

7. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Поредица събития, случили се през 2015 – 2016 г., показват, че **между политици и магистрати съществуват множество съмнителни обвързаности**. Липсата на разследване и наказателно преследване на станали обществено достояние случаи с участието на високопоставени магистрати и на случаи, пораждащи съмнение за политическа намеса, поставят под въпрос независимостта на съдебната власт и създават впечатление, че тя се използва за защита на незаконни интереси. Без последствия останаха публичните изказвания на високопоставени съдии за наличието на корупционно влияние върху съдебната власт от страна на политически и олигархични кръгове. Един от последните такива случаи, също останал без последици, е изявлението на група съдии, според които системата за случайно разпределение на делата се манипулира и използва за корупционни цели. В същото време, продължаващото разкриване на скандални случаи с участието на магистрати допълнително дискредитираха съдебната власт. Провалените или предизвестени назначения на магистрати на ръководни длъжности показват, че съдебната власт е подложена на външен натиск, а освен това определени кръгове от високопоставени магистрати предпочитат обслужването на политически интереси пред безпристрастното правораздаване. Подобна среда, която се съхрани и след разделянето на Висшия съдебен съвет (ВСС) на съдийска и прокурорска колегия, улеснява завладяването на съдебната власт.

Запази се практиката да се приемат стратегически документи без особена практическа стойност, основно с цел да се симулира някаква дейност, която да бъде отчетена по време на задаващите се проверки на външни механизми за оценки и мониторинг (като Доклада на Европейската комисия за борба с корупцията, докладите по Механизма за сътрудничество и проверка и др.). Така, успоредно с актуализирането през 2015 г. на антикорупционната стратегия, беше приета и стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт, определяща целите и мерките за следващите седем години. За изпълнение на стратегията през 2016 г. беше приета и пътна карта, като за първите мерки бяха осигурени и необходимите средства в рамките на оперативните програми, финансирани основно от ЕС. Въпреки заявените цели (като гарантиране на независимостта на съда и останалите органи на съдебната власт, подобряване на юридическото образование, намаляване на натовареността на магистратите и отделните звена в съдебната власт, дисциплинарни производства, гарантиране на върховенството на закона, защита на правата на човека, достъп до правосъдие и хуманност на правораздаването, изграждане на доверие в съдебната власт и т.н.) стратегията не съдържа работещи механизми и процедури. Нещо повече, самата стратегия беше приета от парламента в края на януари 2015 г. в орязан и по-неефективен вариант.

Конституционните промени относно съдебната власт, приети в по-ограничен вид в сравнение с първоначално внесените предложения, нямат потенциала да доведат до съществена промяна.

Парламентарните назначения във Висшия съдебен съвет вече ще се гласуват с мнозинство от две-трети, което създава рискове от изпадане в патова ситуация. Съветът беше разделен на съдийска и прокурорска колегия. В съдийската колегия обаче членовете, избрани от съдии, нямат мнозинство спрямо тези, избрани от парламента, което не гарантира независимостта на съда. В прокурорската колегия пък членовете от политическата квота останаха равни по брой на тези, избрани от прокурорите, което съхрани решаващото значение на гласа на главния прокурор и запази неограничените му правомощия. Така конституционните промени, в частта им относно разделянето на ВСС и състава на двете колегии, не осигуряват необходимата отчетност на прокуратурата. При новите правила прокурорската колегия е доминирана от прокурори. Това, в комбинация с централизираната и йерархична структура на прокуратурата, запазила се въпреки основателните и често повтаряни критики, още повече ще засили правомощията на главния прокурор без адекватни гаранции срещу възможни злоупотреби.

Въпреки конституционните промени, съставът на ВСС и правилата за избор на неговите членове не бяха променени. Нежеланието да се предприемат по-сериозни промени в конституционния модел на съдебната власт отново беше оправдано с решението на Конституционния съд, че подобни промени могат да бъдат направени само от Велико народно събрание. Този модел вече доказва своята неефективност, позволявайки във ВСС да се формират стабилни политически мнозинства, чрез които лесно се приемат ключови решения. Този проблем стана очевиден от поредица спорни решения, приети от ВСС, в това число освобождаването на предишния представяващ ВСС, предложено, обсъдено и гласувано в рамките на 24 часа без каквито и да било мотиви по същество. Има различни предложения за промяна в тази насока – от намаляване броя на членовете на ВСС, избирани от парламента, до премахване на членството по право на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища.

Премахването на разпоредбата за тайното гласуване изведе на преден план явното гласуване, като материята ще бъде уредена по-подробно при предстоящите изменения на *Закона за съдебната власт*. Предоставени бяха и нови правомощия на съдебния инспекторат във връзка с почтеността, конфликта на интереси и проверките на имущественото състояние на магистратите.

Проблемите вътре в системата на съдебната власт са основен фактор и за незадоволителните резултати от **наказателното преследване** на корупцията. Сред тези проблеми са съществуването на натрупвани с години нерешени въпроси относно управлението на съдебната власт, включително практиките при назначаване, кариерно развитие, избор на административни ръководители на съдилищата и проку-

ратурите, атестациите, дисциплинарните производства и т.н. През 2015 г. ВСС гласува поредица дискуссионни решения и решения под очевидно външно въздействие (избирането на ръководители на ключови съдилища като Върховния касационен съд, Софийския апелативен съд и др.). Дисциплинарната практика на Съвета продължи да бъде крайно избирателна и в повечето случаи реакционна, като най-тежките дисциплинарни наказания бяха наложени в резултат на обществен натиск.

ВСС продължи да изпълнява собствената си *Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система*, приета през 2013 г. Нейното изпълнение се основава на годишни планове за действие, приемани от Съвета, които посочват необходимите мерки и сроковете за тяхното осъществяване. Досега обаче не е направена оценка на резултатите от предприетите мерки. В докладите за изпълнението на плановете за действие ВСС отчита единствено дали съответните мерки са били изпълнени без да дава оценка доколко те на практика допринасят за постигането на заложените в стратегията цели.

С последните изменения на *Закона за съдебната власт* беше ограничена ролята на ВСС в областта на превенцията на корупцията, като правомощията му в тази насока бяха прехвърлени на Инспектората на Съвета. В резултат на това, постоянната комисия на ВСС за професионална етика и превенция на корупцията няма повече да се занимава с въпроси, свързани с корупцията, за което обаче тя вече разви определен капацитет. Същевременно, няма предвиден механизъм за прехвърляне на този капацитет, включително на служители, към Инспектората, което поставя под въпрос бъдещето на постигнатите досега резултати.

Въпреки формалната си независимост от останалите власти, ВСС не реагира адекватно на политическия натиск от парламента и изпълнителната власт. Поредица от събития, като допускането на министър-председателя на заседание на Съвета без да бъде поканен по съответната процедура и неспособността да се изрази ясна позиция по призивите за оставка, отправени от две от управляващите партии в парламента, създават впечатление, че ВСС не може да се противопостави на политическата намеса в работата си.

Недостатъчната отчетност на прокуратурата отново остана встрани от реформите. Парламентът пропусна възможността да започне активно да наблюдава работата на прокуратурата. В началото на дебатите по промените в *Конституцията* беше предложено на парламента да се предостави правото да изисква специални доклади от главния прокурор по конкретни въпроси от областта на наказателната политика и превенцията и противодействието на престъпността. В хода на дебатите обаче, това предложение беше ограничено до правото на самия главен прокурор да решава дали и кога да представя такива доклади.

Допълнителното отчитане на главния прокурор пред парламента, което е минимална гаранция за отчетността на прокуратурата, не стана

задължително. Парламентът не разполага с ефективен механизъм за наблюдение на дейността на прокуратурата и не прилага своевременно дори съществуващите механизми. Преди конституционните промени парламентът можеше само да обсъди годишния доклад на главния прокурор и да го приеме с решение. Тази процедура, въпреки че оцеля при промените, е доказала своята неефективност. Парламентът започна да бави обсъждането и приемането на доклада, което пък даде основание на прокуратурата да отлага неговото публикуване.

Затова ролята и отговорността на парламента трябва да бъдат засилени, като на парламента се даде правомощието да определя минималното съдържание и структура на доклада и да го връща за допълнителна информация, ако не отговаря на тези изисквания.

Каре 7. Липса на отчетност и недостатъчна ефективност на прокуратурата

Липсата на адекватни механизми за външен контрол върху работата на прокуратурата и неефективните механизми за вътрешен контрол правят институцията практически безконтролна. В същото време броят на случаите, в които гражданите успяват да осъдят прокуратурата и да получат обезщетение остава значителен. През 2015 г. техният брой е 308, като прокуратурата е била осъдена да изплати обезщетения в размер на 2 495 245 лв.

Остават незадоволителни и резултатите от работата на прокуратурата за противодействие на корупционната престъпност, особено на корупцията по високите етажи на властта.

В *Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.* се признава, че „въпреки известното нарастване на броя на образуваните дела и на внесените в съда прокурорски актове спрямо 2014 г., общият брой на делата за подкуп остава малък, и то за неособено тежки престъпления“. Според публикуваните данни, както и през предходните отчетни периоди, 60,6 % от всички досъдебни производства за подкуп са образувани за дребни случаи на активен подкуп, голяма част от които са опити за прикриване на нарушения по *Закона за движение по пътищата*.

Данните показват ниска разкриваемост на общите стопански престъпления по чл. 219 и чл. 220 НК и на престъпленията по служба по чл. 282 НК (12 осъдени и 13 оправдани), въпреки че при тези престъпления има съществен корупционен елемент.

През 2015 г. общо 153 дела за корупционни престъпления от **особен обществен интерес** са били наблюдавани от проку-

ратурата, като 13 досъдебни производства са били внесени в съда и две лица са били осъдени с влязла в сила присъда. Най-голям дял (33,2 % или 95 дела) от всички 286 дела от особен обществен интерес, върнати от съда, са тези за корупционни престъпления, което е повече в сравнение с 2014 г. (27,8 % или 82 дела). Това показва, че слабостите при разследването на тези престъпления не са преодоленни.

Няма напредък нито в посочените области, нито в противодействието на корупционната престъпност като цяло.

С цел разследване на корупционни деяния на служители, заемщи висши държавни и други длъжности, на 24 март 2015 г. със споразумение между прокуратурата, МВР и Държавна агенция „Национална сигурност“ беше създадено Специализирано междуведомствено звено за разследване на корупция и бяха утвърдени вътрешни правила за организацията и дейността му. Към края на октомври 2015 г. от звеното са повдигнати обвинения срещу 12 магистрати (осем съдии, трима прокурори и един следовател), седем от тях – административни ръководители. Възложени са 161 проверки по жалби и сигнали за престъпления, извършени от магистрати, от които са приключени 88. На съд са предадени осем магистрати (шестима съдии, от които четирима административни ръководители; един прокурор – административен ръководител, и един следовател). Срещу лица, заемщи висши държавни длъжности, се водят 10 досъдебни производства, по които са обвинени 11 души.

Източник: Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г. (публикуван на 10 май 2016 г., <http://www.prb.bg/bg/news/aktualno/godishen-doklad-za-2015-g/>); Отчет по Плана за действие за 2015 г. за изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от януари 2015 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка (приет от правителството на 10 март 2016 г.).

Отдавна установените проблеми в работата на прокуратурата **на досъдебната фаза** са една от причините, възпрепятстващи успешното противодействие на завладяването на държавата и корупцията по високите етажи на властта. Поредица знакови дела със сериозен политически ефект бяха демонстративно започнати, но нито едно от тях не завърши с присъда за високопоставен политик или държавен служител. Сред тях са делото за откритите в печатница хиляди бюлетини, за които се предполагаше, че са отпечатани в нарушение на закона, делото срещу вече бившия председател на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (при което в хода на производството беше откраднато най-важното веществено доказателство), делото срещу бившия заместник-председател на парламента, няколко дела срещу бившия министър на вътрешните работи и др. Липсата на резултати по нито едно от тези дела засили

подозренията за политическото влияние на главния прокурор (без гаранции за отчетност и баланс на правомощията), с което се възпрепятства нормалното функциониране не само на съдебната власт, но и на цялата политическа система. От една страна, сегашното положение (неограничени правомощия и недосегаемост) на главния прокурор е в интерес на политиците, които по един или друг начин са се дискредитирали. За собствената си „реабилитация“ те имат нужда от тесни връзки с магистратите и се стремят да си ги осигурят дори с цената на натиск и влияние. От друга страна, много магистрати се нуждаят от политически протекции за успешна кариера, развитие и „защита“ срещу търсене на отговорност.

Силно централизираната и йерархична структура на прокуратурата и неограничените правомощия на главния прокурор при липсата на ефективни механизми за отчетност в продължение на мандат от седем години се нуждае от промяна. Първите стъпки в посока ограничаване на възможностите на главния прокурор да оказва натиск върху отделни магистрати и политици и да обслужва партийни политически интереси могат да бъдат: намаляване на мандата на главния прокурор от седем на пет години и въвеждане на периодична оценка на неговата и на прокуратурата работа; въвеждане на правила, ограничаващи правомощието на прокуратурата да извършва т.нар. „предварителни проверки“ по отношение на лица, за които има данни, че са извършили престъпление (тези предварителни проверки не са част от наказателния процес и лицата, по отношение на които се извършват нямат процесуални права на защита в производството; в същото време те представляват много силен инструмент, с който всеки прокурор може сериозно да накърни обществения авторитет на едно лице или да възпрепятства работата на една институция); укрепване на капацитета на специализираното звено за борба с корупцията, финансовите и данъчните измами и контрабандата, понастоящем ръководено от главния прокурор, и разширяване на неговите правомощия за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта; звеното следва да се ръководи от прокурор с ранг на заместник на главния прокурор или от специален прокурор, избран от пленума на ВСС по правилата и процедурите за избор на главен прокурор.

Алтернативно, възможно е и създаването на независим орган за наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. То може да се ръководи от прокурор с ранг на заместник на главния прокурор, избран от ВСС по предложение на министъра на правосъдието, със самостоятелен мандат (който да не съвпада с мандата на главния прокурор) и не непосредствено подчинен на главния прокурор. Ръководителят на този орган, в сътрудничество с министъра на правосъдието и със съдействието на европейски експерти, следва да избере и предложи членовете на своя екип, които да бъдат назначени от ВСС.

Друга, по-нетрадиционна, възможност е **въвеждането на съдебен контрол върху по-широк кръг прокурорски актове**: например, всеки акт, с който се прекратява производството, независимо дали е

обжалван от заинтересованото лице; възможност за всяко лице, което е подало жалба, но е получило отказ за образуване на досъдебно производство, да обжалва отказа пред съд (а не само пред по-горестоящия прокурор). Това ще доведе до по-голяма натовареност на съдилищата, но ще гарантира осъществяването на независим контрол. Това е крайна мярка, която трудно би намерила приложение при сегашната конституционна рамка. В дългосрочен план обаче тя може да бъде използвана, ако останалите мерки не доведат до очакваните резултати и съществуващите проблеми не бъдат разрешени.

За преодоляване на сериозните слабости в управлението и функционирането на съдебната власт, в това число безотчетната власт на главния прокурор, и за противодействие на незаконното ѝ завладяване от политически интереси са необходими по-сериозни и последователни конституционни и законодателни промени.

