

## АКТУАЛНО

---

*Младен Младенов\**

### ПРОКУРОРЪТ

*The Article considers the Profession of Public Prosecutor, which is the object of everyday interest from on the part of both the citizens and society as a whole, and lately it is topical in particular. The Interdisciplinary Approach is used, as well the ambition is in being to the best possible for the readers manner of written presentation.*

Професията на Прокурора<sup>1</sup> е предмет на всекидневен интерес от страна на гражданите и обществото като цяло. Тя е неизменна и системна част от ефективното прилагане на концепцията за правова държава. С настоящия текст ще бъде направен опит за по-обширно осветляване на възможно най-много аспекти на тази професия чрез интердисциплинарния подход и посредством възможно най-разбираемия за читателите начин на писмено изложение.

### ИСТОРИЧЕСКА РЕТРОСПЕКЦИЯ

През многовековния път на развитие на юридическата професия и нейното фрагментиране и класифициране в отделни специализирани юридически занятия се наблюдава не само силна динамика, но и липса на ясна тенденция към абсолютно обособяване на някои от тези дейности. В подалечните исторически периоди квалификацията „юрист“ е била достатъчна, за да може да се действа в различни роли, каквито днес припознаваме като отделни юридически професии/качества. За институцията Прокурор това е особено ясно изразено в исторически план, понеже в съвременния си вариант професията е позната в този си вид едва през последните няколко века.

Всъщност в истинския смисъл на сегашното разбиране в древността не е имало *юридическа професия или юридическо образование*. Например в Древен Рим богатите и начетените хора са били търсени за обществени служби и

---

\* Авторът е д-р по политология, преподавател в Института по публична администрация.

<sup>1</sup> В целия текст „Прокурорът“ ще бъде изписван с главна буква. Основанията за това са две. Първото е, че по този начин се показва дефинитивното и категорично уважение и респект към самата институция, макар и понастоящем доста от нейните представители да не заслужават това (скандализирайки обществото с професионалните и личностните си актове и действия). Второто е, че от гледна точка на политическата коректност още тук трябва да се направи уточнението, че без значение на това от какъв пол е лицето, заемащо тази длъжност, с оглед на историческото развитие на професията тя се обозначава винаги в мъжки род, въпреки че в модерните правови и демократични държави тя е с ясно изразена тенденция към феминизиране.

за оказване на правна помощ на нуждаещи се граждани *просто защото са познавали законите*. Естествено, последните са се изучавали, но не в сегашното тясно разбиране за юридическо образование, а за *общо, широко и високо образование*.

В този смисъл тогава не е имало и професия, позната като Прокурор. Тази функция се е изпълнявала от държавните служители с полицейски правомощия или от пострадалите лица. Именно последната възможност е запазеното и до днес т.нар. „*гражданско обвинение*“, познато в нашата правна система като „частна тъжба“.

Много правни системи понастоящем приемат Прокурора като „адвокат на държавата“ или „адвокат на обществото“. По принцип само континенталните правни системи (каквато е и българската) и тези, които са изградени върху тях, изрично го третират като *държавен служител, най-често от системата на съдебната власт*.

Тоест при историческия преглед не могат да се установят силни фактически доказателства за *категоричното обособяване на професията на Прокурора* в един и същ контекст в различните правни системи по света. Все още при повечето от тях това е *не професия, а проявление на качеството на юриста в различна негова роля в процеса*. Или по друг начин казано, *Прокурорът е юрист, действащ за определен период от време или ad hoc в държавен или обществен интерес чрез полицейски и/или адвокатски правомощия*.

Едва обособяването на модерните държави в континентална Европа преди около само няколко века довежда до изграждането на модерната институция и професия Прокурор. В исторически контекст в този си вид преди това *тя не е съществувала*. Естествено, учудващ е винаги действащият социопсихологически феномен, че всяко общество счита, че *завареното от него институционално развитие винаги е било налице*, и го приема за нещо естествено, непреходно, вечно и задължително.

## ВЛАСТ И ЛЕГИТИМНОСТ

*Легалността* на Прокурора произтича от неговите функции и правомощия, разписани в конституционното, устройственото и процесуалното действащо законодателство. Няма съмнение, че понастоящем тази професия функционира въз основа на ясни законови делегации. Точно тук се изразява легалността на нейното проявление.

За съжаление, *легитимността* на Прокурора в последно време е подложена на постоянна критика. Тази легитимност се изразява най-вече в *доверието на обществото* към резултатите от действията и актовете на Прокурора. Налице е пълна *ерозия на общественото доверие в българската прокуратура* и това е общоизвестен факт, който не се нуждае от доказване. Все пак за илюстрация на казаното според публикувани социологически данни<sup>2</sup> оценка „прокуратурата е напълно неефективна“ дават 46% от анкетираните; „нито ефективна, нито неефективна“ е оценката на 39% от респондентите; а едва 15% дават отговор „много ефективна“. Пълно одобрение, обществена подкрепа и

<sup>2</sup> Изследване от месец август 2012 г., осъществено по проект „Усъвършенстване на работните процеси в съда“ на сдружение „Програма за развитие на съдебната система“, финансирано от фондация „Америка за България“ и с помощта на социологическа агенция „Алфа Рисърч“, „Граждани, клиенти и съдии за съдебната реформа, качеството на предоставяните услуги и правораздаването в България“, [http://prss-bg.org/sites/default/files/PRSS\\_Alfa\\_report\\_0.pdf](http://prss-bg.org/sites/default/files/PRSS_Alfa_report_0.pdf), с. 17, Графика „Каква е оценката Ви за ефективността на следните институции:...“.

задоволство, изразено **едва от 15%**, означава ни повече, ни по-малко *загуба на легитимност*. Нито една публична институция *не би трябвало да съществува в този си вид*, ако има толкова ниско ниво на обществено одобрение.

Загубата на легитимност за Прокурора е следствие от широк комплекс от обективни и субективни фактори. Стремежът в настоящото изложение е именно разглеждането им в тяхната разделност и съвкупност.

## ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ

Понастоящем българският конституционен законодател е преценил, че институцията Прокурор е част от *съдебната власт*. Систематично материята относно Прокуратурата е разгледана в глава шеста „Съдебна власт“ от Конституцията на Република България<sup>3</sup> (КРБ). В чл.117, ал.2, изречение първо от КРБ, е отразен *основният конституционен принцип на независимостта на съдебната власт*. Второто изречение на същия текст в частност предвижда, че „при осъществяване на своите функции (...) прокурорите (...) се подчиняват само на закона“. В двете алинеи на чл.126 е посочено, че структурата на Прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, както и че Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Сега действащата редакция на чл.127 от Конституцията е в смисъл, че Прокуратурата следи за спазване на законността, като: ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може да извършва разследване; привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер; упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Според чл.129, ал.1, от КРБ, прокурорите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет. Институтът на *несменяемостта на Прокурора* е уреден в третата алинея на същата разпоредба, според която с навършване на петгодишен стаж като прокурор и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет прокурорите стават несменяеми. Единствената действаща понастоящем алинея на чл.132 от Конституцията е отразила института на *имунитета на Прокурора*: при осъществяване на съдебната власт прокурорите не носят наказателна и гражданска отговорност за своите служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. Този *функционален имунитет* обаче е един от факторите за не много отговорното отношение на Прокурора към служебните му задължения (в контекста на българската народопсихология).

Ситуациите на *несъвместимост с длъжността Прокурор* са изрично посочени в чл.195 от Закона за съдебната власт<sup>4</sup> (ЗСВ). Най-общо те са свързани с невъзможността Прокурорът да заема определени длъжности, да упражнява определени професии или да получава доходи от определени дейности.

При внимателна съпоставка между привилегиите и ограниченията на Прокурора така, както са нормативно закрепени в горните конституционни и законови текстове, неминуемо може да бъде изведен само един извод: *Проку-*

<sup>3</sup> Конституция на Република България. Обн. ДВ, бр. 56, от 13 юли 1991 г.

<sup>4</sup> Закон за съдебната власт. Обн. ДВ, бр. 64, от 7 август 2007 г.

порът е в изключително благоприятна институционална, обществена и личностна позиция само с оглед на професионалната длъжност, която заема. Впрочем същото се отнася и за другите органи на съдебната власт – съдиите и следователите. Правната регламентация следва *общата политическа и юридическа логика* на нужда от свръхпривилегированост на професията при каузална връзка с очакването на свръхангажираност и свръхпрофесионалност при изпълнение на служебните задължения. Последното може да бъде буквално извлечено от разпоредбата на чл.210, от ЗСВ, където е записано, че прокурорите са длъжни: да решават разпределените им дела или преписки в определен срок; да участват в заседанията на общото събрание на съответния орган на съдебната власт; при необходимост да изпълняват служебните си задължения и в извънработно време; да изпълняват и други задачи, свързани със службата им, които са им възложени от административния ръководител.

Нормата на изискване на *пълно съдействие на всички институции и лица* по отношение на работата на Прокурора може да бъде намерена в чл.215, от ЗСВ. Текстът (в частност) е в смисъл, че прокурорите при осъществяване на функциите си могат да искат съдействие от всички държавни органи, длъжностни лица, юридически лица и граждани, които са длъжни да им го оказват. *Концепцията* в нейното нормативно изражение *постановява приоритетен ангажимент „на всички по отношение на Прокурора“*.

Привилегированата обществена, професионална и персонална позиция на Прокурора, *произтичаща само от длъжността му*, може да се забележи и в следните ѝ характеристики: *защита от държавата* – чл.216, ал.1, предложение първо от ЗСВ; *персонално обезщетение за вреди при или по повод на изпълнение на служебни функции* – пак там, предложение второ; дори и *обезщетение за вреди на близки лица при или по повод на изпълнение на служебни функции на Прокурора* – алинея втора от същия текст; *допълнително възнаграждение за продължителна работа* – чл.219, от ЗСВ; *допълнително възнаграждение за извънреден труд* – чл.220, от ЗСВ; *средства за облекло* – чл.221, от ЗСВ; *възможност за ползване на жилища от ведомствения жилищен фонд* – чл.223, от ЗСВ; *задължително обществено и здравно осигуряване за сметка на бюджета на съдебната власт* – чл.224, от ЗСВ; и др.под.

Във времена на икономически, финансови, обществени и политически кризи *такава висока степен на защитеност и привилегированост* на която и да е професия изглежда нереалистична, ако не бе изрично закрепена в действащите правни разпоредби.

## ПРОЦЕСУАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ

Най-просто казано, *юридическият процес е „начинът, по който се развиват нещата пред компетентните органи на властта“*. Той е изграден на базата на *формални процедури* – определени стъпки на участниците в процеса, систематично и хронологически описани като обща логика и последователност в нормативен акт (като правило).

В древността ясно разграничение между *различните видове юридически процеси* не е съществувала. Същите са се развивали пред Съдията, затова те са били възприемани просто като *съдебни процеси*. Впоследствие с развитието на правото и с обособяването на различните видове юридически професии вече е налице *специфика* на юридическите процеси в техните *процесуални измерения*.

Понастоящем основните три вида юридически процеси са *наказателният, гражданският и административният* (макар и да има множество други подобни като изключения или допълнения към горните). Прокурорът има своята институционална тежест във всеки един от тях, а не само в наказателния процес (по-подробно – надолу в текста, и особено в частта „Митове и легенди“).

Например в *гражданския процес* Прокурорът може да участва в производството с права на страна в предвидените от закон случаи. Той не може да извършва действия, които представляват разпореждане с предмета на делото – чл.26, ал.3, от Гражданския процесуален кодекс<sup>5</sup> (ГПК). Пример в тази насока може да бъде даден с института на *иска за унищожаване на брака*, който може да бъде предявен и от Прокурора (а поначало – от съпрузите), съобразно различните видове хипотези, изброени в чл.47, от Семейния кодекс<sup>6</sup> (СК). Само отгук може да се направи извод колко *сериозни процесуални правомощия притежава Прокурорът* във връзка с гражданския статут на лицата, персоналният живот на личността и семейния живот в конкретни казуси.

В *административния процес* според разпоредбата на чл.16, от Административнопроцесуалния кодекс<sup>7</sup> (АПК) Прокурорът *следи за спазване на законността*, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове; в предвидените в този кодекс или в друг закон случаи участва в административни дела; започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Той упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните по делото. При участието си в административни дела Прокурорът дава заключение. При внимателно тълкуване на нормативния текст може да се стигне до единствено верния извод: *Прокурорът може по всяко време на административния процес да следи за спазване на законността, включително и в чисто административната фаза на процеса*. В съдебната фаза той има качеството *страна* и може да извършва всички процесуални действия. Като принципно начало, без значение в коя фаза на процеса се развива, *институтът на протеста*, извличащ се от чл.83, ал.3, от АПК, предвижда, че Прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на административния акт. По друг начин казано, протестът е *процесуалното средство, с което Прокурорът атакува незаконосъобразността на актовете на администрацията*. Изводът е, че Прокурорът има *изключителни правомощия* по отношение на работата на органите на изпълнителната власт (и техните администрации). Чисто *процесуално погледнато*, Прокурорът *винаги контролира администрацията за законосъобразност* (или поне това очаква законодателят чрез горните нормативни текстове).

Глава пета от Наказателнопроцесуалния кодекс<sup>8</sup> (НПК) е озаглавена „Прокурор“ и урежда правомощията му в *наказателния процес*. Основният текст тук е чл.46 „Функции на прокурора в наказателното производство“, който заслужава внимателното му разглеждане във всичките му алинеи. Първата алинея разяснява много ясно *основната функция*: Прокурорът *повдига и поддържа обвинението за престъпления от общ характер*. Детайлизиращата алинея втора изброява, че в изпълнение на задачите си прокурорът *ръководи разследването и осъществява постоянен надзор за законосъобразното му и*

<sup>5</sup> Граждански процесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 59, от 20 юли 2007 г.

<sup>6</sup> Семейен кодекс. Обн. ДВ, бр. 47, от 23 юни 2009 г.

<sup>7</sup> Административнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30, от 11 април 2006 г.

<sup>8</sup> Наказателнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 86, от 28 октомври 2005 г.

своевременно провеждане като наблюдаващ прокурор; може да извършва разследване или отделни действия по разследването и други процесуални действия; участва в съдебното производство като държавен обвинител; взема мерки за отстраняване на допуснатите закононарушения по реда, установен в този кодекс, и упражнява надзор за законност при изпълнение на принудителните мерки. Така, разгледани подробно, правомощията на Прокурора са *изключително широки от процесуална гледна точка*. Третата алинея закрепва *началото на йерархичност и субординация в системата на прокуратурата*, като предвижда, че по-горестоящият по длъжност Прокурор и Прокурорът от по-горестоящата прокуратура може писмено да отмени или измени постановленията на непосредствено подчинените му прокурори. Неговите *писмени указания са задължителни* за тях. В тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването и други процесуални действия. *Принципът на единоначалието на прокуратурата* се извежда от категоричния текст на ал.4, която е в смисъл, че Главният прокурор на Република България осъществява *надзор за законност и методическо ръководство* върху дейността на всички прокурори.

Като обобщение на процесуалните измерения на дейността на Прокурора може да се направи изводът, че той има *почти неограничено от нормативна страна* участие в различните видове юридически процеси, и то в различните фази на развитието им.

### ИКОНОМИЧЕСКИ АГЕНТ

Дори и от горния преглед на нормативната уредба няма съмнение, че Прокурорът действа чрез чисто процесуални средства *при разместване на икономически блага*. Това е правно закрепено при изрично разписани хипотези в действащото законодателство. Например според чл.72, ал.1, от НПК, по искане на Прокурора съответният първоинстанционен съд еднолично на закрито заседание взема мерки за обезпечаване на глобата, конфискацията и отнемането на вещи в полза на държавата по реда на Гражданския процесуален кодекс. Ясно е, че *възбрана или заповест* на вещи или парични средства в особено големи размери, постановени по горния ред, вече променят икономическото пространство (гражданския оборот, търговския или производствения живот) *не в интерес на лицето, чието имущество* е обезпечено с горните мерки. Това лице *вече е губещо* в икономически аспект, понеже няма *ликвидни вещи или пари в оборот*. Но това са *легално предвидените интервенции на Прокурора* в смисъл на изрично предвидените в законодателството случаи. От икономическа гледна точка от това *винаги печели конкуренцията*.

Също така според чл.103, ал.1, предложение първо от НПК, *тежестта да се докаже обвинението* по дела от общ характер лежи върху прокурора и разследващите органи, а според чл.110, ал.5, от същия кодекс, парите и другите ценности се *предават за пазене в търговска банка*, обслужваща държавния бюджет, или в Българската народна банка. Тоест само с абсолютно легален акт на прокурора *пари и ценности* могат да преминат от патримониума на едно лице във владение на търговска банка. За всеки мислещ човек е повече от ясно, че с тези *пари* (по-малка е възможността относно ценностите) може да се оборотира веднага от страна на банката, която получава *свежи пари*, понеже паричните средства *не са поименни и са всеобщо разплащателно средство*. По друг начин казано, те винаги могат да се използват от *техния държател*. С абсолютно легални средства от икономическа гледна точка

се облагодетелства една търговска банка за сметка на всичките си конкуренти. Възможни са и абсурдни последици<sup>9</sup> в чисто икономически план, когато пари и ценности би трябвало да са „забравени“ от техните собственици поради *неразумно дългия срок на съответните производства*, зависещи от волята на Прокурора.

Напоследък все по-отчетливо се вижда, че Прокурорът може (или може да опитва) да *влие пряко върху цели отрасли на икономиката*<sup>10</sup> – нещо, което допреди година-две никой местен практик или теоретик не изказваше в пряк текст. Бързопроменящата се социална, политическа и икономическа среда *избистря огромния потенциал на Прокурора като икономически агент*. Ако досега това бе само въпрос на *догадки и съмнения*, от сега нататък всеки икономически играч би трябвало да се съобразява в стратегическите и тактическите си ходове с фактора „Прокурор“.

Понякога обаче е възможно с участието на прокурор *пряко или непряко да се контролира процесът на разместване на собственост*<sup>11</sup>. Дали Прокурорът действа в нечий частен интерес, е въпрос на доказване и последващи действия (дисциплинарни и други), но *безспорният извод е, че цял един икономически отрасъл* от огромна обществена важност (каквото например е медийният) със сигурност може да бъде поставен *в зависимост от актове и действия на Прокурора*. Макар и визирайки абстрактно „Закона“, а не Прокурора като негов представител, Фредерик Бастия въвежда термина „законен грабеж“, като го обяснява чрез ситуацията, когато „нещо се отнема от лица, на които то принадлежи, и се предава на лица, на които не принадлежи“<sup>12</sup>. Авторът посочва, че „законният грабеж“ се разпознава, когато „Законът“ облагодетелства един гражданин за сметка на друг, правейки това, което първият гражданин не може да постигне, „без да извърши престъпление“<sup>13</sup>.

В други *стратегически* отрасли на икономиката Прокурорът може да размества чрез процесуалните си действия *огромни икономически блага*, без значение от крайния резултат – в полза на потребителите, на цялото общество, на държавата или на производителите. Тези действия *стимулират* един или друг правен субект към определено юридическо действие или бездействие, което в краен случай има *икономически ефект*. Примерите от най-

<sup>9</sup> Вж.: Николов, Красен. БНБ вече 38 години пази „скровищата“ на прокуратурата. – В: Медиапул, 14.02.2013, <http://www.mediapool.bg>, където авторът е отразил: „От 1975 до 1990 година в БНБ са се натрупали 400 депозита на злато и други скъпоценни метали, както и валута, които са били иззети като веществени доказателства от прокуратурата, но не са върнати на хората след приключването на делата“.

<sup>10</sup> Вж.: Петрова, Ралица. Прокуратурата предлага на Делян Добрев да намали цените на тока. – В: Правен свят, 27.02.2013, <http://www.legalworld.bg/show.php?storyid=29958>, където е посочено, че: „Прокуратурата е предложила на министъра на икономиката и енергетика в оставка Делян Добрев да намали временно цените на тока до създаването на нова ценова политика от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР)“. „Това е извънреден механизъм, който противоречи на всяка нормална търговска дейност. Съзнаваме, че не е нормален пазарен механизъм за регулиране на цените. Но ситуацията е извънредна“, каза Главният прокурор Сотир Цацаров на специална пресконференция, на която обяви мерките, които държавното обвинение предприема във връзка с нарастващото социално и политическо напрежение, породено от сметките за ток“.

<sup>11</sup> Вж.: Босев, Росен. Прокуратурата като търговски регистър. – В: Капитал, 8.03.2013, [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/03/08/2018479\\_prokuraturata\\_kato\\_turgovski\\_registur](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/03/08/2018479_prokuraturata_kato_turgovski_registur), където се прави следната алюзия: „С това действително държавното обвинение признава, че разследването срещу двамата е било бутафорно и е имало една-единствена цел – контролиране в процеса по промяната на собствеността на изданията. Сделка нямаше как да се случи, преди Прокуратурата да вдигне запора върху акциите и дяловете в дружествата. Така вестниците можеха да бъдат продадени само на някой с възможност да влиае върху държавното обвинение“.

<sup>12</sup> Bastiat, Frederic. The Law. The Foundation for Economic Education. Irvington-on-Hudson, New York, 1990, 15<sup>th</sup> Printing 1990, p. 75; 21.

<sup>13</sup> Пак там.

близкото минало са повече от показателни<sup>14</sup>, защото дори *дисциплинацията ефект* от действията на прокуратурата върху регулаторни и контролни държавни органи пряко касаят *цените и качеството на услугите* на такъв важен пазар, какъвто е енергийният.

Всъщност в една правова и демократична държава, ако Прокурорът изпълнява служебните си задължения относно спазване на законността, *разместването на икономическите блага* ще става предсказуемо и предвидимо, а ако не го прави – хаотично и несправедливо. В първия случай ефектът може да бъде единствено и само икономически подем и просперитет, а във втория – икономически застои и неминуем последващ икономически спад, съпроводен с *несправедливо обогатяване на малцина близки до властта*.

## КОРУПЦИЯ И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

Както и при всеки друг орган, притежаващ власт, Прокурорът е едновременно *субект и обект* на феномените „корупция“ и „конфликт на интереси“. Той е *субект*, понеже *първ* прилага закона (като ръководи и надзирава досъдебното производство за престъпление от общ характер по смисъла на чл.196, от Наказателнопроцесуалния кодекс) по отношение на лицата, за които има аргументирани предположения, че са свързани с корупционни практики или с конфликт на интереси. В този случай според цитираната разпоредба Прокурорът *има най-важната процесуална роля*, защото контролира непрекъснато хода на разследването, като проучва и проверява всички материали по делото; дава указания по разследването; участва при извършването или извършва действия по разследването; отстранява разследващия орган, ако е допуснал нарушение на закона или не може да осигури правилното провеждане на разследването; изземва делото от един разследващ орган и го предава на друг; възлага на съответните органи на Министерството на вътрешните работи, на Държавна агенция „Национална сигурност“ или на Агенция „Митници“ извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението; отменя по свой почин или по жалба на заинтересованите лица постановленията на разследващия орган. Освен тези правомощия, наблюдаващият Прокурор непосредствено *следи за законосъобразното провеждане на разследването и приключването му в определения срок*. Само от този нормативен текст може да се направи изводът, че ако Прокурорът *си е изпълнил задълженията за борба с корупцията и конфликта на интереси*, то резултатите трябва да са налице. Като субект по отношение на тези *вредни обществени феномени* Прокурорът се явява *ключов фактор* поради своите *процесуални свръхправомощия*. При нищожните успехи на противодействие на тези *негативни социални явления* по аргумент на противното основание се стига до единствено верния извод: Прокурорът *понастоящем не изпълнява както трябва задълженията си*, каквито са му предписани от Закона и каквито се очакват от обществото. Особено лошо за имиджа на Прокурора е *съмнението за активност* само по отношение на корумпирани лица, които *вече не притежават власт*<sup>15</sup>. Това е всичко друго, но не и проявление на принципа на

<sup>14</sup> Вж.: ДКЕВР не си върши работата, НЕК изкупува тока на високи цени, обяви прокуратурата. (Допълнена и с видео). – В: Дневник, 3.04.2013, [http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2013/04/03/2034466\\_dkev\\_r\\_ne\\_si\\_vurshi\\_rabotata\\_nek\\_izkupuva\\_toka\\_na](http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2013/04/03/2034466_dkev_r_ne_si_vurshi_rabotata_nek_izkupuva_toka_na)), където е записано, че: „След едномесечна проверка прокуратурата е констатирала сериозни нарушения в дейността в Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), електроразпределителните дружества и Националната електрическа компания (НЕК)“.

<sup>15</sup> Босев, Росен. Закъснялата жътва на прокуратурата. – В: Капитал, 22 март 2013, [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/03/22/2027656\\_zakusniatalata\\_jutva\\_na\\_prokuraturata/?sp=1#storystart](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/03/22/2027656_zakusniatalata_jutva_na_prokuraturata/?sp=1#storystart), къде-

равенство пред закона – *общ конституционен постулат*. Липсата на резултатност пък за работата на прокуратурата също се изтъква от лица, които вече не притежават властови позиции<sup>16</sup>. По този начин само се затвърждава общественото съмнение, че властта поначало генерира корупция и включва в себе си всички властови играчи, в това число, очевидно успешно, и Прокурора.

Прокурорът се явява и обект на обществените изкривявания корупция и конфликт на интереси поради *сериозното концентриране на процесуална власт* у него като държавен орган. За огромно съжаление на всички има *всеобщо съмнение*, че Прокурорът е *лесно податлив* на подобни влияния. Причините за тези съмнения могат да се търсят в множество измерения, но две от тях задължително трябва да бъдат споменати. Първото от тях вече бе посочено – *липсата на видими резултати* от работата на Прокурора с оглед на *спазването на законността*. Второто обаче е *критично* – наличието на прекалено много ежедневна публична или непублична информация, която създава това *съмнение за съпричастност* към корупционни практики и наличие на конфликт на интереси от страна на Прокурора. От чисто социологическа гледна точка тези *обществени нагласи* могат да се коренят както в *лично изградено мнение* (доказано или не), така и в *множество публикации в медиите* в този контекст<sup>17</sup>.

Нещо повече – понякога с оглед на *чисто гилдийни или семейни интереси* е възможно Прокурорът да не вземе необходимите мерки за санкциониране на корупционни прояви и на такива, свързани с конфликт на интереси<sup>18</sup>. Прикриването на „колеги“ или роднини, съпричастни към корупция и конфликт на интереси или други престъпления, само уврежда и без това ниския обществен имидж на Прокурора, но е и *категорична индикация* за неизпълнение на служебни задължения от негова страна.

---

то е налице следният пасаж: „Историята с продължаващото повече от три години досъдебно производство за злоупотреби в Земеделското министерство е показателна за системните проблеми и невъзможността на прокуратурата, от една страна, и службите – ДАНС и МВР, да се противопоставят адекватно на корупцията. Тя показва също и тежките зависимости на уж независимата прокуратура, която може да проявява активност само когато корумпиращите и корумпираните вече не са на власт“.

<sup>16</sup> Лалов, Никола. Аноу Ангелов: Не последваха действия на прокуратурата и съда при очевадни престъпления. – Mediapool.bg, 11 март 2013, <http://www.mediapool.bg>, където първият пасаж е в смисъл: „Военният министър в оставка Аноу Ангелов се оплака на раздяла, че прокуратурата и съдът не са предприели действия при очевадни за гражданите престъпления в сектора на отбраната при предишни управления, обяви, че е спрял много корупционни практики, но не и цялата корупция, като разкри и някои характерни особености на българското военно министерство“.

<sup>17</sup> Например: в „24 часа“, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1738094>: „Прокурорски син хвърля оръжия от прозореца при шум на антимафиоти (видео + снимки)“, 25 януари 2013, където информацията започва така: „Прокурорка прикривала следите на сина си, който е съучастник в организирана престъпна група, занимавала се с разпространение на наркотици в столицата“; или в „Стандарт“, 15 февруари 2013, [http://www.standartnews.com/krimi/zakopchaha\\_burgaski\\_prokuror-178056.html](http://www.standartnews.com/krimi/zakopchaha_burgaski_prokuror-178056.html), където публикацията свършва със следния текст: „Установено е, че той е работил по определено дело, което е трябвало да бъде прекратено. Уговорката била да се плати спомнатата сума, която да се раздели между прокурора и адвоката, съобщава БНТ“; както и: Николов, Красен. Първи прокурор осъден ефективно на затвор. – Mediapool.bg, 13 май 2011, <http://www.mediapool.bg>, като в началото е отразено: „Софийският градски съд осъди на пет години и половина затвор ефективно за присмане на подкуп обвинителя от окръжната прокуратура в Плевен. (...) Той бе арестуван в края на октомври 2009 година при приемането на 23 000 лева от управителя на фирма...“.

<sup>18</sup> Вж.: Интервю с председателя на УС на Програмата за развитие на съдебната система Велислава Делчева. – vesti.bg, 29 януари 2013, <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=5481471>, източник БТА, където в прав текст Делчева казва: „Очаквах магистратите сами да намерят различни форми, с които да чистят къщицката от негативните явления в системата, да демонстрират нетърпимост към тях. Все още обаче у тях се е загнездила някаква толерантност и се усеща криворазбрано чувство на колегиалност, дори и в случаи, когато става въпрос за неетично или престъпно поведение на магистрати и известни на всички корупционни практики“.

## ХЕРМЕНЕВТИКА

Поради спецификата на наказателното право и наказателния процес (строго формална логика и също толкова формални от процесуална гледна точка действия) Прокурорът не само е *загадъчна, но понякога и неразбрана от обществото институция*. Това е така, защото няма други области в правото, които да са толкова *формалистични*, каквито са наказателноправните клонове от правната система, а именно тук действа предимно Прокурорът. Затова дори да има процесуално качество в административния или гражданския процес, той винаги е строго формален и като логика, и като изказ, и като действия. Това означава, че Прокурорът винаги се позовава на членове, алинеи, точки, букви и т.н. Това обаче е неразбираемо за не-юристите, поради което често и Прокурорът остава неразбран. По друг начин казано, *цитатническото на законови текстове*, без да е налице разясняването им по понятен за обществото начин, *дистанцира обществото от Прокурора*.

Според трите алинеи на чл.46, от Закона за нормативните актове<sup>19</sup> (ЗНА): „Разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни, се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България. Когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта. Ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България. *Наказателна, административна или дисциплинарна отговорност не може да се обосновава съобразно предходната алинея*“. Това означава, че Прокурорът *почти не може да тълкува нормативните текстове, а ако го прави, то това е само в буквален смисъл*. Това допълнително ограничава Прокурора в *изказа му*, което допълнително го прави непонятен, загадъчен, далечен, неразбран и мистичен в очите на обществото.

## ЛИЧНА И ПРОФЕСИОНАЛНА СЪВЕЩ

Тук задължително би трябвало да бъде цитирано едно силно професионално мнение: „Ако съвременният юрист не е осмислил и осъзнал огромната социална ценност на правото и юридическата професия, ако освен високи професионални знания и умения той не е възпитал и възискателност към себе си и другите, безкомпромисност към нарушенията на закона, активност, инициативност и мъжество в борбата за развитие и задълбочаване на демократичните процеси, за утвърждаване на правдата и социалната справедливост, чувството на дълбоко уважение към правата и достойнството на човешката личност и заедно с това постоянна готовност убедено, културно и компетентно да се бори за тяхното утвърждаване, той не би могъл да отговори на високите изисквания...“<sup>20</sup>. Невъзможно е да не се съгласим с това становище. То е *вярно във всички исторически времена*. Нещо повече – касае преди всичко и най-вече Прокурора (измежду всички юридически професии), *защото поначало неговите процесуални роли са свързани с безкомпромисност, активност и инициативност*. Въпросът е понастоящем виждат ли се *възискателност, безкомпромисност, активност, инициативност и мъжество* от страна на

<sup>19</sup> Закон за нормативните актове. Обн. ДВ, бр. 27, от 3.IV.1973.

<sup>20</sup> Милкова, Димитрина. За главното в духовната характеристика на юриста днес. – В: Държава и право, 1989 (5), 11 – 12.

българския Прокурор. Въпросът, очевидно, ще остане реторичен. Впрочем отговорът е даден по-горе в текста, в частта относно властта и легитимността, при цитираните социологически изследвания.

Подобна безкомпромисност, очевидно, е налице в други правни системи, където личната и професионалната съвест, освен че не допускат извършване на закононарушения, и категорично *ангажират професионално* Прокурора при процесуалните му действия *дори срещу колеги юристи*<sup>21</sup>.

Обяснението не трябва да се търси в нормативната среда. Българското законодателство е много добре разписано, следвайки най-модерните световни демократични стандарти. Проблемът за професионалната съвест е следствие от личната съвест. Когато едно лице придобие качеството Прокурор, *без преди това да е изградено като почитена личност*, нито законът, нито каквито и да е кодекси за професионално поведение *не могат да компенсират тази липса*. Проблемът е, че в такъв случай *личността пасив се превръща в институционален, а впоследствие и в обществен и държавен проблем*.

### СОЦИАЛЕН БАЛАНСЪОР

Сама по себе си Правовата и Демократична държава е изградена върху баланса между интересите на отделния гражданин, на обществото като цяло и на абстракцията за държавност. Затова е достатъчно просто да се спазват правилата, въведени като задължителни за *всички*. Прокурорът, като крепител на законността, е призван да следи за спазването на правилата и по този начин, дори и да не го осъзнава, се превръща в социален балансър, като създава *равновесие на възможностите* на всички субекти въз основа именно и само на законността.

От друга страна при *изкривени отношения*, дори и те да имат наченки на правно основание, Прокурорът е длъжен да се намеси, за да *възстанови законността в нейното измерение на справедливост*. Това е особено видно в случаи<sup>22</sup>, когато, макар и на формално правно основание, едната страна в правоотношението е много по-мощна от другата и налага волята и интересите си, използвайки *несъразмерен натиск*. Действието на прокуратурата за възпиране на подобен подход е за възстановяване на правния принцип на *пропорционалност*, който е съставна част от концепцията за справедливост.

### ПОЛИТИЧЕСКИ ИГРАЧ

Предупреждението на съдия Пикълс: „...discretion should be used more wisely and less woodenly in „useless“ prosecutions“<sup>23</sup>, би трябвало внимателно да бъде разгледано и в *буквалния, и в кореспондиращия му аспект*. Буквални-

<sup>21</sup> Янкова, Майя. Американският съдия Кен Стюарт: Нарушенията на етичните правила в САЩ се наказва. – В: Правна трибуна, 5 – 6/2003, където на с. 103 се вижда следният отговор: „Ако съдия, адвокат или друг правоспособен юрист е извършил престъпление, прокурорите го разследват, но всичко е в рамките на наказателния процес. (...) Прокурорът ще разследва и ще предяви обвинение, но той няма никакви правомощия по отношение на професионалните качества на съдията или адвоката“.

<sup>22</sup> Йорданова, Светлана. Шефката на прокуратура „Антимафия“: Укротихме групи, които събират дългове с рекет. – В: 24 часа, 4.IV.2013, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1895842>, откъдето е видно казаното, а именно: „Имахте възраждане на рекета през миналата година. Работихме по сигнали, че групи под формата на търговски дружества прибират несъбираеми кредити. Някои бяха поели задължения към банки, мобилни оператори, фирми и т.н. и събираха парите с незаконни методи. Но след намесата на МВР и прокуратурата тези групи се укротиха“, заяви в интервю за „24 часа“ прокурор Даниела Попова, и.д. шеф на Апелативната специализирана прокуратура в София, известна като прокуратурата „Антимафия“.

<sup>23</sup> Pickles, Judge James. Straight from the Bench. Is Justice Just? Coronet Books. Sevenoaks, England: Hodder and Stoughton, 1988, XIII-217, p. 118.

ят е ясен – правомощията на Прокурора трябва да бъдат използвани „умно“ и да не се стига до „ненужни обвинения“. Това означава, че Прокурорът не трябва да злоупотребява с власт. Обратното обаче също е вярно – Прокурорът не трябва да пропуска срамежливо повдигането на обвинения, когато това е предвидено в закона. Този кореспондиращ аспект на горната мисъл ѝ придава пълнота и завършеност. А именно с повдигането на ненужни обвинения и пропускането на абсолютно необходими обвинения Прокурорът е разпознаваем като политически играч, защото променя политическото статукво и политическата динамика чрез действия, непредвидени в самия политически процес (избирателен, парламентарен, коалиционен, по управление на конфликти и т.н.). Затова Прокурорът трябва да е абсолютно внимателен по отношение на времето на действията и актовете си, за да налучка точния баланс между проявлението на демократичния политически процес, от една страна, и спазването на постулата на равенство пред закона на всички лица, от друга. Повдигането на обвинения на лице, ангажирано в политически процес, е неминуемо и неотвратимо по силата на принципите на правовата държава, но изискванията на демократичната държава приоритизират изискването за преценката в точно кой момент трябва да се реализират те. В тази си част настоящото изложение би изглеждало само като теоретична разработка, но едни събития с изключителен политически и обществен отзвук могат да бъдат посочени тук като ярък пример за законосъобразен и разумен времеви подход от страна на Прокурора, действащ и като политически играч<sup>24</sup> (по-скоро като резултат от действията му, а не непременно като преследвана цел). Законността е спазена едновременно и в двете си измерения – осигуряване на демократичния изборен процес и гарантиране на правилата на наказателния процес.

Тропер правилно отбелязва, че: „Така или иначе всеки орган или всяка група от органи на властта трябва да бъдат специализирани в упражняването на една от функциите, т.е. всяка власт или орган трябва да упражнява само една функция и да я изпълнява изцяло, но затова пък не бива да участва с нищо в упражняването на другите функции. По този начин ще има законодателен орган, изпълнителен орган и съдебен орган. При това се добавя, че всеки от тези органи трябва да е облечен с необходимата сила или власт за упражняването на функцията си и по метонимия той бива наричан „власт“<sup>25</sup>. От горното е видно, че само по концепцията за разделение на властите Проку-

<sup>24</sup> Официално съобщение на интернет страницата на Прокуратурата на Република България, 30.IV.2013 г., <http://www.prb.bg/main/bg/News/3526>), със следния текст: „Днес, 30.04.2013 г., Софийска градска прокуратура издаде постановление за спиране на наказателното производство по делото, образувано и водено срещу Цветан Иванов, Камен Костов и Сергей Кацаров за престъпления по чл.387 от НК (срещу Кацаров и по чл.311 от НК) и срещу Радко Димитров по чл.287а от НК. Основанието за спиране е, че в хода на разследването са събрани достатъчно доказателства за извършено престъпление по чл.285 във връзка с чл.387, ал.2 от НК от Цветан Цветанов. Същият в качеството си на длъжностно лице – министър на вътрешните работи, съзнателно е допуснал подчинени нему лица – директорите на СДОТО-МВР Иванов, Костов и Кацаров да извършат престъпления по чл.387, ал.2 от НК. Този извод на прокуратурата се обосновава и с оглед на задълженията на министъра на вътрешните работи по чл.34а, ал.1, т.1 от ЗСРС да упражнява контрол върху прилагането и използването на СРС. Наказателното производство е спряно на основание на чл.25, т.3 от НПК, тъй като към настоящия момент Цветан Цветанов в качеството си на регистриран кандидат за народен представител притежава неприкосновеност (имунитет) за наказателно преследване по силата на чл.103 от Изборния кодекс. В кодекса не е предвидена процедура за снемане на имунитет на кандидат за народен представител. След обявяване по реда на чл.260 от Изборния кодекс от Централната избирателна комисия на резултатите от гласуването прокуратурата ще прецени дали е отпаднал имунитетът на г-н Цветанов, или са налице основания главният прокурор на Република България да отпрати искане до Народното събрание за даване на разрешение за възбуждане на наказателно преследване“.

<sup>25</sup> Тропер, Мишел. За една юридическа теория на държавата. София: Проф. Марин Дринов, 1998, II-308, с. 208.

рорът се явява сам по себе си и за обществото като цяло политически играч (по принцип – от резултативна гледна точка), понеже е част от съдебната власт. Аксиоматично е и едва ли би могло да бъде оспорено по какъвто и да е начин твърдението, че *всеки, който упражнява власт, може по дефиниция да се счита за политически играч*.

Това се потвърждава и от твърдението на Фуко, че: „Правната система и юридическата сфера са постоянният проводник на отношение на господство, на полиморфни методи за подчинение“<sup>26</sup>. А какво друго е властта, освен господство и подчинение? И не е ли Прокурорът *по подразбиране* политически играч, защото по същността на правомощията му е да упражнява господство (макар и по строго формалистичен процесуален ред, уреден изрично в законодателството)?

Няма съмнение, че Прокурорът е *моцен* политически играч. Той обаче трябва да *съизмерява* това си качество само в полза на законността и на Демокрацията.

## ДЕМОКРАЦИЯТА

Най-ясните параметри измежду множеството, които притежава демокрацията, са три. На първо място, това е *свободата* в най-широкия ѝ аспект. На второ място, това е *равенството пред закона*. И на трето място, това е *разделението на властите*. Затова е повече от абсурдна ситуацията, при която в Демократична държава органи на изпълнителната власт и техни служители поголовно и незаконно подслушват граждани<sup>27</sup>, защото това е в *нарушение както на свободата, така и на равенството пред закона*. Впрочем загатването за т.нар. „афера „Уотъргейт“ е повече от необходимо, защото тя се е случила през далечната 1972 г. в САЩ, където е имало *само опит* (поради предотвратяването му) за подслушване на политически опоненти, и дори е подадена оставка от страна на президента на САЩ, без въобще да има доказателства, че той има каквото и да е знание за случилото се. През 2013 г. в България (държава – член на Европейския съюз, на НАТО, на Съвета на Европа и т.н.) се стига до множество данни за *злоупотреба от страна на органи и служители на МВР* със специални разузнавателни средства, и то в нарушение на законовите правила. Нещо повече, дори в началото на изнасянето на факти в горната насока проверяван от Прокурор се оказва журналистът<sup>28</sup>, оповестил тези нарушения на демократичните правила (но органите на държавната власт бързо коригираха поведението си). Това само по себе си е нарушение на *свободата* в измеренията на *изразяване на мнение, забрана на цензурата, свобода на медиите, право на информация* и множество други производни от тях ценности, права и свободи, присъщи за демократичните държави и намерили своето място в националното, европейското и международното законодателство.

Макар и звучащи стряскащо, думите на д-р Станислав Костов: „Защото Република България не е правова държава. Отношенията между прокуратурата и изпълнителната власт разкриват *тежък демократичен дефицит* и реци-

<sup>26</sup> Фуко, Мишел. Трябва да защитаваме обществото. София: ЛИК, 2003, с. 41.

<sup>27</sup> Митов, Борис. Българският „Уотъргейт“: А кой ще проверява проверяващия? – Mediapool.bg, 5.IV.2013, <http://mediapool.bg>

<sup>28</sup> Николов, Красен. Проверяван за престъпление се оказа единствено пишещият. – Mediapool.bg, 5.IV.2013, <http://www.mediapool.bg>, откъдето е видно: „Не повече от час след като Mediapool публикува в петък статията „Българският „Уотъргейт“: А кой ще проверява проверяващия?“, авторът ѝ Борис Митов се оказва проверяван за изнасяне на държавна тайна“.

див при нарушаването на върховенството на закона<sup>29</sup>“, по изключително точен начин описват възможните *деформации в самата демокрация*, породени от неадекватното и неуспешно *присъдружие между Прокурора и изпълнителната власт*.

## МИТОВЕ И ЛЕГЕНДИ

Повече от ясно е, че гражданите не са много добре запознати с функциите и правомощията на Прокурора. Това е резултат от нуждата от наличието на специални юридически познания относно конституционни, устройствени и процесуални закони. За съжаление, понякога и *юридическата практика, и правната доктрина* изповядват мнения, които още повече комплицират ситуацията относно ролята на Прокурора, превръщайки я в множество митове и легенди.

### *Положителни митове и легенди за Прокурора:*

- Прокурорската професия е *много трудна от правна страна*. Едва ли има по-разминаващ се с истината мит в Правото. Това бе разяснено по-горе (в раздел „Херменевтика“), но може да бъде илюстрирано и със следния цитат на Еразъм Ротердамски: „Правниците претендират за първо място сред учените и харесват само себе си. (...) На един дъх те нижат стотици закони, без да обръщат внимание дали имат отношение към делото, трупат тълкувания върху тълкувания и мнения върху мнения, за да изглежда, че тяхната наука е най-трудна от всички. Те смятат, че преди всичко трудното е достославно“<sup>30</sup>. Всъщност истината е, че прокурорската професия е *трудна от фактическа, но е много лесна от чисто правна страна*. Прокурорът работи предимно с наказателното законодателство, макар и да има проявления и в другите области на правото (Вж. раздел „Процесуални измерения“ по-горе в текста). Но например в българското право наказателното право и процес са кодифицирани само в два нормативни акта – Наказателнопроцесуален кодекс и Наказателен кодекс<sup>31</sup>. Това означава, че Прокурорът трябва да познава предимно само два кодекса, което само по себе си не е никакво правно постижение. Нещо повече, както бе отбелязано вече в текста, тук тълкуване почти е недопустимо и нормите се прилагат в точния им смисъл. Това означава, че от правна страна усилия в тази област поначало не са изискуеми. Но работата на Прокурора е изключително тежка от *фактическа страна*, с оглед на доказателствата. В наказателния процес от изключително значение е доказването по безсъмнен начин на извършеното съставомерно деяние, извършването му от дееца, виновното извършване на деянието, причинната връзка между извършеното и обществено опасния резултат и множество други аспекти. Именно тук се изразява трудността на професията на Прокурора, защото това изисква неимоверен труд, усилия и професионализъм. Обобщено, за разлика от други юридически професии *не толкова издирването на приложимата правна норма, колкото установяването на фактите е в основата на трудностите на прокурорската професия*, т.е. трудностите са не „юридически“, а по-скоро „технически“.

- От горното следва и втората заблуда, че един Прокурор *може изцяло сам да проведе от начало до край едно разследване*. Това няма как да се осъществи, защото за него работи цял екип от длъжностни лица – разследващи

<sup>29</sup> Костов, Станислав. Кой ще ни опази от „пазачите“? – Mediapool.bg, 7.IV.2013, <http://www.mediapool.bg>.

<sup>30</sup> Ротердамски, Еразъм. Възхвала на глупостта. София: Народна култура, 1984, с. 91.

<sup>31</sup> Наказателен кодекс. В сила от 01.05.1968 г. Обн. ДВ, бр. 26, от 2.IV.1968.

полицаи, следователи, вещи лица, технически експерти и други, които му осигуряват *фактите по случая*. Прокурорът няма необходимите технически и експертни знания, за да установи и документира *сам* тези факти.

• Един вече бивш Прокурор *може лесно да упражнява други юридически професии*. Това е явна легенда от юридическите среди *за пред обществото*. По същността си Прокурорът е „атакуваща страна – не може да бъде арбитър/балансър или защитник“. Именно затова един бивш Прокурор *трудно се адаптира* към която и да е труда юридическа професия, защото или трябва да поеме мястото на *отбраняваща се страна* (например адвокат, юрисконсулт), или да бъде *равноотдалечен от двете страни в процеса* (например съдия, арбитър, медиатор, омбудсман).

• Прокурорът *действа решително и самостоятелно от институцията, от която е част*. Това може би е възможно за други правни системи, но в България действа принципът на единоначалие в прокуратурата, който се изразява в контрол от горестоящия – трудно може да вземе важни решения без съгласуване или поне мнение от по-горния Прокурор. Това довежда до такива *правни абсурди в българската юриспруденция*, които са шокиращи за юристите навсякъде другаде по света. Например според българското „разбиране за правото“ един Прокурор *трябва преди всичко да съгласува действията си с административните си ръководители, а след това със закона*<sup>32</sup>. Или ако се цитира Борис Митов<sup>33</sup>: „Но пък, както казахме в началото, *всяко закононарушение, извършено с благословията на ръководството на държавното обвинение, очевидно не е закононарушение*. Вероятно следващият парламент трябва да се заеме с кодифицирането на тези нови постулати на правовата държава, за да няма повече обърквания“. Крайно време е този мит да се разруши, като се даде действителна самостоятелност по конкретния случай на всеки Прокурор и се премахне каквато и да е *функционална зависимост от неговите административни ръководители*. А не с категорична увереност да твърдят абсурдния аргумент, че едва ли не критерий за законност в работата на Прокурора е подчинението му на административния му ръководител<sup>34</sup>.

#### **Отрицателни митове и легенди за Прокурора:**

• Прокурорът *не осъществява общ надзор за законност*. Това категорично не е така. В този смисъл може да се цитира следното авторитетно мнение на Борис Спасов: „Съществува разбиране, че дейността на прокуратурата не трябва да се определя като „надзор за законност“, защото това би накърнило независимостта на съдебната власт, на съдилищата. Това разбиране може да се обори с довода, че не трябва да се поставя знак на равенство между надзора за законност, упражняван от Прокурора, и административния контрол. Прокурорският надзор не накърнява независимостта на съда, а укрепва законността“<sup>35</sup>.

• В петте алинеи на чл.145 от ЗСВ са разписани множество правомощия на Прокурора, които сами по себе си дават *пълно основание за оборването на мита, че тази институция има стеснено поле на действие по отношение*

<sup>32</sup> Вж.: Прокурорът Роман Василев подал оставка, не е приета. – В: Дневник, 12.IV.2013, <http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2013/04/12/2040593-prokurofut-roman-vasilev-podal-ostavka-ne-e-prieta/>.

<sup>33</sup> Митов, Борис. Престъплението не е престъпление, когато е съгласувано. – Mediapool.bg, 13.IV.2013, <http://www.mediapool.bg>.

<sup>34</sup> Земеделският министър не е лекувал кучето ми, но сме добри познати. – Mediapool.bg, 29.III.2013, <http://www.mediapool.bg>, където в последното изречение е цитиран Прокурор, който казва: „А и аз не съм правила нищо, без да уведомя (бившия) главния прокурор Велчев“, каза Филипова“.

<sup>35</sup> Спасов, Борис. Конституционно право на Република България. София: Юриспрес; Св. Климент Охридски, 2002, XIV-193, 103 – 104.

само на наказателния процес. Напротив, възможностите на Прокурора по отношение на всички други компетентни органи са практически неограничени, както следва: при изпълнение на предвидените в закона функции Прокурорът може да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали; лично да извършва проверки; да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване – и всички материали; да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при неявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане; да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично; да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение. Нещо повече, разпорежданията на Прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите. Също така държавните органи, юридическите лица и длъжностните лица са длъжни да оказват съдействие на Прокурора при изпълнение на правомощията му и да му осигуряват достъп до съответните помещения и места. В рамките на своята компетентност и в съответствие със закона Прокурорът може да дава задължителни писмени разпореждания на полицейските органи. Прокурорът протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срока и по реда, предвидени със закон. Той може да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган.

• Прокурорът няма нужда да полага повече усилия, след като вече е внесъл обвинителния акт в съда. Този мит се крепи на две абсолютно изкривени разбирания, базирани най-вече на незнание относно юридическото. Първото разбиране е, че всички държавни органи, включително и съдът, се „борят с престъпността“. Тоест достатъчно е случаят да се „предаде натакъ“ и „следващият борец трябва да свърши докрай работата“. Няма по-вулгарно разбиране на правото от това, че съдията се „бори“ с когото и да е. Функцията му е да отсъди между две или повече застъпвани пред него тези, като разреши спора. В случая на наказателния процес съдията приема или не обвинителната теза на Прокурора. Второто разбиране е, че Прокурорът няма нужда от реторични умения, защото всичко „е написано“ в обвинителния акт. Напротив, както казва Кийтън: „The effective trial lawyer maintains perspective. He sees each trial problem in its proper relationship to the development of the case as a whole“<sup>36</sup>. Точно „поддържането на перспективата в процеса“ е важно за Прокурора, както и за всеки един *пледирац юрист* (каквито освен него са адвокатите и юрисконсултите). А визията за всеки „процедурен проблем“ и то „в развитието на делото като цяло“ е повече от необходимо за успешното провеждане на прокурорската теза. Тоест от Прокурора се очаква да бъде *добър стратег и тактик* в съдебното производство. Това се прави чрез опитност, силна логика, но и чрез *реторични похвати*, които имат цел да убедят решаващия орган – съдията. Повече от ясно е, че *тих глас, плах изказ, многословие и анемичност* не са качества, присъщи на добрия пледирац юрист. За съжаление, през последните десетилетия

<sup>36</sup> Keeton, Robert E. Trial Tactics and Methods. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1954, XI-429, p. 5.

повечето български Прокурори са изгубили качествата на красноречието, така нужни за съдебната зала<sup>37</sup>.

## СЪСЛОВИЕТО

Както при другите юридически съсловия, и при прокурорското съсловие се наблюдават следните присъщи характеристики:

- *Привилегированост* (описана подробно по-горе, в раздел „Институционални аспекти“);

- *Капсулираност*, изразена в силна зависимост от горестоящия Прокурор. Най-добре това е обяснено в делото „Колеви срещу България“ на Съда по правата на човека в Страсбург, където е посочен „пълният контрол на Главния прокурор над всяко решение на всеки прокурор или следовател“<sup>38</sup>;

- *Отказ от участие в публичен дебат от обща полза*. Обикновено позоваването на „следствена тайна“ е достатъчно, за да не се влиза в каквото и да е дебат;

- За огромно съжаление, както по отношение на другите публични институции в България, така и по отношение на прокурорското съсловие е налице *отсъствие на съсловна почтеност*<sup>39</sup>. Такава почтеност би изисквала от останалите членове на съсловието да отстраняват сами тези, които нарушават ценностите и правилата при упражняване на професията. В българската прокуратура това все още не се наблюдава. Само когато е налице *огромен институционален и обществен скандал*, може да се случи нещо като „самоотстраняване“<sup>40</sup> с явното желание да се избегне по-тежка отговорност;

- *Тежка обвързаност с икономически, политически и чисто лични интереси*, което е по-скоро принцип, а изключенията са малко. Едва ли „три граници“<sup>41</sup> могат да бъдат от законова гледна точка каквото и да е критерий

<sup>37</sup> Георгиева, Владимира. Прокурор приспа Брендо. – В: Труд, 14.II.2013, <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=1772883>, където е налична следната картина: „Прокурор Марияна Станкова вчера изчете предълъг списък с парични преводи, правени от една фирма към друга. След това разясни, че парите били от продажба на кокаин. Трудно можеха да се разберат детайли, тъй като Станкова говореше изключително тихо. Над десет пъти съдия Костадинова направи забележка да повиши тона. Но без резултат. Това предизвика адвокат Даниела Доковска да отбележи: „Тази пледоария няма никакво значение, защото въобще не се чува“. Тогава съдийката помоли Станкова да продължи пред микрофона на банката за подсъдимите. В крайна сметка се разбра, че тя иска Брендо да бъде осъден на 12 години затвор, Дишлиева и Карайчев – на по 6, а Добринова – на 3. „Защитата се обърка от това изключително многословие. Беше толкова дълго и обилно, че дори не мога да го възпроизведа“, започна защитната си реч адвокат Ина Лулчева“.

<sup>38</sup> Case of Kolevi v. Bulgaria. (Application no. 1108/02). Judgment, Strasbourg, 5 November 2009, Final, 05/02/2010, 207. This situation was apparently the result of a combination of factors including the impossibility of bringing charges against the Chief Public Prosecutor, the authoritarian style of Mr. F. as Chief Public Prosecutor, the apparently unlawful working methods he resorted to and also institutional deficiencies. In particular, the prosecutors' exclusive power to bring criminal charges against offenders, combined with the Chief Public Prosecutor's full control over each and every decision issued by a prosecutor or an investigator and the fact that the Chief Public Prosecutor can only be removed from office by decision of the Supreme Judicial Council, some of whose members are his subordinates, is an institutional arrangement that has been repeatedly criticised in Bulgaria as failing to secure sufficient accountability (See: paragraphs 121 – 127, 129, 135 and 136 above).

<sup>39</sup> Барух, Еми. Паноптикум на верни хора. – Дойче Веле, 5.IV.2013, <http://www.dw.de>, където се вижда следният пасаж: „А България? – Откакто е член на елитния клуб тя обитава балканския кръстопът като страна с провален социален модел, мерило за ниска публична култура, сталон за успешни корупционни практики, модел за продажни медии и пример за отсъствие на съсловна почтеност“.

<sup>40</sup> Вж.: ВСС освободи Кокинов като градски прокурор. – В: Дневник, 29.IV.2013, [http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2013/04/29/2051412\\_vss\\_osvobod\\_i\\_kokinov\\_kato\\_gradski\\_prokuror/](http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2013/04/29/2051412_vss_osvobod_i_kokinov_kato_gradski_prokuror/), където е посочено: „На извънредно заседание Висшият съдебен съвет (ВСС) единодушно гласува оставката на Николай Кокинов като градски прокурор на София. Самият Кокинов в момента е в отпуск“.

<sup>41</sup> Вж.: Кокинов към Борисов за Цацаров. – Mediapool.bg, 26.IV.2013, <http://www.mediapool.bg>, където е публикувана стенограма, част от чийто текст е: „Б.Б.: А апелативна по-добре ли е от градска?“ Н.К.: „Повисоко е. Три граници са. Това е от Благоевград, от Кулата горе до Видин. Пет апелативни прокуратури са в България...“.

за работата или професионална цел на който и да е Прокурор, но очевидно има и други (*порочни*) аспекти в тази насока на мислене.

**ИЗВОДИ:** От изложението е видна ключовата роля на институцията Прокурор за правовата и демократична държава. Всички *деформации* във връзка с работата на Прокурора трябва да се търсят както в *несъвършенствата на нормативната уредба*, така и в чисто *личностните качества* на съответния Прокурор. Обществото ни има нужда от радикална промяна в прокуратурата – с нов институционален статут, нови правила, но и *нови хора*. Трябва обаче да се заложат разумни гаранции, че *немногого като брой начетени, почитени и работоспособни* Прокурори, които понастоящем стоически изпълняват служебните си задължения, ще намерят своето достойно място в новата прокуратура, за да се спази принципът на институционална приемственост.