

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ	
Регистрационен номер	Дата
ВСС-2971	10-11-2025

ДО
ПРОКУРОРСКАТА КОЛЕГИЯ
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ДО
Г-ЖА ГЯУРОВА-ВЕГЕРТСЕДЕР
ДИРЕКТОР НА БЪЛГАРСКИ
ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ
ИНИЦИАТИВИ

ОТГОВОРИ

от Даниел Миленов Илиев – прокурор в Районна прокуратура – Добрич,
кандидат за длъжността „административен ръководител – окръжен прокурор“ на
Окръжна прокуратура – Добрич

**УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ПРОКУРОРСКАТА КОЛЕГИЯ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,**

Във връзка с постъпилите въпроси от г-жа Биляна Гяурова-Вегертседер –
Директор на Български институт за правни инициативи по реда на чл. 50, ал. 1 от
Наредба за конкурсите за магистрати и за избор на административни
ръководители в органите на съдебната власт и чл. 194а, ал. 6 ЗСВ, представям на
вниманието ви своите отговори на поставените въпроси.

УВАЖАЕМА Г-ЖА ГЯУРОВА-ВЕГЕРТСЕДЕР,

По отношение на първия въпрос за окрупняването на прокуратура или
промяна на тяхната компетентност, включително и в посока на нейното
разширяване, считам, че темата следва да бъде разглеждана с повишено
внимание и след задълбочен анализ на реалните потребности на системата.

На първо място, следва да се посочи, че окрупняването на прокуратурите
имаше положителни страни, тъй като това даде възможност за по-добро
използване на човешкия и материалния ресурс, уеднаквяване на практиката и по-
ефективна организация на работата. В по-малките райони, където деловодната
натовареност е по-ниска чрез този подход се постигна оптимизиране на
дейността на прокуратурата, а ресурсът се насочи към по-натоварените
структури.

От друга страна, следва да се отчете фактът, че прекомерната
централизация може да затрудни достъпа на гражданите и институциите до
прокуратурата, да намали ефективността на взаимодействие с органите на

местната власт и полицията и да отслаби превантивната роля на прокуратурата на местно ниво. В този смисъл, всяка промяна трябва да бъде съобразена с географските, социалните и криминогенните особености на конкретния район.

В контекста на последното посоченото трябва да се има предвид, че от ръководството на Прокуратурата на Република България беше изготвена подробна съдебна карта за структурна реформа, която беше успешно проведена в районните и отчасти по отношение на управление на бюджета и финансите в окръжните прокуратури именно с оглед преодоляване на гореспоменатите проблеми.

Що се отнася до промяна или разширяване на компетентността на прокуратурите, считам, че това следва да се преценява с оглед на конституционно установените функции на прокуратурата. Всяко разширяване на компетентността трябва да бъде аргументирано с конкретна обществена необходимост и да не води до прекомерно натоварване, което би могло да се отрази на качеството на прокурорската дейност.

В заключение, според мен евентуалните структурни промени следва да бъдат предшествани от обективен анализ на натовареността, резултатите и ефективността на отделните прокуратури. Само въз основа на такива данни може да се направи обоснована преценка дали окрупняването или промяната на компетентността би довела до повишаване на ефективността и доверието в прокуратурата.

Касателно втория въпрос считам, че избраните административни ръководители следва задължително да преминават обучение по Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи, тъй като етичните стандарти имат ключово значение за упражняване на техните функции и за утвърждаване авторитета на прокуратурата.

Административният ръководител е *primus inter pares*. Той не само организира и контролира дейността на съответната прокуратура, но и дава личен пример за професионално и етично поведение. От него се очаква да бъде модел за почтеност, безпристрастност и отговорност, както и да създава среда, която насърчава спазването на етичните норми и стандарти от всички прокурори, следователи и служители.

Обучението по Кодекса би подпомогнало ръководителите в по-доброто разбиране на специфичните етични изисквания, свързани с упражняването на управленски функции – като например избягване на конфликт на интереси, недопускане на злоупотреба с власт, равнопоставено отношение към подчинените и гарантиране на прозрачност в процесите на оценяване и разпределение на делата.

Освен това, системното обучение по етика би допринесло за укрепване на общественото доверие в прокуратурата, тъй като демонстрира ангажираност към високи стандарти на поведение и отчетност.

В заключение, смятам, че етичното обучение трябва да бъде задължителен елемент от въвеждащата и последващата подготовка на административните

ръководители в прокуратурата, като се провежда регулярно и се адаптира към актуалните предизвикателства пред прокурорската професия.

По отношение на въпроса дали понастоящем съществуват достатъчно гаранции за ефективно разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, считам, че през последните години бяха направени съществени стъпки в посока засилване на независимостта и ефективността на този процес, но все още има място за допълнително усъвършенстване.

С измененията на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт бе въведен механизъм за независимо разследване на главния прокурор, чрез назначаването на прокурор *ad hoc*, който се избира измежду опитни магистрати с висока професионална репутация и е предвиден като процесуална гаранция срещу възможен конфликт на интереси. Това несъмнено представлява напредък в съответствие с препоръките на Европейската комисия и Венецианската комисия.

Въпреки това, ефективността на този механизъм зависи не само от законовите разпоредби, но и от практическото им прилагане – от начина, по който се гарантира действителната независимост на разследващия прокурор, достъпът му до необходимите доказателства, както и институционалната подкрепа за безпристрастно провеждане на разследването.

Поради високия обществен интерес и значимостта на въпроса за отчетността на главния прокурор, е важно механизмът да бъде постоянно наблюдаван и оценяван на база реална практика, като при нужда да се предвидят допълнителни нормативни или организационни гаранции.

В заключение, считам, че към настоящия момент са налице основни гаранции за ефективно разследване, но тяхната устойчивост и реална ефективност следва да бъдат доказани чрез практическото им приложение и при необходимост – доразвити, така че да са гарантира пълна независимост, прозрачност и обществено доверие в този процес.

Досежно четвъртия въпрос считам, че решенията на Съда на Европейския съюз по посочените дела (С-648/2020 г. и С-852/2019 г.) поставят важни въпроси относно независимостта и контрола върху издаването на европейските заповеди за арест (ЕЗА) и европейските заповеди за разследване (ЕЗР) от българските прокурори. Те бяха внимателно анализирани както от професионалната и научната общност, така и от законодателя, в резултат на което българската държава направи необходимото за тяхното решаване чрез изменение в националното законодателство (Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест).

В решението на СЕС по дело С-648/20 (*Proces penal c/ Prokuratura na Republika Bulgaria*) Съдът изрично подчертава, че българският прокурор, издаващ ЕЗА, трябва да притежава достатъчна независимост от изпълнителната власт и от йерархичен контрол, за да може да се счита за „издаващ съдебен орган“ по смисъла на Рамково решение 2002/548/ПВР. Макар в България прокуратурата да е част от съдебната власт, начинът на йерархично подчинение и възможността

за даване на задължителни указания по дела могат да породят съмнения относно степента на индивидуална независимост на конкретния прокурор при издаване на ЕЗА.

Подобен акцент се съдържа и в решението по дело С-852/19, което поставя въпроса за ефективния съдебен контрол при издаване и изпълнение на европейски заповеди за разследване. Съдът приема, че държавите-членки следва да осигурят достатъчно гаранции, че издаването и изпълнението на такива заповеди се подлагат на предварителен и последващ контрол от независим съдебен орган, особено когато се засягат основни права на лицата.

В този смисъл, българската държава е изпълнила посочения стандарт, дотолкова доколкото след постановяване на процесните решения, са предприети законодателни промени в Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест, които ясно и недвусмислено дефинират ролята и отговорността на прокурора като издаващ орган на ЕЗА и ЕЗР. Освен това с измененията на закона се предвиди и двуинстанционен съдебен контрол върху издаването на европейската заповед за арест. По този начин се гарантира процесуалната независимост на прокурора, действащ в това качество, от всякакво вътрешно административно въздействие.

В заключение, според мен страната ни е изпълнила препоръките на Съда, тъй като националната ни уредба е в съответствие с изискванията на практиката на СЕС, без да се нарушава ефективността и оперативността на международното сътрудничество по наказателни дела.

Относно петия въпрос считам, че реформата в съдебната власт следва да продължи, независимо от решението на Конституционния съд от 26.07.2024 год., тъй като развитието в правосъдната система е постоянен процес, насочен към усъвършенстване на нейната ефективност, независимост и обществено доверие.

Решението на Конституционния съд има важно значение, тъй като внесе яснота по конституционните гаранции на допустимите промени, но то не следва да се приема като крайна точка на реформата, а като основа за нейното понататъшно развитие в съответствие на принципите за върховенството на правото и разделението на властите.

В тази връзка, посоката на бъдещите усилия според мен следва да бъде следната:

1. Укрепване на реалната независимост на съдебната власт, включително чрез усъвършенстване на механизмите за отчетност, но без намеса в правораздавателната дейност;
2. Повишаване на ефективността и прозрачността на прокуратурата, чрез оптимизация на структурата, по-ясно разпределение на отговорностите и въвеждане на устойчиви стандарти за натовареност и отчетност;
3. Подобряване на кадровата политика и обучението на магистратите, особено по въпросите за етиката, управлението и комуникацията с обществото;
4. Развитие на дигитализацията и модернизацията на процесите, за да се осигури по-бързо, достъпно и предвидимо правораздаване.

Реформата не бива да се свежда само до институционални промени, а следва да има дългосрочен стратегически характер, насочен към повишаване на качеството на съдебната дейност и доверието на обществото в правосъдната система.

В заключение, считам, че продължаването на съдебната реформа е необходимо и оправдано, като то трябва да се основава на стабилна конституционна рамка, балансиран подход и широк професионален и обществен консенсус.

Във връзка с шестия въпрос, на първо място, държа на отбележа, че темата за правомощията на Висшия съдебен съвет с изтекъл мандат да избира т. нар. „тримата големи“ в съдебната система засяга основни принципи на държавността, като легитимността на органите на съдебната власт, разделението на властите и гаранциите за независимост на съдебната система.

Решението на Съда на Европейския съюз от 30 април 2025 година поставя акцент върху необходимостта съставът на органите, участващи в управлението на съдебната власт, да бъде избран по демократичен и прозрачен начин, съобразно конституционните и законовите срокове, за да се гарантира тяхната легитимност и независимост. Очевидно е, че законодателното ограничение, въведено със ЗИД на ЗСВ от януари 2025 година, според което ВСС с изтекъл мандат няма право да прави предложения до президента за избор на „тримата големи“, представлява особена гаранция за легитимност и баланс между властите, напълно съответстваща с духа на решението на СЕС.

От друга страна, към настоящия момент сме изправени пред безпрецедентна институционална криза, разрешаването на която не зависи от волята на ВСС и не е в неговите правомощия. Става въпрос за това, че вече повече от три години Народното събрание не може да излъчи свои представители във висшия съдебен орган на страната, при все че магистратите попълниха своята професионалната квота (с уговорката, че този избор беше отменен). На този фон, здравият разум изисква ВСС да продължи да осъществява своите функции, за да се осигури непрекъснатостта на работа на съдебната власт. Тук намирам за необходимо да припомня мотивите на Конституционния съд към Решение от 27 септември 2022 год. по конституционно дело № 7/2022 г., в което КС разглежда въпроса, свързан с изтеклия мандат на Инспектора към ВСС: „...Ако една от държавните институции има възможност да приведе чрез действия или бездействие друга институция в състояние да не може да осъществява конституционните си правомощия, би било налице недопустимо накърняване на тези баланси. Това особено ярко проличава, когато носител на правомощия, присъщи на законодателната или на изпълнителната власт, чрез неосъществяване на конститутивната си компетентност по отношение на орган на съдебната власт, в съответствие с Конституцията, на практика премахне този орган за неограничено време. Формулировката на искането, така както е в текста на вносителя, навежда именно на такава възможност в конкретния случай – Народното събрание, както отбелязва вносителят, да реши „да се отърве“ от орган на съдебната власт, като след изтичане на

мандата на определен негов персонален състав не избира нов състав..." (цитат). Съдът допълва, че: "...Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като „несъщинско удължаване“ на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган, така както са предвидени в Основния закон. То е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за продължаване на дейността на държавния орган..." (цитат), пише КС.

По допълнителните въпроси:

По въпрос № 1

Проблемите при разследването на престъпленията, свързани с домашното насилие, са комплексни и произтичат както от законодателната уредба, така и от практическото прилагане на закона и социално-психологическите особености на пострадалите.

На първо място, основен проблем е трудността при събирането на доказателства. Престъпленията се извършват обикновено в домашна затворена среда, без свидетели, което налага разчитане в голяма степен на показанията на пострадалото лице. В много случаи пострадалите жени се колебаят дали да подадат сигнал, а след това – дали да поддържат обвинението, често поради емоционална, икономическа или семейна зависимост от извършителя. Това води до забавяне на разследването и затруднява доказването на престъпленията.

На второ място, липсва в достатъчна степен специализирана експертиза у органите на досъдебното производство. Макар да има подобрения в последните години, все още не всички разследващи полицаи са преминали обучение по разпознаване на индикаторите за насилие, особеностите при разпит на травмирани лица, както и по оценка на риска за повторно насилие. Това води до неравномерна практика и различно качество на разследванията в отделните райони.

Трети проблем е координацията между институциите – МВР, социални служби, кризисни центрове и прочее. Често липсва своевременен обмен на информация и последователност при предприемане на мерки за защита на пострадалите. Законът за защита от домашно насилие предвижда бързи процедури, но на практика взаимодействието между наказателния и гражданския процес не винаги е ефективно.

Четвърти проблем, който възниква при разследването на престъпленията, свързани с домашното насилие касае извеждане на пострадалите жени от вредната среда, в която се намират, тоест отделянето им от насилника докато трае наказателното производство. Това е изключително важно, защото както вече бе посочено жертвите се страхуват да дават показания срещу насилника. И тук бих искал да отбележа, че по моя инициатива и под мое ръководство Районна прокуратура – Добрич и Окръжна прокуратура – Добрич успешно реализираха проект, при който представителите на местната власт в област Добрич

предоставиха безвъзмездно защитени жилища, където пострадалите жени биха могли да бъдат настанени докато приключи воденото наказателно производство срещу извършителите на тези престъпления. Към момента тези жилища се изпозват не само от пострадали жени от област Добрич, но и от други жертви, които живеят в съседни области.

Що се отнася до активността на прокуратурата, бих казал, че тя се повиша осезаемо през последните години. Вече се наблюдава по-голяма чувствителност и отговорност при работата по тези досъдебни производства – включително и при настояване за вземане на мярка за неотклонение „задържане под стража“. Провеждане се обучения и се издават методически указания от главния прокурор на Република България.

Като добра практика, която бих възприел и наложил в ОП Добрич, в случай че бъде избран за административен ръководител на структурата, е да се обособят прокурори с по-голям опит в тази област. Освен това в качеството си на административен ръководител бих насърчил прокурорите да проявяват инициатива, чувствителност и решителност при тези производства, като едновременно се гарантира и обективността на процеса. Бих работил за провеждане на вътрешни обучения и обмяна на добри практики, както и за изграждане на доверие между институциите и гражданите, защото само чрез синергия между професионализъм и човешко отношение може да се постигне реална превенция и защита на пострадалите.

По въпрос № 2

Въпросът за самосезирането в Прокуратурата е щикотилив (деликатен, чувствителен) и за това към него следва да се подхожда много внимателно. Той е изключително важен и не случайно е намерил място в концепцията, която съм изготвил в качеството си на кандидат за административен ръководител на Окръжна прокуратура – Добрич. Ниският процент на делата, образувани след самосезиране от страна на прокуратурата в област Добрич би могъл да се обясни, на първо място, с ограничени човешки и технически ресурси, като например високата натовареност на прокурорите и произтичащите от това негативни последици като липса на време за проверка на публични сигнали/медийни публикации и недостатъчен достъп до бази данни/информационни масиви, което затруднява бързото установяване на основания за самосезиране. Освен това работата по постъпили материали (сигнали и жалби на граждани, полицейски доклади) „изяжда“ времето за проактивни проверки и инициативи. Въпреки това в качеството ми на говорител на Районна прокуратура – Добрич ежедневно проверявам информацията, публикувана от средствата за масово осведомяване и винаги когато съм констатирал наличие на основание за самосезиране по конкретен казус, съм информирал административния ръководител на РП Добрич.

В случай, че бъдат избран за административен ръководител на Окръжна прокуратура – Добрич бих предприел следните конкретни мерки:

1. Приемане на писмени критерии за самосезиране: формални основания, минимални доказателства, процедура за започване и срокове за първоначална проверка (например 10 дни);
2. Обучение и правна подкрепа – участие на прокурорите в семинари и практикуми за разяснения на правомощията и границите на самосезиране (правна рамка, рискове, успешни практики);
3. Определяне на 1-2 прокурори с делегирана отговорност за първоначална проверка;
4. Включване на показател „инициирани дела по самосезиране“ в годишния отчетен доклад на ОП Добрич (без да се превръща в количествен натиск);
5. Активно сътрудничество с полиция, общини, медии и НПО: ясни канали за сигнализиране и бърз обмен на информация;
6. Пускане на публична информация (в сайта на ОП Добрич) как и къде да се подават данни/сигнали, какви са критериите за самосезиране ще повиши прозрачността и входящите сигнали;
7. Започване на пилотни тематични проверки по области с висок риск (корупция, социални услуги, защита на малолетни), където самосезирането има обществен ефект.

По въпрос № 3

Както веднъж вече съм посочвал осъзнавам обстоятелството, че една концепция, колкото и да е обширна не може да обхване всички въпроси, които биха били поставени на обсъждане, респективно да даде отговори на всички проблеми, които възникват в ежедневната работа на Прокуратурата. В този ред на мисли, не всички идеи за стратегическото управление на Окръжна прокуратура – Добрич могат да бъдат подробно развити в концепцията. Все пак, тези, които се открояват в моята концепция и които бих определил като „свежи“ са:

1. Междуетноститутуционално сътрудничество – и тук не визирам единствено сътрудничеството между прокуратурата и органите на МВР. Виждането ми е за по-широко и мащабно спомагане (съдействие, съучастие, подкрепа) с всички социални и контролни органи, в т. ч. и НПО. Целта е по-ефективно разкриване и подкрепа на жертвите. То ще се осъществи чрез:

А) Регулярни съвместни оперативни срещи с МВР, НАП (където е релевантно), Агенция закрила на детето и социални служби за приоритетни видове престъпления (корупция, трафик, икономически престъпления, престъпления срещу деца и др.);

Б) Създаване на добри практики за бърза обмяна на информация и съвместни протоколи при комплексни дела;

2. Вътрешен контрол, етика и противодействие на конфликт на интереси чрез извършване на вътрешен одит/ревизионни проверки по административни процеси (не само по наказателни дела и преписки).

3. Комуникация с обществото и отчетност – периодични срещи на опитни прокурори с най-уязвимите криминогенни групи (възрастни хора, деца) като

превенция срещу престъпността и обмен на информация. Категоричното ми мнение е, че Прокуратурата трябва да стои близо до гражданите и да брани техните интереси с всички законови средства.

4. Периодични срещи с медии (прессъобщения, брифинги) и ясна контактна точка.

Според мен друга „свежа“ идея, която не е посочена в концепцията ми е, да се обособи приемна за гражданите и да се изготви анкета за удовлетвореност. По този начин ще бъдат постигнати два положителни ефекта – обратна връзка с гражданите и повишаване на общественото доверие към институцията.

10.11.2025 г.

С УВАЖЕНИЕ

~~Даниел Илиев~~