

МЯСТОТО НА ПРОКУРАТУРАТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

*Гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна*

THE PLACE OF THE PROSECUTION IN THE JUDICIARY

*Chief Ass. Prof. Diana Dimitrova, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме: В разработката е изследвана националната нормативна уредба на прокуратурата, като акцент е поставен на последните законодателни изменения и проекти за изменения. В сравнителен анализ е разгледано мястото на прокуратурата в други държави – членки на ЕС. В резултат на изследването са направени изводи и обобщения.

Ключови думи: *прокуратура, съдебна власт*

Abstract: The report examines the national legislative framework of the prosecution, focus is on the latest legislative amendments and bills for amendments. In comparative analysis the place of the prosecution in other EU countries is reviewed. As result of the examination conclusions and summaries are made.

Key words: *prosecution, judiciary*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.246>

Въведение

Принципът на разделение на властите е един от основните при структуриране и функциониране на националните държави и в този смисъл изграждането на система от правораздавателни органи е функция на държавата. В чл. 117 от Конституцията на Република България¹ са закрепени гаранции за независимостта (функционална и институционална) на съдебната власт като една от трите държавни власти в България (Ташев, Р. 2010; Сидерова, Е. 2012; Пенчев, П. 2017; Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. 2021; Андреева, А., Йолова, Г. 2016), както и ролята ѝ да защитава правата и законни-

¹ Конституция на Република България. // Обн., ДВ, №56, 1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп. ДВ, №100, 2015.

те интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В този текст е определено и мястото на прокуратурата заедно със съда и следствието като неразделна част от органите на съдебната власт. В последните години сме свидетели на продължаващия процес на реформа на съдебната власт. В рамките на този процес се поставят редица въпроси, а един от тях е и въпросът за мястото на прокуратурата в нея, като са застъпени различни виждания. Въпросът не е нов и е стоял на дневен ред нееднократно. Мястото на прокуратурата е различно в различните периоди и различните държави, като са действали три основни модела – в съдебната власт, в изпълнителната власт и като независим орган. Темата е безспорно актуална и днес – от една страна, въпросът е част от проблематиката по реформата на съдебната власт – една от неизменно важните теми в дневния ред на обществото, от друга страна, през 2021 г. са приети някои изменения на Закона за съдебната власт² в частта за прокуратура, както и решение №7 на Конституционния съд от 11 май 2021 г. по к.д. №4. Това породило и интереса на автора към темата за мястото на прокуратурата.

Научната цел на настоящата разработка е да се изследва националната нормативна уредба на прокуратурата, като акцент е поставен на последните законодателни изменения и проекти за изменения. В сравнителен анализ е разгледано мястото на прокуратурата в други държави – членки на ЕС. В резултат на изследването са направени изводи и обобщения.

Използвани са методите на нормативен и сравнителноправен анализ, индукция и дедукция за постигане на целта на разработката и свързаните с нея изследователски задачи. Предвид ограничения обем авторът не претендира за изчерпателност на изследвания въпрос.

Докладът е съобразен с регламентацията в законодателството към 15 октомври 2021 г.

Изложение

След освобождението на България приемането на Търновската конституция през 1979 г.³ и установяването на принципа на разделение на властите съгласно чл. 13 „Съдебната власт въ всичката нейна

² Закон за съдебната власт. // Обн. ДВ, №64, 2007, изм. и доп. ДВ, №16, 2021, изм. ДВ, №41, 2021, изм. ДВ, №43, 2021, изм. ДВ, №80, 2021.

³ Приета на 16.04.1879 г. (<https://www.parliament.bg/bg/17>).

ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на Князя. Отношенията на Князя към тия места и лица се определяват чрезъ особни наредби.“ Устройството и функциите ѝ се уреждат в Закон за устройство на съдилищата от 25.V.1880 г. Към съдилищата се учредява прокурорски надзор в държавно-обществен интерес. „Прокурорът е блюстител на закона, орган на обвинителната власт, която е едно разклонение на съдебната власт, и представител на публичните интереси пред съдилищата“ (Габровски, М. 2016). Прокуратурата е независима от съдебната власт. След приемането на Конституцията от 1947 г. и първият Закон за прокуратурата тя се обособява като самостоятелен централизиран държавен институт. Следвайки регулацията и принципите на Съветския съюз прокуратурата е извън съдебната система и е подчинена на Народното събрание, като следва да се ръководи и от указанията на БКП относно „социалистическата законност, като ръководно начало в работата на държавните органи, предприятия и обществени организации“ (Михайлова, Е. 2016). С приемането на Конституцията от 1991 г., след дебат, народните представители решават съдебната власт да обхваща съдилищата, прокуратурата и следствието. В разпоредбата на чл. 126, ал.1 и ал.2 се отрежда и самостоятелно място на прокуратурата, като се очертават основните ѝ функции: „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“ От 1991 мястото на прокуратурата е в съдебната власт, от което не следва, че компетентностите и правомощията ѝ са в съответствие с тези на съда. В своята дейност прокурорите, също като съдиите, се подчиняват само на закона и никой няма право да се намесва в предоставените им конституционни правомощия. Съгласно чл. 119 от Конституцията съдилищата осъществяват правосъдието, а прокурорите привличат към отговорност лица, извършили престъпления – те са една от страните по спора, която не отстоява и не реализира своите интереси и права, а интересите на държавата и обществото (Михайлова, Е. 2017). Тяхната главна задача, основната дейност, възложена им от основния закон, е да следят за спазване на законността. На прокуратурата е възложена правозащитната функция, която се осъществява в строго определени граници, очертани от законодателя в Конституцията чрез способите, които са формулирани

в разпоредбата на чл. 127⁴, а именно:

Прокуратурата следи за спазване на законността, като:

1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане;

2. може да извършва разследване;

3. привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер;

4. упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки;

5. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;

6. в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

Правомощията по т. 1 и т. 2 за извършване на разследване и ръководене на разследване и упражняване на надзор за законосъобразното му провеждане са приети с изменението на Конституцията от 2006 г.⁵ и не са фигурирали в текста от 1991 г. Разширяването на правомощията е с цел повишаване качеството на разследването и отговорността на прокуратура, както и синхронизиране с приетия през 2005 г. Наказателнопроцесуален кодекс.

Структурата на системата на прокуратурата е конституционно определена, единна, пирамидално⁶ и йерархично изградена. По отношение на структурата на прокуратурата, която съгласно чл. 126 ал.1 от Конституцията следва структурата на съдилищата има редица решения във връзка със сезирания на Конституционния съд⁷. В решение №2 по к.д. №13 от 2016 г. по искане на главния прокурор е дадено задължително тълкуване на разпоредбата на чл.126, ал.1 от Конституцията по въпроса какво е съдържанието на изискването за съответствие между структурата на прокуратурата и структурата на съдилищата. Съгласно решението: „Изискването на чл.126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл.119, ал.1 от

⁴ Виж и решение №8 по к.д. №7 от 2005 г.

⁵ ДВ, №27, 2006.

⁶ Виж и мотивите към решение №3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.

⁷ Виж и решение №8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., решение №1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г., решение №3 от 2015 г. по к.д. № 13/2014 г.

Конституцията съдилища. Това изискване не съдържа задължение за съответствие на териториалните звена на прокуратурата с тези на съдилищата. Към специализираните съдилища със закон могат да бъдат създавани специализирани прокуратури“. Съдът приема, че „пълното припокриване на териториалните структури на съда и прокуратурата не е задължително по смисъла на чл.126, ал.1 от Конституцията“, съответно е конституционно допустимо създаването на присъщи само за прокуратурата структурни звена с оглед по-ефективно упражняване на специфичните ѝ функции.⁸

Организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон съгласно разпоредбата на чл. 133 от Конституцията. В нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от Конституцията са уредени основополагащи характеристики на прокуратурата като част от съдебната власт, основни положения относно нейната структура и функции. На законово ниво са регулирани и доразвити неуредените от Конституцията въпроси относно организацията и дейността на прокурорските органи – в глава 6 от ЗСВ, включваща структурата на прокуратурата, правомощията на главния прокурор, на административните ръководители, на прокурорите. В чл. 136 ЗСВ е доразвит принципът за единоначалието, заложен в чл. 126, ал. 2 от Конституцията (главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори), който прогласява, че прокуратурата на Република България е единна. В предходната редакция (преди изменението през август 2016 г.) разпоредбата гласи, че прокуратурата не само *е единна, но и централизирана*, като всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор. Отпадането на централизацията ѝ цели отпадане на намесата при решаване на дела и преписки или прокурорите не са подчинени на главния прокурор в тази си дейност и следва да се гарантира ненамесата в тяхното вътрешно убеждение при произнасяне по тях. Във връзка с този принцип е и мнение №968/09.12.2019 г. на Венецианската комисия за налагане на един по-гъвкав подход и извеждане на делата срещу главния прокурор от неговата юрисдикция. Те предлагат идеята за независим прокурор, която би била приложима само ако Конституционният съд приеме, че могат да се направят някои изключения от „абсолютния монопол“ на прокура-

⁸ Виж и мотиви към решение №8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. и решение №2 по к.д. №13 от 2016 г.

турата, ръководена от главния прокурор без да се налагат изменения в Конституцията. В решение №11 от 23 юли 2020 г. по искането за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 от Конституцията съдът реши, че надзорът за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Това доведе и до измененията в ЗСВ⁹ и въвеждане на разпоредби за създаване на фигурата на „прокурорът по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“, компетентен по преписки и наказателни производства срещу главния прокурор и избран чрез съществуващите структури и процедури. Няколко дни след приемането на разпоредбите на 25.02.2021 г. по искане на президента на Република България е образувано конституционното дело за установяване на противоконституционност на чл. 46, ал. 8; чл. 194, ал. 6; чл. 213а, ал. 2; чл. 411а, ал. 4 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. бр. 20 от 9.03.2021 г.) и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) (обн. ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп. бр. 16 от 23.02.2021 г.). В искането се излага, че въвеждайки фигурата „прокурор по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ (чл. 194, ал. 6 НПК) и предвиждайки, че неговите действия не подлежат на ръководство и контрол за законност, осъществявани в рамките на самата прокурорска служба (чл. 46, ал. 8 НПК и чл. 136, ал. 11 ЗСВ), законодателят премахва важни гаранции за обективност, всестранност и пълнота на разследването. В решението си Конституционният съд обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 46, ал. 8; чл. 194, ал. 6; чл. 213а, ал. 2 и чл. 411а, ал. 4 в частта „както и делата от компетентност на прокурора по разследването срещу главния прокурор или негов заместник“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. бр. 20 от 9.03.2021 г.), както и на чл. 136, ал. 11 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп. бр. 16 от 23.02.2021 г.) – „разпоредбите на ал. 4 - 6 не се прилагат за дейността на прокурора по разследването срещу главния прокурор

⁹ Закон за допълнение на НПК. // ДВ, №16, 2021 преходни и заключителни разпоредби §9.

или негов заместник“¹⁰. Малко по-късно е внесен за разглеждане законопроект¹⁰, предлагащ някои изменения с цел укрепване независимостта на съда, както и закриване на специализирани наказателни съдилища и специализирани прокуратури.

Видно от направения анализ, структурата и функциите на прокуратура са уредени на конституционно ниво, където ѝ е отредено място в съдебната власт, а организацията и дейността на прокурорските органи се регулират със закон. Развитието на обществените отношения, необходимостта от усъвършенстване на структурата и функциите на съдебната власт, както и препоръките в доклади на европейско ниво относно реформата в съдебната власт са наложили нееднократно да бъдат тълкувани конституционните разпоредби, включително изменени част от тях, както и да бъдат направени и редица изменения на ниво ЗСВ за постигане на по-голяма ефективност, ефикасност и почтеност при изпълнение на задълженията, за укрепване на общественото доверие в правосъдието и върховенството на закона.

Какво всъщност е решението в други европейски държави. Съгласно дефиницията, съдържаща се в Препоръка Рес (2000) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие прокурорите се определят като „обществени органи, които от името на обществото и обществения интерес осигуряват прилагането на закона там, където нарушаването на закона води до наказателни санкции, вземайки под внимание както правата на отделната личност, така и необходимата ефективност на наказателното правосъдие“¹¹.

Място на прокуратурата в други държави

Латвия	Прокуратурата е единна и централизирана институция в рамките на съдебната власт, чиято йерархична структура е организирана на три нива и която се ръководи от главен прокурор
Белгия	Прокуратурата (<i>ministère public/openbaar ministerie</i>) се състои от магистрати от прокуратурата (<i>parquet</i>) или одиторат (<i>auditorat</i>), които, в това си качество, изпълняват служебните си задължения в района на действие на съда, към който са установени

¹⁰ Сигнатура 154-01-22/16.04.21 г. и 46-154-01-8/21.07.21 г., приет на първо четене

¹¹ Доклад на СЕПЕJ за оценка на европейските съдебни системи (<https://rm.coe.int/report-bulgarian-part-1/1680a07747>).

Испания	Прокуратурата (Ministerio Fiscal) е важен орган със собствена юридическа правосубектност и функционална независимост в рамките на съдебната власт
Франция	С изключение на главната прокуратура (<i>parquet général</i>) към Върховния касационен съд, която заема особено място, прокуратурата във Франция представлява йерархична пирамида „под ръководството на министъра на правосъдието“
Австрия	В основни линии йерархичната организация на службата на прокуратурата съответства на организацията на съдилищата. Във всеки съд от първа инстанция с компетентност по наказателни дела (т.е. общо 17 съдилища) има служба на прокуратурата. Службите на старшите прокурори и Главната прокуратура са пряко подчинени на федералния министър на правосъдието
Италия	В Конституцията са залегнали принципите на независимост и автономност на прокуратурата (член 107) Службите на прокуратурата са част от Касационния съд, апелативните съдилища, обикновените съдилища и съдилищата за непълнолетни
Гърция	Прокурорът (εισαγγελίης) е съдебен орган, който е част от съдебната власт и задължително участва в правораздаването. Прокурорите се ползват с функционална и лична независимост
ФРГ	Прокуратурата е независим орган с наказателна компетентност, чиято организационна структура е същата като на съдилищата
Унгария	Националната прокурорска служба (Ügyészség) е централизирана организация, ръководена от главния прокурор (legfőbb ügyész), който е отговорен пред парламента. Прокурорите се назначават и отстраняват от длъжност от главния прокурор

Източник: https://ejustice.europa.eu/29/BG/types_of_legal_professions?SWEDEN&member=1

От направеното неизчерпателно проучване, предвид обема на разработката, е видно, че в голяма част от държавите мястото на прокуратурата е в съдебната власт.

Съществуват два модела – при единият прокуратурата е в състава на съдебната власт, при другият е или обособена самостоятелно под общия контрол на парламента или мястото ѝ е в изпълнителната власт. Според информацията в сборника „Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите – членки на Европейския съюз, и страните кандидатки“ (Център за изследване на демокрацията 2005)

прокуратурата се намира в съдебната власт в 11 държави, в изпълнителната – в 7 държави, а в четири е независима институция.

Според информацията от Доклад на СЕРЕЈ за оценка на европейските съдебни системи относно статута на прокурора в по-голямата част от държавите той е независим, в някои е подчинен на Министерството на правосъдието и други.



Фигура 1. Статут на прокурора 2018 г.

Източник: Доклад на СЕРЕЈ за оценка на европейските съдебни системи.

Видно от направеното сравнение в по-голяма част от държавите – членки на ЕС, както и в България, мястото на прокуратурата е в съдебната власт, а прокурорите са независими в своята дейност. Може да се направи извод, че мястото на прокуратурата в съдебната власт не следва да пречи на ефективността, обективността и независимостта ѝ при упражняване на нейните правомощия и функции.

Заключение

Националните специфики, които са в зависимост от традиции, регионални особености, социални-икономически и административно-териториални фактори, етични и други стандарти на всяка една отделна държава рефлектират в законодателната ѝ уредба. По отношение на мястото на прокуратурата в съдебната власт са изказвани

различни и противоположни мнения. Някои застъпват идеята за извеждане на прокуратурата от съдебната власт и преминаването ѝ към изпълнителната власт (Митева, И. 2021; Богоров, Вл. 2007; Стоянов, Ст. 2019), други са за независима прокуратура. Трети са на мнение, че мястото ѝ е определено в Конституцията – в съдебната власт (Петров, Ст. 2021; Димокенчев, Т. 2019; Димов, Р. 2020; Тодоров, Я. 2021) и няма дебат по въпроса. Поставяйки въпроса за мястото на прокуратурата, под внимание следва да се вземе предвид и решение №3 от 2003 г. на Конституционния съд. Съгласно диспозитива на това решение: „Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции (Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт) дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенство на основния закон, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава и независимост на съдебната власт.“ В този случай за промяна на конституционните разпоредби е необходимо свикването на Велико народно събрание. В продължаващата съдебна реформа, имайки предвид и европейските препоръки за постигане на по-добра ефективност и ефикасност, следва обстойно да се анализират и съобразяват законодателните решения. Такъв е и въпросът за мястото на прокуратурата, като при неговото решаване следва да се подходи внимателно, да се прецени доколко е необходимо свикване на ВНС за промяна на конституционните разпоредби и дали не е възможно да бъдат направени изменения, като само се преразпределят правомощия и функции в системата на съдебната власт за постигане на една балансирана система на управление, защитена от посегателства на другите две власти (Пенев, П. 2015).

Използвана литература

1. Андреева, А., Йолова, Г. (2016). Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика, с. 172-186.

2. Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. (2021). Основи на публичното право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: Наука и икономика, с. 167-180.

3. Михайлова, Е. (2017). Прокуратура. Структура. Принцип на единоначалието. // Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс), София: Съюз на съдиите в България, с. 99-108.

4. Михайлова, Е. (2016) Тоталитарната държава и право в България 1944-1989. София, с.149 и сл.

5. Пенчев, П. (2017). Изменение и допълнение на Конституцията. Довършване на модела на съдебната власт. // Структура и организация на съдебната власт (нов правен курс), София: Съюз на съдиите в България, с. 18-26.

6. Сидерова, Е. (2012). Устройство на съдебната власт. Варна: ВСУ, с. 9.

7. Ташев, Р. (2010). Обща теория на правото, София: Сиби, с. 44.

8. Богоров, В. (2007). Мястото на прокуратурата е в изпълнителната власт (<https://www.paragraph22.bg/22-analizi/read/miastoto-na-prokuraturata-e-v-izpunitelnata-vlast>).

9. Габровски, М. (2016). Организация на съдебната власт в България в периода 1878-1941 г. // Съдебно право (<https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/57ea0e01ebbd1afb94c7753a/1474956803965/pdf+Gabrovski.pdf>).

10. Димов, Р. (2020). Мястото на прокуратурата е в съдебната власт, няма дебат по въпроса (<https://www.monitor.bg/bg/a/view/radoslav-dimov-mjastoto-na-prokuraturata-e-v-sydebnata-vlast-njama-debat-po-vyprosa-211082>)

11. Димокенчев, Т. (2019). Внимателно с неразумните промени (<https://conservative.bg/prokuraturata-v-izpunitelnata-ili-v-sudebnata-vlast/>).

12. Митева, И. (2021). Прокуратурата няма място в съдебната власт (https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/politika/2021/07/01/4227676_iva_miteva_prokuraturata_niama_miasto_v_sudebnata_vlast/).

13. Пенев, П. (2015). И обикновено НС може да направи реформи в съдебната власт. // Труд, 13.01.2015 г. (<https://trud.bg/article-4534313/>).

14. Петров, Ст. (2021). Автобиография (<http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/30/s.p.dokumenti.obezl.pdf>).

15. Стоянов, Ст. (2019). Изпълнителната власт – естествено-

то място на прокуратурата. (<https://conservative.bg/prokuratura-v-izpulnitelnata-ili-v-sudebnata-vlast/>).

16. Тодоров, Я. (2021). Излизането на прокуратурата от съдебната власт е много лошо решение (<https://www.bgonair.bg/a/2-bulgaria/231193-yasen-todorov-izlizane-na-prokuraturata-ot-sadebnata-vlast-e-mnogo-loshe-reshenie>).

17. Център за изследване на демокрацията (2005). Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите – членки на Европейския съюз, и страните кандидатки (

B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8&f=false).

За контакти: гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна
dianadim@ue-varna/bg