

ПРОБЛЕМЪТ Е В КОНСТИТУЦИОННОТО МЯСТО НА ПРОКУРАТУРАТА

Румен Ненков⁴⁸

Аз се учудвам, че въпреки че говорим за мястото на прокуратурата и следствието с оглед хода на съдебната реформа, в дискусиата участват само представители на следствието. В прокуратурата има една консервативна част, която дори не желае да комуникира.

Естествено, като българин бих искал процесът на присъединяване към Европейския съюз да продължи и да завърши така, че България да бъде приета като пълноправен член без никакви предпазни клаузи. Страхувам се обаче, че по-важното в момента е да се казва истината – такава, каквато е, дори и тя да е болезнена.

Като държава и като българи, ние често ставаме врагове на самите себе си, непосочвайки и неидентифицирайки точно същественния проблем. Преди няколко години, под голям обществен натиск, започна дебат за промени в Конституцията, който завърши с едни изменения през 2003 г. Тогава всички казваха, че големият проблем е в това, че магистратите (става дума за магистрати, каквито по българската Конституция са съдиите, прокурорите и следователите) имат неограничен имунитет и този техен неограничен имунитет създава предпоставки за корупция и това е пречка за съдебната реформа. Възниква въпросът какво се случи, след като имунитетът на магистратите беше сведен до функционален. Фактически нищо съществено не се промени, каквато беше и моята прогноза още тогава, а именно – че това е просто прах в очите на хората. Преди промените Висшият съдебен съвет действаше като голямо жури за всички престъпления, извършени от магистрати, а сега действа за много малък кръг от престъпления, но въпреки това броят на делата не се увеличи.

Сега отново започваме да говорим за реформа, поемаме ангажименти към Европейския съюз, обещаваме, че до два месеца ще имаме готов проект за нов Наказателно-процесуален кодекс и се хвалим, че имаме нова концепция.

Първо, новата концепция не е много различна от концепцията от 1999 г. и тя се свежда до следното: един модел на наказателния процес, при който досъдебната фаза се ръководи от прокурора и за него работят полицаи и следователи. Мястото на следователите се определя от необходимостта да има една по-независима структура, защото в държавата освен улична престъпност, има и организирана престъпност, финансова и стопанска престъпност, корупция. Това е престъпност, типична повече за хората с власт. Нормално е да има една структура, колкото и малка да е тя, която да се занимава с тези разследвания.

⁴⁸ Румен Ненков е заместник-председател на Върховния касационен съд, член на Висшия съдебен съвет и председател на създадената в рамките на съвета Комисия за борба с корупцията. Завършил е право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Работил е като съдия в Софийския районен и Софийския окръжен съд, в който е бил заместник-председател и председател на наказателното отделение. През 1992 г. става съдия в наказателната колегия на Върховния съд, а след 1996 г. – на Върховния касационен съд, в който е бил председател на второ отделение на наказателната колегия. Бил е също главен секретар на Министерството на правосъдието. От 2004 г. е ръководител на експертния екип към програмата на Европейската комисия за съдебна реформа в страните от Западните Балкани.

Втората грешка е, че не дефинираме точния проблем. Не следствието е големият проблем, защото то действа под процесуалното ръководство на прокурора. Следователят прави това, което каже прокурорът, и това е безспорно. От 1999 г. има един приличен модел, който се доразви и стана така, че 90% от делата се разследват от полицията и може би по-малко от 10% се разследват от следствието.

Сега се подготвя нов Наказателно-процесуален кодекс⁴⁹ и аз самият като професионалист бих съдействал за това. Имаме нужда да прецизираме нормите, да се развият идеите за алтернативни способи за приключване на делата, отделяне на спорно от безспорно в съдебната фаза на процеса, деформализиране на доказателственото право и т.н. Истината е, че ние просто не казваме истината, че продължаваме да се самозаблуждаваме. Проблемът на българската съдебна реформа не е наказателният процес. Големият проблем на българската реформа е структурен проблем и той е свързан с Конституцията и със системата на разделение на властите, така както е възприета по Конституция.

Досега за 15 години няма политическа партия, която да е спечелила изборите, след което да е спечелила и следващите избори. Аз съм си задавал въпроса дали причината е само икономическа? Една от причините е, че всяка политическа партия излиза с лозунга, че ще ограничи корупцията и ще сведе престъпността до нормални граници. Когато, обаче, съответната партия поеме властта, се оказва, че тя не разполага с този механизъм, защото механизмът на държавното обвинение, който иначе е типична функция на изпълнителната власт, не е нейн. Преди време много се говореше, че реформирането на БКП се свежда и до това – до отказа от принципа на демократическия централизъм. Все пак в този принцип има и думата “демократически”. В момента има една структура, която изцяло държи държавното обвинение и е изключително висока и страшно силна. При нея няма никаква демокрация при вземане на решенията. Решенията се свеждат до властта на едно-единствено лице и те се вземат абсолютно персонифицирано. Следователите с пълно основание могат да твърдят, че правят това, което им казва прокурорът.

Налице е пирамидална структура и цялата власт се свежда до властта на едно-единствено лице. Въпросът, обаче, е структурен, защото не опира до персоната на това лице. Имаше проблеми с предишния главен прокурор, има с настоящия, ще има и със следващия, защото няма никакви условия за външен контрол, няма баланс между властите.

Когато става въпрос за съда, съдебното производство е публично. Съдът се контролира от двете страни в публичното производство – има защита и адвокат, а от другата страна има прокурор. Те имат противоположни интереси. Освен процесуалния закон, съдът спазва и правилник, приет от министъра на правосъдието относно движението на делата. Тоест има 8 или 10 книги, регистри и т.н. Няма отговор на въпроса защо изпълнителната власт досега не е встъпила във функциите си по отношение контрола на движението на делата в досъдебната фаза на процеса. Затова, щом следователят има два месеца да извърши разследването (изискване, свързано с разумните

⁴⁹ Виж бел. 47 на стр. 97.

срокове и ефективността на правосъдната дейност в досъдебната фаза на процеса), никой не трябва да посяга на неговото дело. Ако наблюдаващият прокурор има желание да помага, той може да извърши вместо следователя някои процесуални действия, каквито права има по закон, или да присъства на всички процесуални действия. Делото не може да излиза от ръцете на следователя, докато той трябва да разследва. Никой не си направи труда да покаже, че държавата не е установила правила за движението на делата в досъдебната фаза и че не трябва да се чака създаването на единна информационна система за противодействие на престъпността, защото първото нещо е да се направи това на книга. А това на книга го няма. Фактически това е смисълът на контрола от другите власти, а те не са встъпили в правомощията си да контролират досъдебната фаза на процеса.

Става дума за това, което заместник-главният прокурор обяви публично, а именно – че съдът има много власт. Огромната власт е в досъдебната фаза, която е закритата. Там само едно предварително производство може да разбие човешки съдби. Нашите приятели от Европа го знаят: прокуратурата си позволи да извърши самоуправни действия по отношение на съда, вкарвайки в него полиция. Това беше безпрецедентен случай на чисто самоуправство, а ние знаем какво пише в материалния наказателен закон. Ние не можем да реагираме, защото същото решение на Висшия съдебен съвет, което беше наложено тогава с полиция, не е изпълнено от самата прокуратура и понеже ние имаме много власт, аз ще попитам: може ли съдът да поиска съдействие от полицията, за да се изпълни това решение? Естествено, че не може. Нека ни обвиняват, че имаме много власт.

Затова смятам, че е крайно време да сложим пръст в раната и да кажем: проблемът е в конституционното място на прокуратурата. Конституционното място на прокуратурата не е заедно със съда, защото правосъдието не трябва само да се прави, а трябва и за хората да е ясно, че то се прави. Първо, съдът не може да дели една обща погача, едни общи финанси, един общ бюджет, едни общи сгради, с една от страните в процеса. Второ, практиката и на този Висш съдебен съвет показва, че общото кадрование на прокурори, следователи и съдии е абсолютно неправилно и води до големи грешки, тъй като идеята за конкурсното начало на практика е неприложима в централизираните структури, защото нямаше един конкурс за прокурор и следовател с ръководни функции. Доколкото имаше спорни кандидатури за съда, те бяха решени от тази 1/3, които представляваха прокуратурата и следствието.

Аз не съм голям оптимист, но считам, че ще доживея времето, когато ще видя една по-нормална българска Конституция. Няма другаде в Европа такава система като нашата. Ако тази система беше добра, тя щеше да бъде въведена поне в още една държава. Такава обаче няма. Дори там, където прокурорите и следователите имат статут на магистрати, защото те трябва да имат относителна независимост, те никога не се администрират общо със съдиите в кадрово отношение и от гледна точка на материалните условия на труд. И въпреки че повтаряме едно и също, в края на краищата не желаем да решим собствения си проблем. За да го решим, трябва да има политическа воля. Аз само бия камбаната, но не аз съм този, който формира политическата воля.