PRAWORZĄDŹ MY

# Как да обясним проблемите с върховенството на правото в България?

## В края на август 2021 г. България вече повече от година се намира в дълбока политическа криза, започнала с анти-правителствените протести от лятото на 2020 г. срещу модела на управление на ГЕРБ. След едни редовни (април 2021 г.) и едни предсрочни избори (юли 2021г.) правителство, което просто да управлява страната – без дори да се опитва да осъществи промяната, която мнозинството от българите искат – не бе сформирано и страната се готви за трети поред парламентарни избори – прецедент в следвоенната история на Европа.

**Ружа Смилова PhD**
**Център за либерални стратегии**

В края на август 2021 г. България вече повече от година се намира в дълбока политическа криза, започнала с анти-правителствените протести от лятото на 2020 г. срещу модела на управление на ГЕРБ. След едни редовни (април 2021 г.) и едни предсрочни избори (юли 2021г.) правителство, което просто да управлява страната – без дори да се опитва да осъществи промяната, която мнозинството от българите искат – не бе сформирано и страната се готви за трети поред парламентарни избори – прецедент в следвоенната история на Европа. Но и след третия опит, гаранции за успех при сформиране на кабинет няма. Препъни камъкът в основата на политическата криза са кризата с върховенството на правото, както и проблемите с корупцията, с които страната се бори далеч преди приемането ѝ в ЕС. И двете се дължат на не напълно осъществената съдебна реформа в България. Така например едно от на пръв поглед изненадващите искания на протестиращите през лятото и есента на 2020, наред с оставката на министър-председателя Бойко Борисов, управляващ страната вече трети мандат, бе оставката и на най-силния човек в съдебната система – Главния прокурор Иван Гешев. Смяната на модела „Борисов“ и реформа на съдебната система – най-вече ограничаване на безконтролната власт на Главния прокурор, и преустановяване на практиките за използване на правоохранителни и правораздавателни институции за бухалки на властта – бяха и

каузите, които фигурираха най-ярко в предизборните платформи на всички от т.нар. „партии на протеста“/„партии на промяната“. Въпреки този ‘припокриващ се консенсус, до формиране на кабинет за промяна – и осъществяване на заявените намерения за преодоляване на кризата с върховенството на правото в страната, за която алармират и редица партньори на страната, не се стигна.

„Съдебна реформа“ е донякъде изненадваща обединяваща кауза. After more than 20 years of attempts, “the reform of the judiciary” has been turned into an almost meaningless mantra Още преди стартирането на преговорите за присъединяване на България към ЕС в края на 90-те, Европейската комисия идентифицира тази област като една от най-слабите страни в процеса на консолидация на демокрацията в страната, като затова започва да наблюдава политиките и да подпомага реформите за гарантиране на независимост на съдебната система и за по-ефективна борба с корупцията. Това постоянно наблюдение се осъществява чрез партньорско сътрудничество и проверка, в резултат на което българските съдебни и правоприлагащи системи са преминали през множество значими институционални и законодателни реформи. Така от строго легалистка гледна точка основните принципи на върховенството на правото са добре утвърдени в България. Има доста правни гаранции за независимостта на българската съдебна система, заложени още в Конституцията от 1991 г. Така например Глава 6 е посветена на съдебната власт (която включва и прокурорите и следователите, за да ги изолира от натиска на изпълнителната власт). България следва така наречения средиземноморски модел на съдебно регулиране (за който Италия е основният пример), който би трябвало да осигури много високо ниво на независимост от политическата власт. Съответно Конституцията съдържа необходимите гаранции – независим Висш съдебен съвет (ВСС), единствено отговорен за назначаването и повишаването на магистрати, несменяемост (до достигане на пенсионна възраст) на магистратите след 3 години работа, гарантиран бюджет за съдебната власт и др. ... Трудно е да се промени българската конституция, особено по отношение на разделянето на властите (за да се премахне прокуратурата от съдебната власт и да се премести в изпълнителната власт, например). Съгласно решение на българския Конституционен съд от 2003 г. за подобна промяна е необходимо Велико народно събрание (което е доста трудно за свикване). Статутът на Върховния административен и Върховния касационен съд и прокуратурата, както и изборът на техните ръководители – назначавани от Президента на републиката по предложение на ВСС за седемгодишен мандат (по-дълъг от срок на законодателната и изпълнителната власт) също се уреждат от Конституцията. Конституционният съд с правомощието си да отменя противоконституционно законодателство и да тълкува Конституцията прие редица решения – относно бюджета на съдебната власт, назначаването на висши

магистрати, правомощията на Министерството на правосъдието и Министерския съвет спрямо съдебната власт и пр. Всичко това затвърди принципа на независимост на съдебната власт. И накрая, диалогът между българските власти и Европейската комисия доведе до създаването на друг (свръх) независим орган – Инспекторат към ВСС, оправомощен да оценява индивидуалното представяне на магистратите, който също има своята роля за защита на независимостта на съдебната власт.

Така, въпреки някои недостатъци в институционалната и законодателната структура, правните гаранции за независимостта на българската съдебна система са значителни. В международен план българският конституционен модел съдържа повечето от правните инструменти, гарантиращи независимостта на съдебната власт: стабилна конституция, конституционен преглед, независими органи, които управляват системата, независим бюджет, фиксирани мандати и много други.

Въпреки всички тези правни гаранции, обаче, съдебната система е неефективна при справянето с някои от основните проблеми на страната – най -вече със случаите на корупция по високите етажи на властта. Санкциите за тежка корупция по глобания закон Магнитски през 2021 г. , наложени от САЩ срещу високопоставения български политик Делян Пеевски и други държавни служители само потвърдиха това, което беше добре известно както на българската общественост, така и на международните партньори на страната: прокуратурата в БГ не преследва корупцията по високите етажи. Например, прокуратурата системно е отказвала да разследва Делян Пеевски въпреки многобройни сигнали за различни случаи на корупция, в които той вероятно е замесен.

Докладите, изготвени от водещ български тинк танк в сферата на борбата с корупцията, също свидетелстват за ниската ефективност при преследването на корупция на високо равнище от страна на Специализираната прокуратура (създадена през 2012 г. за преследване на корупция на високо равнище), както и от Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобино имущество (КПКОНПИ), създадена през 2018 г. на мястото на множеството съществуващи дотогава анти-корупционни органи, овластена с широки правомощия и щедро финансиране. Постиженията на Комисията до момента са слаби: макар и с широки прерогативи, допълнително засилени в края на 2018 г. (сега дори оправдателната присъда от съда не спира отнемането от КПКОНПИ на „незаконни“ активи), някои от водещите му дела бяха отменени в съда (като нарушаващи законодателството на ЕС). Други повдигат сериозни опасения, че са политически мотивирани и в крайна сметка също паднаха в съда. Скандал с нередности около активи на директора на КПКОНПИ доведе до оставката му, което допълнително подкопа авторитета на този

антикорупционен орган.

Особено показателно за състоянието на върховенството на правото в страната е, че прокуратурата, както и някои регулаторни органи и агенции със значителни правомощия – в допълнение към КПКОНПИ това са Комисията за защита на конкуренцията и Комисията за финансов надзор – не рядко биват използвани като оръжие за наказване на бизнесмени и други лица, които не са приятелски настроени към правителството или са изпаднали в немилост, вместо да се насочват към борба с корупция и злоупотребите на високо равнище и по този начин да защитават обществения интерес. Декларацията на Председателя на Върховния касационен съд Лозан Панов, постоянно атакуван от главния прокурор заради критиките му срещу прокуратурата, че прокуратурата при настоящия си лидер Иван Гешев е превърната в „бухалка срещу врагове и чадър над приятели“ не предизвика скандал, тъй като изразяваше широко разпространена обществена нагласа. Всъщност, както вече беше споменато, антиправителствените протести през 2020 г. изрично поискаха оставката на главния прокурор Иван Гешев именно поради това широко разпространено мнение за действията на прокуратурата под негово ръководство.

Поради всичко това остава загадка защо силните институционални гаранции за защита на съдебната система от политически натиск, включително и щедрото ѝ финансово обезпечаване, както и силните правомощия, предоставени на антикорупционните органи, не доведоха до независимост на практика и до по-добро представяне.

Когато обясняваме слабото функциониране на съдебната система не бива да пропускаме да посочим сериозният натиск върху нея от страна на политическите играчи – въпреки всички правни и институционални гаранции срещу него. През 90 -те години този натиск бе упражняван от силни идеологически партии, а от началото на 2000 -те – от по -разнообразна група актьори, включително от популистки политици, жълтата преса и дори някои бизнеси. Този натиск често води до популистки политики, рекламирани като засилване на борбата с корупцията и организираната престъпност, но те често се свеждат до атака срещу политически опонентr или неудобна медийна група. Правителствата започнаха да изискват „резултати“ от съдебната власт, включително все по-тежки присъди, повече разследвания, и т.н. Парадоксално е, но на този фон продължаващият мониторинг от страна на Европейската комисия понякога помага за увеличаване на натиска, идващ от политиците. Така някои ключови фигури от управляващото мнозинство, но и от прокуратурата, често критикуват съдебната власт (някои от съдилищата и в частност председателя на Върховния касационен съд Лозан Панов) и ги обвиняват в неефективност.

При такива обстоятелства съдебната власт имаше два възможни хода. Първият беше да се поддаде на популярните политически искания, което обаче поражда опасения относно независимостта на съдебната власт и безпристрастността на магистратите. Настоящият главен прокурор Иван Гешев например открито се зарече да превърне прокуратурата в инструмент на „божествената“ справедливост. През първите си месеци на поста той беше впечатляващо активен, откривайки множество производства срещу така наречените „олигарси“ и обещавайки „да преразгледа целия процес на преход“ и най-вече приватизацията на държавни активи от 90-те и началото на новия век. Тези дейности, които по онова време наистина бяха популярни сред хората, повдигат много сериозни въпроси, свързани с върховенството на закона – избирателно преследване и нарушаване на давността за дела, случили се преди повече от 20 години. Днес прокуратурата е изоставила всички подобни дела или те са паднали в съда. Втората възможна стратегия за съдебната система е открито да се противопостави на натиска и да влезе в пряк конфликт с политическия елит и таблоидната преса, като по този начин рискува допълнителен спад на общото доверие в съдебната система. Липсата на доверие в институция – а българската съдебна система като цяло не се радва на голямо доверие – подкопава нейния авторитет и повдига въпроси относно способността ѝ да работи ефективно.

Съдебната власт и магистратите са били изправени пред тази неприятна дилема по различни начини през изминалите годините. Имаше моменти, в които съдебната власт, заедно с гражданското общество, се защитаваше активно от политическа намеса. В настоящия момент обаче изглежда, че въпреки институционалната си изолация, ръководните органи и лицата на съдебната власт (с много малки изключения) са заели много проправителствена или поне отстъпчива позиция по отношение на управляващото мнозинство. Това може да се обясни с начина, по който се назначават членовете на Висшия съдебен съвет – ръководния орган на съдебната власт. Избраната от парламента квота във ВСС изисква 2/3 одобрение на мнозинството и за да се постигне това, често се изисква подкрепата на партията “балансьор” ДПС. Подкрепа от ДПС – партията представляваща етническите турци в България, е била от решаващо значение за оцеляването на редица правителства в България както по време на прехода, така и след присъединяването на страната към ЕС. Това е така дори когато ДПС формално не е била част от управлението: тя беше част от коалиционни правителства само в периода 2001г. -2009г. и 2013г.-2014 г.- в кабинета на бившия цар и на социалистическата партия. Дори и извън властта, обаче, правителствата се съобразяват и често гласуват заедно с нея, което кара анализатори да питат кой всъщност управлява страната.

Тъй като подкрепата на ДПС е от решаващо значение за назначаването на много ключови фигури в съдебната система, както и в регулаторните органи, критично важни за функционирането на пазара и на цялата държава, влиянието на тази партия допълнително се засили след въвеждане на изискванията за свръхмнозинство, които целяха да ограничат политическото влияние върху магистратите на правителството и мнозинството в парламента, но всъщност постигнаха засилване на политическия натиск над тях. Това позволи на ДПС да играе централна роля при внимателния подбор и назначаването за висши магистрати и ръководители на регулатори на хора, които биха били готови да си сътрудничат с влиятелни политици и приятелски настроени към правителството бизнесмени. Чрез този механизъм за назначаване е постигнато постепенното овладяване на съдебната власт – и оттук „превземането“ на държавата. Така например, за Делян Пеевски, бивш депутат от ДПС, мощен бизнесмен и медиен магнат, се смята че е бил посредник в много сделки, свързани с назначаването на високопоставени магистрати – членове на ВСС, ръководители на Върховните съдилища и прокуратурата – чрез които се осъществява контрола върху съдебната система. Създадената от г-н Пеевски медийна империя допълнително опрости този процес – проблем, отдавна отбелязан от партньорите на страната, включително и от Европейската комисия. Медиите му се използват за търговия с влияние, за подкрепа на спорни фигури и най-важното – са централното средство за дискредитиране на техните опоненти и заглушаване на критични към правителството (и техните бизнес и политически приятели) гласове. През 2021 г. Министерството на финансите на САЩ, като санкционира Пеевски по глобалния закон Магнитски, потвърди това, което българите знаеха през цялото време – че г-н Пеевски е основен властови брокер, централно звено, през което се разпространява корупцията в България. И въпреки че след 2001 г. страната беше залята от поредица от популисти, избрани със заявките за връщане на морала в политиката, възстановяване върховенството на правото и ефективна борба с корупцията – корупцията се задълбочава, за да стане ендемична.

Така например, през 2013 г. г-н Пеевски – за всеобщ шок – бе назначен за ръководител на Държавната агенция за национална сигурност, основният антикорупционен орган на страната по това време. Това предизвика масови антиправителствени протести, които продължиха една година.

През лятото на 2014 г. Корпоративна търговска банка, известна като „банката на властта“, фалира след масово теглене на активи, провокирано от слухове за вражда между нейния собственик и г-н Пеевски, както и от атаката на прокуратурата срещу собственика Цветан Василев и нахлуването ѝ в офисите на банката. Г-н Пеевски беше

близък с г-н Василев – използваше политическите и бизнес връзките на последния, за да се утвърди като властови брокер и да стане мощен бизнесмен, но се обърна срещу своя покровител, когато КТБ стана пасив. Прокуратурата повдигна обвинения срещу собственика на банката за престъпни сделки, но въпреки близките връзки на г-н Пеевски с Василев и КТБ, прокуратурата така и не само не повдигна обвинения срещу него, но дори и не го разпита. Вместо това медийната империя на г-н Пеевски предостави цялата си подкрепа на прокуратурата, включително даде широка платформа за стартиране на клеветнически кампании срещу нейните критици. Дейностите на прокуратурата често започнаха да се насочват към опозиционни фигури и по този начин тази част от съдебната власт започна да се подчинява на интересите на управляващите и така започна да спира да бъде коректив на управлението. Подчиняването на дневния ред и интереси на правителството са най-видими в работата на ВСС и прокуратурата. От тях политическото влияние започва да прониква в цялата съдебна система. Тревожен знак в това отношение е, че независими асоциации като Съюза на съдиите са подложени на значителен политически натиск и постоянни медийни атаки в жълтата преса. По този начин, въпреки че няма явна и формална политизация на българските магистрати (те не могат да бъдат членове на политически партии), съдебната система все пак е подвластна на партийната политика на страната. В резултат на всички тези събития експерти все по-често определят България като „пленена държава“.

В обобщение, въпреки напредъка постигнат в защитата на независимостта на съдебната власт, на практика все още остава да бъдат решени сериозни проблеми. Решаването им не е въпрос на законодателна промяна, а изискват промяна във формалните и неформалните практики в съдебната система, особено по отношение на кадровата политика и оценката на индивидуалното представяне на съдиите и прокурорите. Магистратите трябва да продължат да изграждат култура и етика на независимост, която да се прилага за всички и да не се влияе от политически пристрастия.

Въпросът за съдебната отчетност излезе на преден план в дискусиите относно съдебната реформа. Широко разпространено е схващането, че формалната изолация на съдебната власт спрямо политическите лостове на влияние, всъщност я е направила професионално безотчетна и неотговорна пред обществото. Това важи особено за българската прокуратура – неслучайно слабото й представяне остава във фокуса на интензивни обществени дебати. Вярно е, че прокурорите в България са обвързани само от закона и не могат да получават инструкции от изпълнителната или друга власт – те се ползват с конституционни и законови гаранции срещу подобна

намеса. Прокуратурата обаче е организирана йерархично и вътрешната автономия на прокурорите е доста ограничена. Главният прокурор е на върха на властовата пирамида в прокуратурата и макар формално да има право само на „методическо ръководство“ относно работата на прокурорите, практически няма начини да бъде ограничи намесата му в конкретни дела. По същество сегашното устройство позволява на Главния прокурор да има достатъчен контрол върху конкретната работа на прокурорите, но в същото време той не носи никаква отговорност за всеки отделен случай. Това създава достатъчно възможности за злоупотреба с власт от този най-могъщ властови център в държавата. Не случайно първият главен прокурор в България след приемането на Конституцията от 1991 г. (която предоставя на прокуратурата тези широки правомощия) г-н Иван Татарчев откровено заяви: „Над мен е само Господ!“ .

Липсата на отчетност и ефективни механизми за контрол над тази най-мощна служба отдавна са признати за централни проблеми с върховенството на закона в България, многократно подчертавани в критични доклади на Венецианската комисия, Европейската комисия, Европейския парламент и др.

Въвеждането на ефективни механизми за отчетност на съдебната власт, конкретно по отношение на прокуратурата, както и назначаването на членове на ВСС, готови да прилагат по-добри кадрови политики, са основни задачи за подобряване на правовата държава в България. Дали ще има политическа воля за това предстои да видим. На фона на голямото обществено търсене за повече върховенство на правото в страната, неуспехът да бъдат въведени и приложени необходимите реформи би довел до по –нататъшното изчерпване на доверието на българите в техните политически партии и другите ключови структури на представителната демокрация. Това би задълбочило кризата на управлението и допълнително би влошила качеството на демокрацията в страната.

* *Photo: Bulgarian protests next to the Party House, the office house of the National Assembly (Sofia, Bulgaria), 2020, author: Cheep. Source: Wikimedia Commons (CC BY-SA 4.0).*