

Реформи напосоки

Даниел Смилов, Програмен директор, ЦЛС

Конституционната реформа в България страда от един хроничен недостатък – липсата на ясно дефинирана цел. Политическият консенсус, доколкото той съществува, се изчерпва с твърдението, че определени промени трябва да бъдат направени, за да убедим Европейския съюз в решимостта си да изпълним условията за членство още през 2007 г. От прагматична гледна точка, редно е да се каже, че наистина Европейската комисия би била разочарована, ако парламентът не промени Конституцията в следващите няколко месеца. Затова в крайна сметка е оправдано приемането на предложените в края на миналата година промени, касаещи най-вече депутатските и магистратските имунитети, както и процедурата за „импийчмънт“ на главния прокурор и председателите на върховните съдилища. Тези чисто прагматични калкулации обаче в никакъв случай не означават, че конституционната реформа следва някаква стратегия или пък че зад нея стои някаква систематична визия за българската конституционна уредба. Напротив, впечатлението е, че действаме хаотично, напосоки – резултатите от такива действия едва ли ще доведат до някакъв значим резултат в дългосрочен план. Дано поне помогнат по отношение на присъединяването ни към ЕС.

Съдебната система като опитен заек

Българската съдебна система е прекрасен пример за ефектите от институционални експерименти, които преследват тясно партизански или бюрократични цели и нехаят за интересите на гражданите. В началото на прехода, социалистическото мнозинство във Великото народно събрание заложи в Конституцията висока степен на независимост на магистратите – съдии, прокурори, следователи – надявайки се по този начин да избегне политически мотивирани преследвания. 90-те години на миналия век бяха белязани от опитите на различни правителства и политически мнозинства да наложат своята воля на съдебната власт. В много случаи тези опити успяваха (най-вече след подмяна на членовете на Висшия съдебен съвет), макар че имаше и моменти на ожесточена магистратска съпротива чрез Конституционния съд, който поне по времето на Виденов успя да защити съдебната независимост.

През 2001 г. започна един процес на отслабване на партийната система в страната. Липсата на хомогенни, дисциплинирани политически мнозинства позволи на независимата съдебна власт да максимализира ефекта от своите правомощия. За съжаление, в много случаи тези правомощия се използват за защитата на тясно разбрани институционални интереси, а понякога преследваха и скрити политически цели. В този смисъл, независимостта на магистратите стана проблем и започнаха да се предлагат идеи за ограничаването ѝ чрез реполитизация на някои постове, като този на главния прокурор, например. Уплашена от тези радикални идеи, съдебната система реагира като ужилена чрез КС и наложи де факто забрана на всякакви радикални реформи.

Като добавим фактора Европейски съюз, получаваме представа за пътя ни до днешната ситуация, в която се готвим да приемем конституционни промени, като предварително знаем, че резултатите няма да са значими.

Лозунги, клишета и метафори

Въпросът със съдебната реформа толкова се е политизирал, че човек или трябва да е за „статуквото“ или да е за „радикални реформи“, предвиждащи като минимум реполитизирането на главния прокурор, чрез прехвърлянето на подопечната му институция в изпълнителната власт. И двете страни на така очертаната опозиция обаче всъщност са превърнали в лозунги клиширани метафори, изпразнени от смисъл. „Статуквото“ развява „независимостта“ на магистратите, като е особено ревниво към всяка намеса на политическите клонове на властта в регулирането на съдебната власт. Основен говорител на статуквото в момента е КС, който чрез редица свои доктрини защитава съществуващия баланс на властите, като изисква почти за всяка промяна на този баланс свикването на Велико народно събрание.

Противниците на статуквото от своя страна, чиито основни говорители са се сменяли през годините, са превърнали в политически лозунг тезата за „политическа отговорност“ на прокуратурата (а донякъде и на съдебната власт като цяло), като универсално средство за подобряване на нейната работа и ограничаване на възможностите за злоупотреба с власт.

Тъй като за вредата от абсолютизиране на „съдебната независимост“ вече е писано много, тук ще се спра най-вече върху вредата от втория мит за „политически отговорна“ прокуратура. Проблемът с тази идея е, че в нашите конституционни дебати изобщо не става ясно *за какво* точно прокуратурата трябва да отговаря пред политическите власти – било то правителството или парламента.

Първо, абсолютно ясно е, че прокуратурата има нужда от голяма доза оперативна самостоятелност при разглеждането на отделните дела. Би било недопустимо ако политически фигури могат да се наместват във всяко едно досъдебно производство и да определят неговия развой. Това важи особено при разследване на лица, свързани с правителството или политическото мнозинство – очевидно е, че не можем да конституционализираме печално известния у нас „политически чадър“. В държави като САЩ, например, където прокуратурата е в изпълнителната власт, за да се избегне този проблем е въведена институцията „независим прокурор“, който се назначава по специален начин и разследва определени дела (най-вече срещу действащи политици, както в случая с аферата Люински). Какво би било решението на този проблем у нас не е било предмет на сериозно обсъждане.

Второ, нека допуснем, че прокуратурата не е отговорна политически за отделни дела, а за формулирането на държавната политика в борбата с престъпността. Тук също се натъкваме на редица неизяснени въпроси. Да започнем с разделението на правомощия между министъра на вътрешните работи, министър-председателя, главния прокурор и министъра на правосъдието. Какви ще са задачите на всяко едно от тези действащи лица във формулирането на държавната политика? Очевидно, не може главният прокурор да е отговорен за всичко. Към това кълбо от проблеми, трябва да прибавим и един, който е с особена тежест. По сегашната ни правна доктрина прокуратурата изобщо не може да „формулира политика“, а просто следва закона, преследвайки *всяко* престъпление. Това е известната теза за липса на прокурорска дискреция. Докато тази доктрина

съществува, ще остане дълбоко неясно по какъв начин прокуратурата изобщо може да формира държавна политика.

Трето, нека да допуснем, че прокуратурата е политически отговорна не за формулирането, а за изпълнението на стратегията за борбата с престъпността. Тук се натъкваме на един кръг от наистина куриозни проблеми, които също не са станали обект на обществена дискусия. За начало, редно е да се каже, че никой не е формулирал критерии и индикатори за успех в борбата с престъпността. Индикаторите, които самата прокуратура използва, като брой обвинителни актове, брой проверки, брой присъди, и т.н., растат ежегодно. При политическа отговорност на прокуратурата същите индикатори ли ще се използват? Ако не, кой ще формулира новите индикатори – ВСС, правителството, министъра на правосъдието, парламента? Към всичко това трябва да се прибави и проблемът за липсата на системна статистическа информация за хода на отделните дела и производства. На базата на съществуващата съдебна статистика, например, в момента не може да бъде изчислена точната продължителност на отделните типове дела, както и продължителността на тяхната досъдебна фаза. Без такава информация е невъзможно да се каже дали е ефективна или не дейността на прокуратурата (а и съдебната система като цяло).

Да обобщим, без да е ясно *за какво* ще отговаря прокуратурата и *как* ще се оценяват нейните действия, всяка идея за „политическа отговорност“ е безсмислена и дори опасна. Липсата на сериозно обсъждане на този широк кръг от въпроси у нас говори, че „политическата отговорност“ на прокуратурата се използва най-вече като конюнктурен политически лозунг без да се влиза в дълбочината на проблема.

Каква е целта, все пак?

За да е смислена конституционната реформа, тя трябва да има ясно формулирана цел, а не общи приказки за подобряване на ефикасността и пр. Въвеждането на „политическа отговорност“ или „независимост“ не са цели, а са институционални средства за постигане на определени цели, които остават и сега неизяснени. В тази конституционна суматоха като че ли следваме управленски модели от времената на Степан Разин и Емилян Пугачов, според които периодичното отсичане на главите на назначените губернатори подобрява ефикасността на администрацията. Стременията и надеждите по отношение на въвеждането на института „импийчмънт“ за висшите магистрати са доста сходни – символично отсичане на главата, като гаранция за ефективност. Тъжно е, че в 21 век можем да предложим само тази идея.

Това, което е абсолютно наложително, е започването на конституционния дебат от съвсем друга начална точка – не каква институция да въведем, а какво искаме да постигнем. Първо, трябва да отговорим ясно на въпроса кой за какво ще отговаря в конституционния модел – кой ще формулира политиката за борба с престъпността, кой ще я изпълнява и кой ще оценява постигнатото. Второ, какви са критериите за успешна политика в тази област – дали по-къси процедури, дали повече присъди, или пък повече присъди за лица, ползващи скъпи адвокати, и т.н? Трето, как ще се събира и анализира информацията за действието на системата, за да е възможно следенето на ключови индикатори. Скачайки направо върху големите институционални модели и решения – било то „независимост“ или

„политическа отговорност” - без да формулираме ясно конкретните си цели, приличаме на дете, което експериментира с чук: всеки проблем в съдебната система започва да прилича на пирон.