

## Главният прокурор: шест месеца по-късно

С избора на нов главен прокурор на всеки 7 години по традиция се свързват определени очаквания за реформиране на Прокуратурата, която има ключова роля в системата на наказателното правосъдие и спазването на законността. Мандатът е толкова дълъг, че спомените около избора на Иван Татарчев и Никола Филчев са вече поизбледнели, но пък споменът за несбъднатите големи очаквания от предизвестения избор на Борис Велчев (политически лансирана единствена кандидатура) и противоречивите очаквания около оспорвания избор на Сотир Цацаров са все още твърди ярки.

Последният избор от декември миналата година нагледно показва, че един избор в условията на състезателност и публичност може да бъде непрозрачен, особено ако състезателността е привидна, а процедурата е манипулирана. Такъв впрочем беше до голяма степен и изборът на самия ВСС, който избра новия главен прокурор.<sup>1</sup> Засиленият интерес на политици и финансово-икономически групировки към висшите позиции в съдебната власт и към управляващия я кадрови орган, задкулисните политически договорености и опити за влияние, са трайна практика у нас, независимо от провъзгласените принципи на разделение на властите и независимост на съдебната власт. ВСС и в предишния си, и в сегашния си състав услужливо откликва на подобен нерегламентиран натиск. Сходно е поведението на немалко прокурори и съдии на различни равнища.

Изключителните правомощия на главния прокурор в сферата на наказателното производство и надзора за законност винаги пораждат, от една страна, големи очаквания от обществото, а от друга – опити на политиците да се възползват в свой интерес и срещу своите опоненти. Доведената до абсурд формална независимост на Прокуратурата и преди всичко на главния прокурор, граничеща с неотговорност, се оказва подходящ параван за обвързаности и зависимост от различни политически и икономически интереси, които в определени конюнктури могат да деформират смисъла и предназначението на институцията. Всички опити от приемането на новата Конституция досега за промяна в модела на съдебната власт и в частност на Прокуратурата и обособяването ѝ извън съдебната власт като самостоятелна структура или в рамките на изпълнителната власт, или дори само за отделяне на

---

<sup>1</sup> В доклада на ЕК от юли 2012 г. се посочва, че ВСС е длъжен да гарантира, че изборът на главен прокурор ще е пример за прозрачен и състезателен процес, основан на критерии за професионална етика и ефективност.

организационното, кадровото и финансовото ѝ управление от това на съдилищата в рамките на ВСС, среща съпротива от страна на самата Прокуратура и нежелание на политиките за сериозни промени. Дежурните аргументи са, че подобни промени биха поставили Прокуратурата в зависимо положение. Това, което тези аргументи не отчитат обаче е, че за разлика от съществуващите сега неформални зависимости, това би било една явна, законово регламентирана зависимост, упражняването на която ще става по ясни правила, за чието нарушаване ще се носи политическа отговорност. Сегашният модел не дава възможност за търсене на каквато и да е отговорност от главния прокурор, ако не се сбъднат надеждите, които му се възлагат за прелом в борбата с престъпността и за спазване на законността, нито ако се постави в състояние на определени зависимости. Главният прокурор остава наследена от старата конституционна система институция, която следва съветския модел, независимо, че с Конституцията от 1991 г. са ограничени част от предишните му правомощия, но пък е удължен мандатът му (от 5 на 7 години), премахнато е избирането му от Народното събрание и възможността то да го отзове предсрочно. Така са създадени формални, но не и реални гаранции за независимост. В последните години поради натиска от страна на Европейската комисия бяха предприети стъпки да се реформира Прокуратурата в посока към по-голяма прозрачност и отчетност – например, годишните отчети пред ВСС, доклади и анализи ad hoc, включително изпълнението на препоръките от последния мониторингов доклад по механизма за сътрудничество и проверка от юли 2012 г. за изготвяне на функционален одит и анализ на провалилите се дела за корупция.

Главният прокурор освен че оглавява Прокуратурата и заема най-висша позиция в йерархията ѝ, има и друго, самостоятелно качество, което го доближава до т.нар. личностни институции, каквито са например Президентът и Омбудсманът. Характерно за личностните институции е, че те олицетворяват институцията, която винаги е персонализирана и затова отговорността е винаги лична. Но за разлика от другите две, при които има ясни конституционни/законови механизми и правила за предсрочно прекратяване на пълномощията, за главния прокурор няма уредени процедури, както няма и механизъм за лична отчетност, което го превръща по презумпция в най-властовата фигура, независимо коя е личността. Разбира се, личността има значение и би могла да повлияе съществено както върху ролята на главния прокурор, така и върху функционирането на цялата Прокуратура.

За илюстрация, Иван Татарчев казваше „над мен само господ“, Никола Филчев се държеше като господ, Борис Велчев въпреки академичната си подготовка и интелигентен изказ не зае категорична позиция за прелом в борбата срещу престъпността и за промени в модела на Прокуратурата, а Сотир Цацаров още през първите шест месеца от мандата си (по време на пресконференцията за скандала с намерените изборни бюлетини в печатницата в Костинброд) заяви, че „Прокуратурата не дължи отчет никому“.

Една справедлива и обективна оценка изисква да се направи преглед и анализ на изпълнението на основните правомощия: задължителните указания, отнасящи се до работата на отделните прокурори, включително и до работата по конкретни дела, внесените във Висшия съдебен съвет предложения за повишаване или дисциплинарно

наказване на прокурори, извършените действия по надзора за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, случаи на сезиране на Конституционния съд, предприетите мерки по реструктуриране на ВКП и не на последно място публичните изяви и позиции по значими проблеми.

Шест месеца са кратък срок за цялостен анализ, който да отчита всички посочени параметри, ето защо може обхванат главно известните в общественото пространство действия и изяви на главния прокурор и на ръководената от него Прокуратура.

Действията на главния прокурор издават похвален стремеж към публичност и засилена активност на Прокуратурата по актуалните скандали и проблеми. В същото време се създава усещането за прекомерна активност по конкретни поводи, неизбежно водеща до пряка намеса в политическия процес и недобър баланс между усилията на Прокуратурата да е по-публична и допустимата публичност с оглед обосноваването на обвинителните тези и защитата на законността. Поведението на Прокуратурата по повод на два от големите публични скандали – бюлетините от Костинброд и незаконните подслушвания, дава основание за заключението, че опитите за демонстриране на политическа независимост не означават непременно политическа безпристрастност. В илюстрация на тези нееднозначни оценки могат да се посочат:

- Проверката по скандала с подслушванията, започнала в предизборната ситуация и продължила след конституиране на новото НС, макар да не е приключила, кулминира в изявлението, че обвиненията срещу бившия министър на вътрешните работи Цветанов са „абсолютно“ доказани дори преди да са готови резултати от експертизата;
- За противоречиво отношение към проблемите на СРС-тата говори от една страна липсата на цялостен критичен анализ както на прекомерното законно, така и на незаконното им използване (с изключение на препоръката в анализа на корупционните престъпления при разследване на корупционни престъпления да се използват СРС<sup>2</sup>), а от друга – в навременното разпореждане, с което на Софийската градска прокуратура бе възложена проверка на изтекли в редица електронни медии предполагаеми разговори на членове на ВСС с магистрати, както и адекватните и необходими предложения в Народното събрание за промени в ЗСРС;
- Рекордно дългата и обстоятелствена пресконференция по повод на изборните бюлетини от Костинброд надхвърли обичайните стандарти за делово представяне на резултатите от работата и състоянието на разследването и приличаше по-скоро на ТВ реалити;
- Съмненията за неясни обвързаности с емблематични фигури от сенчестите бизнес структури и дискредитирани политици;

---

2

„Необходим е и отказ от практиката да се събират доказателства за корупционни престъпления предимно чрез разпити и изискване на документи. Следва да се препоръча и популяризира прилагането на следствено-оперативни комбинации, включващи прилагане на СРС, едновременно с провеждането на претърсвания и разпити“.

- Липсата на навременна и адекватна реакция в ситуации, изискващи прокурорска намеса – например по повод поведението и изявленията (националистическа пропаганда и призови за граждански арести) на Волен Сидеров и исканията от граждански организации за отнемане на имунитета му.

Положително може да се оценят изготвените по препоръка на ЕК и изпратени във ВСС функционален анализ за състоянието на прокуратурата и анализ на провалилите се дела за корупция. Освен че са впечатляващи по обем, тези два доклада съдържат информация и сериозен анализ, които дават възможност да се видят редица слабости в работата на Прокуратурата, порочни прокурорски практики, посочени са и редица причини за това състояние, в т.ч. признанието за политическата зависимост, политическия и медиен натиск, изводите за недоброто използване на големия финансов и човешки ресурс на прокуратурата Прокуратурата и т.н. Ако въз основа на анализите се предприемат сериозни реформи в държавното обвинение и извършването на такива анализи се превърне в практика, те биха могли да се превърнат в основа за обективна оценка и отчитане на реален напредък в работата на Прокуратурата.

Трябва обаче да се отчита, че реформата на Прокуратурата не може да е дело само на Прокуратурата, нито само на главния прокурор. Те, наред със законовото си задължение да работят професионално и безпристрастно, могат да рационализират вътрешната структура, организация и процедури на институцията, които да повишат резултатността на държавното обвинение. Радикалната реформа на съдебната власт и в частност на Прокуратурата обаче е въпрос на политически решения за конституционни и законодателни промени, за създаване на гаранции срещу политически натиск и други нерегламентирани зависимости, както и срещу изкушенията на неограничените правомощия на главния прокурор.

Мария Йорданова  
юли 2013 г.