видове престъпления – не само компютърната престъпност, но и в останалите сфери. Изискват се определени способности за събиране на електронни доказателства и тяхното тълкуване. Смятам, че обучението на полицейски служители, прокурори и съдии в тази насока е много важно.

Както посочих в своето изказване, не сме установили необходимост от създаване на специализирано звено за разследване на корупционни престъпления. Имаме 20-30 прокурори, които са специализирани в областта на икономическата или финансовата престъпност и те поемат и някои дела за корупция, но се съсредоточават главно върху данъчните измами и подобни престъпления. Специализираните във финансовата област прокурори са обучени и по въпросите на корупцията. Засега смятаме, че можем да се справим и без специализирани прокурори в областта на борбата срещу корупцията. Познавам, обаче, опита на Швеция, която също има ниско равнище на корупция. Там е създадено специализирано звено за борба срещу корупцията към Главния прокурор и може би някой ден Финландия ще последва този пример. Но засега това не е необходимо.

*Илона Левай, Представител на Eurojust*

Позволете ми да добавя нещо към казаното от колегите във връзка със специалните разузнавателни средства и специализираните звена за борба срещу корупцията. От европейска гледна точка е наложително специалните разузнавателни средства, като например, контролираните пратки или агентите под прикритие да бъдат регламентирани в националното законодателство. Бих искала да ви припомня, че контролираните пратки, както и използването на агенти под прикритие, подслушването на телефони и останалите форми влизат в обхвата на правната помощ по смисъла на Конвенцията на Европейския съюз за взаимна правна помощ, приета на 29 май 2000 година. Затова рано или късно всички ще трябва да прилагаме Конвенцията за правната помощ и във вътрешното законодателство ще трябва да бъдат предвидени тези специални разузнавателни средства. Що се отнася до Eurojust, ние например отдаваме голямо значение на контролираните пратки. Това средство е абсолютно наложително при делата, свързани с наркотици. И трябва да кажа на колегите прокурори, че най-добрият начин да се регламентират контролираните пратки и останалите специални средства в националното законодателство е просто да се предвидят правомощия на прокуратурата да разрешава използването на контролирани пратки и други операции под прикритие, така че използването на всички тези средства да се разрешава от прокуратурата. Във връзка със съвместния екип за разследване трябва да изтъкна голямото му значение при сложни дела. Вероятно знаете, че такива екипи се предвиждат по Конвенцията на Европейския съюз за взаимната правна помощ, но има едно относително ново решение на Съвета, което задължава държавите-членки да приемат вътрешно законодателство в тази насока преди ратифицирането на Конвенцията.

Ако ми позволите, ще се спра накратко на примера с унгарското законодателство. Съвместните екипи за разследване на национално равнище могат да се създадат по силата на разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс. Това е възможност за прокуратурата. Могат да се поканят не само полицейски служители, но и представители на митниците, данъчната администрация и т.н. Правните основания са налице. Освен това, разбира се, операциите под прикритие се регламентират във вътрешното право. Нещо още по-важно – преди присъединяването Унгария прие закон за съдебното сътрудничество с държавите-членки на ЕС. Законът е всеобхватен и включва всички предвидени законови средства. Трябва, обаче, да разграничаваме съдебното от полицейското сътрудничество. В областта на полицейското сътрудничество парламентът също гласува закон, който подробно регламентира всички въпроси не само на разследването, но и на разузнавателните данни в наказателното производство, защото при разкриването на корупцията, например, събирането на разузнавателни данни също има голямо значение. Но те не представляват доказателства в строгия смисъл на понятието. Тази информация трябва да се съхранява, за да може в крайна сметка да се използва с доказателствена сила.

**Веселина Малева**, Началник отдел “Международна правно сътрудничество, европейска интеграция и международно правна помощ”, Министерство на правосъдието

В духа на това, което каза госпожа Левай, бих искала да направя едно съобщение, което е предназначено по-скоро за нашите чуждестранни гости, отколкото за присъстващите колеги, които вече са информирани отдавна. Съветът на Европа прие втори допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателно правни въпроси през 2001 година, чиито текстове относно тези разузнавателни средства, са тези, за които ние говорим в момента и преповтарят почти напълно Конвенцията на Европейския съюз за взаимопомощ по наказателните дела. България стана една от първите страни, която ратифицира този втори допълнителен протокол на Съвета на Европа. Нещо повече, веднага след ратификацията, в много бърз срок, ние променихме Наказателно-процесуалния кодекс в частта му относно международната взаимопомощ по наказателно правни въпроси, като там въведохме правомощия на прокуратурата относно разрешаването на контролирани доставки, относно създаването на съвместни екипи за разследване. Там се регламентира и агента под прикритие, но само доколкото, доколкото той можеше да бъде регламентиран в един закон. Така че, смятаме, че България вече има основата, която регламентира правомощията относно тези специални средства за взаимопомощ по наказателно-правни въпроси с другите държави, които са страни по втория допълнителен протокол, както и по-късно с държавите, които са страни по конвенцията на Европейския съюз.

**Долапчиев**, Прокурор, Районна прокуратура - Варна:

Казвам се Долапчиев от Районна прокуратура Варна. Бих искал да отправя въпрос към доктор Илона Левай. Казахте, че според Вас използването на агенти под прикритие и на контролирана доставка трябва да се разрешава от прокуратурата. Смятате ли че това трябва да се отнася и за специалните разузнавателни средства?

**Илона Левай**, Представител на Eurojust

Използването на агенти под прикритие, контролирани пратки и други се разрешава от прокуратурата, но специалните разузнавателни средства, като подслушването на телефони и други действия, които могат да се отразят на основните права на човека, се разрешават от съда, от съдиите. Затова прокурорът се обръща към съда с предложение до съдията, но в края на краищата решението се взема от съдията.

**Диана Ковачева**, Изпълнителен директор, Асоциация “Прозрачност без граници”

Уважаеми дами и господа, уважаеми колеги, бих искала да Ви благодаря за участието в днешната конференция. Вашето участие, вашите бележки, препоръки



и изказани мнения бяха изключително ценни за нас, а и надявам се, за всички вас. Това е и основната цел на форуми като този, който провеждаме днес. Бих искала да ви уверя също така, че те ще бъдат взети предвид при по-нататъшната ни работа по проекта и по-специално, при окончателното изработване на Стратегията за укрепване капацитета на прокуратурата за противодействие на корупцията и Комуникационната стратегия на прокуратурата. Позволете ми да закрия днешния форум. Благодаря ви за участието.



***MECHANISMS FOR  
CURBING CORRUPTION  
OF THE EUROPEAN UNION***



## The Role of Eurojust: Combating International Organized Crime\*

*Ms. Ilona Lévai, Ph.D.\*\**

Madam Chairman,  
Your Excellencies,  
Dear participants,  
Ladies and gentlemen,

First of all I would like to thank to all organizers for the invitation to Eurojust to take part in this important even dedicated to combating corruption and strengthening the Bulgarian prosecution, so that it meets the international expectations in this specific field. Let me remind you that corruption, according to the UN definition is “an abuse of power for a personal interest”. Of course, other definitions and qualifications are possible, as his Excellency ambassador Hill reminded us, corruption is and remains one of the major challenges to the rule of law and to democracy. Responses to these challenges must be comprehensive and must be based on a very, very strong political commitment and sound legislation and it must encompass law enforcement and judicial actions, including international judicial cooperation.

The EU has great advantages in this field. In 2002 Eurojust was established as a judicial cooperation unit with the mandate to deal with corruption, money laundering, fraud, and many closely related issues. I would like to mention another development which has taken place not a long time ago – the Europol mandate was also extended. And last but not least, the EU has a very important tool to speed up judicial procedures, speed up the classical extradition process by the European countries, which was implemented just recently in the Bulgarian national legislation.

I would like to confine myself only to Eurojust and the role that Eurojust plays in combating international crime. If you look at Eurojust, we see that Eurojust is not anything else than a group of 25 prosecutors. Each member state sends one prosecutor or judge that remains a national prosecutor or a national judge because he or she is only seconded to Eurojust and he or she keeps his or her powers on his or her own territory. So the competences of the Eurojust national members are two for they have powers as members of the Eurojust College and as individual prosecutors or judges in their own countries. I must remind you that currently almost all national members of Eurojust are prosecutors. We have two national members with carriers in the judiciary, but otherwise most of us are prosecutors. Our aim is clear – we deal with serious organized crime of course with crime which are international, which are cross border crimes and which involve one or two member states.

What is the real aim of Eurojust – the substantial aim to improve cooperation between competent authorities of the member states? But cooperation is only one of its aims. Another very important objective is to bring better coordination of cross border investigations and prosecutors. It is also of a great importance to exchange information

---

\* The lecture was originally delivered in English.

\*\* Ph.D. in law, Prosecutor, Representative of Eurojust.

between different judicial authorities or investigating authorities, and of course we are in a position to make recommendations, to change laws, to improve mutual legal assistance and extradition arrangements. And of course we have very important competences in applying new instruments in the European context.

The problems which led to the establishment of Eurojust, I think, are known to all of you. Within the EU the removal of national borders made it possible for criminals to move freely, while the legal systems and the national prosecuting authorities must stop at the border. The situation for the criminals is quite different they are allowed to move freely while the judges, prosecutors, investigating authorities have jurisdiction only on their national territories and on top of all these, there are at least 27 different legal systems, which make cooperation difficult, as all prosecutor colleagues know this problem. So the task was to improve action against cross border crime especially in the light when the existing mutual legal assistance and extradition arrangements haven't been efficient enough and not quick enough.

One aspect of the question of Eurojust in relation to the idea of establishing a European prosecutor, a European public prosecutor, which will be discussed later I think. So Eurojust sound compromised, I think because the idea of the European prosecution isn't viable at the moment, or wasn't viable at the moment Eurojust was set up. It was a little bit early, but of course the possibility is not excluded at all for the future. I mean the European prosecutor's idea and the plan is on the agenda. So I spoke about the freedom of movement and other factors which led to the establishment of Eurojust.

Here I would like to remind you that some kinds of organized crimes became very, very dangerous not only in European but also in global context as well. It is needless to emphasize the all important – the fight against terrorism, trafficking in drugs, trafficking in human beings, serious fraud, including the fraud against the financial interest of the European community. Maybe the car theft was a very important aspect of criminality here in Bulgaria also. And last but not least, corruption is also a major issue which should be dealt with by Eurojust and to improve cooperation in this field.

The next question is how Eurojust works. Eurojust as I already mentioned consists of 25 national members. The cases from national level, I mean cases which are referred to Eurojust usually by national prosecution offices from the member states. So if the prosecutor thinks that he or she has a very, very difficult, very complex case, he or she will refer the case to his or her colleague at Eurojust. It is the colleagues of Eurojust which decide about the acceptance of the referred case, and I must say that in most cases Eurojust is just happy to help and assist the national judicial authorities, and I haven't had any experience when a case would have been refused by the College of Eurojust. We work at different levels and all our efforts go to add value to our involvement in national cases. We regularly hold strategic meetings dealing with very important issues such as terrorism, trafficking in human beings and so on. We regularly hold coordination meetings with the participation of the member states' representatives. I mean with the participation of the national judicial authorities. In other words, these meetings are organized for national prosecutors, or judges, or police officers, who are involved in a concrete case referred to Eurojust.

How many cases we have? As you see, from 1<sup>st</sup> March to 1<sup>st</sup> December 2001 when Eurojust functioned they have 192. Last year we had 282 cases which I must add that most of these cases were very complicated, very complex and needed quite a lot of work. We see an increase in multilateral cases and we see an increase in the real serious and multilateral cases.

What is the added value Eurojust could produce? First of all, prosecutors know-how difficult is to implement, to execute a mutual legal assistance request is. To execute it takes at least half a year or a year but it happens sometimes that it takes several years which is very dangerous to the success of a criminal case. One of the very important values of Eurojust is that it constitutes a permanent network of mutual legal assistance. In many cases, even before the mutual legal assistance request is sent to another country, the prosecutors and investigators of the countries involved come together in the Hague at Eurojust and have consultations in the case and they come to an agreement how the mutual assistance request could be executed in the most efficient and effective way and within the shortest time limit. Time is very important, I think we all agree about that.

I have to mention that Eurojust has a very, very good possibility to hold meetings and conferences and other cometogethers because we have very good conference facilities. Here in Bulgaria I have to emphasize, that even though Eurojust is an European organ for member states, we have very good connections with countries outside the EU and of course with third countries. We have contact points to many countries in Europe and outside of Europe as well. We have an aim and more or less we are successful in achieving this aim that we would like to use an integrated approach when we deal with organized crime including corruption. We think that it is the prosecutor who takes the lead in investigating and prosecuting corruption but of course the activity of the investigating authorities is also very, very important. So the integrated approach involves the police, the investigators, and, I think, in corruption cases, also the customs authorities, which have competence in investigating crime.

What can Eurojust ask for the member states? They can ask to initiate, to investigate or prosecute a special act. Eurojust may ask the member state to accept that one country is better placed to prosecute than another. Of course Eurojust may ask coordination among member states, even among member states and third countries, Of course it has the power to set a joined investigation team and to provide Eurojust with any info necessary to carry out its task.

Well, as mentioned, Eurojust has contact points to countries outside the EU and to third countries. In other words we have contact point with Bulgaria and I am happy to say that she works quite successfully. We have contact points with Romania, Turkey and so on. I would like to mention that Eurojust is a quite young institution – it tries to expand its activity, and in this framework it has just finalized an agreement with a country in a situation very similar to this of Bulgaria, namely with Romania. So the agreement with Romania will be signed soon and it will enter into force soon.

What is the role of Eurojust in the future? We have medium term and long term plans of course. And our focus remains the cross border international crime and serious crime including corruption. We have regular meetings – operational, as well as strategical – and we try to bring competent people together.

I think it is time to finish and I just invite all prosecutors and judges working in the field of judicial cooperation to refer cases to Eurojust or to make contact with Eurojust to the contact point and just to use the great potential Eurojust has. And we are looking forward to working with our Bulgarian colleagues and I wish you quite a lot of success in the field of combating corruption and might be that you find useful the assistance of Eurojust as well.

Thank you for your attention.

## Experience of the Prosecution of Finland in the Fight against Corruption\*

*Mr. Antti Pihlajamäki\*\**

Ladies and Gentlemen,  
Dear colleagues,

This picture here has nothing to do with corruption. But I was first time in my life in Sofia last April, just a bit more than a month ago. Then I took this photograph of the board at then main entrance of the Alexander Nevski Cathedral. It is said there that the cathedral was built in memory of the thousands Russian, Bulgarian, Ukrainian, Moldavian, Finnish and Romanian soldiers who from 1877 to 1878 laid their lives for the liberation of Bulgaria. This was indeed during the war between Russian and Turkey. There a unit of about 1000 Finnish soldiers participated in the battles in the Bulgarian territory. This may sound a bit too pathetic but it can be said that this present fight against corruption is not the first common fight of Bulgarian and Finnish people even though it is a very different fight by nature.

It is a great pleasure to me and a great honor to me to be here today and tell regards from Finnish prosecutors and Transparency Finland. The chair person of which is Mrs. Mustanoja is taking photographs right now.

As Diana mentioned already, Finland has been ranked by TI at number 1 for already five years in a row. The reasons for the rareness of corruption in Finland have been discussed a lot and the Finnish experts have often been asked about these reasons. However, I'm afraid that even we Finns cannot exhaustively explain the absence of corruption in the Finnish society. The fact is that corruption has never been considered a significant problem in Finland. Nevertheless, it would not be fair to state that Finland is a completely corruption free country. It is true that according to the statistics, corruption is almost non-existent. The prosecutors bring charges only in a few bribery cases in a year, maybe 1 to 5 on the average, and most of these offences are very minor by nature, such as for example that a drunken driver offers some money to the police officer for not reporting the case and similar cases. The couple of most sever cases have been prosecuted during the last years. But there must exists corruption that does not show in the statistics and in my view one of the reasons for that – for the existence of hidden corruption – are the statistics themselves. The authorities believe that there is no corruption and therefore they do not take a lot of trouble to detect corruption activity. Such areas where corruption may exist are for example public procurement procedures especially in the local administration as well as town planning and construction.

Also the situation where public authorities are carrying on business activities can be dangerous because it may be very difficult to keep administration and business apart from each other. A good example about this is the case where some high officers of the Finnish maritime administration were sentenced to imprisonment for receiving bribes.

---

\* The lecture was originally delivered in English.

\*\* Ph.D. in law, Chief District Prosecutor, Finland.



Ice braking is an activity which I think is quite unknown in Bulgaria but in Finland ice breaking is quite necessary and it is a duty which belongs to the state. A few years ago Finland bought ice breakers from a Norwegian shipyard and in this connection the Finnish officers of the maritime administration received undue advantages from the shipyard. In the court they tried to explain that they had only behaved in a manner that is normal in business, but the court did not agree with them.

However, in general, the Finnish public administration can be regarded as corruption free. One reason for this is the high moral standard of the Finnish public officers which is a common feature also in other Nordic countries. Besides Finland also Denmark, Iceland Norway and Sweden have been ranked quite high in Transparency International's index. The public officers are independent in the exercise of their duties and monitoring systems have been built into public administration. It is of great importance that the Finnish society and institutions are very transparent and the actions of and the documents produced by the authorities are public with a few exceptions. The constitution of Finland provides a system of free access to information, stating that documents and recordings in the possession of the authorities are public, unless their publication has for compelling reasons been specifically restricted by an Act. Everyone has the right of access to public documents and recordings. This means that the general rule is transparency and publicity, and restrictions to it must be considered as an exception which requires an express decision taken in accordance with an Act of parliament.

The transparency and openness of the society and administration has been noted for example by the evaluators of GRECO, the Group of states against corruption, that is an organization within the Council of Europe. In the Evaluation report for 2001 it was stated that transparency seemed to be everywhere. The whole Finnish society and public sector are exceptionally open and transparent in their operation. Every citizen has the right to ask for data or details found or registered in the system. The availability of data stored in the system or information on the operation of the public sector in general and in single cases in particular is almost total. Very limited list of classified or confidential information exists, listing data not readily available to the public. The media is considered as current of transparency. If I remember correctly, evaluators that time came from Germany, Sweden and Hungary and this is their opinion.

As mentioned, the role of media is quite important. The Finnish media is very independent and does not respect too much for example political decision makers and for example the corruption cases are reported in a visible manner from the pre-trial investigation to the sentence. The protection of the sources of information is also very strong. The responsibility for the combat against corruption must not lie only with the governments of the states but in order to be effective it must be shared by the whole nation. This is why the existence of effective and extensive cooperation between the governmental authorities and the civil societies is vitally important. The Finnish example of this is the anti-corruption network. The Ministry of Justice set up this network in December 2002 and of course the first operational phase was to end in the end of 2004. After that the activities and results of the network have been reviewed and at the moment the establishment of a slightly renewed body is in progress. The Network was tasked to follow the preparation of the UN anti-corruption convention, follow the implementation and development of the OECD Anti-bribery convention and its recommendation, and also to follow the implementation of the recommendations of GRECO. In addition, the Network coordinates and develops anti-corruption policies and assists in promoting

the relation, investigation, and prosecution of corruption crimes. The Network consists of representatives of the Ministry of Justice, the Ministry of the Interior, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Trade and Industry, the Ministry of Finance, the Prosecution Service, the National Bureau of Investigation, the National Tax Board, the National Customs Board, the Finnish Federation of Municipalities, the Finnish Central Chamber of Commerce, the Finnish Employers Federation, the Finnish Federation of Trade Unions and the Federation of Finnish Entrepreneurs. And in general the experiences about the network and its activities have been quite positive, and I am sure that the Network really will continue in the future.

Thinking of the success for fight against corruption, it is also of vital importance that the national legislation is comprehensive. This does not concern only criminal law but also for example legislation on companies, accounting auditing, etc. The Finnish legislation is quite covering and meets well the standards set in the international instruments to which Finland is a party. The most important of such instruments are the OECD convention on combating bribery of foreign public officers in international business transactions and the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption. In addition to this, Finland is naturally a party to the EU instruments concerning corruption, and we have signed but not yet ratified the UN convention on corruption. It can be assumed that the effective penal criminal legislation with sufficient sanctions at least to some extent prevents corruption. However, according to the Finnish experiences, sanctioning is not as important preventive factor, as the risk to be detected, and of course other than criminal law measures should always be primary measures in the fight against corruption and in the fight against criminality in general.

Anyway, the criminal law measures are needed and the authorities using these measures should be competent and capable enough to use them. Of course they should be as independent and free from political influences as possible. In Finland neither the police, nor the prosecution service have paid special attention to corruption offences due to the fact that corruption and bribery never have been regarded as a significant problem, as mentioned. Therefore, no special units for investigation and prosecution of corruption offences have been established so far. Corruption offences are investigated and prosecuted in the same manner as any other offences and in more difficult cases investigators and prosecutors specialized for example in financial crime or in offences in office are available. So far the absence of a corruption-specialized police or prosecutors has not caused any problems.

The police forces in Finland are primarily organized in three levels. The police department is placed under the jurisdiction of the Ministry of the Interior. The head of the police is the National Police Commissioner, an independent authority appointed by the President of the Republic until retirement, and the national police commissioner must be professional policeman and a lawyer too. All police forces even at the local level are independent in pursuit of criminal investigations. Neither the Minister of the interior, nor any other authority can give instructions to the police officer in charge of the investigation of a specific criminal case.

The Prosecution Service has a duty to see to the implementation of liability in criminal cases, both by evaluating the case brought to its attention and later by pressing charges against the suspected perpetrator before the court. In practice the prosecutors cooperate rather actively with the police during the pre-trial investigations, even though they do not have any formal position in the investigations, which almost always are led by a

police officer. Only in the cases where the suspect himself is a policeman, the prosecutor acts as a leader of investigations.

The Prosecutor-General leads the Prosecution Service. The President of the Republic appoints the Prosecutor-General upon a proposal by the Government. The appointment is made until retirement, and the Prosecutor-General cannot be removed for political reasons. The Prosecutor-General is independent in exercise of his or her duties, as neither the government, nor any minister or authority are entitled to give him or her instructions or suggestions, or to put any kind of pressure on him or her.

Thus, independence is very characteristic of the police as well as the prosecutors. Political considerations do not influence the appointments of police officers or prosecutors, and political pressure is not possible. People can complain about misconducts of public officers including police officers and prosecutors, and judges to the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of justice, who both can press charges against a public officer if they find evidence that he or she committed an offence in the exercise of his duties. In addition to that, the offences committed by public officers can be investigated and prosecuted in the same way as any other offences, i.e., on the basis of a report made to the police.

As a sort of a conclusion I would like to say that in my view the openness and transparency of the public administration is most important. If the public administration is hiding by nature, if citizens cannot have access to officers' documents and get information about the reasons for different decisions made by the authorities, then the atmosphere of the society is very favorable to corruption. Also an effective legal framework for detecting, investigating, prosecuting, and sentencing is of great importance. It is impossible to combat corruption without functioning law-enforcement machinery and in this respect the role of the prosecutors is significant because the prosecutor is the only authority that can overlook the whole handling chain of a criminal case from the very beginning to the end.

Thank you for your attention.

## Experience of the Prosecution of Italy in the Fight against Corruption\*

*Mr. Sandro Raimondi\*\**

Ladies and Gentlemen,  
Dear colleagues,

I would like to thank the organizers of this international conference for the opportunity to speak at a very important convention. It's a great honor for me to be here today, in your country.

I would like to illustrate my experience in the field of curbing corruption in Italy. I have been in charge of my office since 1981, and I have dealt with many cases of corruption, one of the evils of modern society, as the Minister of internal affairs just said.

In my office we have analyzed the problems regarding this crime and have subsequently invented an effective procedure and a method for fighting bribery.

### INQUIRIES ON CRIMES IN PUBLIC ADMINISTRATION

I would like to underline the fact that the most important element to consider in crimes against public authorities is the administrative deed, either explicitly or implicitly mentioned in the law. Various illicit operations frequently focus on the administrative deed. They are presented as being formally irreproachable, especially as they are scrupulously constructed with the specific aim of escaping possible checks and to avoid provoking suspicion.

It is not easy to operate in a field characterized by fluctuating and unsustainable administrative legislation, complex procedures, large production of actions and an undisciplined organization of bureaucratic activity, while guaranteeing the transparency of a decision on whether an administrative deed is unlawful or only unjust.

In reality, investigations acting on strong suspicions of criminal conduct in an administrative activity, frequently in the presence of real crime organizations, are unable to arrive at the heart of the matter.

Therefore, the beginning of the inquiry consists in examining the person presenting the complaint, as well as acquiring and analyzing the documentation submitted, to allow for something more than a behavior to emerge. In any case, decisions made at this point will certainly and irreversibly affect future developments of the inquiry, especially as pertinent discoveries could reveal evidence-tampering mechanism.

In order to maximize our capabilities, we combined different police entities, such as the Carabinieri, the state police, and the Italian financial police, named Guardia Di Finanza, to create a unique judicial police force, invested with particular talents and preparation. These specialized units are comprised of people permanently assigned to handle inquiries of this kind, and their members are continuously and permanently connected

---

\* The lecture was originally delivered in English.

\*\* Prosecutor, National Prosecution Office, Republic of Italy.

with the public prosecutor's office. Continuous and immediate aid is a result of a constant collaboration with a group of judges having a special mandate to deal with crimes involving Public Administration. In Italy the public prosecutor is a magistrate. He is completely independent from the other powers of the republic.

The judicial police forces' practical experience in this sector helps make their inquiries effective, as they are able to exploit all possibilities which then result in positive developments. In the end, this organism constitutes various powerful inquiries, as the judicial police are able to locate the source of corruption and discover how political bureaucratic businesses are able to infiltrate in trial public machineries. In short, during this initial phase, investigative procedures aim at limiting the phenomenon and locating the protagonists, better known as bureaucratic and political personnel, with influence on administrative procedures, and in collusion or not with interested private parties, by acquiring information after communicating the crime to the judicial authority subsequent to the public Prosecutor's encouragement.

However, the prevalent view is that there is a lack of info about this criminal phenomenon and a complete absence of knowledge about what the origins of the *notizie criminis* are. As you know, criminal organizations such as the Mafia, the Camorra, etc. exist in Italy. They foster silence and encourage people to be uncooperative. These criminal organizations sometimes are able to make the Italian public life conditional towards certain issues and set into the administrative structure their men of confidence. The creation of a permanent group of judges within the Public Prosecutor's offices assigned to specifically manage inquiries of corruption can partially make up for faults due to origins and can overcome obstacles made to obstruct carrying out inquiries. Rationalizing working projects and combining common investigative efforts can draw together all relevant data that permits us to identify deeper realities of the event reported. These efforts culminate in a formal deed sent to the judicial authority by the abused private party.

After all, the Public Prosecutor's job is to encourage and direct inquiries made by the judicial police force towards organized criminal activities found within whole sectors of the public administration; situations that are difficult to penetrate with the common means normally used to treat these matters. Judicial experience in Milan has proven that the occasional investigation aimed at a single dishonest official in a specific sector, even if repeated over a period of time, cannot affect this phenomenon due to the fact that there exists a well-branched organization nourished and supported by a thick network of complicity and connivance.

Determining the exact proportion of criminal content of the activity involving public entities and locating the true protagonists of the phenomenon of deterioration must be brought out with proof. This is different than the usual manner of conducting inquiries made to investigate larger and more complex matters regarding organized crime.

Moreover, concrete experience proves more and more that true forms of delinquency among political and bureaucratic personnel within public structures are nourished through preferential external channels, entities or persons that have been assigned to mediate illicit agreements between private groups and public managers or officials. The actions of individuals caught receiving money for criminal activities do not depict the reality of the matter.

## INSTRUMENTS USED FOR INVESTIGATION

It is obvious that direct contact between dishonest public managers and officials and private people requesting aid, once proven, is serious evidence in trial. Therefore, in order to cover and mask illicit and shameful agreements, interested entities or persons, professionals, acting as intermediaries frequently attempt to act as valid and effective screen to mask discrete observations. Locating this information can be a concrete turning point to inquiries. If it happens, we will be able to reserve the means without causing alarm and drawing attention to the investigation. Locating this information can also be verified through wire tapping telephones used by the same civil servants, at least in order to point out permanent contacts with persons who are obviously unrelated to the administration.

In this second phase, the use of investigative instruments, like wire tapping, services of observation and shadowing, permits us to define the parameters of the criminal action and discover how it functions. This enables us to acquire an extremely useful patrimony of information that can be referred to in subsequent stages of inquiries.

As a rule, wire tapping is used to prove the existence of agreements with illicit content and it is always useful to verify inter-personal connections, as well as to reveal the personal habits of those being under an investigation – the civil servants and major intermediaries. At this stage, all means of gathering concrete and applicable elements must be used, while excluding directly arresting the investigated persons.

Wire tapping together with the services of observation and shadowing previously ordered for a case can document and prove the conclusion of illicit agreements on an administrative activity by intermediaries, so that conditions have been met to authorize wire-tapping operations on those persons.

### **By surprise acts**

The decision to operate overtly and by aptly searching, conducting seizures, making arrests and so forth requires a careful and attentive planning of the judicial police, in order not to prejudice irreversibly the availability of evidence. Nevertheless, activities of particular importance within the inquiry process must always be entrusted to and fulfilled by the most qualified personnel who are experts in the matter, especially as the staff which has followed the inquiries progressively is able to state the importance of the thoroughly analyzed elements found during the search activity.

On one side, it is entirely possible that the importance of a document, or a note, or a data file does not emerge immediately. On the other hand, the lack of choice could prejudice the serious success of the inquiry. Search and seizure activities in all cases are always very useful if unexpected, of course, and they must extend to every location where the people involved can be found. Immediately checking the existence of safety deposit boxes in banks is also useful, as important documents can be found during the search. The lack of finding bank keys should not be deceiving, nor discouraging, as safety deposit box registrations frequently list other names without family ties with access to it.

### **Acquiring acts for administrative proceedings**

During the course of conducting surprise acts, it is essential to acquire the original documents belonging to the administrative authority.

## **Expert advisors to the Public Prosecutor**

Eventually, the participation of expert advisors appointed to analyze and following up procedures during the acquisition of evidence is decisive. The careful, technical and precise examination of the subject under investigation is unavoidable and always necessary in order to identify the object of internal favoritism in the administrative procedure. Even before, the expert witness, based on his specific technical competence, can best carry out acquiring documentation aimed at making the hearing more profitable by helping the Public Prosecutor to direct the collation of useful elements for his own assessment from a technical administrative profile.

## **Property and banking inquiries**

We should not set great expectation regarding property and banking inquiries, due to the length of time needed to make them. In any case, immediate use of data collected from covert action can also help reveal what was concealed by illicit behavior. Moreover, if the inquiries performed are diligent and timely, they can lead to positive results. Now I would like to outline the basic clues that can prove corruption.

## **Planning stage**

1. Abnormal use of outside professionals in planning public projects.
1. Entrusting a professional service which promises to facilitate or guarantee necessary funding. This can also be followed by the direct or indirect appointment of an individual or company as supervisor of the project. Appointed project supervisors can also be professional offices linked to the individual or company (broad planning, price hikes for “work in progress”, distorted use of supplementary expert reports, listing changes that are completely unrelated to the original plan).
2. Commissions to shady businessmen from financing institutions, firms proposing to be contractors, public institutions financed by percentage payments coming from bribes for distribution.
3. Widespread mechanisms valid for everybody without making any distinction, with interferences in public expenditures, and monopolization of tenders aimed at influencing public finances.

## **Choosing the executor of the public work**

We have detected the following most important malpractices, concerning the choice of an executor of a public work:

1. Manipulation by firms taking part in the tender offer, inter-dependent among themselves in view of reciprocal favors: for example “cartels” between firms, collusions among firms resulting from illicit oligopolistic agreements to distribute works let out of contract.
2. Competition conditioning by people in charge of the public administration: violation of the professional secrecy by revealing the names of other competitors to certain firms taking part in the public tender offer. And that could be the final contractor.

3. Private negotiations: external conditioning mechanisms.
4. Direct agreement to confuse the elements needed for a public tender, in order to enable a specific group or company to obtain the tender.
5. Previous tender offers – illegal secrets – determination with precise reductions.
6. Passing on offers made by the cartel's head.
7. Previously made agreements to abstain from the tender by some firms.
8. In the field of private trading there are internal conditioning mechanisms, such as issuing invitations to firms not interested in that particular public tender and also issuing invitations to various firms tied to one hidden sole economic subject. These also include invitations to firms with production centers far from the location of the works awarding the contract.
9. Tender notices sent out during unproductive time periods – in august in Italy.
10. Lists of firms artificially invited by including nonexistent firms with unknown entrepreneurs.
11. Unusual inclusion of a particular requirement or condition only owned by the firm that will be the contractor in a kind of tender.
12. Filling in forms by a corrupt civil servant which have been purposefully left blank by the person making the offer.
13. Delayed submission of the offer to allow manipulating tender result.
14. And also simulating urgent and unavoidable situations in order to resort to a private treaty.

And in the end, I would like to tell you about a specific case involving inquiries on corruption in the Italian army. That gives you the idea of the mentality of the civil servant. Fifty officers were arrested and more than 120 were accused (officers and contractors). The officers had to control the quality in military supplies which the winners of a public contract provided to the army. A private contractor denounced a colonel and a captain of the Italian army, who had requested the payment of a sum of money to find no flaws in the goods he was to supply.

I put a micro camera in the tie of the contractor and shot the payment of the bribe. I was successful in revealing an opening in a public life sector known to have a great level of conspiracy and silence and to act as a front for illegal activities. The two officers confessed, and afterwards I set up and discovered the subsequent officers involved. The goods of the contractors who had won the public tender were subjected to checks by a military receiving connection composed of three officers specialized in goods control. If the goods were refused, the whole supply would be stopped, waiting for the decision of a military appeal commission and anyway with a reduction in price and serious delay of payments. Therefore, the contractors paid the bribe to the officer who dealt with the tender – like 1-2% of the whole price of the tender. Obviously, the flaws proposed by the officers disappeared as if by magic.

The financial loss for the entrepreneur was evident. Who didn't pay first, was actually compelled to pay next in appeal. Sometimes the bribe preceded any analysis and evaluation by the test officers and was given in advance. The bribe was therefore a kind of price for the quickness of the officers in evaluating the goods. As a paradox, some officers complained of their being subjected to unbearable and very heavy working hours, and the money given by the contractors could be considered as sort of a fair reward for the super job done. The speed of the test was an undisputed advantage from the financial point of view, being the gross operating profit for the firms – like 10-12



percent.

The army officers in charge often have to move and transfer from one location to another in Italy to avoid being inserted into the social structure and to ensure their impartiality. Nevertheless, this method proved quite unfitting, unfortunately producing the opposite result. The practice of bribes was even exported from town to town, to wherever the officers were on duty. Also the head of the army was involved, and he preferred to bargain his plea. Everyone was declared guilty.

In the end, I firmly believe that the lack of internal public administration control is very serious and is one of the main reasons for corruption in the Italian system. Only by implementing a full network of internal controls which could prevent this sort of phenomenon in the various sectors of public life will it be possible to curb corruption, as the single activity of the public prosecutor is not enough.

Thank you for your attention.

## Experience of the Prosecution of Slovenia in the Fight against Corruption\*

*Mr. Boštjan Škrlec\*\**

Dear colleagues,  
Dear Mrs. Chairman,

Thank you for the invitation and it is my real privilege to give you the experience of the Slovenian prosecution's office and the office of curbing the corruption.

After a very practical view of the Italian colleague, let me now present you with what shall we call it a theoretical view on the development of criminal court and court of criminal procedure which Slovenia has undergone in the accession period and which was the result of harmonizing our criminal legislation with the European or international conventions.

As first we will take a look at the development of the code, of the Penal Code provisions. Then we will take a look at the development of the Code of the Criminal Procedure and after that, we will take a look at the institutional aspect of the curbing of corruption in the Republic of Slovenia, and in the end we will have some very short statistical overview of the phenomenon.

The drafting of the Penal Code began not exactly in 1995, but since Slovenia became an independent republic in 1991, the first criminal code of the Republic of Slovenia was adopted in 1994 and it stepped into force on 1<sup>st</sup> of January, 1995. Therefore, we would start with this codification, and this codification was amended 2 times until today and in both cases the provisions regarding corruption were amended because of the harmonization with international treaties.

The second revised penal code was in 2004 and that was for the time being the last amendment of the penal code. Hopefully, it would stay that way for a certain time but I am really not certain how it will last.

To take a look at the provisions from the original 95 penal code, the nomination is PC 95 to make things more clear. This is the first penal code of the independent Republic of Slovenia as I mentioned before and it introduced all the classical forms of the corruption. Namely, this is giving an acceptance of bribe regarding officials. There are articles 267 and 268. Trading in influence in Art. 269. Maybe, I should clarify a little bit what trading an influence means. It means giving a bribe to a person to do something, which he is supposed to do anyway, which is actually to help him make a decision in your favor. Then

---

\* The lecture was originally delivered in English.

\*\* Prosecutor, State Prosecution Office, Slovenia.

bribery in the private sector was also criminalized in Art. 247 and 248, namely giving and accepting of gifts.

The first change was the Penal Code Act (PC A), as we call it, and this is a change from 1999 and it was the result of some international legal basis for that. The first was the Council of Europe Criminal Law Convention of Corruption from 1999, COE Convention as we will name it in the future, the EU convention on fight against corruption of 1997, the so-called EU convention, and the OECD convention on fight against corruption of foreign officials in international business transactions from 1997. And what changes we had to undertake in order to conform to these international treaties.

First, the PC A introduced 3 new categories in definition of the official. This was due to achieve the complete conformity with the COE convention. Besides the ordinary officials, the Foreign Officials category was added. This was in order to include also the officials of the international organizations and judges, prosecutors, and other officials of the international court or the tribunal.

The second introduction was the introduction of procurement of non-property benefit. The situation before that was that only the procurement of the property benefit was a criminal act but not the procurement of the non-profit benefit. But we had to do this in order to conform to the before-mentioned convention. The third change was clear incrimination of corruptive discretion-right decisions. Discretion-right decisions are the decisions of the organ which are by the law, left to the organ itself. So it is something that an organ can or cannot do, should or should not do. It is sort of a grey area where an organ has a certain freedom of decisions and of course it also opens the door for the corruption in that area. So with this clarification, this aspect was also criminalized in the PC A.

PC A also introduced the re-incrimination of active bribery in otherwise legal economic activities in the private sector. Why that was not criminalized in the past. The intention of the legislator was that if we leave the active party uncriminalized, this would encourage people who asked to give bribes, to report those cases. Unfortunately, it was quite the opposite effect that we recorded. So the decision of the Parliament was to re-incriminate this institute, for it had no desired effect in preventing corruption so far.

Penal Code from 2004 is the last change of the Penal Code. The bases for this change were pretty much the same except for the additional protocol to the COE convention, and the EU convention also was the basis, as well as the OECD convention from 1997. Also some technological inconsistencies were cleared with this last model but this is not exactly in the scope of this conference.

So which were the important changes in the last amendment of our Penal Code? First, the revised definition of the public official now incorporates also the members of the local and regional Public Assemblies. This was in compliance with the OECD convention and this presented the ground for withdrawal of our first

reservation to this EU convention. Before that in Slovenia the positions of the local and regional public officials were not so clear. It was left to the other laws and definition of the local official was defined by the other laws and not the criminal code. It could open the door for corruption in that area and that was against the OECD convention. So we incorporated that and now it is made clear in the Penal Code that local and regional assembly members are officials to which the provisions regarding corruption also apply.

Now the definition of the public official also includes the arbiters appointed by the arbitration contracts and all officials of the international organizations and all the judges of the international courts are now considered to be official. Why is this important? Because in the PC A change, the judges and the officials of the international organizations were already mentioned, but there was a reservation because this provision only applied to officials of those organizations of which the Republic of Slovenia was the member. Now this is no longer the case, so every public official in an international organization is considered to be such by the Slovenian law regardless of our Slovenian participation in that particular organization. And the similar goes for the international courts. Before that only the judges acting in the courts whose jurisdiction Slovenia recognized were counted for such judges. But now this has changed and this status is also delivered to every judge of every international court regardless to whether Slovenia recognizes its jurisdiction or not.

In the passive bribery in the private sector the promise of benefit is introduced too. Before that only actual bribe was an element of a criminal act and now also the promise of such benefit is regarded as part of corruption which is important broadening of the scope of corruption.

Incrimination of active trading in influence was also introduced because beforehand, only the passive form of influence trading was criminalized. This is also one aspect of broadening the criminal legislation in that area.

And the final broadening of the scope of corruptive criminal acts is the incrimination of procurement of benefits for others, which is a significantly different approach from before because now also the agents who are acting from a third party commit a criminal offence themselves and therefore it is easier to prosecute and detect those cases.

We will take a look at the Code of Criminal Proceedings in a short and very limited breadth and the reason for that is that in order to effectively combat corruption criminal acts and corruption itself the necessity to use special investigative means and intelligence.

Now, as you know the act of corruption is such crime in which nobody is interested in giving away the other participants. Therefore, the only effective way or the most often used effective way of combating that crime is the use of special investigative means and intelligence, or SIMs, as we call it to make it easier and more understandable. Regarding to that of course there are many human rights issues and as you will see from the later slides we had quite

significant development of these provisions.

Temporary securing for the purpose of confiscations of property benefits: this is one of the often neglected areas but it is very essential in the effective fight against corruption. It virtually means that when we are first faced with the possibility of corruption, this is opportunity for the Court to secure the benefits coming from that bribe. This goes for all the benefits that the involved parties obtained and it is a measure in which in the very early stages of the procedure these gains can be secured for the later confiscation. Otherwise, when the procedures are over and the perpetrators are convicted, it is usually 2 or 3 years after the initial reports or after the criminal act has taken place, there is no more money, there is nothing anymore to take. These provisions give us the opportunity to secure those assets from the beginning.

### **Legislation regarding Special Investigative Means (SIMs)**

In 1995 and this is the year when the first Code of Criminal Procedure in the independent Republic of Slovenia also stepped into force – it's the same year in which the criminal code was formed - the basic and rudimentary provisions regarding SIMs were already incorporated.

But it didn't last very long because in 1997 the ruling of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia revoked all the articles which were related to SIMs. In short, the ruling of the Constitutional Court was that the provisions regarding this very complex theme were not clear enough and did not protect human rights enough. So all had to be done from the scratch again, and in 1999 revised regulations of SIMs were introduced into the Code of Criminal Procedure.

For the first time the SIMs were divided between the Code of Criminal Procedure and the Police Act, which means that some of the measures were prescribed and regulated by the Code of Criminal Procedure and some measures were regulated by the Police Act. And the visions in both were the level of interference with human rights which namely meant that the more the interference with human rights, for those measures the Code of Criminal Procedures prescribed the proceedings, the less problematic the Police Code.

But that also didn't last very long because again the Constitutional Court made a decision upon these regulations. It decided that it is not acceptable for the police to conduct these special investigative means without the supervision of either the Court or the Public Prosecutor because the police is an interested party in the investigation and therefore it opens the door for infringement on human rights.

Therefore in 2004, we have adopted the final regulation which is the final revised regulation of SIMs, which we have now completely incorporated in the Code of Criminal Procedure.

The present regulation of SIMS divides the competence of ordering the measures between the State Prosecutor and the Investigative Judge. Investigative

Judge is something that, I believe, the Bulgarian prosecutors are sort of familiarized with. We still have that institution in the Republic of Slovenia and it basically means that it is a judge who is in charge of the investigation. Everything that happens before the investigation is called a pre-trial procedure or preliminary procedure and investigation is conducted by the judge. And the preliminary procedure is conducted by the Public Prosecutor, as I will tell you later.

The State Prosecutor is authorized to order on the proposal of the police but not always the following special investigative means. This is a secret monitoring. Secret monitoring means that the police is observing the object as we may call it. Secret Policing, with the use of fake documents; this basically means the use of undercover agents. Entrapment and Purchase of goods. Entrapping acceptance and offers of gifts and entrapping acceptance or offer of bribery. Especially those two at the end are important for combating corruption. And as you see, the Public Prosecutor in Slovenia has all the authority to order such measures. Entrapping acceptance and offer of gifts and bribery is of course the most effective way to discover corruption, but unfortunately you have to have at least one party of corruption interested in discovering corruption. This is not very often the case, but there have been cases in Slovenia lately, in which these measures were used, and this is also the result, I may add, of the very high public awareness of the phenomenon because there is a lot of talk about corruption in the media not always very preferably but every publication of the effect is welcome and it has good results for the police and for the prosecutor's activities.

The State Prosecutor may also order to postpone the detention of the suspect involved in the crime, if this would help to discover further organization or to get more evidence. The Investigative Judge, on the other hand, is the person, who orders on the proposal of the Public Prosecutor the means which go deeply in the human rights of the individuals involved, and this is secret monitoring and the police could use of technical means of transmission and recording. Basically, everything that has to do with some sort of recording or observing third parties has to be ordered by the judge: when technical devices are to be placed in vehicles or closed space, when measures are carried out in private premises with contact of the owner, when such measures are to be carried out against the person who is not a suspect. The investigative judge is responsible for ordering the monitoring of electronic communications by wire tapping, the inspection of the bank computers and monitoring of the accounts. This is a relatively new instrument because now also the monitoring of the bank account is possible. This was not the case before. Basically it means that the bank is obliged to follow the transactions and in real time inform the Prosecution or the Police about the changes in the account. It enables us to have an insight in the bank account for a certain period of time, not only for the specific moment when we ask for it.

And of course, the last is the tapping and recording of conversations with the consent of at least one party. This is usually combined with other measures such as entrapping giving or accepting the gifts or bribe.

As I mentioned before, the temporary securing of the property benefits is the institute which enables us to seize the goods for which we are suspecting that are coming from the criminal act. It has to be ordered by the court so only the judge has the jurisdiction to pass such an order. And the judge can act by his own authority. Of course, the proposition from the State Prosecutor is possible but the Court is obliged to make a move on its own authority. And the provisions applying to the enforcement procedure which means civil procedure applies in this case. It is important that it is possible in all phases of investigation – even in the initial phase, that means the preliminary procedure, which is basically the phase which happens when the police is researching the suspicion of the criminal act – for the court to put its hand on the assets and say “ok we will take care of this. We will freeze the assets and we will see what the investigation will come up with. And if we have the conviction at a later time, we have the goods and the proceedings still here for confiscation”.

### **Institutional aspects of curbing corruption**

There is nothing very special about that. The Police, the District State Prosecutor's officers and a group of Prosecutors for special matters are based organs which deal with corruption. I will skip the Police because it is out of my jurisdiction. The interesting in the situation in Slovenia is that basically District State Prosecution's officers deal with the corruption. We have the group of Prosecutors for the special matters but they deal with basically what we call “the organized crime”. This means that the most complex cases of corruption are usually connected with organized crime and if that is the cases, then the special group handles those cases. But very often all criminal activity that we are suspecting of is not discovered at the beginning or at all, so what we have are the cases of bribery which are prosecuted by the District Prosecutor's Officers, and the majority of cases in the Republic of Slovenia are prosecuted by the District Prosecutor's Officers. In this connection, the regulation on cooperation of State Prosecutors and the Police in investigation and prosecution of criminal offences has to be pointed out. This is something very new, you see, it comes from 2004, and it basically regulates the right of the State Prosecutor to guide on one hand and the obligation of the Police to inform the Public Prosecutor about their investigations on the other hand. This cooperation was, I might say, pretty good before that too but we felt the need to materialize these obligations a little bit more because in certain parts of the country this cooperation was a little better and in certain parts it was a little worse. This regulation has its foundations in agreements between the police and the prosecution office which was concluded in 2003, and this was the achievement that we are pretty proud of because it was the agreement between the police and the state Prosecutor-General of Slovenia in which for the first time we institutionalized the relation between the Police and the Prosecution's Office in this initial phase before the official investigation.

Well, at the end, let me give you some figures of the statistical overview regarding the corruption in Slovenia. Well, the figures are not very high but you have to bear in mind that Slovenia is not a very big country with a very big population – we have only 2 million inhabitants, a little less than 2 million. As you can see the number of reported

suspects is varying through the years. It was from 52 to 85 in 2001. We are estimating that a lot of corruption is still hidden. A lot of corruption is connected to the other crimes, and this data that you see right now is the data of the corruption itself, the articles that I mentioned at the beginning. But often we have no proof to prove and to prosecute corruption itself, but we are sometimes able to prosecute some other criminal offences, and therefore not all the cases connected to corruption are within those numbers.

That would be basically everything from my behalf. I hope I managed to give you a certain insight of the theoretical part of the changes that we had to undergo in order to make our criminal system work and in full compliance with EU forms in that aspect.

Thank you very much.



## **Role and Action Limits for the Public Prosecution Office in France in the Fight against Corruption**

*Arnaud Pericard\**

In recent years international corruption became an important topic in political and economic debate, following the trend of globalisation developments in the economy. In fact corruption is a factor which undermines competition.

A first initiative for combating international corruption was taken with the 'Geneva Appeal' from 1 October 1996, whereby European representatives of the judiciary draw the attention of Governments to the impotence of justice in the face of international crime and require states to make arrangements for a true judicial cooperation that would allow them to efficiently counter this form of criminal activity.

In France former investigative judge Eva Joly who investigated the 'Elf' affair, a major French petroleum company, solemnly announced on 19 June 2003 the adoption of the 'Paris Declaration' against corruption and the immediate effects thereof: impunity.

The purpose of this declaration was to give a new impetus to the fight against large-scale corruption in risk sectors (energy, construction, armament, aeronautics, mining), especially in western countries where banks and large enterprises may prove to be at the heart of trafficking associated with corruption.

In order, however, to make this type of declaration efficient, it is necessary for investigating bodies to have available the appropriate resources for a successful fight against these offences.

In France, this role has been mainly assigned to the Public Prosecution Office. Prosecution magistrates are vested with the power to take 'public action'.

The notion of 'Prosecution Office' denotes all magistrates who, within a given jurisdiction, are entrusted with the protection of public interests in relation to public order, as well as with the protection of vulnerable individuals, the monitoring for compliance with and conformity to public order and the maintenance of civil peace.

Being the addressees of complaints, they decide whether to institute criminal proceedings in presence of a consummated offence. They direct the operations of judicial police in the course of investigations and require from the courts to enforce the law and impose punishment. In addition, they also monitor the service of sentences imposed.

Magistrates with the Prosecution Office constitute the so-called 'standing magistracy', which is being thus referred to, since in hearings where these magistrates take part, while judges are sitting, they are not, and this is the reason why, to the purposes of distinction, judges are denoted with the term 'sitting magistracy' or 'magistrates of the seat'.

At the level of the Court of Cassation and in Appellate Courts, the prosecution is composed of the Prosecutor General, Advocates General and the Deputies of the Prosecutor General, whereas at the level of District Courts it is constituted by the Prosecutor of the Republic, the Deputy Prosecutor of the Republic (only in large city jurisdictions), First Deputy Prosecutors and Deputy Prosecutors.

---

\* Attorney-at-law, Member of the Paris Bar.



<b>Prosecution Office (‘standing’ magistracy)</b>		
– General Prosecutor – First Advocate General – Advocate General	– Prosecutor General – Advocates General – Deputy Prosecutors General	– Prosecutor of the Republic – Prosecutors of the Republic and First Deputies – Deputy Prosecutors
<b>Court of Cassation</b>	<b>Court of Appeal</b>	<b>District Court</b>

In French law there are provisions to regulate different description of corruption offences depending on their nature (corruption of workers and employees, magistrates, elected officials or civil servants, etc.).

Within the current study we shall before all focus our attention on the prosecution of political corruption in relation to the holders of elected office.

Political corruption in the wide sense should be construed as *‘the conduct of an authority vested in public power, making use of its position of power within its public or private functions, in order to circumvent a particular rule to the purpose of obtaining benefit for itself, another individual or institution’*<sup>1</sup>.

The issue raised in this context is concerned with the actual powers of judicial bodies and their discretion to take action in view of fighting this type of corruption affecting different sectors of Government.

Can judges rule in full independence in relation to this type of corruption? Dare they prosecute these acts of corruption?

In practice, action limits for judges in the fight against corruption in essence depend on their autonomy from political power (I), a fact, which raises the issue of the organisation and functions of the Prosecution Office in relation to combating corruption (II).

#### I. Independence of the Prosecution Office in relation to Its Combating Efforts against Corruption

##### *A) Independence contingent on the powers conferred upon judges*

The possibility for approaching judges to examine complaints of political corruption is quite **dependent on the structure of the Judiciary** in every country, i.e. more specifically

<sup>1</sup> P. Lascoumes, *Corruptions*, Presse de sciences po, Paris, 1999, p. 36.

on powers and guarantees for independence given to judges that allow them to prosecute in court and without fear of sanctioning the holders of democratic legitimacy. The main role of a judicial body in the institution of proceedings in relation to political corruption as a matter of fact depends on resources made available to it and their status. Under the French system judges are only independent within the facts in respect of which they have been approached by the Prosecution Office.

**A number of French judges specify that launching criminal prosecution for acts committed by representatives of the elite to a large extent is an accidental occurrence and is in practice contingent upon the limitations imposed on courts to this type of activity.**

In the opinion of a French judge interviewed by D. Robert<sup>2</sup>, *'acts have always been detected in isolated cases, as a result of bankruptcy or the deposition of accounting balance-sheets, the investigative judge being initially unprepared what to expect. The majority of corruption cases in France are only incidental and they would not have occurred, had the system functioned properly'*.

One of these limitations is associated with the **opportunity principle, whereby the Prosecution Office, i.e. prosecutors who depend on the Ministry of justice, is given a margin of appreciation whether to undertake criminal prosecution or not.**

Therefore, at the stage of institution of criminal proceedings, judges are fully dependent on the political power.

*'The problem is that the current situation in France is similar to the one of Italy prior to 1989, i.e. investigative judges can only work where prosecutors, 'standing magistrates' that is, decide to institute proceedings. You are well aware that initial censure, a first-off cover-up of an affair, will occur at this level, i.e. investigative judges are not even allowed to rule on the acts, since they have not been approached by the Prosecution Office and are subordinate to the political hierarchical power of the Minister of Justice. Consequently, as long as prosecutors have no independence, allowing them to freely approach investigative judges, nothing is going to really change'* (Discussion with a French judge, December 1996).

**In fact, the Prosecution Office in France depends on the Ministry of Justice; more specifically, as a result of the appointment – relocation – relief from office of prosecution magistrates, which can be used to hinder the investigation and/or in circumventing internal regulatory bodies, e.g. the Supreme Council of Magistracy, even though recently adopted measures (specialisation of judicial bodies that are entrusted with the examination and trial of this type of criminal activity and the increase of resources available to them) can somewhat mitigate this finding.**

### ***B) Independence compromised by the appointment of judges***

This type of judicial independence from political power relates to the appointment and carrier development of judges. The head of the Prosecution Office is a magistrate

---

<sup>2</sup> D.Robert, *La justice ou le chaos*, Stock, Paris, 1996 p. 21-85.

appointed by decree of the President of the Republic following agreement of the Supreme Council of Magistracy, which is a constitutional body.

**In the instant hypothesis the role of the Supreme Council of Magistracy must not be diminished, bearing in mind the fact that the purpose of its establishment was to provide a certain level of autonomy to judges and prosecutors. This type of independence, however, may only be achieved where the majority of Council members are elected by representatives of the judiciary.**

Independence in France has been secured to a greater extent following the reforms from 1993 which introduced one type of organisation for the appointment of judges and another – for prosecutors, putting an end to magistracy appointments by the President of the Republic only. Since then the Supreme Council of Magistracy gives an opinion in the appointment of prosecutors, except for Prosecutors General.

**There are two types of attitudes to the judiciary in relation to the use of intervention mechanisms left at the discretion of political power in the appointment of Prosecutors General and setting limits on their action:**

- The period between 1995 and 1997 is characterised with the appointment, within public prosecution hierarchies and despite their negative opinion, of a number of magistrates closely related to those in power at that time;
- After 1997 prosecutors seem to have been left in the context of ‘supervised freedom’ in the sense that the Minister of Justice had to refrain from giving personal instructions to the Prosecution Office.

In consequence, Prosecutors-General and Prosecutors have to rule on the course of proceedings following the opportunity principle.

In exchange, the Ministry of Justice requires systematic daily information about ‘the cases’ and expects from the Prosecution Office an exact application of criminal policy instruments.

It is thus clear that despite the obligation of France to dispense with instructions for the termination of specific files, a requirement to the Prosecution Office to provide the Ministry of Justice with all the information about cases concerned with the new offence of transnational corruption remains, that would *‘allow the Ministry of Justice to assess, similar to any new criminal offence, its practical incidence of occurrence.’*

Nonetheless, statutory subordination of the Prosecution Office to the Executive persists and is attributed to a strong hierarchical internal organisation headed by the Minister of Justice, taking in practice the form of the obligation for Deputy Prosecutors to comply with requirements of their superiors and for prosecutors, on their side, to remain subordinate to Prosecutors General appointed by the Council of Ministers and acting under supervision of the Minister of Justice.

This is an ostensible demonstration that in France appointment – relocation – relief from office actions are still a formal powerful tool for the exertion of pressure on magistracy.

## II. Organisation and Functions of the Prosecution Office in Relation to Fight against Corruption

### *A) Institution of proceedings on charges of corruption*

French criminal proceedings are in conformity with the principle of opportunity of criminal prosecution: prosecution magistrates have the power not to institute criminal proceedings in presence of facts which completely fulfil the description of an offence. The Prosecutor of the Republic is obligated to centrally collect the complaints addressed directly to him/her or filed with police services and the gendarmerie in advance.

Based on data obtained or supplemented, where necessary, by the outcomes of procedural investigative actions performed by the competent bodies ex officio or upon instructions of a prosecutor, this magistrate has the statutory power to either institute, refuse to do so, or terminate instituted criminal proceedings on the grounds of **paragraph one of Art. 40 Criminal Procedure Code**, reading as follows:

*'The Prosecutor of the Republic shall receive complaints and decrees for the termination of proceedings and shall rule on the further progress of the files concerned in compliance with the provisions of Art. 40-1. Any authority, which has been constituted by virtue of the law, any official or civil servant who, in the discharge of their functions, become aware of a criminal offence or delict, shall be obligated to immediately notify thereof the Prosecutor of the Republic and provide him/her with the relevant information, records of proceedings and other acts pertaining thereto.'*

#### **1. Commencement of proceedings**

As stated above, prosecution magistrates are those who decide whether to institute criminal proceedings in relation to the alleged acts or not.

Nonetheless, individuals or legal entities whose complaints have been left unexamined by the Prosecutor of the Republic may file appeal with the Prosecutor General.

#### *Appeal by victims to the Prosecutor General*

**The Prosecutor General** represents, either in person or through his/her Deputies, the Prosecution Office at the Appellate Courts, as well as at the criminal courts within the judicial area of the respective Appellate Court, whereas the **Prosecutor of the Republic** represents, either in person or through his/her Deputies, the Prosecution Office at the District Courts and criminal colleges within Regional Courts (Art. 34 and Art. 39 Criminal Procedure Code).

The new provisions of the Act from 9 March 2004 place the Prosecutor of the Republic under the obligation to notify the complainant of his/her decision in the event of refusal to institute proceedings following a complaint, whereupon the complainant has the right to file appeal against such decision with the Prosecutor General who, in turn, may instruct the Prosecutor of the Republic to institute criminal proceedings pursuant to the provisions of Art. 36 Criminal Procedure Code (s. Art. 40, para 2 and Art. 40, para 3 Criminal Procedure Code).

Where the Prosecutor General finds the appeal is ill-founded, he/she will notify the interested person thereof.

The complainant has yet another option, namely to file a civil claim within the framework of criminal proceedings.

#### *Filing a civil claim within the framework of criminal proceedings*

This procedure is launched at the initiative of the victim who may address his/her complaint to the investigative judge, instead of the prosecutor, the former being in turn obligated to investigate the facts outlined in it, its submission automatically triggering the public prosecution. This procedure deprives prosecutors from their power to refuse instituting criminal proceedings following the opportunity principle. It is, however, source to a triple inconvenience:

- On the one hand, the admissibility of this complaint is contingent on the payment of a court fee set by the investigative judge;
- On the other hand, upon termination of proceedings by the investigating judge or in the event an acquittal is issued by the court, criminal proceedings for false accusations can be opened against the complainant;
- And last, the admissibility of this complaint requires the presence of **damages directly sustained by the victim and directly associated with the offence**, which – in corruption cases – limits the circle of individuals who may file a civil claim within the framework of criminal proceedings (which nevertheless seems possible for certain consumer protection associations: Cass, crim. 27 October 1997, No. 96-83.698).

Irrespective of the above, the applicable regime for the prosecution of corruption involving foreign officials appears as a special regime, in comparison to the above general one, with regard to acts of corruption partially or fully committed on the national territory, which involve public officials outside EU member-states or Community officials.

#### *Cases where criminal prosecution may only occur following a complaint to the Prosecution Office*

**Act No. 2000-595 from 30 June 2000**, amending the Criminal Code and the Criminal Procedure Code in relation to the fight against corruption, actually envisages that in the event of active bribery of foreign nationals from countries outside EU, criminal prosecution may only occur following a complaint to the competent Prosecution Office within the judicial area of Paris Appellate Court:

*Art. 435-3 Criminal Code: 'In view of implementing the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions signed in Paris on 17 December 1997, the illegal proposal at any time, whether directly or indirectly, of offers, promises, donations, gifts or any benefits to a person vested in public authority, holding a public or elected office in another state or with a public international organisation, in order to perform or refrain from performing an action in relation to his/her office, functions or mandate or, making use of his/her official position, assignments or mission, to the aim of obtaining or securing a transaction or another benefit, which is undue in terms of international trade, shall be punished by ten years of deprivation of liberty and a fine of F 1,000,000.'*

The same punishment shall be imposed on anyone who gives to the person referred to

in the previous paragraph who has requested at any time, whether directly or indirectly, offers, promises, donations, gifts or any other benefits, to which he/she is not entitled, in order to perform or refrain from performing an act, as envisaged under the preceding paragraph.

***'The prosecution of offences specified in this Article may solely be undertaken following a complaint filed with the Prosecution Office.'***

By the way, Art. 706, para 1 Criminal Procedure Code further specifies that:

*Art. 706-1: 'For the purposes of criminal prosecution, investigation and punishment of acts incriminated in accordance with Articles 435, para 3 and 435, para 4 Criminal Code, the Prosecutor of the Republic in Paris, the investigative judge and the penal judge in Paris shall exercise powers similar to those arising from the application of Articles 43, 52, 282, paragraph two of Art. 663 and Art. 706-42'.*

*'The Prosecutor of the Republic and the investigative judge in Paris shall exercise their powers on the whole of the national territory when they are competent to institute criminal proceedings and investigate the offences provided for in Art. 435-3 and 435-4 Criminal Code.'*

In the opinion of some there is a risk, in terms of the directions and effects ensuing from notifying the Public Prosecution Office of international corruption cases, arising due to the two main principles of criminal prosecution in France studied above: the opportunity of criminal prosecution principle and the one of statutory subordination of the Prosecution Office to the Executive.

As a result, the established system for criminal prosecution in the area of corruption of foreign public officials, being in derogation of the general rules, and the provision of concurrent nationwide competences to the Prosecutor of the Republic in Paris, contain an inherent risk of putting pressure on the Prosecution Office in Paris for the termination of files in the name of the economic interests of France.

That is why and in order to limit criticism to this effect, on 21 June 2004 the Ministry of Justice adopted and circulated among all Prosecution Offices and courts Criminal Policy Guidelines for the Prosecution of International Corruption.

In said guidelines, the Ministry specified that refusal to institute criminal proceedings on charges of corruption may not be based on any other, but technical criteria relating to a judgement, on the one hand, about the gravity of offences and, on the other, to the consistency of collected evidence.

These Guidelines expressly indicate that termination of criminal proceedings instituted on charges of corruption may not be justified *'in the light of considerations pertaining to the capacity of French civil servants and, as far as the bribery of a Community officer, the officer of another member-state or of a foreign civil servant is concerned – in the light of considerations based on national economic interests or the potential implications for the relations with another state'*.

Thus, Prosecution Offices were formally instructed to prosecute manifestations of corruption irrespective of the consequences.

In this context it is appropriate to make an objective assessment of the Guidelines, which:

- Under French law do not exhibit the nature of a legal instrument and, consequently, have no binding effect;
- Could be easily waived through oral instructions given by the Ministry of Justice.

## 2. The role of the Public Prosecution Office in the course of proceedings

The role of the Public Prosecution Office and its given statutory powers at all stages of proceedings determine the directions, progress and outcome of proceedings.

The Prosecution Office follows in a step-by-step approach the course of established procedure: due to the opportunity principle in the institution of criminal proceedings prosecutors only have the power to request from investigative judges to investigate certain acts; as a result, investigative judges may only deal with a case, provided they are approached by magistrate prosecutors. In addition, investigative judges are entitled to only investigate circumstances specified in the initial indictment of the Prosecutor of the Republic.

Should they wish to extend the investigation to other facts, an authorisation from the respective Prosecutor is required in the form of additional indictment.

In corruption cases involving foreign public officials in leadership positions the reasoning used by the Public Prosecution Office may, where necessary, include, beside the technical opinion of specialised Deputy Prosecutors, also 'opportunity criteria', balancing out the foreseeable effect which a decision for the institution of criminal prosecution could have in political or economic terms.

In the opinion of French authorities the risk of considerations deprived of any foundation, where the Public Prosecution Office is making a decision for the institution of criminal proceedings, is limited because of a number of reasons.

**On the one hand, Art. 36 Criminal Procedure Code prohibits the Minister of Justice from giving instructions for or ordering the termination of proceedings: only prescriptions of the Minister to the Prosecutor General for the institution of a criminal prosecution given in writing are admissible, which are enclosed with the case-file concerned in accordance with legal provisions adopted in 1993.**

**On the other hand, in the Act from 9 March 2004 mechanisms have been set forth to align the administration of justice with the developments in criminal offending, aimed at restricting the powers of Prosecutors of the Republic to refuse instituting criminal proceedings, i.e.:**

- A new Art. 40, para 1 Criminal Procedure Code, whereby termination is only possible where *'it is justified in view of the special circumstances relating to the perpetration of the act concerned'*;
- A new obligation for prosecutors ordering the termination of proceedings to notify of their decision and its underlying reasoning the complainants and victims concerned;
- A new remedy available to all individuals who have notified the Prosecutor of the Republic of the perpetration of certain offences, i.e. to file appeal against the decision for termination/refusal of institution, with the higher-standing Prosecutor General.

With reference to the above the French authorities emphasise that a number of judicial proceedings which establish the offences committed by major French exportation companies or foreign individuals and entities, have been instituted following charges pressed by the Public Prosecution Office and that is how French jurisprudence has demonstrated that decisions on the institution of criminal prosecution have not been influenced by undue considerations.



To this end cooperation between prosecutors, judicial and police authorities specialised in combating corruption is required.

***B) Cooperation between the Prosecution Office, judicial and police authorities specialised in combating corruption***

After 1995 various innovations have been observed in the field of combating organised, economic and financial crime.

To a number of structures within the police and gendarmerie investigations in the field of corruption relating to international business transactions have been assigned.

In consequence, a closer cooperation of the Prosecution Office with specialised judicial authorities is observed, which has resulted in the creation of a **Bureau for Combating Organised Crime** within the Criminal Affairs and Pardons Directorate, in setting up **specialised courts**, as well as in the creation in 1998 of **economic and financial units** supported by specialised auxiliary officers (For instance, the Financial Unit in Paris, bringing together investigating magistrates and members of the Prosecution Office specialised in the field of financial crime).

Last, a **Central Brigade for Combating Corruption** was recently set up within the National Financial Investigation Department.

**Among specialised civil servants within the Economic and Financial Affairs Department of the Judicial Police Directorate General, two Offices at the national level exist, which provide heavier support to the Prosecution Office and investigating magistrates in their respective investigations than others:**

- **The National Financial Investigation Directorate**, entrusted with combating criminal law violations taking, more specifically, the form of abuse of company property, bankruptcies and similar offences, and
- **The Central Service for the Prosecution of Serious Financial Crime** (CSPSFC), dealing with suspicious operations aiming at legalising capitals through money laundering activities.

In addition, the Economic and Financial Affairs Department at the Judicial Police Directorate General provides training at national level to investigating bodies specialised in combating economic and financial crime and, more specifically, in national and international corruption.

**Outside these two services, magistrates with the Prosecution Office and the investigation authorities may also approach locally, inside the country and in overseas territories and regions, specialised investigation bodies affected to the respective economic and finance departments.**

As regards Paris and the region of Ile-de-France, the financial brigade carries out the bulk of investigations in the area of corruption in relation to international business transactions, due to the fact that it deals with the most complex economic and financial affairs.

In their operations the Prosecution Office and investigating magistrates will mainly rely for support on the national police and, more specifically, on regional offices, namely the

specialised offices of the Economic and Financial Affairs Department of the Regional Judicial Police Directorate to the Paris Police Prefecture, where the majority of the most complex cases are investigated.

**In 2003 the Central Brigade for Combating Corruption was set up within the National Department for Financial Investigation, bringing together some twenty civil servants (with the police, gendarmerie, and customs officers, as well as officers in the area of taxation, competition, consumer protection and the punishment of fraud).**

The Brigade is competent to conduct investigations in relation to all acts of corruption (of national or foreign public officials), it is entrusted with keeping operational documentation and contacts with foreign specialised services, on account of which it is a supplementary resource available to magistrates investigating offences within the scope of application of the Convention.

In addition, in 1993 the **Central Service for the Prevention of Corruption (CSPC)** was set up to the purpose of improving the detection of corruption incidences, requiring a systematic use of collected information with the aim of increasing the efficiency of prevention and law enforcement in relation to corruption. The Service is a body that is administrative in nature, its interventions preceding those of justice and police authorities and its operations not competing with those of prosecutors and the judicial police, its law enforcement role in respect of corruption and similar offences being only secondary to its main task of preventing said offences.

Beside its information-gathering task, required for the detection and prevention of corruption, CSPC has been given two other assignments: provide advice and assistance to administrative bodies, who are empowered to approach it with requests for the provision of opinions on the appropriate measures for the prevention of corruption and similar offences, as well as to assist judicial, prosecutorial and investigative bodies dealing with such offences, which may in turn request from it 'data necessary to them'. Nevertheless at present, as Véronique Pujas<sup>3</sup> indicates, the effectiveness of these new structures and their independence from the central administration and the Prosecution Office need to be demonstrated.

---

<sup>3</sup> Researcher with the National Scientific Research Centre and PhD trainer at the Political Research Institute in Grenoble.

## **Protection of European Community Financial Interests: Perspectives for Cooperation between the European Public Prosecutor and the National Public Prosecution Offices**

*Diana Kovatcheva\**

Ladies and Gentlemen,

The topic of our presentation today can be described as provocative for at least two reasons: first, because it is relatively new, and, second, because it is entirely theoretical as of today, since the European public prosecutor does not exist yet as such. I would like to lay the beginning of this presentation by outlining the significant problem, namely of the impact of globalisation on national legal systems. It is an important issue, as European integration proves to be one of the most typical manifestations of globalisation. Some globalisation researchers assume that this is not a contemporary phenomenon and the world a hundred years ago was just as globalised as it is at present. Moreover, they accept globalisation as a process, which has been evolving ever since the remote past until the present days. Of course, at any rate the development of information technologies and the establishment of transnational commercial corporations put globalisation in a different context today. However, it is undisputable that, speaking of globalization, we should mention also its impact on nation-state and, thence, on national legal systems as well.

Some globalisation researchers and extreme theories assume that it exerts a disastrous influence on nation-state, such as we know it at present. Supporters of such extreme views agree that globalisation deprives states of their sovereign right to take independent decisions regarding policy and economy, thus leading to drastic transgressions in human rights. I would rather subscribe to the opposite view of this matter, namely that globalisation is an incentive for the role of nation-state, thus putting both nation-state and national legal systems in a different context.

It appears that in a global world with global crime international cooperation mechanisms do not work the way everybody expects. This is particularly true in the hypothesis of crimes which increasingly turn into transnational offences. Here is, to list but a few, corruption, money-laundering, and organised crime. Nowadays, it is getting harder than ever to 'keep' (figuratively speaking) a crime, such as corruption, within the limits of a single country. It is increasingly difficult to secure the effective criminal prosecution and punishment of perpetrators of the above offences only through the national authorities of a single state. The problem with the inefficiency of cooperation on criminal matters is much more serious in the context of the European Union and in relation to the need for protection of European Community financial interests, which are very specific in nature. This is precisely the reason why cooperation in criminal matters needs to some extent a figure which has to unite the efforts of national institutions, contributing

---

\* Lawyer, Executive Director, Transparency International – Bulgaria.

to the unification of their criminal policies, at the same time coordinating efforts to counter and prosecute persons who have committed criminal offences, affecting the financial interests of the Community.

So, why are we discussing the need for a European public prosecutor? Debate on the need to set up a European public prosecutor has been relatively recent. At the 2000 Intergovernmental Conference in Nice, the European Commission publicly announced for the first time its idea to create a European public prosecutor. Debate went into several directions and was, by the way, pretty intense. First, the topic of discussion was the exact rationale of the need to introduce a similar body. To what extent is such body needed at all was at stake. To a certain degree, the main argument for the creation of a European public prosecutor is the need to have a body, ensuring the protection of European Communities financial interests, which are very specific in nature and cannot be protected efficiently enough by national authorities of European Union member-states.

The second question, which is usually asked, concerns the legitimacy of a similar body, i.e. to what extent it would be legitimate at all. I would say that some of the most important, or key, institutions of the European Union are involved in the procedure for introducing the European public prosecutor, since the latter would be appointed by decision of the European Council, with confirmation by the European Parliament, out of a list drawn up by the European Commission. Similarly, of course, debate about the creation of a European public prosecutor is also concerned with the potential available, the extent to which the creation, existence and functioning of a similar body could be implemented. Another question - regarding the possible mechanisms for effective implementation of its activity is also discussed. Of course, the debate still continues, but it will become much more intense once the figure of a European public prosecutor is created.

What is a European public prosecutor? First, it should be noted that this is an independent authority of the European Communities. Independence is a significant factor in its role and functions. As I have already mentioned, the creation of a European public prosecutor refers to the achievement of this specific aim, i.e. to ensure protection for the financial interests of the European Communities. And in order to achieve this specific aim, the European public prosecutor has special, narrow competences which substitute for the national authorities' competences in member-states of the European Union. In practice, it supplements the respective national legal systems and fills an existing gap in their competences, namely – criminal prosecution of specific crimes, like fraud, corruption, money laundering, etc., in cases they specifically affect the financial interests of the Community.

Competences of the European public prosecutor spread over the entire territory of the Community. This body will function in pan-European area of investigation and criminal prosecution and its actions will be of the same binding force as those of competent national authorities in European Union member-states. The principle of mutual recognition of evidence, gathered as a result of his/her operation, is vital to such body's competences. The European public prosecutor will have the power to carry out centralised management of the investigation and prosecution of crimes coming under his/her jurisdiction, committed in the pan-Europe area. Only the European public prosecutor will have competence to work on said crimes. In practical terms, he/she will have the competence to press charges in national courts of European Union member-

states, since by far the creation of a Community court to examine on their merits matters pertaining to the above crimes has not yet been discussed. Therefore, the European public prosecutor should be able to appear before a national court in the respective member-state of the European Union and maintain charges, complying with the relevant evidence. Action taken by the European public prosecutor could be controlled by national courts, especially with reference to a delicate subject like the protection of fundamental human rights and freedoms.

Thus, police investigation of crimes, the judicial stage of proceedings and the execution of punishments remain within the competences of national authorities in the member-states. A symbiosis-like relationship is thus formed between the European public prosecutor and national courts which jointly form a system for the protection of financial interests of the European Communities in case of fraud, money laundering and corruption.

The figure of the European public prosecutor is practically projected in the national legal system of every European Union member-state, since in each state there is a deputy European public prosecutor whom I shall later dwell on. Of course, in the present debate there are many arguments 'for' and 'against' the creation of such a figure. Usually, arguments for its creation put an emphasis on the advantages and positive influence which a figure, like the European public prosecution, would exert. As we are still discussing the hypothesis of having such a figure, the arguments 'against' refer to possible risks, which can be a result both of the implementation of this body, and of the abuse of its rather large powers, as well.

So, what are the arguments 'for' the creation of a European public prosecutor? In the first place, a vital result of its effective operation would be to ensure the protection of Community financial interests. Secondly, it is very important that as a result of the creation of a European public prosecutor an integrated space for investigation and criminal prosecution will be formed. In practice, one of the problems arising out of the existence of the Community is the fact that it is, figuratively speaking, disunited into 25 different legal systems. The presence of such parcellation and fragmentariness actually leads to serious effects in terms of national competent authorities' inability to respond swiftly enough. Moreover, crimes seriously encroaching on the financial interests of the Community are becoming more frequent. Quite often the results of this parcellation are incomplete investigations, and, in some cases, the complete lack of investigation, either on account of the slowness of national competent authorities, or on account of the lack of specific competence in relation namely to these crimes. It cannot be, however, tolerated that perpetrators of said crimes are allowed to take advantage of differences in legal systems across European Union member-states. This justifies the expectations that a European public prosecutor will have a positive influence on this drawback.

Another positive effect would be the introduction of a unified approach in the investigation of the crimes already mentioned. To achieve a unified approach it is necessary to adopt common definitions of corruption, money laundering, and fraud, in order to reach a high level of legal harmonisation. This is a reflection of the legality principle, according to which a public prosecutor has the power to only prosecute crimes that are very strictly and accurately defined. Of course, offences like global crime are concerned because they have a global impact and require global efforts to overcome. Undoubtedly another important effect will be enhanced cooperation in criminal matters. This morning the issue was broadly discussed. In practice, it is provided the European

public prosecutor will be bridging the first and third pillars.

Speaking of the European public prosecutor, of course, we should not neglect the potential risks to which a similar institution could give rise, either. Usually one of the first risks to be mentioned is taking functions away from national authorities. As I have already mentioned, only the European public prosecutor will have competence to work on these crimes. He will thus take competence away from national authorities. In general, of course, it is a serious problem but when with regard to the European Union, the situation is not that grave since, at any rate states acceding thereto renounce and transfer part of their sovereignty. Naturally, a more sensitive area, i.e. criminal prosecution, is at stake here. And states are, of course, more reluctant to renounce their sovereignty in that particular area. However, one way or another, this is part of the requirements for accession to the European Union.

Another potential risk I would like to mention is concerned with the discretionary powers of the European public prosecutor and their possible impact on fundamental rights and freedoms. Undoubtedly, a figure such as the European public prosecutor, may abuse the broad discretionary powers at his/her disposal, which is a quite plausible development. Of course, the first issue that was considered when the idea for the creation of a European public prosecutor appeared was, namely, how to prevent broad discretion from resulting in violations of basic rights and freedoms, because both the European Union and the Council of Europe are organisations, quite sensible to cases of basic human rights violation. For that reason it is permitted for and required from the national court before which a European public prosecutor maintains charges in a particular case, to control to what extent human rights and freedoms of persons, subject to criminal prosecution, are complied with, or rather to what extent they are not violated. Another potential risk, which in my opinion is very important and should be mentioned, is dependence on cooperation between European Union member-states. It is obvious at all times that the creation of a European public prosecutor to a significant degree depends on cooperation between member-states of the European Union. In practice, in the absence of such cooperation he/she cannot do his/her job or functions. Therefore, it is necessary for European Union member-states, and in particular their competent authorities, to assist the European public prosecutor when he/she carries out an investigation on their territory, when he/she gathers evidence and when he/she performs all required investigative procedural actions.

The lack of cooperation on the part of European Union member-states could literally undermine the initiative to create a European public prosecutor. The last risk which I will mention is the lack of efficiency and performance outcomes. As a matter of fact, this risk could apply to any institution, no matter which. It might be quite early to speak about the extent to which the European public prosecutor would be efficient, now before it has even been created. Maybe, as it is the case with the international criminal court, we should wait until it actually starts functioning, having particular cases to work on and only then make an estimation of how efficient, if at all, a similar body is. At any rate, the creation of a European public prosecutor is associated with serious expectations of European Union member-states. Therefore, it is early to mention any lack of efficiency; the question is rather about the serious expectations to this institution.

I have already mentioned independence and decentralisation as essential characteristics of the European public prosecutor. In practice, the European Prosecution Office will be headed by the European public prosecutor. The specificity to its structure is that he/

she will be assisted by at least 25 deputy European public prosecutors. I say, at least 25, since at present there are 25 member-states of the European Union and by 2007 we hope there will be two more. Deputy European public prosecutors are in fact within national legal systems of each state, they are local public prosecutors. It is expected that this function could be assigned to a deputy public prosecutor-general in the respective countries who can carry out their activity together with exercising the powers of a European public prosecutor. The European Union expects that they will be able to combine these positions, since they might not have too much work, investigating similar crimes. Of, course, it is only a project at present, but the idea is to make it possible to accommodate the local environment, to engage national legal systems as much as possible in providing cooperation to the European public prosecutor.

An important factor in the independence of the European public prosecutor is the fact that he/she will have a separate budget to perform his/her functions. In conclusion, I would say that the figure of the European public prosecutor, although it does not yet exist, is rather defined as inevitably necessary, than as potentially dangerous. Of course, the subject is delicate but rising discussions show that it is necessary to adopt a new view of cooperation development in the field of criminal matters, especially in the context of the European Union. Therefore, to put in other words, the European public prosecutor gives perspective to the European model of global justice.





*STRATEGIC APPROACHES TO REFORM*

*NATIONAL PROSECUTION OFFICE*



## Best European Practices for Curbing Corruption and Bulgarian Legislation: Challenges and Perspectives

*Assoc. Prof. Dr. Nikola Manev* \*

Ladies and Gentlemen,  
Dear colleagues,

In relation to fight against corruption, we obviously have to make both historical and comparative legal research of public prosecution offices in other European countries and to draw conclusions on any possible experience we may borrow from them. Countering corruption offences and practices could only be successful through the application of effective and modern approaches to public prosecution. In a global perspective, this issue has several important dimensions. In relation to corruption criminal offences, any justified prosecution of accused individuals is only possible when the public prosecution office is independent. Independence is as much a structural matter, as it is a functional one. Regarding the public prosecution office, it is the result of a long historical development.

Very similar to its contemporary form, the public prosecution office first appeared in France in a strongly centralised state, imposing a unified criminal procedure law to be implemented. The office of state accusation had the powers and obligations to carry out criminal prosecution, press charges on behalf of the public, and was responsible for pre-trial investigation. This was first achieved at the end of the 15<sup>th</sup> century through ordinances of Charles VIII and Louis XII, and later, through the Napoleon Criminal Procedure Code of 1808, which was the primary source of a contemporary type of criminal procedure. The creation of a public prosecution office served for the realisation of a number of different objectives. Thus began the reformation of the inquisitorial type of criminal proceedings – prosecution was separated from the administration of justice, while the court was psychologically relieved of the need to justify charges, which in turn secured its independence and impartiality. This approach assisted in developing the procedural capacity of the defendant in court, as far as the public prosecution office took up the opposite side as a representative of the state and party for the prosecution. Three well-defined tendencies in its development appeared after the creation of the office of state accusation in Europe as an institution in charge of public prosecution and guardian of legality, representing the state.

The first tendency developed recently after the creation of the public prosecution office in Prussia, at the beginning of the 19<sup>th</sup> century. The accusatory principle, manifested in a public prosecution office monopoly to press charges, was contested by longings for a return to inquisitorial proceedings. The main statement was that the public prosecution office had powers which previously in inquisitorial criminal proceedings belonged to an inquisitorial judge and, thence, the exercise of powers by the public

---

\* Assoc. Prof. Dr. in the Criminal Law, Bulgarian Academy of Sciences.

prosecutor could not be anything else but the execution of purely judicial functions. The rule that from a narrow procedural perspective the activity of judges in pre-trial investigation is a sequel from inquisitorial proceedings, dates back to said times. Even nowadays in many European countries the work of courts reveals some elements of investigation proceedings. This is the example of Germany where the court may sentence the defendant for a crime which is not among the charges pressed in an indictment.

The second tendency is developed as a result of increasingly liberal impacts on legislation, reinforcing the influence of the executive branch over state accusation. The power of public administration to issue mandatory instructions to the public prosecution office was introduced and expanded. Some political influence is thus established within pre-trial investigation through the accusatory principle underlying public prosecution activity, which naturally is transmitted in court, since functionally public prosecutor activity necessarily precedes the administration of justice as a separate function. This approach diminishes guaranties for the discovery of truth, for legality and justice. In this context, the power of the German Minister of Justice to issue obligatory instructions to the Public Prosecutor-General is strongly criticized in German doctrine, including proposals for said power to be made subject to parliamentary control.

In our country it is well-known that in recent years discussions about the place of the public prosecution office involved some proposals to move it to the executive branch of government. The theory on the political legitimacy of the public prosecution office, which in fact is a scientific justification for a tendency to use the public prosecution office for purposes of the dominant political force at the respective moment, is a sequel of the abovementioned issues.

The third tendency in the development of state accusation is focusing on the close functional relationship between criminal law enforcement and administration of criminal justice, as well as on the distinction between the public prosecution office and the administrative type of public activity with administrative expediency that is typical for it. The Constitution in force in Bulgaria which places the public prosecution office within the judiciary, complies with the modern trend to place accusation under the best possible conditions of institutional independence, preserving it from political influences. Another feature of this trend is the management of the judiciary system by a judicial council, i.e. a subject self-regulating the system, and not by the executive branch.

Recommendation No. 19/2000 of the Committee of Ministers of the Council of Europe provides for fundamental principles and rules regarding the significance of the public prosecution office, its relations with the legislative and executive powers and the functions of public prosecutors in criminal cases. Particular attention should be paid on the focus the Council of Europe puts on the role of public prosecution in exercising criminal repression over individuals accused of committing crimes. It is expressly provided that the public prosecution office has a leading role in the system of criminal legislation. The Community accepts the public prosecution office as a guarantee for the rights of individuals and for strict compliance within the system of criminal law.

In order for corruption to be countered by the public prosecution office, the simultaneous and complete consolidation of state accusation is required not only in terms of independence, but also with regard to clarifying the public prosecutor's role in the pre-trial investigation and its specialization in the fight against corruption.

From a constitutional and criminal procedural perspective, in contemporary European countries two models of action and functional belonging of the public prosecution

office in the field of criminal proceedings exist. One of the models is of the public prosecutor as a representative of the public prosecution office acting as *dominus litis*. He/she is entirely responsible for the prosecution of individuals who have committed crimes, and for pre-trial investigation. In this respect investigating officers and the judicial police assist public prosecutors, do not have separate prosecution powers, independent from those of the public prosecutor, and are procedurally and disciplinarily subjected to the public prosecutor. In general terms the public prosecution office in Germany has been established in line with this concept, both within the whole state and in separate provinces.

The other European model gives the public prosecution office the role of a bridge, of an intermediary between the police and the courts, the public prosecutor not having a dominant, autonomous function for investigation, or even prosecution and formulation of charges. The state accuser only appears as a separate unit in pre-trial procedural work, which does not even shape the overall specificity of this activity, either. We see this in Spain, where full pre-trial investigation is carried out by an investigating judge and the judicial police, while the public prosecutor only carries out pre-trial investigation in crimes committed by underage individuals.

During the reform of the Bulgarian system of criminal courts, the public prosecutor is constantly defined as a *dominus litis* of the pre-trial investigation, which is not true. To illustrate this, we can cite as example the fact that public prosecutors were deprived of their powers to obtain investigation cases from investigation services, and now cannot freely transform police investigation into preliminary proceedings, or even carry out pre-trial proceedings in their entirety, but only separate investigative and other procedural actions.

After the amendments to the Judiciary System Act in 2004, the power of the Public Prosecutor-General, in his capacity as head of the public prosecution office, to advance proposals to the Supreme Judicial Council for disciplinary sanctions of investigators, who guiltily fail to discharge their official obligations, was obliterated. Following the amendments to the Criminal Procedure Code of the same year, about 90% of publicly actionable criminal offences were assigned to the investigating police officers. In their capacity of officers within civil service relations with the Ministry of Interior, investigating police officers are subject to legal regime for civil service cooperation with different levels and sections of the public administration. These rules mainly require subordination from officers to immediate, line and higher-standing managers. This predetermines a dominating management and disciplinary status for the heads in the system of the Ministry of Interior in respect to the body of investigating police officers. In this situation procedural management and supervision by the public prosecutor in relation to investigating police officers is to a greater degree illusionary and meaningless. If the foundations for a procedural status of the public prosecutor as *dominus litis* in pre-trial proceedings are to be laid, at least three measures must be legislatively provided for. First, the public prosecutor should be granted full powers to conduct pre-trial investigation in its entirety, to set its form and transform proceedings from one such form into another. Second, the public prosecutor should have full management powers in relation to investigating police officers, including direct disciplinary power over them in the course and in reference to conducting pre-trial investigation. Third, the respective administrative managers in the system of the Ministry of Interior, in regional directorates and in local police stations should not have the opportunity to take management and

disciplinary action regarding investigating police officers in the course of and in reference to criminal proceedings or they could have such powers only after they agree a course of action with the public prosecutor supervising the case. If these measures were implemented, it would be much easier later on to distinguish the main characteristics of the 'prosecutor as dominus litis in the pre-trial proceedings'. In this context, teamwork dynamics could be deployed as part of the cooperation between pre-trial and other bodies in the system of the Ministry of Interior and the executive power without changing the officials engaged and responsible for every particular case, as required by the provision of Art. 3, para 2 of Instruction No 1 on the operations and cooperation between the authorities of pre-trial investigation.

Specialisation of the public prosecution office in fighting corruption entails the establishment of internal specialised structures. In this context useful examples could be drawn from the legal framework concerning the special public prosecution offices for countering economic and corruption offences set up in Spain in 1995 and in Romania in 2000. The structure of this specialised public prosecution unit should be divided into four separate subunits.

The first unit involves well-qualified, specialized public prosecutors with experience in prosecution of economic crime, especially characterised by the features of organised criminal groups. The second unit comprises investigators, investigating police officers and other officers of the Ministry of Interior who will have also undergone relevant training for the investigation and collection of evidence of corruption offences and will only be subordinate to public prosecutors of the specialised unit. The third unit represents a team of experts in different areas of the economy, law and banking, who will assist and cooperate in specific pre-trial proceedings. The fourth unit is designed for properly trained members of the administration which should coordinate and channel the activity of the specialised public prosecution office, as well as its cooperation with other competent state bodies.

Particular elements of a functional nature could be added to this general outline of the roles and responsibilities of the specialised public prosecution office. For example, it should first discharge its functions on the entire territory of the country. This is important, since corruption offences subject to investigation are prepared and committed over a longer period of time, in different places around the country and even beyond its frontiers. In this sense, public prosecutors should be able to take all due procedural action before any court in the country, conducting first-instance and appellate proceedings. Investigators and investigating police officers should conduct pre-trial investigation as preliminary proceedings or police investigation, on the territory of every investigation district.

Second, control over public prosecutors and the acts of investigating bodies within the specialised public prosecution office should be strictly centralised, in order to avoid local influence and corruption pressure. Thus, a public prosecutor of the Supreme Public Prosecution Office of Cassation, expressly designated by the Public Prosecutor-General, should rule on recusals and disqualifications of specialised public prosecution office members of staff. This public prosecutor must also rule on appeals against decrees, including his/her powers to repeal, amend or suspend their execution.

Third, the powers of the specialised public prosecution office must be exclusive – i.e. have precedence over the competence of pre-trial bodies, submitting to the general rules. When investigation is carried by investigation officers at the specialised unit, the

same or separate proceedings with the same object should not be assigned to other investigation bodies outside this unit.

Fourth, by decision of the Public Prosecutor-General the specialised public prosecution office should initiate the prosecution of other significant offences, such as large-scale frauds, particularly large-scale money-laundering, trafficking in human beings, in firearms, and drugs. If the specialised public prosecution office conducts proceedings, it should inform thereof the heads of competent public prosecution offices in accordance with the general rules, the investigation services and the Regional Directorates of the Ministry of the Interior.

Fifth, a rotation principle should be established for public prosecutors and the investigation bodies working for the specialised public prosecution office, for example providing in legislation for a post to be occupied for up to 5-6-7 years.

Sixth, a research centre to study and develop projects regarding the causes and conditions contributing to corruption offences and practices, should be established within the council of experts of the specialised public prosecution office. When necessary, the centre must prepare reasoned proposals for amendment to legislation in force and send them to the respective departments and agencies, including such bills which could be useful to decrease the incidence, and exercise control, of corruption in this country.

The above are only a few requirements to the operation of a specialised public prosecution office that could be presently established as a specialised internal unit within the public prosecution office of the Republic of Bulgaria.

## **Strategy for Strengthening the Capacity of National Prosecution Office in Fighting Corruption\***

### **I. INTRODUCTION**

Corruption has been identified as one of the major problems for civil society, the rule of law and modern market economy at the turn of the 21<sup>st</sup> century. A number of reports of respected international organisations and sociological surveys show that corruption remains one of the gravest social problems in Bulgaria, along with low living standards, organised crime and unemployment. Corruption crimes impede economic development, violate citizens' rights and undermine public confidence in the capacity of the institutions. This has attracted the attention both of international and national bodies and institutions, especially in transition countries which are strongly affected by corruption. Every country should seek ways, within its legal systems, of fighting and preventing corruption. That is precisely why public institutions and society at large should focus their efforts on finding new and adequate anti-corruption measures and mechanisms. In the context of combating corruption, the judicial system has an important role in identifying and punishing persons responsible for corruption crimes as well as in preventing corruption. The functioning of the judicial system in a corruption-free environment is a crucial factor for the efficient combat of corruption. In this context, the active role of Prosecution Office is of key importance in instituting and conducting criminal prosecution of corruption crimes.

In the past few years fighting corruption has come to be viewed less and less as a separate question, the emphasis being rather put on its connection with other crimes, such as organised crime, money laundering, trafficking in human beings and drugs, and even terrorism. All these offenses are of transnational character and, besides being difficult to detect, they are an object of joint investigation by prosecution authorities in several countries simultaneously. That is why in considering the question of fighting corruption one should take into account also the capacity of prosecutors for investigating related crimes, which usually require special training, internal specialisation, co-operation between prosecution authorities, police and courts, as well as active international cooperation.

The implementation of a effective judicial reform, the dynamic legislation connected with Bulgaria's forthcoming EU membership, the need of the Prosecution Office to meet the challenges of EU accession and, last but not least, the need of a specific approach to corruption crimes and the heavy workload of Prosecution Office require the elaboration of a long-term strategy serving as a basis for concrete practical action.

This Strategy is based on the results of sociological surveys and analyses conducted under the project on 'Strengthening the Capacity of National Prosecution Office in Fighting Corruption'. Under this project, the following have been conducted: structured interviews with and polls among members of ten pilot prosecution offices (District

---

\* The Strategy has been presented by Mr. Georgi Kiuvliev, head of Division "Criminal breaches of trust and corruption" at Supreme Prosecution of Cassation of Bulgaria and member of the expert group on the project "Building Capacity of the National Prosecution Office in the Context of Curbing Corruption in Bulgaria".



Prosecution Office in Blagoevgrad, Bourgas, Lovech, Pleven, Plovdiv, Rousse, Varna, and Veliko Turnovo, Sofia District Prosecution Office and Sofia City Prosecution Office), representatives of Bulgarian media, experts and non-governmental organisations; analysis of official statements, opinions and positions of public institutions concerning the activity of the Prosecution Office in fighting corruption; a public discussions with representatives of Prosecution Office, national institutions, media and non-governmental organisations; analysis of the international conventions on combating corruption, the national legislation and amendments to the legislation related to the capacity of Prosecution Office to investigate corruption crimes; recommendations of international organisations for strengthening the capacity of the National Prosecution Office and a study of the experience of prosecution offices in EU Member States; meetings of the working group in charge of elaborating the Strategy and Transparency International–Bulgaria's experts.

In elaborating this Strategy, due consideration has been given to fundamental principles and standards proclaimed by the Constitution and the current Bulgarian legislation and determining the structure, functions and powers of Prosecution Office. Considering the specific character of the prosecution institution, the Strategy is in conformity with the principles of rule of law, protection of public interest and of citizens' rights. The Strategy takes into account the place of Prosecution Office within the structure of government and within the judiciary as established by the Constitution of the Republic of Bulgaria. The Strategy for Strengthening the Capacity of National Prosecution Office in Fighting Corruption in Bulgaria is based on the understanding that there is need of purposive and systematically organised activities in three main areas:

- A) Perfection of the internal organisation of the activity of Prosecution Office: structure, rules and principles of procedure;
- B) Improvement of the legal framework relevant to the operation of Prosecution Office and of its interaction with other public institutions (relating of the activity of the legislative power);
- C) Development of sustainable communication practice with other public institutions in the course of combating corruption.

As part of future long-reaching efforts the Strategy could be further supplemented by the following activities:

- Evaluation of anti-corruption policies implementation in the context of the ongoing judicial reform;
- Identification of the problems encountered by prosecutors in investigating cases of corruption – development of concrete evaluation indicators and assessment tools;
- Evaluation and review of best European practices.

## II. GENERAL PRINCIPLES

### Transparency and Accountability in the Work of National Prosecution Office

The specific character of the Prosecution Office as the institution empowered to indict the perpetrators of criminal offences and to prosecute criminal cases determines the limits within which the universal principle of transparency and must be applied. The observance of these standards satisfies the public need of openness in the activity of the institutions guaranteeing justice and equality of all citizens before the law.

## **Protection of the Rule of Law, Public Interest and Citizens' Rights**

By virtue of the Constitution and the laws of Bulgaria, the Prosecution Office is the institution that acts as a custodian of the law. In its activity, the Prosecution Office should safeguard the public interest and, at the same time, defend the rights of citizens. The Prosecution should perform this function by mobilising its institutional resources to the maximum. At the same time, the Prosecution Office should maintain close cooperation with the Ministry of Internal Affairs, the investigative authorities and other institutions of government and civil society.

## **Independence and Sustainability**

One of the basic principles guiding the work of the Prosecution Office should be the principle of independence. This principle, which is being increasingly implemented in the practice of judiciary in a series of European countries and derives from REC (2000) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, should be applied to protect prosecutors from unwarranted interference with their work. At the same time, the principle of independence of Prosecution Office should be implemented without conflicting with the principle of the separation of powers and mutual control among institutions.

**Sustainability** in combating corruption requires avoiding all elements of sporadic and ad hoc action. It presupposes permanent specialisation of prosecutors in the investigation of specific types of crimes, which will increase professionalism and efficiency in the conduct of proceedings.

Sustainability should become a permanent element of the functioning of prosecution authorities at all levels of the system. This principle should be institutionalised and promoted in three main areas: sustainability of the legislative framework, sustainability with respect to criminal procedure, and sustainability of the combat of corruption as factor for its prevention.

## **Specialisation, Efficiency and Partnership**

In its practice of combating corruption and organised crime, Prosecution Office is increasingly recognising the need for greater specialisation and concentration of its expert capacity. The complex and complicated character of this type of crimes, as well as heightened public expectations for fair criminal trial within a reasonable time, are increasingly necessitating the establishment of new models of specialised units fighting corruption and operating in good coordination with all investigative authorities. This, in turn, presupposes the adoption of the modern approach applied by a series of European countries, where specialised teams investigating corruption crimes are formed on the basis of synergies and cooperation with other public institutions.

Along with the above-mentioned principles that should guide Prosecution Office in its activity in fighting corruption, the Strategy – as a document focusing efforts in this area – is based also on the principles of both flexibility and sustainability. Flexibility presupposes maximum openness of the system with respect to the challenges of the criminal environment. Both sustainability and flexibility of prosecution institutions ought to be in unity and interaction. Otherwise the balance in the activity of the prosecution

authorities will be upset. A focus only on sustainability could make the system closed and unadaptable. A focus only on flexibility could lead to opportunism. Through dynamic interaction of these two principles, Prosecution Office will be capable of solving the tasks assigned to it by the Constitution and the laws.

### III. PURPOSE

The purpose of the Strategy is to strengthen the institutional capacity of Prosecution Office for fighting corruption crimes. The Prosecution Office should be able to organise its activity in a way that will make it capable of achieving simultaneously sustainability and maximum flexibility in investigating corruption crimes. At the same time, in its work Prosecution Office of Republic of Bulgaria should observe the principles of transparency, accountability and public openness in its actions, protection of the rule of law, public interest and citizens' rights, independence, specialisation, efficiency and partnership. **The efforts to strengthening the capacity of National Prosecution Office should focus on several main areas:**

- Efficient combat of corruption crimes within the state institutions and private sector;
- Efficient combat of corruption crimes within the judiciary;
- Efficient combat of corruption crimes within Prosecution Office (internal systemic combat and control);
- Efficient coordination and cooperation with European law enforcement bodies in combating and preventing corruption crimes.

### IV. SPECIFIC OBJECTIVES

To achieve the purpose of this Strategy, it is necessary to achieve a number of objectives and to conduct activities that will strengthen the capacity of the Prosecution Office in fighting corruption in three main areas: increasing the administrative, functional and information capacity. The specific objectives for the development of those three elements of the capacity are the following:

1. In-depth knowledge of the existing corrupt practices and, respectively, of the mechanisms for their efficient combat.
2. Increasing the clearance rate of corruption crimes.
3. Increasing efficiency in collection and presentation of admissible evidence in court.
4. Efficient criminal prosecution of the perpetrators of corruption crimes.
5. Elaborating quantitative indicators to evaluate the Prosecution Office's activity in fighting corruption.
6. General and special prevention of corruption crimes.

### V. TARGET GROUPS

The Strategy addresses three main target groups:

- Prosecutors from District Prosecution;
- Prosecutors from Prosecution of Appeal;
- Prosecutors from Supreme Prosecution of Cassation.

## VI. PRIORITIES

**The key priorities of the Strategy are increasing Prosecution Office's administrative, functional and information capacity for fighting corruption.** These three aspects of capacity ought to be viewed and to be in direct and constant interconnection, because they, in their entirety and interaction, constitute the overall institutional capacity of Prosecution Office. Developing the administrative capacity is connected with enhancing capacity of all units of Prosecution Office for implementing the national legislation and acquis communautaire. Strengthening the administrative capacity should improve efficiency in investigating corruption crimes. The main activities in this area are related to the following:

- Efficient organisation of the work of different units of the institution;
- Specialisation in fighting corruption;
- Upgrading the qualifications of prosecutors.

The functional capacity should be developed so as to allow strengthening of the organisational capacity enable and thus will Prosecution Office to exercise to the full its legal powers in countering corruption in Bulgaria. Developing the functional capacity presupposes strengthening in-agency ties and inter-institutional ties with a view to successful elimination of corruption within and outside prosecution office.

The information capacity should be developed along two main lines. On one hand, prosecutors should be aware about the consent development of corruption crimes and be acquainted to the adequate mechanisms for their investigation. In addition Prosecution Office should provide information about its work and communicate its successes in prosecution of perpetrators of corruption crimes. As regards the first priority in developing Prosecution Office's information capacity, action should be taken in three main areas:

- Supply of state-of-the-art software and hardware allowing quick and effective access to information within Prosecution Office, as well as access to the information systems of the other public institutions combating corruption;
- Access to updated database with information on the regulation of anti-corruption mechanisms in foreign and international law, analytical research and expert opinion;
- Efficient communication with institutions from the legislative and executive branches of government, media, international and Bulgarian non-governmental organisations.

The other important aspect of Prosecution Office's information policy is related to increasing transparency in the activity of prosecutors and enhance more efficient communication with the media, national institutions and civil society. Communication should be realised in compliance with the standards and criteria of transparency and accountability, with due consideration for the requirement that provision of information must not obstruct efficient investigation. A Communication Strategy for National Prosecution Office in Republic of Bulgaria, drafted under the project on 'Strengthening the Capacity of the National Prosecution Office in Fighting Corruption', provides a detailed description of the objectives, key priorities and activities in strengthening the communication capacity of the prosecution.

## VII. ACTIVITIES FOR ACHIEVING THE OBJECTIVES AND PRIORITIES

To ensure efficient combat of corruption in Bulgaria, it is necessary to conduct activities

in several main areas. In this Strategy they are systematised in two main lines of action. The first one, formulated as '**Activities within Prosecution Office**', depends directly on the organisation of work within the system of the Prosecution Office itself. The second, '**Cooperation between Prosecution Office and Other Institutions in Fighting Corruption**', concerns the relationship of the Prosecution with the other institutions and the active role which Prosecution Office should play in this process. At the same time, it should be kept in mind that there are a number of contextual factors that cannot be object of active impact on the part of the Prosecution Office and, respectively, cannot be object of definition in this Strategy.

## **1. Within the Prosecution Office**

Efforts within the prosecution office should be focused on three main levels:

- District Prosecution;
- Prosecution of Appeal;
- Supreme Prosecution Office of Cassation.

Viewed on those three levels, the necessary activities ought to focus on the following priorities:

1. Support for the process of specialisation of prosecutors in investigating corruption crimes – including upgrade of qualifications of prosecutors as well as elaboration and application of methodological guidelines.
2. Creating organisational preconditions for more efficient performance of prosecutors' functions.
3. Provide logistical support for more efficient performance of prosecutors' functions.

### **1.1. Specialisation of Prosecutors**

Specialisation of prosecutors in investigating corruption crimes is one of the recent tendencies that has proved successful in combating corruption in a number of European countries. The Prosecution Office of Republic of Bulgaria has taken organisational measures in this respect and should continue working towards this end by means of the following:

- 1.1.1. Training and further increase of qualification of prosecutors;
- 1.1.2. Elaborating methodological guidelines for work (including application of new investigative techniques) for:

#### **A) District Prosecution**

Work on the elaboration and implementation of methodological guidelines should continue in the following areas:

- Verification of case files instituted in connection with corruption crimes;
- Conduct of preliminary investigations on investigative proceedings in connection with corruption crimes under Articles 201–205, Article 219, Article 220, Article 224, Article 228, Article 242, Article 257 (3), Article 282, Article 282a, Article 283, Article 289, Articles 301–307a, and Article 387 of the Criminal Code;
- Exercise of special supervision over all investigative proceedings in connection with corruption crimes.

The last item includes a requirement for exercising control over the work of prosecutors in implementing the methodological guidelines, including exercise of special supervision over all proceedings in connection with corruption crimes and conduct of a mandatory *proprio motu* check of reject of the institution of investigative proceedings. This Strategy is concerned primarily with the strengthening and improvement of an already existing mechanism established according to the Instruction signed by the Prosecution of Appeal, the Investigation Service and the Ministry of Internal Affairs. It must be noted that prosecution offices, Prosecution offices and the Supreme Prosecution of Cassation exercise special supervision over proceedings in connection with corruption crimes.

## **B) Prosecution of Appeal**

Work on the elaboration and application of the methodological guidelines should continue in the following areas:

- Exercise of special supervision over all investigative proceedings in connection with corruption crimes;
- Conduct of a mandatory *proprio motu* check of reject of institution of pretrial proceedings and dismissing criminal proceedings in connection with corruption crimes.

It must be noted that considering the present financial and human resources situation of the institution, at this stage it is impossible to create separate departments specialised in investigating corruption crimes. In the medium term, however, establishing specialised departments at the Prosecution of Appeal could be one of the directions of continuing the process of specialisation in fighting crimes such as corruption, organised crime and economic crimes.

## **C) Supreme Prosecution of Cassation**

Specialised departments working on specific crime that are in the focus of the attention of the public at large and the Prosecution Office in particular have already been established at the Supreme Prosecution of Cassation. At the same time, it must be noted that considering the complexity of part of the crimes, there is constant overlap and transfer of investigations, case files and proceedings between the established departments. In this respect, it is necessary to take action in the following areas:

- Improving the mechanisms of interaction between the specialised departments for the purpose of ensuring proper investigation within a reasonable time;
- Strengthening the specialised department fighting corruption;
- Elaborating methodological guidelines for work of lower-ranking prosecution offices on case files and proceedings in connection with corruption crimes;
- Exercising special supervision over all investigative proceedings in connection with corruption crimes; exercising control over the implementation of the methodological guidelines;
- Conducting a mandatory *proprio motu* check of reject of pre-trial proceedings and dismissing criminal proceedings in connection with corruption crimes;
- Introducing automated computer systems processing and monitoring proceedings in investigating corruption crimes; creating an integrated database covering all reports of corruption crimes at the national level.

It must be noted that this last is a significant prerequisite for strengthening the capacity of the Prosecution Office in fighting corruption. At the present stage, the initial steps for creating such a database at the Supreme Prosecution of Cassation have been taken, and the latter contains information about all reports of instituted inquiries and proceedings. In the longer term, the scope of the information in the database will result both from the activity of prosecution offices in the country and from cooperation with the Anti-corruption Commission, Council of Ministers.

An important component of developing the capacity of the Prosecution Office for fighting crime and, in particular, corruption crime, is the mobilisation of the expert potential of specialists in the field of criminal law and criminal procedure law. One of the feasible and productive steps in this respect would be restoring the **Council on Criminological Research** as a body directly facilitating the work of the Prosecution Office. This institution is of strategic importance in improving the efficiency of the Prosecution Office in fighting corruption and organised crime. On the one hand, an expert analysis and assessment of identified tendencies would be of invaluable importance for the day-to-day work of the Prosecution Office. On the other, purposive research and expert efforts aimed at building the prosecution's case in proceedings in connection with organised crime and corruption will facilitate the process of producing analyses and strategies for priority areas on which the activity of Prosecution Office must focus.

## **2. Cooperation among Prosecution Office and Other Institutions in Fighting Corruption**

### **2.1. Cooperation with the Specialised Units Established in Executive, Legislative and Judiciary Powers:**

- Commission for Coordination of the Activity for Combat with Corruption under the Council of Ministers;
- Combating Corruption Committee at the National Assembly;
- Commission for Prevention and Countering of Corruption under the Supreme Judicial Council;
- The competent services at Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Finance and National Audit Office.

**Firstly, legal basis** cooperation in view with common anti-corruption policy should be established. In this connection it must be noted that so far the Prosecution Office has signed agreements on and established synergies in fighting corruption with the Combating Corruption Committee at the National Assembly, the competent services at the Ministry of Justice, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Finance and the National Audit Office. The scope of cooperation could be extended by establishing better contacts with the tax authorities too- the General Tax Directorate and the National Service for Combating Organised Crime – aimed at stopping crimes involving fraudulent recovery of VAT input tax.

**Secondly**, it is necessary to take organisational measures for **creating joint teams of experts** on finance, taxation, banking, customs and information technologies. In the past few years the forms of corruption crime have become increasingly varied, while the techniques of their cover-up have progressively improved. This, in turn, requires

mobilising the efforts of law enforcement institutions and establishing direct contacts between the law enforcement bodies of the judiciary, and tax, border and customs services, as well as intensifying international cooperation.

**Thirdly**, it is necessary to continue working on the creation of **integrated information systems** allowing immediate and direct contacts between law enforcement bodies, judiciary, and tax and customs services. This will speed up the process of detecting legal offences. A good example in this respect is the cooperation with the inter-agency Commission for Coordination of the Activity for Combat with Corruption under the Council of Ministers in maintaining an integrated database of reports of corruption crimes at national level, as well as the appointment of permanent officials in charge of liaison among the institutions engaged in countering corruption.

## **2.2. Cooperation with Parliamentary Committees**

One of the key prerequisites for efficient combat of corruption is the existence of an adequate legal framework allowing proper investigation of corruption crimes within a reasonable time. In this connection, the Prosecution Office should establish and develop a mechanism of cooperation with the legislature in drafting and initiating new legislation. Efforts should concentrate on cooperation at the expert level with experts at the parliamentary committees drafting amendments to existing legislation.

As a result of the sociological surveys and legal studies conducted under the Transparency International–Bulgaria project on ‘Strengthening the Capacity of the National Prosecution Office in Fighting Corruption’, deficiencies were identified in several main fields. To overcome those deficiencies it is necessary to draft amendments to existing legislation aimed at the following:

- Creating prerequisites for proper investigation of corruption crimes within a reasonable time (improvements in the legislation concerning the use of special surveillance means, introducing undercover agents, controlled delivery;
- Unifying the treatment of corruption crimes in the public and the private sector;
- Exhaustive regulation of procedures, rules of procedure, necessary documentation, competent authorities and their powers in disposition of state and municipal property, conduct of privatisation procedures, procedures for awarding public procurement contracts, administrative services, etc.;
- Limiting procedural options for appeal of pretrial acts.

## **2.3. Cooperation with the Ministry of Justice. Cooperation with Other Institutions of the Executive**

A key priority in the activity of fighting and preventing corruption should be the maintenance of efficient cooperation with the Ministry of Justice. Cooperation is necessary in the following fields:

- Cooperation with the Inspectorate at the Ministry of Justice in fighting corruption in conformity with the control functions exercised by the former;
- Cooperation with the Ministry of Justice in drafting and initiating new legislation;
- Cooperation with institutions of the Executive in drafting amendments to existing legislation. In this respect a series of workshops, expert meetings and discussions may be initiated to consider and formulate recommendations for amendments to



existing legislation. Also, expert bodies may be established, including experts on finance, taxation, banking, customs, and liaison officers from the services involved in conducting inquiries and inspections.

#### **2.4. Cooperation with the National Institute of Justice**

The main priorities in cooperation with the National Institute of Justice should be the following:

- Upgrading the qualifications of prosecutors;
- Developing analyses, strategies and approaches aimed at improving the efficiency, quality and speed of investigation of corruption crime.

#### **2.5. International Cooperation**

The structure and dynamic of crime in the contemporary world, of corruption crime included, has developed significantly in the context of complexification of criminal offences and diversification of their forms. There is a growth in the influence of organised criminal groups which have a strong influence on the management of a number of spheres of public life, growing professionalism in the commitment of crimes, and transnational crime. This requires efforts on the part of the international community for effective prevention of crime as well as for establishment of closer international cooperation between national institutions in taking concrete steps against crime. In this context, the two key areas of activity should be the following:

- Introduce the European Union members in strengthening the overall administrative capacity for fighting corruption. The priority activities in this area include creating a system for mutual control, information exchange, teamwork, etc.
- Exchanging information and experience related to good practices and efficient mechanisms of fighting corruption applied in other countries for the purpose of strengthening the institutional capacity of the Prosecution Office. In this area the following would be particularly valuable: new methods of collecting evidence and witness testimony, service of court documents, search and seizure, provision of information and expert conclusions, provision of original and certified copies of documents.
- Provision of legalised translations of the international instruments on fighting corruption that may be cited by prosecutors in their immediate work on corruption cases.

#### **2.6. Cooperation with Non-Governmental Organisations**

In performing its functions of fighting corruption and organised crime, the Prosecution Office should seek active support and cooperation with civil society organisations. Non-governmental organisations have a specific expert potential that may be used more effectively in fighting corruption and organised crime. Civic organisations can serve as a watchdog monitoring and assessing the performance of public institutions with a view to ensuring the requisite transparency, efficiency, and protection of the public interest. They also have a serious potential for mobilisation in conducting campaigns defending the public interest and the interests of different social groups. In

this respect, cooperation should be established, maintained and developed with:

- Bulgarian and international non-governmental organisations specialised in fighting crime and, more specifically, corruption;
- Bulgarian and international non-governmental organisations and associations of lawyers;
- Non-governmental organisations of citizens seeking cooperation and support in defending violated rights and interests, business associations, and so on.

## **2.7. Cooperation with the Media**

In the contemporary information society cooperation with the media is one of the priority areas in which every socially responsible institution must work. As the institution entrusted with the difficult and responsible function of protecting the rule of law in Bulgaria, the Prosecution Office must actively work in close cooperation with the media. On the one hand, media is among the quickest sources of information about corruption crimes. Obtaining relevant information and reporting crimes to the general public is one of the greatest professional challenges for all journalists. Maintaining working contacts between prosecutors and investigative journalists is one channel of obtaining information for Prosecution Office. On the other hand, precisely the media can make public the results of the work of Prosecution Office.

The main aspects of the cooperation between Prosecution and media are included in the Communication strategy, developed by an expert group under 'Building Capacity of the National Prosecution Office in the Context of Curbing Corruption' project of TI-Bulgaria.

## Communication Strategy of National Prosecution Office of Republic of Bulgaria\*

### I. INTRODUCTION

Public opinion surveys conducted by sociological agencies and prominent non-governmental organizations in the recent years reveal that the attitude towards the judicial system as a whole, and the progress of the judicial reform in particular, is usually formed by data and comments published in the national media. However, the context where individual elements and initiatives launched in the course of the judicial reform are presented and commented continues to be dominated by the issues of the topical political situation. One of the most significant conclusions of the recent surveys on the legal awareness of the Bulgarian society<sup>1</sup> is the low level of legal culture and the relatively high degree of lack of trust in the objectivity and impartiality of the Bulgarian judicial system. On the one hand, the public opinion is insufficiently informed about the difficulties in and the principles of the reform, while on the other hand, the attitudes towards the standards and the legal order remain quite problematic. The reasons for that cannot be sought solely and only in the low level of awareness, or attributed to the social disintegration and apathy alone.

Current public attitudes towards the judicial system are formed in a context dominated by the negative evaluation of the results of the country's transition to representative democracy and market economy. The majority of the Bulgarian citizens perceive the transition as socially unjust, since their expectations for change have been compromised. That is precisely why according to the 2003 annual survey of Transparency International nearly 20% of the adult Bulgarian population indicated corruption in the judicial system as a problem nearly as grave as the political corruption<sup>2</sup>. The understanding about the injustice of the transition revolves around the principle of equality of citizens before the law. Probably, the most frequent rationale of that attitude is the absence of conclusive prosecution of those, whom citizens view as culpable for the events within the past years. Delay and postponement of legal sanctions are increasingly perceived as a failure of relevant institutions to administer justice, which, in turn, undermines civil support for the reforms.

The general public perceptions of corruption were formed within an environment of basic social transformations, the larger part of which affected changes in relations of ownership and access to power resources. Public opinion surveys carried out in the last few years show that corruption is increasingly perceived not only as an indepen-

---

\* The Strategy has been presented by Mr. Antony Galabov, Ph. D. in Sociology, Research Associate at the Bulgarian Academy of Sciences, Institute of Sociology and member of the expert group on the project "Building Capacity of the National Prosecution Office in the Context of Curbing Corruption in Bulgaria".

<sup>1</sup> The surveys are conducted by the National Centre for the Study of Public Opinion at the National Assembly of the Republic of Bulgaria in the period between 1999 and 2003, as annual social survey of the legal awareness representative of the country's adult population.

<sup>2</sup> *Global Corruption Barometer*, July 2003.

dent and specific problem in itself, but as a generalized concept, i.e. as a widespread explanation of all social problems in the Bulgarian society. The absence of clarity and differentiation in the public perceptions with regard to corruption has different implications. On the one hand, corruption serves to describe an exceptionally wide range of actions and phenomena. On the other hand, almost all negative processes and trends in the society are incomprehensively explained by acts of corruption. In addition, social surveys reveal a high level of sustainability of the generally shared attitude that corruption is morally unacceptable but otherwise a socially effective and rarely punishable social practice to access valuable resources and positions of power. This attitude compromises the civil resistance and restricts the support for the efforts of the institutions that combat corruption and organized crime.

All this forms repressive public expectations expressed in appeals for increasingly drastic penal measures, for immediate and radical sanctions, which, in turn, creates a social environment of seeking retribution at any cost - something that contradicts the principles of contemporary criminal procedure. The relative share of those who think that all judicial proceedings should end with guilty verdicts, even at the risk of judicial error, continue to increase. A rising number of people express approval of a relative restriction of civil rights to the aim of effective counteraction against crime and corruption. Ever more often the public pressure for prompt and severe punishment runs counter to the requirements and standards of procedure, which in turn deepens the public mistrust in the ability of the Bulgarian judicial system to administer justice and safeguard the rights of the citizens. Populist appeals along those lines additionally obstruct the process of consolidating the public support and confidence in the supremacy of the law. All these developments exacerbate the problems faced by the judicial reform.

As a representative of the state and keeper of the law, the Prosecution Office is one of the institutions that suffer most severely from the negative consequences of the already formed public attitudes and assessments. Thus it becomes the bearer of the highest degree of expectations for prompt and unequivocal proof of guilt, for timely and authoritative implementation of the principle of the prosecution as defense of the public interest. In result, the present communication strategy is essentially different from the traditional format of this type of documents that organize and coordinate the efforts of different subjects within the framework of public institutional communication.

The communication strategy of the Prosecution Office does not only aim to improve the dialogue between this office and the media. We should underscore the fact that even traditional institutional PR, implemented as professional practice, does not solely and narrowly boil down to improving the media image of a certain institution. Viewed as a multi-targeted social technology, the public communication practice meets certain standards and calls for the identification of priority and new target audiences who can support the activities of the said institution and assist in achieving its goals.

Along with that, effective public communication about the work of the Prosecution Office and the principles of the criminal proceedings creates prerequisites for the effective prevention of corruption related crimes. The most significant challenge in that area is the nascent sense of impunity and the pro-corruption attitude characteristic of the way citizens generally perceive the law and the institutions. Any doubt in the independence, professionalism and efficiency of the prosecution increases the risk of expansion of the corruption related crime practice. In turn, enhancing the legal culture of the citizens and ensuring clarity with regard to the concrete forms of corruption and their

manifestations have a restraining effect on the acts of crime. They also equip the citizens with the necessary knowledge of how to discern and oppose pro-corruption pressure effectively.

In view of the above said, the goal of this communication strategy is to outline some considerably more ambitious medium-term tasks, and to mobilize specific means of communication to achieve sustainable changes in the dominating public attitudes, whereby civil support will be created and the image of the Prosecution Office as part of the judicial system will improve. It is clear that without a radical change in the public attitudes and the readiness of the citizens to support the efforts of the Prosecution Office and the institutions of the executive in combating organized crime and corruption, the ultimate goals of the judicial reform in Bulgaria could not be achieved.

## II. PRINCIPLES

### **Transparency, accountability and publicity in the work of National Prosecution Office**

The specific nature of the Prosecution Office as the institution that has the power to indict offenders and support the prosecution in cases of general character sets the boundaries of understanding the general principle of transparency, accountability and publicity in its actions. Transparency and accountability should be interpreted in the context of establishing and consistently implementing a certain information standard, which casts no doubt on the efficiency of the Prosecution Office, while at the same time it meets the need of the public to be informed about the operations of the institutions that ensure justice and equality of all citizens before the law.

### **Protection of the public interest and the rights of citizens**

The Prosecution Office upholds the public interest while at the same time it protects the rights of citizens. Its double function as a keeper of the law and at the same time a subject that operates to safeguard the rights of the citizens at all stages of the prosecution, determines the opportunities and the need to change its public image in the contemporary criminal procedure. The Prosecution Office, in cooperation with the Ministry of Interior, the investigating authorities and the rest of the governmental and civil society institutions can guarantee the public interest while counteracting corruption and organized crime. That is precisely why enhancing the authority of this institution and the public trust in its capacity to curb corruption is the most significant guarantee for the effective restriction of the scope and the destructive impact of corruption related crimes.

### **Independence and sustainability**

Strict observance of the law is an effective guarantee of the independence of the Prosecution Office. Only this can effectively neutralize any attempt to exercise illegal influence on the state prosecution. At the same time, strict observance of the law presupposes the existence of guarantees for the noninvolvement and political independence of each prosecutor. Dependence on any other will or interest compromises the strict

observance and execution of the law, which in turn guarantees the independence of the prosecution. It is only when these two interrelated conditions are met that the requisite sustainability and guarantees of justice and irrevocability of criminal procedure can be created, so that these, in turn, guarantee sustainable public trust and authority.

### **Specialization, concentration and partnership**

In its practice to counteract corruption and organized crime the Prosecution Office is growing increasingly aware of the need for higher specialization and concentration of its expert capacity. The complex and complicated character of these types of crimes, as well as the higher public expectations for prompt and just criminal procedure call increasingly for the development of new models of specialized units to counteract corruption, which will operate in good coordination with all investigating authorities. The establishment of such a model of partnership is increasingly becoming a guarantee for a qualitative change in the public trust and readiness to practically support the work of the law-keeping and law enforcement bodies.

### **III. GOALS**

The Communication Strategy of the National Prosecution Office has the following goals:

- Improve the communication with all other elements in the system of the state government, the civil society organizations and the media;
- Enhance the transparency in the work of the Prosecution Office in accordance with the provisions of the law;
- Establish confidence, authority and international recognition;
- Consolidate the public support for the work of the Prosecution Office.

### **IV. PRIORITIES**

1. Enhance the legal culture and awareness of the citizens as regards the role of the Prosecution Office in the criminal procedure and its opportunities to effectively counteract corruption crimes.
2. Develop a uniform information standard in the dialogue between the Prosecution Office, the civil society structures and the media.
3. Form public attitudes about the efficiency of the approach based on specialization and concentration in the structure of the Prosecution Office, as well as about the effective partnership between the prosecution, the investigation, the police investigation and the institutions of the executive.
4. Develop competent public attitudes about the role of the Prosecution Office in the course of the judicial reform and the process of constructing united European legal space.
5. Create sustainable career paths, authority, professional and ethical standards for the profession of the public prosecutors.

## V. TARGET AUDIENCES

The achievement of the concrete objectives of this strategy depends on planning the scope and character of the key messages to be targeted at priority and correspondent audiences. The changes in the existent general public attitudes necessitate the choice of a strategy of indirect access to different target audiences. Targeted communication, which could form sustainable attitudes and criteria of assessment among the representatives of the priority target audiences, enables to a much greater degree the achievement of the ultimate objectives. That is precisely why, to achieve some permanent change in the general perception, it is necessary to focus the efforts on establishing effective communication with target audiences that are in nature referent groups for considerable sections of the population. In view of achieving the objectives of the communication strategy, the said groups could be categorized in the following manner:

- National, regional and local media, court reporters, including their professional associations;
- Non-governmental organizations engaged in providing information, organizing various forms of civil education and upholding access to information, among others;
- Law departments of public and private higher educational establishments, law students, as well as students working on their doctoral dissertations in the field of criminal law and procedure;
- Business unions and associations;
- European legal institutes in this country and abroad;
- Bulgarian and foreign professional associations and organizations.

Different parts of the general messages within the strategy can be effectively communicated by any of these referent target audiences. Work with each of these audiences presupposes the development and implementation of an independent program to enable individualized approach and at the same time coordination of the efforts to achieve the ultimate objectives.

## VI. METHODS AND MEANS OF IMPLEMENTING THE STRATEGY VIA INSTITUTIONAL DEVELOPMENT AND ENHANCING THE CAPACITY OF THE PROSECUTION OFFICE

### **Criminology Research Council**

Additional capacity in the existent structures is called for to achieve the objectives of this strategy. Firstly, the successful implementation of the strategy requires the reestablishment of the expert body at the Prosecution Office – the Criminology Research Council at the Supreme Prosecution Office of Cassation. This institution is of strategic importance for increasing the efficiency of the Prosecution Office in combating corruption and organized crime. On the one hand, expert analysis and assessment of established trends are of invaluable importance to the daily work of the Prosecution Office. On the other hand, purposeful research and expert effort aimed at building the case of the prosecution in cases of organized crime and corruption helps form sustainable strategic guidelines in the practice of the prosecution.

Along with that, the expert capacity of such a unit could also be aimed at improving the communication of the Prosecution Office with the public. It can have monitoring functions and prepare operative analyses as regards the difficulties in the communications of the Prosecution Office; it can also model new means and approaches to mobilize civil support. In turn, practice will generate real opportunities for relevant assessment of the situation and relevant responses to the public interest. In that sense, the Criminology Research Council at the Supreme Prosecution Office of Cassation could be assigned with a significant part of the tasks on the organization, management and assessment of the efficiency of the present communication strategy.

### **Spokespersons of the Prosecution Office**

Consolidating the capacity of the National Prosecution Office to achieve a qualitative change in the social environment where it implements its mission presupposes enhancing the current professional training and opportunities of the spokespersons of the Prosecution Office as well. The status of the spokesperson of the Prosecution Office can transform and grow into an information service with the capacity to store and prepare information to be periodically made available to the public and the media in accordance with an information standard specified in advance.

A good example in this respect was given by the implementation of the *Press Office* Project by the NGO Legal Initiative for Education and Development. As a result of the concerted efforts of court representatives, journalists, experts in public communication and a wide circle of jurists, several spokespersons were trained. Now they successfully coordinate the flow of public information about the activities of the court, and help journalists prepare materials on cases of great interest to the public.

While the practice where the spokespersons of the Prosecution Office are also acting prosecutors has its advantages, it also brings about the need for further development and improvement. The main advantage of the existent practice consists in the competency of the spokespersons. Needless to say, an acting prosecutor is most competent with regard to the activities of the Prosecution Office. At the same time, considering the limited number of officers at the district prosecution offices, undertaking commitments related to the job of a spokesperson of the Prosecution Office limits the time for professional preparation and prosecution work of the officer. The readiness with which the spokespersons of the National Prosecution Office respond to the journalists' interest frequently challenges them with the need to gather a wide range of information, to adopt special communication skills, and develop an institutional image without necessarily having a relevant database at their disposal.

This communication strategy offers gradual professionalization of the spokespersons of the Prosecution Office and their association in an information service at the District Prosecution Office that will have the capacity for effective communication with the media and the public. A subsequent stage could involve the establishment of interactions between the Criminology Research Council and the information services, where the spokespersons of the Prosecution Office put initiatives for greater transparency, publicity and efficiency of the communication with the public into practice.



## **Information standard**

Journalistic and public interest in the work of the Prosecution Office share a lot of similarities; however, they differ in some important details. Journalistic interest is most frequently focused on particular elements in the course of the preliminary investigation or the arguments of the prosecution. The legal training and long years of practice make some journalists point their attention to separate elements of a given situation, which are not always of public interest. On the other hand, in the case that the necessary legal training is absent, the media attention mainly focuses on the social significance and the public threat of the offences, which in turn frequently leads to presenting the thesis of the prosecution as insufficiently clear and justified. Looking for yellow news, the media sometimes start off with a negative attitude as to the quality of the prosecution, particularly when cases are deferred or returned for additional investigation.

For that reason, media attention to the work of the Prosecution Office, especially with cases of considerable public interest, calls for the establishment of a fixed information standard. The said information standard has to include the provision of information, assessments and analyses carried out through a combination of regular and independent information events. The general framework of such an information standard could include the following information events:

- Periodic provision of information to the media;
- Regular publication of specialized information, summaries and analyses;
- Reports by the Prosecutor General of the Republic;
- Scientific conferences, international legal forums with Bulgarian participation, among others.

In addition, in strict observance of this information standard, each independent information event could rely on considerably greater and better-prepared public attention. The event, in turn, differs in the scope and character from the information that the media most frequently strive for. While it is important for the media whether the prosecution has achieved its objectives and whether the court has taken into consideration the arguments of the Prosecution Office, the public interest is of a much broader range.

The topical public attitudes dominating the public space are above all repressive in nature. From this point of view, to mete out a severe punishment that cannot be appealed is perceived as normal. The current legal culture in Bulgaria forms high public expectations for immediate and categorical retribution, without perception of the defendant as innocent until the final court ruling on the case. This general perception puts the Prosecution Office in a critical position. If the media coverage of a particular case does not follow up with the announcement of a categorical court ruling for the implementation of a severe punishment, the position of the Prosecution Office is perceived as hesitant and unsure, which in turn leads to a negative attitude that is almost fully reflected in the perception of the prosecutors as being corrupted and dependent.

In a number of cases, the media environment exerts a powerful influence on the public opinion through the publication of numerous negative reports on incomplete, deferred and returned for additional investigation cases that seem to bear threat to the public. Beyond the limit of the public attention, the concrete information on each of these cases loses its significance. What forms the durable negative attitude to the entire judicial system, and the Prosecution Office in particular, is solely “the next disappointment in a row” that, in turn, boosts both the repressive expectations and the perception

that the judiciary is dependent.

Under these circumstances, the readiness of the Prosecution Office to stand its ground effectively and communicate the factors that determine the share of crimes for which no sentences have been meted out becomes crucial. In this context, the Prosecution Office should deliver a clear message about its role in the criminal procedure – on the one hand, as a protector of the public interest and the rights of the victim, and on the other, as a guarantor for the observance of the law. Presently, the general awareness of the role of the National Prosecution Office in Bulgaria remains unclear and public perception of fairness and justice assign a much higher responsibility to the Prosecution Office than to all other structures within the judicial system. At the same time, the role of the bar remains unchanged and generally perceived as a defence, thus it is rarely criticized even in cases when the defence is of a person charged with a grave crime.

The Bulgarian society does not only need more information, but more commentaries, authoritative and true interpretations of the present conditions, the current trends and necessary changes in the criminal law and the criminal procedure just as much. Although frequently presented in the media, the argumentation of the Prosecution Office related to the quality of existent legislation leads to no visible consequences, as the expectations of the public are focused on the Prosecution Office, and clearly less on the legislature. Such an approach is often perceived as an attempt to merely shift the responsibility, and that additionally reduces the public trust in the work and the authority of the Prosecution Office.

Time and concerted efforts are required to both overcome those complex challenges and change the dominant way of interpreting and commenting upon the activity of the Prosecution Office. The implementation of a uniform information standard presupposes both improvement in the communication between the Prosecution Office and the media, and a process of developing and establishing a positive public image that could form sustainable public attitudes and real civic support for the successful fulfillment of the mission of the Prosecution Office to counteract corruption and organized crime.

### **Information campaigns**

The communication strategy of the Prosecution Office should rely on the implementation of two types of information campaigns.

#### *Proactive information campaign*

The first model follows the rationale of the so-called proactive information campaign, whereby the institution launches certain topics and its own point of view as regards these topics depending on its own agenda. In this way, the institution takes the opportunity to initiate a public debate on certain topics and support its own position with arguments while following the rationale of its own communication strategy.

One example of such a campaign could be a public discussion on the role of the Prosecution Office in the European practice. The public opinion about Bulgaria's accession to the European Union is characterized by a relatively low level of information and ability to differentiate the different aspects of the scope and character of the requirements towards Bulgaria in the field of case law. The manner in which the European requirements for the judicial reform in this country is commented does not allow for a clear and concrete understanding of the opportunities and responsibilities of the Pros-

ecution Office in the common European space of shared legal order and security. Another possible topic of such a targeted, proactive information campaign could be related to the history and traditions of the Bulgarian Prosecution Office from its inception to this day. The stress in such an information campaign should be laid on the importance of the prosecution practice in the field of law and the prominence of a career made within the Prosecution Office. A great number of the most prominent and respected Bulgarian lawyers have worked at the Prosecution Office. Such an information campaign could be targeted at the students and the doctorate candidates, at all lawyers interested in the history and prominence of the institutions of the judicial system in Bulgaria, as well as the public at large who is insufficiently informed about the history and traditions of the Prosecution Office in this country. Such a classical institutional campaign aimed to form a public image allows for the creation of general awareness of the prominence and significance of the said institution, which in the long run shall contribute to the overall efficiency of the public communication.

### *Reactive information campaigns*

The second type of information campaigns is of a reactive nature rather, and makes part of the general model of institutional crisis PR. The main principle in crisis public communication concerns a change in the volume and dynamics of the information provided. Unlike corporative PR, the institutional public communication is always related to the way public interest is defined and upheld. The graver the crisis the more information the institution should be ready to provide to the public. In such a case, the Prosecution Office should present the argumentation of the prosecution and create an appropriate context, whereby the publicly imposed assessment of its actions is changed.

The principles of crisis public communication are not well known and are not widely applied in the Bulgarian practice. The reasons for that most frequently hide in the lack of expertise necessary to assess the crisis and to determine the best approaches to manage the crisis. The obstructed institutional communication leads to cyclical crises, which form durable negative public attitudes with regard to the institution. Several elements of the communication strategy are key to the effective communication in the conditions of crisis. In the first place, this is *the assessment of the nature and the scope of the crisis* where the institutional communication stands. The further conduct of the institution and the opportunity to minimize the negative effects of the crisis depend on the timely and competent intervention of the crisis PR at this stage.

The second mandatory element for effective communication in the conditions of crisis is the preliminary *choice of a competent and standing spokesperson* of the institution. If at the beginning of the crisis situation there is no clarity as to who will lead the institutional communication from its very beginning, repeated changes of spokespersons additionally exacerbate the negative effect of the critical situation. One of the most important evidences of the existence of a severe crisis for the public is the frequent change of spokespersons, refusal to provide information, as well as presentation of different and frequently contradictory positions on the part of more spokespersons. In the particular case it means that the following should be clarified in advance:

- Who will communicate with the journalists;
- Who will provide the connection with the other institutions involved in the case;
- Who will gather and in what way the necessary additional information on which

the official position of the institution will be based.

The third mandatory element of an effective crisis communication is related to the way in which the official position of the institution will be presented. It is traditionally believed in Bulgaria that a crisis may be overcome by transferring the public attention onto the activity, and sometimes the responsibility onto another institution. Even when there are grounds for such action, the effective institutional model of public communication does not presuppose a shift of responsibility or direct accusation of another institution. *Disregard of this principle frequently leads to a cascade of crises, to the so-called domino effect, with negative public attitude deepening at each level and the general effect being equally unacceptable to all institutions at the receiving end of yet another crisis.*

One should not underestimate the closure of a critical situation. It is frequently assumed that a crisis has passed, or sometimes there is even the impression that it “passes by itself”. The manner in which an institution accepts a crisis in its public communication, and the means by which it gets out of it, should be interrelated. The refusal to comment on the past crisis is not a good solution. In the course of the crisis itself, it is necessary to arrive at an explanation acceptable to all about the reasons that have led to the crisis; while after its end, readiness should be demonstrated to prevent similar situations. The destructive effect of a crisis continues to operate while the institution continues to change the subject and demonstrates reluctance to comment on it. That is precisely why, even when such a decision causes tension in the institution itself, the reasons that have led to a crisis should be commented on in the context of their counteraction. A crisis that has ended successfully and has been explained by means of public communication improves the image of the institution and rises the general trust in it.

### **Advocacy and lobbying in support of legislative initiatives**

In accordance with its principal of independence, the Prosecution Office can neither seek nor offer opportunities for direct or indirect political support for certain legislative amendments by parliamentary represented or out-of-parliament political parties. At the same time, analyses show a clearly expressed need for periodic initiation of certain legislative amendments, particularly as regards the dynamically developing sectors of organized crime and corruption. The rationale of the development of such type of information campaigns abides by the principles of advocacy in support of public initiatives. The key emphasis in this form of public communication is the presentation and argumentation of the need for concrete legislative change that could be achieved through models of sustainable partnership.

The ability of analytical assessment of the main groups of issues and the provision of possible alternatives to address the issues are of key importance here. Each initiative of this kind should be developed as an information campaign to engage the maximum of public support and, at the same time, as an *advocacy campaign* targeted at the legislator, on whom the solution of the problem depends in the long run. The broader and more varied the scope of the information is, the better informed a concrete motion for legislative amendment could sound.

In the course of gathering the arguments and the necessary information, it is best to use *statistical data, findings from social surveys, specialized case law analyses, as well as*

*information materials related to international practice.* The more detailed a description of an issue is, the more aspects of the possible consequences of its existence are presented, the easier the desired legislative amendment is to be achieved. At the same time, raising the issue and the evidence of its significance is not sufficient to expect that the necessary legislative initiative will be launched.

The sound argumentation of the need for change presupposes presentation of the opportunities and assessment of viability of the motion as well. One could not expect that the MPs are familiar with the problem in depth, or that they will spare enough time to familiarize themselves with it in detail. That is precisely why it is necessary to attach to the presentation of the issue an *expert assessment* of the possible lines of legislative amendment, as well as the outcomes expected from it. In turn, drafting such a motion for legislative initiative presupposes as broad a forum as possible for public discussions, as well as readiness to present its content in different forms, comprehensible to the different target audiences.

In the Bulgarian legislation such a practice is an exception rather than a rule. General perceptions of lobbying and lobbyism as a whole boil down to seeking support on the part of political parties and separate MPs, most frequently done outside the focus of the public attention. That is precisely why, insofar as the defence of public interest is a priority in the work of the Prosecution Office, it is one of the institutions of the judicial system capable of developing and establishing such a practice of wide and targeted advocacy campaigns with regard to amendments to the legislation that provide for a higher degree of public interest.

## VII. TIMEFRAME FOR THE IMPLEMENTATION OF THE OBJECTIVES AND THE PRIORITIES

The proposed communication strategy is of a medium-term format. It encompasses objectives and activities that have to be implemented in the period by 2015. From the present 2005, the timeframe for the implementation of such a strategy for institutional public communication covers a period of nearly two years before and eight years after the beginning of Bulgaria's full membership in the European Union. This is the period within which processes of structural change will be launched and overall adaptation of the Bulgarian society to the norms and standards of the EU will be witnessed. Such a timeframe allows for medium-term planning of activities and for the provision of resourced for their implementation, as well as sufficient periods of time to evaluate the achieved outcomes.

Within the next ten years we shall witness the a new generation of lawyers able to plan their career development in accordance with the model of public communication and the prominent stance of the Prosecution Office. The formation of a new generation of professionals who will work in a dynamically changing environment is one of the most significant challenges facing the institutional consolidation and the development of the Prosecution Office in our country.

## VIII. MONITORING AND EFFICIENCY CRITERIA

The effective implementation of this communication strategy depends on the level of coordination between the efforts of the Prosecution Office and the other bodies within

the judicial system, the governmental institutions, the media and the civil society. The structure and the operational organization of the Prosecution Office are conducive to achieving the necessary level of concerted action and organization in the management and evaluation of the strategy's efficiency.

The organization and the implementation of such a strategy presuppose the existence of some set criteria for efficiency that should be applied in the evaluation of each of the phases and stages of its implementation. These criteria should reflect the scope of the involved audiences from the perspective of the objectives set forth in the strategy. More concretely, this means to assess the volume of information and the relative shares of target audiences exposed to the key messages of the strategy. These objectives shall be achieved through the development of a *system of criteria for quantitative and qualitative analysis and evaluation* to be applied in the process of monitoring.

Within the *quantitative criteria* for the efficiency of the strategy, the rhythm and recurrence with which information and analyses will be presented in the various stages of implementation of this strategy have a significance of their own. In this context, the evaluation of the implementation of the separate information campaigns, as well as the total volume of information, which reaches the public in relation to the work of the Prosecution Office are to be used as benchmarks. After a pilot test of the quantitative criteria for the efficiency of the strategy, a permanent model may be created to register periodically the changes in the quantitative indicators and to assess the scope of the reached audiences.

The qualitative evaluation of the achieved outcomes may be conducted through analysis of the public debate on the issues of corruption and organized crime, as well as through periodic surveys of the degree to which the general perceptions approach the objectives and priorities set forth in this communication strategy. In this sense, the most important thing is to determine the level at which the arguments in favor of one or another legislative change motioned by the Prosecution Office has become part of the public debate about the efficiency of the criminal procedure in cases of corruption and organized crime.

The access to the various referent groups and target audiences as defined in this communication strategy presupposes different intervals of time and specific means. The position and significance of the Prosecution Office presuppose above all the development of sustainable partnership relations at organizational level. In this sense, even in the case of most intensive activities, the visible effect on the public opinion will not be immediately discernible. Strategically, the most important thing is to establish effective coordination within the judicial system and to achieve principal agreement with regard to the priorities of the judicial reform. The role of the Prosecution Office in this process is crucial inasmuch as it is precisely the target of the most significant public expectations for a categorical and uncompromising prosecution.

On the other hand, all bodies within the judicial system are interested in achieving most efficient coordination both in their direct work and in their public communication. The achievement of this objective may be ascertained through the implementation of quantitative and qualitative evaluation criteria. A relatively low level of awareness of the specifics of the judicial system and a high level of negative attitude characterize the present state of the public opinion with regard to the said system. Every concrete example of effective coordination in the actions and the public communication of the bodies of the judicial system will reduce the negative impact of the public attitude and

at the same time will raise the trust of the public and enhance its image. The achievement of this goal would guarantee not only the success of the judicial reform but will also effect a positive change in the public opinion as regards justice and rule of law in Bulgaria.

The practical implementation of this communication strategy presupposes the elaboration of a series of documents with a higher degree of detail, as well as the implementation of individual projects within the framework of each of its modules. The dynamics of the public development in the coming years will necessitate the update of some of the objectives of this strategy, while others will lose their topicality; however, the need to enhance the prominence and dignity of the institution remains an invariable priority. In the long run, a significant part of the quality of the democracy in Bulgaria will depend on the achievement of this goal too, inasmuch as it is namely the Prosecution Office that is called upon to uphold the equality of citizens before the law and to protect the public interest.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**