

ВМСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ	
Регистрационен индекс	Дата
МСС - 9033	22-06-2022

ОТГОВОРИ

от Красимира Алексиева Филипова – кандидат за избран член на
ВСС от квотата на прокурорите

на зададените на основание чл.29и, ал.2 от ЗСВ въпроси от г-н Георги Милков – изпълнителен директор на Сдружение „Център за съзидателно правосъдие“

1.ВЪПРОС №1:

Според Вас, как трябва да се реши общественият дебат за мястото на Прокуратурата – да бъде част от съдебната власт или извън нея?

ОТГОВОР:

Не смятам, че към настоящия момент е налице „обществен дебат“ по темата. Изказвани са мнения и становища по този въпрос, но същите не са предизвикали дебат, още по – малко обществен такъв. Мястото на Прокуратурата е конституционно определено като част от съдебната власт по силата на Глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията на Република България и промяната му изисква компетентност на Велико Народно събрание, тъй като мястото на прокуратурата в съдебната власт е част от формата на държавно управление по смисъла на чл.158, т.3 от КРБ /Решение 03 от 10.04.2003г. по к.д. №22/2002г./. Според мен категорично мястото на Прокуратурата е в съдебната власт, защото само по този начин може да се гарантира независимостта ѝ. Самите правомощия и структура на Прокуратурата, и особено основното ѝ правомощие – да привлича към отговорност извършилите престъпления лица и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер, изискват същата да бъде част от съдебната власт. Този ѝ статут определя и статута на прокурорите като магистрати, които са несменяеми и при осъществяване на съдебната власт имат функционален имунитет. Без посочените гаранции за независимост прокурорите не биха могли да изпълняват функциите си. Поради това всяка промяна в статута на прокурорите и на Прокуратурата като цяло би създала сериозна опасност за правната сигурност и за устоите на правовата държава.

2.ВЪПРОС №2:

Необходимо ли е да се раздели Висшия съдебен съвет на два независими органа – един за съдиите и един – за прокурорите? Защо?

ОТГОВОР:

При сега действащата конституционна уредба не считам за необходимо разделянето на Висшия съдебен съвет на два независими органа. На двете колегии /съдийска и прокурорска/ е гарантирано вземането на самостоятелни решения в съответствие с професионалната им насоченост по всички важни въпроси, посочени в чл.130а, ал.3 от Конституцията, като липсват каквито и да било възможности за влияние или намеса между членовете на двете колегии. Разделянето на Висшия съдебен съвет на два независими органа, освен че изисква конституционна промяна, е ненужно и нецелесъобразно, тъй като извън професионалните решения всички останали правомощия на ВСС са свързани с общи за съдебната система въпроси, изискващи общи решения. Отделно от това, подобно разделяне ще доведе до „изолиране“ на двете звена на съдебната система, като дори изборът на „тримата големи“ ще се затвори в рамките на отделния независим орган и ще намали легитимността му. По същия начин ще се решават поотделно и въпросите за прекратяване на мандата и дисциплинарната отговорност на членовете на всеки един от двата органа. Ще е необходимо и създаването на две отделни администрации, чиято дейност ще се припокрива в по – голямата си част. Еднаквият статут на магистратите, независимостта им като иманентен признак на съдебната власт и самостоятелният бюджет на съдебната власт изискват наличието на единен орган, който да представлява съдебната власт, да осигурява и отстоява независимостта ѝ и да обезпечава финансово и технически дейността на органите на съдебната власт.

3.ВЪПРОС №3:

По каква процедура трябва да бъде разследван главният прокурор, при внесено искане за неговото освобождаване?

ОТГОВОР:

Въпросът съдържа противоречия, тъй като разследването срещу главния прокурор е нещо съвсем различно от процедурата при внесено искане за освобождаването му във ВСС. Самата процедура по произнасяне по искане за освобождаване на главния прокурор не включва и не би могла

да включва разследване. Основанията, процедурите, видовете отговорност, инициращият и решаващият орган са съвсем различни. Предполагам, че следва да разбирам въпроса в смисъл какъв е механизмът, по който да се разследва главният прокурор в контекста на изпълнение на решението „Колеви срещу България“. До настоящия момент не е намерен подходящ механизъм в изпълнение на решението, различен от този за всички български граждани, който да е в съответствие с действащата Конституция. Обсъждани са редица идеи и препоръки разследването да се възложи на лице, извън прокуратурата, със специални или извънредни правомощия за такъв тип разследване. Всички подобни модели обаче са противоконституционни, защото прокуратурата е единственият орган в България, който по силата на чл.127, т.3 от Конституцията привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Няма никаква пречка и към настоящия момент, по силата на действащото законодателство, да се провежда разследване срещу главния прокурор при наличие на достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер. Самият Конституционен съд на Република Българи прие, че не е имало и няма пречка срещу главния прокурор да се води независимо разследване. Според решение №11 от 23.07.2020г. по к.д.№ 15/2019г. по време на извършването на проверката или разследването по сигнал срещу главния прокурор, той запазва конституционното си положение на главен прокурор, но придобива и ново правно положение на проверявано по сигнала или разследвано лице. В тези случаи упражняването на конституционните правомощия на главния прокурор за надзор за законност и методическо ръководство е изключено в съответствие с принципа на правовата държава, че никой не може да бъде съдия сам на себе си.

В заключение, моето мнение е, че намирането на друг механизъм за разследване специално срещу главния прокурор, извън общия, изисква конституционни промени, съчетани със съответни гаранции.

4.ВЪПРОС №4:

Трябва ли да има съдебен контрол на отказите на прокурори да образуват досъдебни производства? Защо?

ОТГОВОР:

Отговорът ми е, че не е наложително да има съдебен контрол на отказите на прокурори да образуват досъдебни производства.

Действията преди образуване на досъдебно производство са извънпроцесуална дейност, която не е подчинена на правилата на НПК. В хода на една проверка се събират данни, а не доказателства. Те нямат процесуална стойност и не могат да се използват в бъдещ наказателен процес. Отказът на прокурора не е пречка за образуване на досъдебно производство в бъдеще, и то чак до момента на изтичане на давността за наказателно преследване на съответното деяние. При постановяването на отказ на практика няма правен спор, който да се разрешава от съда. Такъв би могъл да възникне едва след проведено разследване и прекратяване. Това е и причината за постановленията за отказ от образуване да не е предвиден съдебен контрол, за разлика от постановленията, например, за прекратяване на наказателно производство.

Липсата на съдебен контрол на прокурорските откази да се разследва дадено престъпление сама по себе си не е в нарушение на стандартите на ЕКПЧ. Европейският стандарт изисква за заинтересованите и за пострадалите лица да е налице възможност за оспорване на решението на прокурора да се проведе разследване. У нас правата на тези лица са защитени, защото в НПК е предвидена възможност за обжалване на постановленията за отказ да се образува досъдебно производство пред непосредствено по – горестоящия прокурор, чието решение не е окончателно. Съществува възможност за последователна проверка на отказите от най – ниското до най – високото ниво в системата на прокуратурата, която често се използва от заинтересованите лица. В този смисъл, предвид многостепенния контрол, правата им са напълно охранени. Нещо повече – след промените в НПК с ПЗР на ЗИДЗСВ /ДВ, бр.62 от 2016г., в сила от 09.08.2016г./, с отмяната на ал.2 на чл.213 от НПК, се даде възможност при отмяната на отказ горестоящият прокурор сам да образува досъдебно производство и да го изпрати за разследване на компетентния прокурор. Следва да се отбележи, че право да обжалва отказа на прокурора има не само пострадалото лице или неговите наследници и ощетеното юридическо лице, но и лицето, направило съобщението за извършено престъпление пред компетентните органи, което е допълнителна гаранция за защита на правата и законните интереси на гражданите. В Прокуратурата на Република България е създадена необходимата организация за осъществяване на контрол върху отказите от

образуване на досъдебно производство, който се развива последователно пред отделните прокурорски инстанции.

Независимо от това, от дълги години липсата на съдебен контрол върху отказите на прокурорите у нас, е обект на критика, включително е предмет на обсъждане в редица решения на ЕСПЧ, подлежащи на изпълнение. Преди да се търсят съответни законодателни решения обаче е необходимо да се отговори на въпроса позволява ли действащата Конституция подобен контрол. Отговорът изглежда отрицателен. Привличането към отговорност на извършилите престъпления лица и поддържането на обвинението пред съда е изключително правомощие на прокуратурата и в нейния суверенитет е да извършва преценка дали да образува или да откаже образуване на досъдебно производство. Въвеждането на съдебен контрол върху отказите ще доведе до недопустимо от Конституцията заместване на компетентния да поставя началото на наказателното производство орган и изземване на неговите функции.

Дори и да приемем, че е конституционно търпимо въвеждането на съдебен контрол върху отказите, то автоматично изниква изключително важният и непреодолим проблем с големия брой откази, постановявани годишно от прокурорите /традиционно значително надхвърлящи 100 000 броя/. Обжалването дори и само на половината от тях, ще блокира дейността на съда поради високия обем на работа, който несъмнено ще възникне. Същевременно не е малък делът на преписките, по които е отказано образуване на досъдебно производство, защото се отнасят до частноправни спорове и административни проблеми, чието решаване изначално е извън сферата на наказателното право. При това положение значителен ресурс от време, труд и средства, ще бъдат употребени от българския съд, без да са рационално и обществено оправдани. Впрочем и в становищата на Върховния касационен съд по внасяните до момента законопроекти за съдебен контрол на отказите са излагани идентични аргументи за противоконституционност и за генериране на неоправдана свръхнатовареност, която ще се отрази неминуемо и на разглеждането на делата в разумен срок.

Известно е, че се обсъждат различни възможности, за да се изпълнят решенията на ЕСПЧ, включително въвеждането на частичен съдебен контрол. Ако се приеме теоретично, че няма конституционна пречка, то този контрол би следвало да се ограничи само до случаите на данни за престъпление против личността и то само когато е извършено от

длъжностно лице при или по повод изпълнението на службата или функцията му. Подобен подход би създал гаранции за защита на основните права на гражданите в пълен обем в особено чувствителните случаи, когато е нарушена телесната неприкосновеност или други основни права от страна на длъжностни лица, задължени по закон да пазят именно тези права, и би отговорил на стандартите на ЕКПЧ. Частичният контрол обаче сам по себе си би поставил въпроса за равенството на гражданите пред закона и отново би открил дебата за конституционосъобразността.

5.ВЪПРОС №5:

Как трябва да продължи оптимизирането на „съдебната карта“ в частта за органите на прокуратурата – колко броя прокуратури трябва да има в България? Защо?

ОТГОВОР:

Общозвестен факт е, че процесът на оптимизиране на „съдебната карта“ за прокуратурата е проведен и приключен изцяло по инициатива на самата Прокуратура. След Решение №2 от 7 февруари 2017г. на Конституционния съд по к.д.№13/2016г., прието по искане на главния прокурор, на няколко етапа бе проведена структурна реформа в системата на прокуратурата. Със съответни решения на Пленума на ВСС по предложения на главния прокурор районните прокуратури извън тези в областните центрове бяха закрити и на тяхно място бяха открити териториални отделения към съответната районна прокуратура в областния център. В резултат на това се постигна окрупняване на районните прокуратури, което даде възможност да се преодолеят възникналите кадрови проблеми чрез работата на по – голям брой прокурори, макар и на територията на целия областен район, да се използват оптимално наличните ресурси и да се уеднакви натовареността на прокурорите в рамките на обединената районна прокуратура. Този процес приключи на 1 юни 2022г. с оптимизирането на районните прокуратури от района на Окръжна прокуратура – гр.София, спрямо които предвид особеностите на района, се възприе диференцираният модел. В този смисъл процесът на оптимизация на ниво районни прокуратури е успешно приключен за Прокуратурата и не се налагат нови или допълнителни действия. Настоящият брой прокуратури осигурява възможност за изпълнение на служебните задължения на прокурорите в пълен обем и в съответствие с действащото законодателство.

6.ВЪПРОС №6:

Какво е мнението Ви за института на командироването? За какъв максимален срок да бъде? Кой ръководител да може да командирова?

ОТГОВОР:

Според мен командироването е необходимост, без която е невъзможно да се осигури нормален работен процес при наличието на кадрова необезпеченост. Този институт следва да се прилага по изключение - само при доказана необходимост, при наличието на изискуемите от закона предпоставки и със съответен мотивиран акт.

В действителност обаче картината е различна и налага други управленски решения, водещи неминуемо до продължително командироване на свободни щатни бройки. Причината за това е пряко свързана с перманентната кадрова необезпеченост, произтичаща от бавните конкурсни процедури. Липсата на ритмични и бързо провеждани конкурси, изчакването на приключването на едни конкурсни процедури преди обявяването на други, забавените атестационни процедури, са все фактори, които пораждаат необходимостта от командироване.

Считам, че настоящата уредба в ЗСВ по отношение на командироването е в съответствие с действителното фактическо положение и текущите нужди на системата. Налице е едногодишен максимален срок за командироване, и то еднократно в съответния орган на съдебната власт. Командироването без съгласие е ограничено до 3 месеца, и то само в изключителни случаи. Направен бе опит да се премахне възможността за командироване на свободни щатни бройки с промените в ЗСВ през 2016г., но през 2017г. поради необходимост тази възможност бе възстановена в ЗСВ. В миналото имаше ограничения за командироването, независимо на свободен или на зает щат, за срок до 6 месеца, но и това законодателно решение се оказа неподходящо предвид нуждите на системата и отрицателния резултат от перманентните разпределения на преписките и делата в противоречие с принципа на наблюдаващия прокурор /за прокурорите/ и от създадените затруднения за съдиите, разглеждащи дела на няколко инстанции.

За да се ограничи институтът на командироването, е необходимо да се направят промени в начина и срока на провеждане на конкурсите и атестациите на законово и/или подзаконово ниво, както и да се подобри организацията им, защото без преодоляване на кадровите проблеми чрез

ритмично и бързо провеждане на конкурси, е невъзможно да се осигури необходимата кадрова обезпеченост.

Що се отнася до настоящите компетентни да командирова органи, то същите са съобразени с териториалната компетентност на различните нива на административно ръководство в системата на прокуратурата и не е налице необходимост от промени в чл. 147 от ЗСВ.

Подпис:

/Красимира Филипова/

21.06.2022г.

гр.София