

СТАНОВИЩЕ

от : проф. д-р Никола Андреев Манев

по: к.д.15/2016г.

предвид определение по допустимостта от 19.01.2017г. и
писмо на Председателя на КС от 19.02.2017г. №26-КД

След като разгледах искането на Главния прокурор за задължително тълкуване от Конституционния съд на чл.84, т.16, предл. второ от Конституцията на Р България /КРБ/, намирам за обосновано да изразя следното становище.

При отговора на постановите въпроси следва да се вземат предвид няколко правни положения:

Първо, в цялост нормата на чл.84, т.16 от Конституцията на РБългария се отнася до форма на контрол върху съдебната власт от законодателния орган – Парламента. Конституционно отредените органи на съдебна власт осъществяват съдебната власт посредством нормативно определени способности – съдилищата правораздават, прокуратурата реализира главно държавното обвинение, а следствените органи разследват престъпления в случаи, посочени в закона /чл.119, ал.1, чл.127 и чл.128 от КРБ/. Тези дейности на органите се отнасят винаги до конкретни деяния на конкретни лица, те винаги са ориентирани до отделен казус. За разлика от законодателния орган, който приема закони с висока степен на абстракция, които следва да обхващат всички възможни хипотези, отразени в структурата на правната норма. Тази обособеност на правораздаването, провеждането на държавно обвинение и досъдебното разследване са по необходимост отнесени до конкретността. В тази връзка можем да кажем, че докладите по чл.84, т.16 от К РБългария, които изнасят пред Парламента административни ръководители на органите на съдебна власт не могат да бъдат друго, освен обобщаване, анализ на многобройни водени дела по реда на правораздаването и досъдебното производство. Те отразяват конкретността, но на едно по-абстрактно равнище, за разкриване на което се използват и пределно общи критерии – прилагане на закона, противодействие на престъпността и реализиране на наказателната политика. Такива критерии не могат да бъдат изпълнени със съдържание в отделно наказателно дело и за такова дело се предвижда инстанционен процесуален контрол от проверяваща инстанция – по-горен съд, прокурор от горестояща прокуратура.

Отделно от обсъждания въпрос, следва да се отбележи, че изслушването и приемането на годишните доклади на председателите на ВКС и ВАС и Главния прокурор са правомощия с не особено ясно съдържание. Какво би станало, ако докладите са разпределени за първично обсъждане в правната комисия на Народното събрание, а тя откаже или комисията и пленарния състав на събранието откажат да изслушат и да се произнесат за приемане на докладите – какво следва от това? Дали това представлява реализиране на отговорност по отношение на органите на съдебна власт или има някакво друго значение – например принципно неодобрение. И какво се следва след неодобряване на докладите от Народното събрание? Може ли да има частично неодобряване: например не се приема прилагането на закона, а се приема противодействието на престъпността? Особено като се има предвид, че противодействието на престъпността и конструирането на наказателна политика са предимно законодателен въпрос и чак след това се отнася до правоприлагащите държавни органи от състава на съдебната власт.

Затова докладите на главния прокурор пред законодателния орган не могат да се отнасят до конкретни наказателни дела, а до по-обща проблеми на държавната политика, които не са и само ангажимент на държавното обвинително ведомство. Тези доклади способстват за вземане на управленски решения от Парламента и при законодателната му дейност.

Ориентирането на допълнителен доклад до главния прокурор по чл.84, т.16, предл.второ КРБ има известно основание. Общоприето е, поне в рамките на европейските правни системи, че прокуратурата заема особено междинно положение сред другите държавни органи. Тя е самостоятелен орган, стоящ между изпълнителната власт и правораздаването, мост между полицията и съда, който се различава от министерствата и държавните служби, доколкото за държавното обвинение е недопустимо прилагането на закона по целесъобразност от класическия вид на административното право, а е твърдо установено точно и еднакво прилагане на законите на страната по отношение на всички, предвид на принципите на законност, истина и справедливост.¹ Междинното положение на прокуратурата в държавния апарат бе

¹ Вж. Ulsamer, G. Strafrecht und Strafverfahrensrecht. Nauwied, 1989, s.749; Arlot, F. Strafprozessrecht. Munchen, 1995q s.36] Baumann, i. Grundbegriffe und Verfahrensprinzipien des Strafprozessrecht. Stuttgart, 1979, s.109; Graf zu Dohna. Die Stellung der Staatsanwaltschaft zu Gericht, Polizei und Regierung= 1929, s.46; Henkel, H. Strafverfahrensrecht. Stuttgart, 1968, s.133; Heghmanns, M. Das Arbeitsgebiet des Staatswalts, Munster, 1997, s.2; Albrecht, P. Kriminologie. Munchen, 1999, s.194; Roxin, C. Prufe dein Wissen. Munchen, 1991, s.13.

залегнало в Закона за прокуратурата от 1980г., например, като формиране към Главна прокуратура на Междуведомствен съвет за методическо ръководство на превантивната дейност и Съвет за криминологически изследвания. Съветът издаваше ежегодно анализ на престъпността, който синтезираше показателите за състояние, динамика и структура на престъпността на Прокуратура, МВР и Министерство на правосъдието, като се вземаха предвид ежегодните отчети на окръжните и апелативните прокуратури. Макар да липсва все още изградена Едина информационна система за противодействие на престъпността, някои апелативни звена на държавното обвинение имат изградени солидни локални информационни системи, които могат да се ползват за получаване на достоверна обобщаваща информация /така Пловдивския и Варненския апелативни райони/.

Второ, извършването на досъдебно производство и в частност на разследването в много случаи е свързано със създаване на опасност на живота и здравето на отделни лица от състава на органите на досъдебно производство и други субекти на наказателнопроцесуални отношения. Това е в пряка връзка с императива на нормата на чл.4, ал.2 от КРБ, където е прогласено задължение на държавата да „гарантира живота, достойнството и правата на личността”. В този смисъл е процесуалния режим на защита на свидетел по НПК /чл.123, чл.141/, особено досежно мярката „запазване в тайна самоличността на свидетелите”. Подобно е положението при използване на специално разузнавателно средство „разследване чрез служител под прикритие”. Чл.175, ал.6, т.6 НПК предвижда да се преустанови прилагането на специалното средство, ако „възникне опасност за живота или здравето на служителя под прикритие или на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения, когато опасността произтича от възложените задачи”. Едно огласяване на особеностите на провеждане на наказателно производство може да постави в риск живота на свидетеля, на служителя под прикритие и на много други лица и въобще да осуети възможността по делото да се разкрие обективната истина и да бъде то правилно и обосновано проведено и решено. По което и да било досъдебно производство не може да бъде отнапред ясно какви действия по доказване се предприемат или са вече осъществени и дали това касае конституиране и разпит на защитен свидетел и дали е приложено специалното средство разследване чрез служител под прикритие. Ако задължението на Главния прокурор по чл.84, т.16, предл. второ от КРС е безусловно и се отнася до отделно наказателно производство, то

ръководителят на прокуратурата ще бъде длъжен да изнесе всякаква информация в доклада си и да отговаря на всякакви въпроси на съответния депутат в пленарна зала. Тук непременно следва да се има предвид, че добитата чрез специални разузнавателни средства информация е класифицирана по правилата на Закона за защита на класифицираната информация, А предварително не е ясно дали всички лица в пленарна зала на парламента /депутати, журналисти, квестори и др./ имат допуск до класифицирана информация. Не може да не съобразим при това, че довеждането на информация, получена чрез специални разузнавателни средства, до знанието на лица, които нямат право да я научат, съставлява престъпление от общ характер /чл.357 и чл.360 НК/ ; подобно е и престъплението издаване на чужда тайна /чл.145 НК/. В тази насока е съдържанието на нормата на чл.198 НПК относно разгласяване на материалите от разследването. Органът на досъдебното производство по смисъла на тази норма се явява филтър, който по вътрешно убеждение трябва да реши дали на едно или друго лице може да се позволи да разглежда материали по конкретно дело. Това е въпрос на тактика на провеждане на следствени действия и линия на обвинението по съществуването на наказателно производство и затова не може да се въздейства на действащия /наблюдаващия/ по едно дело прокурор да даде или да откаже разрешение за разгласяване.

Трето, наказателния процес от общ характер се състои от досъдебна и съдебна фаза. Ръководно-решаващ орган в съдебното производство е правораздавателният съд. В съдопроизводството участват множество страни и при условията на състезателното начало прокурорът е само една страна, равнопоставена на всички останали. Прокурорът поддържа държавното обвинение като главен обвинител, прави искания, бележки и възражения пред съда, но неговата активност е само един елемент, вплетен в цялостната процесуална дейност на различни субекти на наказателния процес. И изказаните от него становища, позиции не препятстват възможността на правораздавателният орган да се произнесе по вътрешно убеждение по всички въпроси на делото /по аргумент от чл.293 НПК/. При несъгласие на прокурора , той може да приложи процесуални средства за демонстриране на процесуалната си позиция – например, подаване на протест. Нито прокурорът по делото като страна, нито административният ръководител на прокуратурата имат процесуални възможности да дават оценка на дейността на съда. Това означава, че ако главният прокурор следва да докладва пред парламента съдебното развитие на едно дело, той следва само да преразкаже хронологията на

целокупната дейност във втората фаза на процеса – от подготвителните действия на съдията-докладчик до влизане в сила на присъдата, решението или определението и привеждането му в изпълнение; а това нито е допустимо, нито е смислено.

В досъдебното производство по смисъла на чл.27, ал.2 НПК съдът има и някои правомощия, най-често обозначавани като „съдебен контрол”, отнасящи се главно до защита правата и свободите на гражданите при участието им в наказателния процес, най-вече до мерките за процесуална принуда и действията по разследване с принудителен елемент /вземане на задържане под стража, домашен арест, отстраняване от длъжност, претърсване, изземване, прекратяване и спиране на делото и др./. Тези производства не са правораздавателни, а по скоро контролно-охранителни, но са в изключителна компетентност на съда. При несъгласие с произнасянето на съда по реда на съдебния контрол, прокурорът следва да приложи законоустановените средства, дадени му като процесуална възможност. Той и главният прокурор не могат да дават оценка за съдебната работа или да преразказват какво се е случило при действията на съда в досъдебното разследване.

Като цяло, ако главният прокурор би могъл да обсъжда и докладва действия и актове на съда в отделно наказателно производство, то той логично би могъл да бъде мотивиран за оказване на въздействие върху ръководно-решаващия съд във висящо производство; ако делото е приключило с влязъл в сила съдебен акт, ръководителят на прокуратурата по-скоро ще бъде мотивиран да предизвика възобновяване на приключило производство и при новото му разглеждане да се опита да постигне решаване на процеса съгласно своите виждания, представени в доклад пред парламента. Това би било в нарушение на принципа на независимост на органите на съдебна власт /чл.117, ал.2 от КРБ/.

Четвърто, главният прокурор е административен ръководител на едно държавно учреждение, законоустановен сегмент от съдебната власт /”Юдикативата”/. Той не е процесуален орган по смисъла на НПК. Процесуалният орган е „прокурор”, „наблюдаващ” прокурор; ръководителят на прокуратурата понякога /и това закона го допуска/ не е с магистратска длъжност „прокурор” и в същото време на упражнява правомощия на „наблюдаващ прокурор”. През последните десетилетия главните прокурори бяха: адвокат по граждански дела, доцент по наказателно право, доцент по наказателно право, съдия в окръжен съд. Бидейки административни ръководители в прокуратурата те имат

някои по-обща правомощия по надзор за законност и методическо ръководство /чл.126, ал.2 от КРБ/, както и конкретни правомощия по чл.243, ал.9, предл. трето, чл.420, ал.1, in fine и др. Въпреки нормата на чл.136, ал.3, предл. второ ЗСВ «Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор», последният няма процесуални възможности да извършва вмешателство в дейността на прокурорите по отделни наказателни дела. В противен случай ще се наруши принципа за независимост на органите на съдебната власт.

По-нататък. Възможно е при обсъждане и приемане на доклад на главния прокурор в пленарна зала на парламента по конкретно наказателно производство, по което прокурор е ръководно-решаващ орган, да се очертае решение за неприемане. Тогава може ли законодателният орган да задължи главния прокурор да поправи актове и действия в наказателното дело в определена насока и смисъл? Ако да – в каква степен би бил задължен ръководителя на прокуратурата и може ли той да откаже да се вмесва незаконосъобразно в работата на наблюдаващия прокурор? Отговорът на тези въпроси е очевиден.. Както вече стана дума, развитието на делото може да е предопределено от действия и актове на правораздавателния съд, спрямо който нито прокурора, нито административния ръководител на прокуратурата има правомощия за въздействие.

Предвид на казаното смятам, че докладът на главния обвинител по чл.84, ал.16, предл. второ от КРБ се отнася до информация от по-общ, аналитичен характер, който се отнася до взаимодействието на законодателната с изпълнителната власт, в частност осъществяването на държавното обвинение, и не може да се отнася до конкретни наказателни дела –като висящи, така и приключили.

В част първа на това изложение споменах, че нормата на чл.84, ал.16, предл.второ от КРБ не е много ясна- защо анализът на престъпността, прилагането на законите се възлага на прокуратурата като монопол, подобно на монопола за извършване на държавно обвинение. Става дума за дейности, присъщи и на другите власти. Всяка власт има грижа за правилно разбиране и прилагане на закона, но я реализира чрез различни законоустановени способности: законодателят приема закони, изпълнителната власт изпълнява законите и приема подзаконова регулация на съответните обществени отношения, а съдебната власт гледа и решава дела. Като че ли идеята е била да се възложат нови «тегоби» за ръководителя на прокуратурата,и с това се наподобява повече прозрачност в работата на прокурорското ведомство. Това е по посока на теорията за политическа легитимност

на прокуратурата, квинтесенция на която е целта да се подчини държавното обвинение на изпълнителната власт, доминирана от определени политически сили. По този начин да се прокарва политическо влияние чрез държавното обвинително ведомство върху праволоздавателния съд. В последните повече от три десетилетия у нас бяха реализирани множество проекти по темата «Укрепване капацитета на българската прокуратура», в резултат на които законовите възможности на прокуратурата бяха постепенно и понякога драстично намалявани. Това е нормативен израз на обществен натиск върху прокуратурата и е определено във вреда на заकिनността и на обществото.

16 февруари 2017г.

Проф. д-р Никола Манев