

Прокуратурата: Активно отвъд конституционните правомощия

De Fakto 09.08.2020

Defakto.bg

Проф. д.ю.н. Боян Станков

„Демокрацийо, законност! Бие ме един проклетник в свободен град!“ – думи, изречени от герой на Лукиан („Диалози“) през II в. от н.е. 1800 години по-късно, отново призив за демокрация и законност.

1. Днешният българин настоятелно иска спазване на принципите на демокрацията и върховенството на закона, но е свидетел на неприкритите опити за овладяване на съдебната власт и отнемане на прогласената в чл.117, ал.2 от Конституцията независимост. Утвърждава се убеждението, че зависимостта на „независимата“ съдебна власт е заложена в закона – изборът на 11 от членовете на Висшия съдебен съвет и на тримата ръководители – на ВКС и ВАС, и главния прокурор, е политически. Ще каже някой: „Идеалната държава е при Платон“! Все пак, XXI век е!

Гласно и негласно изразяваното обществено мнение е, че на съдебната власт е отнета независимостта от политически и икономически олигархични сили. Дълбоко е недоверието във върховенството на правото, убеждението е, че честният магистрат е подтиснат, а просперира другият. Такива са обществените представи. За съжаление единственото научно изследване на общественото мнение за наказателния закон е от 80-те години на миналия век.

2. Завишени са изискванията и към прокуратурата, на която Конституцията вменява задължението да следи за спазване на законността и да привлича към отговорност всеки, извършил престъпление. Целесъобразността за прокуратурата е изключена като принцип на действие. Действията по целесъобразност променят облика на прокуратурата и крият риск да се премине отвъд предоставените ѝ правомощия. Особено, ако стремежът е да бъде арбитър на моралността.

Задачите пред съвременната прокуратура са изключително трудни в силно криминализираната среда и нарастваща виктимизация. Глобализацията и транснационалната престъпност усложниха отговорностите на прокурорите с оглед на нарасналите изисквания и задължението за по-висок професионализъм. Как да се запази съдебната власт и прокуратурата в частност, когато влиянието на частния интерес при вземане на решения от държавните институции на всички нива е неоспорим факт – признаван от всички и отричан от властимащите.

За хората върховенството на правото и върховенството на закона остават клишетата. Iustitia – справедливост, право, правосъдие – се изпразва от съдържание. Устоите на държавата са ерозирани.

На фона на изплъзващия се живот, един от малкото органи, натоварени с по-голяма оперативност, е прокуратурата. От месеци тя се извява като ревностен борец с престъпността, с акцент върху организираната и битовата престъпност. С цел да се отговори на засиления обществен интерес, по думите на нейните ръководители, се организират и провеждат съвместни акции на прокуратурата и МВР, шумно отразявани в медиите. Честите военизирани рейдове под мотото „Недосегаеми няма!“ поставят редица **въпроси относно тяхната законосъобразност, вкл. и целесъобразност на определени действия от гледна точка на правомощията на прокуратурата.** Големият проблем е за **съответствието на обществените очаквания за защита от престъпленията и законосъобразността на действията на прокуратурата по**

организирането и ръководенето с оглед на конституционния статус на прокуратурата и нейните правомощия.

След влизането в действие на Конституцията през 1991 г. българската прокуратура вече не е орган, който има конституционно задължение да организира и води борба против престъпленията и другите правонарушения.

3. По институционална инертност и ведомствено разбиране за обществена целесъобразност, **прокуратурата** извършва дейности относими към борбата с престъпността отвъд конституционните ѝ правомощия. Те отговарят на отменения модел, функциониращ през периода 1971-1991 година, но не и на модела съгласно действащата конституция.

Институцията прокуратура си остава все така малко позната, а правомощията ѝ хиперболизирани. Колко знаят, че десетилетия след Освобождението 1878 г. такава институция в България няма – има „прокурорски надзор“ при съдилищата, а главни прокурори са двама – единият при ВКС, а другият – при ВАС. Съвременната фигура на главен прокурор за първи път е въведена през 1947 година.

4. Сравнително късно, през 1971 г., с новата конституция у нас беше установен **Лениновият модел на социалистическа прокуратура, нямаща аналог в правните системи.** Дори опитите в Германия през 1941 г. за въвеждане на единоначалието остават без успех. **Известно е писмото на В. И. Ленин от 1921 г. до Политбюро „За „двойното“ подчинение и законността“ и борбата във ВЦИК за създаване на прокуратура, изградена на принципа за централизма със задача да води борба с престъпността.** Политическата целесъобразност, проявена в Съветска Русия след гражданската война, не може да бъде устройствен принцип за съвременната българска прокуратура. Времето е друго, обстановката е друга. Не случайно, през 1994 г. Съветът на Европа постави въпроса за необходимата реформа на прокуратурите в страните от постсоциалистическа Европа. Българската прокуратура остана непроменена. Организирането и воденето на борба с престъпността е въпрос на конституционно решение с отчитане функциите и задачите на органите от изпълнителната и съдебната власт.

5. **Медийно огласяваните съвместни акции на прокуратурата и МВР в борбата с един или друг вид престъпност създават впечатление за преднамерено търсене на външен ефект, независимо какъв ще бъде процесуалният им край.** Налаганата форма на взаимодействие води по-скоро прокуратурата към изпълнителната власт. Какъв е общественият интерес? – прокуратура, част от изпълнителната власт или прокуратура в съдебната власт? Очевидно е, че „колегиалността“ с МВР е по-изразена отколкото колегиалността със съда. Съвместните акции срещу престъпността са форми на активност извън правомощията на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията. Игнорирането на конституционната норма на чл.126 отдалечава прокуратурата от съдебната власт, а там е заложено единството между съд и прокуратура. Тяхната сила е в закона и неговото справедливо прилагане спрямо всички, извършили престъпления. Справедливостта е основният принцип на правото – всички останали принципи трябва да осигурят постигането на справедливост.

Взаимодействието в системата не нарушава независимостта на съда и независимостта на прокуратурата. Съвместните анализи на практиката могат да имат определено методическо значение за следователите, прокурорите и съдиите. Резултатите от тези анализи може да имат значение и за правната теория. Очевидно е, че най-сериозните слабости са при спазването на способите за доказване в досъдебното

производство, използването на СРС, слабости в изграждането на следствените версии и самото разследване, липса на професионализъм в областта на екстрадиционното право. Прокурорът е ръководител на досъдебното производство, но в съдебната фаза на процеса той е само страна, с равни права и задължение да докаже извършеното престъпление и участието на подсъдимия в престъплението.

6. Необясним е стремежът към подчертана показност при провеждане на едни или други процесуални действия. Ако се цели всяване на респект, това е едно, но ефектът е обратен – неразбиране смисъла на показните акции и техните законови и морални основания. България не е полицейска държава!

В последно време акцентът е върху разбиването на организираните престъпни групи и подавянето на битовата престъпност. Активностите в тази насока повдигат въпроси за съответствието със закона:

- противопоставяне теорията за организираната престъпност на основен правен институт – този за съучастието. Остава съмнението, че преднамереното квалифициране на евентуална задружна дейност като престъпление по чл.321 НК има една единствена цел – насочване на правния казус към определени структури. Формираните причудливи конфигурации могат да бъдат по-скоро обект на белетристиката, отколкото на правната реалност. Особено що се отнася до „необходимия трети“, за да се спази изискването на чл.93, т.20 НК за наличие на „структурно трайно сдружение на три или повече лица“;

- така наречената „битова престъпност“ е вкарано в практиката понятие с неустановени криминологични характеристики. Като „битова“ се представя цялостната престъпност в селата и в ромски махали, но не представя престъпността в този ѝ обем в големия град. Битът е област от живота на хората извън производството и обществено-политическата им дейност („Философски речник“), поради което той не може да бъде критерий на преследваната престъпност в малките населени места. Как стои въпросът със статистическото наблюдение над вид престъпност с неясни граници и още – как се измерват количествените изменения вътре във вида;

- очертава се странен парадокс в статистическото представяне на регистрираната от полицията престъпност и институционалната оценка на криминалната обстановка – по статистически път се очертава неоспорима тенденция на намаляване на общата престъпност, а от друга – подчертана загриженост и осъществяване на акции, характерни за най-криминализираните държави. Необяснимо е как в страна със затихваща престъпност се поражда толкова богата организирана престъпност.

Показателни са данните за регистрираните престъпления от МВР по години, абсолютен брой и коефициенти.

<i>Година</i>	<i>Брой регистрирани престъпления</i>	<i>Регистрирани престъпления на 100 хиляди от населението</i>
1990	68 569	763
1991	176 189	2042
1997	241 732	2898
1998	164 518	1999
2005	137 800	1775

2017	106 659	1502
2018	96 753	1285
2019	89 742	1282

Демографски срив? Ако има „износ“ на престъпност чрез миграцията, трябва да се очаква и износ на организираната престъпност, корупцията, прането на пари. Ефект трябва да има и върху „битовата престъпност“;

- засилената активност в контрола на престъпността неминуемо води до подмяна на процесуалната функция на **мярката за неотклонение**, превръщана в своеобразно наказание. Не са малко спорните случаи за определяне на мярката за неотклонение при очевидно несъставомерни деяния или деяния, които ако може да бъдат доказани като престъпления, задължително трябва да водят до прилагане на института на освобождаване от наказателна отговорност. Разпоредбата на чл.78а НК е императивна;

- нарушаването на **презумпцията за невинност** е основен принцип на съвременните правни системи, показното обявяване на лица за виновни в извършено престъпление е грубо нарушение на националния закон и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Логичен е въпросът по какво се различават тези действия от общественото порицание като наказание по чл.37, ал.1, т.11 НК, определяно от съд в определените за това случаи. Формира се обществено отношение и се насажда укор без оглед на възможния край на наказателния процес, което все повече наподобява инквизиционния. В демократичното общество прилагането на сила и помощни средства не е самоцелно, особено, ако те се възприемат като елемент от репресията, ние сме в XXI век;

- извънпроцесуалните действия или действията на „ръба“ имат противоречив обществен отзвук и са в състояние да компрометират справедливия наказателен процес.

7. Централизъмът като устройствен принцип на прокуратурата е спорен проблем и за теорията, и за съвременната практика в България. Първо, той има сравнително кратка история, установен е с чл.64 на Конституцията на НРБ от 1947 г. и възпроизведен в чл.134, ал.2 на Конституцията на НРБ от 1971 г. В чл.126, ал.2 на действащата Конституция не само редакцията, но и смисълът е друг – главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, което не съответства на текста на конституциите от 1947 и 1971 г. – прокурорите „при изпълнение на длъжностите си са подчинени само на съответните по-горни прокурори, а всички те – на главния прокурор“. Едва ли „надзор“ и „методическо ръководство“ са еквивалент на функционална зависимост. Струва ми се, този проблем остава неизяснен! С оглед на това, спорна е тезата за възможността всеки друг прокурор да може да разследва главния прокурор, още повече, че въпросът за единоначалието по някаква инерция се запазва и днес. Разпоредбата на чл. 126, ал. 2 се нуждае от яснота. Възможно ли е при необходимост (и конституционно решение!) президентът, като единствен извън трите власти, да назначава ad hoc прокурор за разследване?

Решението на въпроса за централизма ще даде отговор на този въпрос за процесуалното положение на **митичния „наблюдаващ прокурор“** и превръщането на изключението по чл. 198 НК в повсеместна практика. Изваждането избирателно на части от доказателствения материал по дела в досъдебната практика превръща процеса в публичен, но при ограничени права на защитата. Тази форма на активност води сигурно България към съда в Страсбург!

Към спорния въпрос за централизма като устройствен за прокуратурата принцип и за отпадналата по конституция задача за организиране и водене на борба с престъпността, заслужава внимание въпросът за структурата на прокуратурата с оглед на изискването по чл. 126, ал.1 от конституцията за съответствието ѝ със структурата на съдилищата. Може би в тази норма е разковничето за отстраняване слабостите в устройството и функциите на прокуратурата.

Или на практика просто е подменен конституционният модел.

Заглавието е на редакцията.

Авторът е изложил свои виждания относно реформата на прокуратурата на научна конференция, посветена на 125 години от Търновската конституция, проведена през 2004 година и в последвала публикация „Съдебната власт и Конституцията: за една необходима реформа“ (2005 г.).

Проф. Боян Станков е завършил право и философия в Софийския университет. Доктор по философия и доктор на юридическите науки. До 2000 г. е ръководител на Съвета за криминологически изследвания при Главна прокуратура. Повече от 40 г. специализира криминология, има стотици научни публикации и ред монографии. Той е национален координатор на изследването на жертвите на престъпността през 1997 г., на жертвите на престъпността сред населението и бизнесмените през 2000 г., както и национален координатор по статистическото наблюдение на престъпността към Съвета на Европа. След 2000 г. преподава криминология, престъпност на непълнолетните и международно наказателно право във Варненския свободен университет, Софийския университет и Нов български университет.

Share

Facebook Twitter LinkedIn Pinterest

About De Fakto

[<https://defakto.bg/2020/08/09/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D0%B2%D1%8A%D0%B4-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82/>] 24.09.2020 г.