

РЕФОРМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ В БЪЛГАРИЯ – ТРУДНОТО НАМИРАНЕ НА БАЛАНСА МЕЖДУ ПРАВОМОЩИЯ И ОТГОВОРНОСТИ

*Йонко Грозев*⁴⁵

Българската Конституция регламентира в голяма степен структурата на институциите, имащи правомощия по отношение на наказателното правораздаване, създавайки три отделни институции, които имат правомощия в разследването, повдигането на обвинение и внасянето му в съда. Това са полицията, следствието и прокуратурата. Българската съдебна система има тази уникална особеност, че следствието, прокуратурата и съдът са подчинени на един управленски орган, който е Висшият съдебен съвет. Тази структура в съответствие с българската Конституция и законодателството, анализирано по-надолу, беше създадена в началото на 90-те години (през 1991 г.) с идеята, че по този начин ще бъде постигнато независимо и безпристрастно правораздаване, издигайки една абсолютна стена между органите на правораздаването и другите, политически оцветени, органи на държавна власт – изпълнителната власт и парламента.

Резултатът е, че бяха създадени няколко автономни бюрокрации, които са в голяма степен самоуправляващи се и това е един от основните проблеми, които трябва да бъдат решени. Има много и различни виждания за това до каква степен този автономен характер на тези различни бюрокрации е в основата на проблемите и необходимостта от реформа, но във всички изложения по тази тема неизбежно се разглежда този въпрос.

През годините бяха извършвани много промени в Наказателно-процесуалния кодекс, като промените в голяма степен бяха водени от желание да бъдат гарантирани по-добре основните права на заподозрените и подсъдимите чрез придвижване на процеса в посока на една по-голяма състезателност, променяйки предходната традиция на поставяне на тежестта в наказателния процес върху предварителното производство.

Други елементи на промените бяха ограничаване на правомощията на прокуратурата при вземане на мерки, ограничаване на основни права. Част от тези промени бяха направени вследствие на решения на Европейския съд по правата на човека. Бяха въведени и редица процедурни изисквания, срокове, съдебен контрол, целящи постигане на по-голяма ефективност в наказателното производство.

Парадоксално, но резултатите в някои случаи бяха обратни, което отново поставя въпроса къде се виждат проблемите в момента и защо реформата на наказателното производство е толкова важна тема, както от гледна точка на присъединяването към Европейския съюз, така и от гледна точка на вътрешния политически дневен ред.

⁴⁵ Йонко Грозев е адвокат и ръководител на Правната програма на Български хелзински комитет. Завършил е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и притежава магистърска степен по право от Харвардския университет. Специализирал е в областта на международната защита на правата на човека. Водил е редица дела пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Има публикации и статии по проблемите на правата на човека, свободата на словото, медиите, международните отношения и др.

Основните оплаквания и коментари на наблюдателите са, че системата работи разумно добре по отношение на конвенционалната престъпност, но се проваля, когато става въпрос за сложна престъпност (организирана престъпност, финансова престъпност), т.е. тази престъпност, в която има засегнати сериозни интереси, налице е сериозна съпротива от страна на разследваните и обвиняемите и според общи наблюдения успехът на системата в нейното разследване и преследване не е особено висок.

Сред забележките, които се отправят, е липсата на добра координация между институциите – това са полицията, Министерството на финансите, когато то има правомощия по отношение на разследването, следствието и основно прокуратурата. Прекомерната продължителност е също една от критиките, отправяни към системата, особено по отношение на по-сложните дела. Корупцията също е един от факторите, които много често се повдигат като сериозна критика към системата. Това в някакъв смисъл е интегрален аспект от липсата на възможност за справяне именно с тези сериозни и по-тежки престъпления.

Системата представи набор от парадокси.

На първо място, както беше посочено, Конституцията и законодателството уредиха системата на българското наказателно правораздаване и структурата на институциите в него, така че те да бъдат напълно независими от политическите власти. При това положение би трябвало да се очаква и се очакваше по-голяма безпристрастност и по-голяма деполитизираност. Парадоксът е, че на практика политизирането в системата е много голямо.

Очакваше се по-голяма бюрократична автоматичност на работата, една бюрократична анонимност. Вместо това имаме изключителна публичност и непрекъснати спорове, конфликти и размяна на обвинения между институциите в публичното пространство. Създаде се ситуация, която в никакъв случай не е особено благоприятна за ефективната работа.

Другият парадокс е, че политиците непрекъснато заявяват колко са загрижени за борбата с престъпността и колко е важно тя да бъде ефективна. В същото време реформите, които се предприемат, в голяма степен са насочени към ограничаване на правомощията на водещата институция в наказателното преследване – прокуратурата. Най-пресният пример за това е как чрез специално законодателство, уреждащо конфискуването на имущество, резултат от организирана престъпност, типични прокурорски функции бяха предоставени на една специално създадена комисия, избрана по сложен начин от парламента, която по мнението на повечето професионалисти няма особени шансове да функционира успешно.

Последният парадокс – една система, която беше замислена като автономна и напълно отделена от изпълнителната и законодателната власт, самоуправляваща се именно, за да бъде независима, създава силни впечатления за това, че има сериозни проблеми с нейната зависимост от частни и други интереси, включително и политически. Отново корупцията е част от този проблем. Възниква въпросът какво правеше парламентът през цялото това време с реформата.

Един от другите парадокси е, че в България непрекъснато се реформира системата, а тя непрекъснато произвежда същото усещане за липса на ефективност и ефикасност. Парламентът почти непрекъснато приема законодателство, с което нещо реформира. Основната посока, в която парламентът провежда реформата, е, както беше посочено, ограничаване на правомощията на прокуратурата и опити за управленски решения посредством процедурните правила. Въвеждат се все по-кратки срокове за приключване на следствията и все по-ограничителни изисквания за това как и кога да се провежда разследването.

Този подход в реформата е ясно отражение на усещането на политическите власти – парламентът и изпълнителната власт – че те нямат достатъчно контрол върху ефективността и работата на институциите, натоварени с наказателното преследване. Поради липсата на правомощия кадрово и пряко да управляват този процес, те се опитват да го управляват през наказателно-процедурните правила. Това управление през наказателния процес обаче, не много изненадващо, има точно обратен ефект. То изключително затруднява разследването, създава много процесуални и допълнителни пречки, които естествено другата страна в производството се опитва максимално добре да използва в своя полза. Резултатът е, че при по-сложните дела ефективността става още по-малка, вместо по-голяма, именно в резултат от тези усилия процесът да бъде управляван през Наказателно-процесуалния кодекс.

Другият проблем е, както беше посочено, парадоксът на политизираност на системата. Системата уж е деполитизирана, а в същото време непрекъснато е ясно, че има и става въпрос за политически взаимоотношения с различните политически субекти. Проблемът обаче е, че тези политически взаимоотношения са нелегални, те не са публични, всички политически уговорки и договорености в системата и това политическо влияние става под повърхността, а не на основата на официални правомощия, и поради това напълно изключва възможността за търсене на политическа отговорност. По този начин политиката е в много голяма степен част от начина, по който функционира системата, но в никакъв случай не води до това, което нормално е механизъмът за контрол в политиката, а именно – политическата отговорност посредством демократичния процес.

Тези проблеми до голяма степен се фокусират върху структурата и институционалната уредба на институциите, които имат отношение към предварителното производство. Това са и най-горещите дебати по отношение на това какви трябва да бъдат реформите с оглед подобряване работата на предварителното производство. Не е особено изненадващо, че представителите на въпросните институции не са особено склонни да търсят решенията на проблема именно в структурната уредба на институциите, имащи отношение към наказателното преследване, а вместо това ги търсят в Наказателно-процесуалния кодекс. Очевидно е обаче и все по-ясно става, че това изолиране на следствието и прокуратурата от политическия процес, липсата на формално закрепени в законодателството правомощия на изпълнителната или законодателната власт и съответно възможностите за търсене на политическа отговорност, са сериозен проблем. Липсата на търсене на решение в тази посока в известна степен е резултат от нагласата на експертите, а експертите в случая са юристи и те имат изначално подозрение към политиката като към нещо, което е безпринципно, не особено чисто и

в крайна сметка е в сериозно противоречие с основните правила на работа на правната професия, които са придържане към закона и към фактите в конкретния случай.

Тази позиция обаче не отчита един сериозен факт, а именно големите възможности за правене на политика в областта на наказателното производство. Центърът за изследване на демокрацията съвсем наскоро, преди месец, публикува свое изследване, според което годишно в България има около 700 хиляди престъпления. Годишно броят на осъдените е в порядъка от 30 и малко над 30 хиляди. Тази огромна разлика между извършена и наказана престъпност е всъщност голямото поле за наказателна политика. Там е възможно да бъдат въведени различни приоритети, там е възможно да се търсят различни възможности за справяне с проблема престъпност по един или друг начин от страна на правителството. Тази възможност обаче на българските правителства по принцип е отнета поради факта, че те нямат абсолютно никакъв формален контрол върху осъществяването на наказателната политика. Наказателната политика в България е оставена напълно и изцяло в правомощията на тези автономни бюрокрации, които нямат и не носят политическа отговорност.

Не е особено изненадващо, че при това положение тези бюрокрации реагират по класическия начин: те отчитат формални критерии, като брой на дела, и винаги отчетността при тях и пред обществото е завишаване на броя на производствата. Това завишаване обаче е в посоката на търсене на леката конвенционална престъпност, където е по-лесно да се разследва и по-лесно да се преследва. В резултат на това имаме затваряне на кръга, по който именно конвенционалната престъпност става мястото, където се концентрират усилията и ресурсите по отношение на борбата с престъпността, а там, където обществото има най-големи недоволства и най-големи претенции по отношение на системата – организираната, финансовата и стопанската престъпност, няма особена концентрация на ресурси и усилия. Това непрекъснато води до разминаване между разбиранията на обществото за това какво трябва да се случва в наказателното преследване и това, което институциите на наказателното преследване представят и вършат.

Има идеи, и това е част от дискусиата, за която стана въпрос по-горе, за промяна на съществуващото статукво. Те са в няколко посоки. Някои от тях са верни, някои от тях – недотам. В никакъв случай не може да се твърди, че едно – единствено решение е възможно или пък че само промяната на структурата на органите на предварителното производство сама по себе си ще доведе до някакъв резултат. Трябва да има набор от мерки и този набор от мерки неизбежно ще включва опростяване на предварителното производство, освобождаването му от безкрайно многото спъващи процедурни правила и концентрирането на защитата на правата на обвиняемия и подсъдимия в съдебния процес. Това ще даде възможност за по-ефективна работа в предварителното производство.

На второ място, необходимо е въвеждането на политически контрол и възможност на политическите власти да определят приоритети в осъществяването на наказателната политика. Тук отново решението е трудно, защото рискът от прекалено политизиране и даване на прекалено много правомощия на политическите власти също е съществен и немалко колеги от различни страни отправяха предупреждения за това да се внимава с един

такъв риск. Така или иначе, сегашното състояние, в което изгълнителната и законодателната власт нямат абсолютно никакви формални правомощия по отношение на осъществяването на наказателната политика, очевидно не работи.

На последно място, необходимо е освобождаване на съда от съвместното управление със следствието и прокуратурата. Един от парадоксите, който се получи от обединяването на тези три институции под едно управление, е, че беше компрометирана независимостта на съда. В момента едната от страните в процеса има прекомерно влияние в развитието на кариерата на съдиите. Другият елемент, който също компрометира независимостта на съда, е фактът, че тези институции имат общ бюджет. Когато се стигне до преценка за законността на действията на другите органи в съдебната власт – следствието и прокуратурата, и когато тази преценка е обвързана и със съответни бюджетни последици, с присъждане на вреди, това също е фактор с негативно влияние върху преценката на съда и неговата независимост от страните.

В България сме изправени пред една доста сложна задача, която в никакъв случай не е с ясни отговори. Независимо от това има няколко конкретни стъпки, които би трябвало да бъдат предприети и те са опростяване на предварителното производство и въвеждане на механизми за политически контрол и съответно политическа отговорност, каквато в момента изобщо няма, по отношение на органите на предварителното производство.

В заключение, българският опит е също полезен в определен смисъл по отношение на сравнителното изследване на наказателноправните системи, а именно – че пълното изолиране на следствието и прокуратурата от политическия процес не води до независимо и безпристрастно правосъдие.