

ЗА ДЕМОКРАЦИЯ, ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА И СОЦИАЛНА СПРАВЕДЛИВОСТ



Крум
Зарков

Дилян
Начев

Теодор
Славев

Людмила
Костова

Мариян
Карагьозов

Велислава
Дърева

Съдържание

1.	ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИТЕ МЕЖДУ ДЕМОКРАЦИЯ, ПРАВОВ РЕД И СОЦИАЛНА СПРАВЕДЛИВОСТ (ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ЗАПЛАХИ)	
	Крум Зарков Дилян Начев	2
2.	ВЪНШНИЯТ ПОГЛЕД ЗА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА В БЪЛГАРИЯ И ПОСЕГАТЕЛСТВАТА СРЕЩУ ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА	
	Теодор Славев	12
3.	РЕФОРМИ В ПРАВОРАЗДАВАНЕТО ЗА УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА	
	Людмила Костова Мариян Карагьозов	24
4.	СВОБОДАТА НА СЛОВОТО И НЕЙНОТО ЗНАЧЕНИЕ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ	
	Велислава Дърева	41
	За авторите	48

1

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИТЕ МЕЖДУ ДЕМОКРАЦИЯ, ПРАВОВ РЕД И СОЦИАЛНА СПРАВЕДЛИВОСТ

Крум Зарков

ЧАСТ I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ, НЕПОСРЕДСТВЕНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И НОВИ ЗАПЛАХИ

Изследването на взаимодействието между демокрацията, правовия ред и социалната справедливост разкрива един сложен процес на взаимно обособяване и свързаност на тези понятия, превърнали се в устои, ръководни начала в изграждането и развитието на модерното общество, на правовата държава и, естествено, за нуждите на доклада това предизвиква тяхното, поне най-общо, дефиниране.

Понятията „демокрация“, „правов ред“ и „социална справедливост“ могат да се разгледат, на първо място, спрямо ценностите, които ги обуславят и които са се превърнали в принципи, добре познати на всички социалисти и социалдемократи. Това са принципите на свобода, справедливост и солидарност. Те до голяма степен са тъждествени на идеите за демокрация, свобода, правов ред. Тези идеи са част от едно цяло. Те са базата на западната цивилизация – цивилизацията, в която живеем и ние. Те са духът на всички основополагащи норми, които следва да регулират обществената ни действителност, включително на действащата българска конституция, провъзгласяваща страната ни за социална, правова и демократична държава.

Но същите понятия трябва да се разгледат и чрез инструментите, които практически ги реализират в българската реалност. Демокрацията у нас намира израз чрез парламентаризма, за правов ред имаме нужда от функционираща съдебна система, а социалната справедливост обхваща всички проблеми, касаещи финансовата, икономическата и социална политика на страната. Тези три компонента без съмнение са разтърсвани от кризи. Пред всеки един от тях стоят сериозни предизвикателства.

Българският парламент като институцията, която би трябвало да е стожер на демокрацията, е в

криза и отбелязва рекордно ниски рейтинги на доверие. Това явление не е отскоро, а продължава вече 32 години. Макар и състоянието на българския парламентаризъм да е константно, нееднакви са причините за кризите, които са разтърсвали тази система на управление. Условно и от гледна точка на обществените възприятия за работата на Народното събрание могат да бъдат обособени три периода на модерния български парламентаризъм.

Първите 10 години бяха белязани от дебат, повлиян най-вече от антикомунистическа реторика, дебат, който гледаше към миналото, а не към бъдещето, и до голяма степен изглеждаше за много български граждани неадекватен и непродуктивен. През следващите 10 години парламентът беше поставен под пълната доминация на изпълнителната власт и започна да се говори открито за т.нар. премиерска република. Създаде се едно мълчаливо мнозинство, което обезсмисли цялата система на аргументация и сблъсък на легитимни интереси. А днес легислатурата е поставена пред нова криза, чийто генезис е в последните два кратки парламента, а именно невъзможността за законодателният орган да докаже своята ефективност, своята възможност въобще да функционира поради неспособност да се обособи ясно парламентарно мнозинство, съответно опозиция. Тази задача продължава да стои на дневен ред и пред предстоящото 47-о Народно събрание. От нейното решаване зависи до голяма степен дали ще бъде преодоляна опасната според мен тенденция на търсене на „силната ръка“. Опасна, защото желанието за опростяване на политическия живот чрез идентификация на единствен фактор – силен лидер, който да се нагърби с цялата отговорност на властта – се явява реална и много тежка заплаха за българския демократичен порядък и за правовия ред, а без тях постигането на социална справедливост не е възможно.

Реформата в правосъдната ни система очевидно също е на дневен ред от прекалено дълго време. Често тази тема се разглежда през призмата на необходимост от конституционни промени. В об-

ществото, по отношение на промените във върховния ни закон, се наблюдават противоречиви тенденции. Конюнктурно едни и същи представители на политическите сили, които не са доказали кой знае каква принадлежност и съпричастност към Конституцията, ту апелират за промени в основния ни закон, за да прикрият безсилието си да предприемат други далеч по-лесни за реализация мерки, ту се превръщат в ревностни защитници на основния закон, за да прикрият нежеланието си да направят каквото и да е. Във втората част на настоящия доклад ще изложим подробно програмата за правосъдна реформа, изготвена от Съвета по правосъдие към Националния съвет на БСП и практически изцяло приета от участниците в настоящите преговори за коалиционно споразумение за управление между ПП „Продължаваме промяната“, Българската социалистическа партия, ПП „Има такъв народ“ и „Демократична България“. Засега ще кажем следното по въпроса за конституционните промени.

Конституцията от 1991 г. трябва да се пази като дух и като система на управление, като тя сама по себе си е предвидила начините, по които да се допълва или изменя. Промени са допустими при условия на достатъчно рационално, сериозно обсъждане и легитимни цели, т.е. такива, които са насочени към постигането на завета на конституционния преамбюл. За съжаление, конституционният дебат в последните години бе белязан от коренно противоположни тенденции – конюнктурност, прибързаност и нелегитимен от конституционна гледна точка интерес или, казано по друг начин, политически маньоври.

Днес основен въпрос, когато се говори за промени в конституцията по отношение на т.нар. „съдебна реформа“, е този, свързан със състава на Висшия съдебен съвет /ВСС/. Нека не забравяме обаче, че до последните промени в Конституцията в края на 2015 г. съставът и осъществяването на правомощията на колективния административен орган на съдебната власт въобще не бяха предмет на конституционна уредба, а бяха уредени в специалния Закон за съдебната власт. Неминуемо и в новия парламент с оглед на обществените настроения и необходимости ВСС отново ще бъде обект на промени, които обаче този път трябва да бъдат направени изключително прецизно. Фактът, че Конституцията ни е променяна най-често в глава „Съдебна власт“, без това да допринесе за преодоляване на наслоените промени, би следвало да е достатъчен аргумент в полза на разбирането, че такива промени не бива да са табу, но съвсем не са панацея.

По отношение на въпроса за социалната справедливост, която също без никакво съмнение е разтърсена от тежки кризи, хората с право очакват

да бъде променен начина, по който живеят и по който се преразпределят богатствата. Тази криза може да бъде преодоляна единствено и само със смела лява политика, която към настоящия момент изглежда в сферата на пожеланията. Обществото ни функционира в условия на плосък данък, икономиката ни продължава в огромната си част да функционира под формата „на ишлеме“, т.е. на идеята, че българското конкурентно предимство е ниската работна заплата. Характерно за страните от третия свят, този модел потиска доходите и създава порочен кръг, в който работниците заминават в чужбина, работодатели се оплакват от липса на работници, а ниските заплати са едновременно основна причина за липсата на тези работници, но и за реализация на продукцията.

Друг кардинален проблем е, че социалната ни политика през последните 10-12 години беше заместена от подхода на подхвърляне на пари, от подхода на подаянието. Най-ясният пример за това без съмнение е начинът, по който се борави с пенсиите, където вместо редовни преизчисления на базата на разчети и солидно предвиждане какво ще се случи напред, се премина към политиката на добавките. Добавки за Великден, за Коледа, анти-Ковид и т.н, които освен несъответстващи на всякакви принципи на общественото осигуряване, са и дълбоко унижителни за ползвателите ги, доколкото адекватната пенсия е въпрос на придобито право, а не на подпомагане, подвластно на волята на принца.

Освен предизвикателствата, пред които сме изправени от години, пред нас се задават и нови заплахи. Те ще изискват далеч по-дълбока и може би още по-сложна от съдебната или социалната реформа. Става дума за начина, по който ние като български граждани формираме едно общество, мислим себе си като част от общност. Общество, което е атомизирано, хора - настроени едни срещу други, общественост – функционираща на принципа „всеки сам си преценява“ не биха могли да се справят с тези заплахи.

Тези заплахи вече са свързани с наложителните трансформации от гледна точка на глобалните промени, свързани с климатичните предизвикателства и поредната индустриална революция. Продължаването по досегашния път за „справяне с проблемите“ отново би довело дотам, че цената на тези трансформации да бъде платена от тези, които имат най-малко възможност да я платят, от тези, които вероятно най-малко са замърсявали околната среда, от тези, които най-малко биха могли да се възползват от възможностите на дигитализацията.

Постигането на социална справедливост в бъдеще ще изисква и нова по качество и съдър-

жание защита на хората на труда, пряко засегнати и от двете гореспоменати трансформации. Нима не са видими сложността на проблемите, свързани с индустриалното бъдеще на Маришкия басейн или фактическото суспендиране на разпоредбите на Кодекса на труда при работа в електронна страна?

Тези проблеми трябва да бъдат решавани по коренно различен от досегашния непланиран и непрогнозируем начин и това трябва да е една от промените, които обещава евентуалното бъдещо ново мнозинство. На първо място обаче то ще бъде принудено да се захване не със социалните, а с правосъдните въпроси, и то по най-малко две причини.

Първата е политическият контекст. Партията, която трябваше да носи идеята за социална реформа и справедливост, да представлява лявото и да държи тези теми високо в дневния ред – Българската социалистическа партия – не постигна добър изборен резултат и е сведена до просто един от партньорите в коалицията. Нейното значение не бива да се подценява и тя трябва да си извоюва възможността реално да влияе върху дейността на правителство и парламент, но не може да се очаква тя да фиксира първия, непосредствен приоритет.

Още повече че и това е втората причина – не може да се игнорира практическото значение на правосъдната реформа от гледна точка на ефективността на всяка друга зададена политика. Колкото е ясно взаимодействието между трите компонента, обект на нашия анализ, толкова е и очевидно, че в сегашното състояние на българската държавност много от законите не стигат по-далеч от хартията, на която са отпечатани. В това число бюджетните закони, които се заобикалят с различни техники и постановления. Корупцията, сивата икономика и безнаказуемостта правят така, че всяка политика остава изписана само в „Държавен вестник“ и практически не се реализира там, където трябва да се приложи. Натрупват се кабинетни решения, стратегии и програми, които не могат да се реализират от институции и длъжностни лица, твърде често заети да преследват свой собствен дневен ред. А за съжаление, този дневен ред е тъждествен на частни, не на обществени интереси.

На дневен ред, значи, е правосъдната реформа и поради тази причина ще посветим втората част на доклада си на кратка дефиниция на ключовите проблеми в съдебната система и конкретните мерки, които новото мнозинство бързо следва да предприеме под риск България отново да потъне в измамното спокойствие на корупционно-то бласто.

ЧАСТ II. ЗА ИСТИНСКО ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО, ЕФЕКТИВНА ЗАЩИТА НА ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА И ЕФИКАСНА БОРБА С КОРУПЦИЯТА ПО ВИСОКИТЕ ЕТАЖИ НА ВЛАСТТА

Предложения на Съвета по правосъдието към Националния съвет на БСП за осъществяване на съдебна реформа имаха за цел да послужат за експертна основа при съставянето на предизборната платформа и управленската програма на БСП за мандата на следващото Народно събрание в областта на правосъдието и борбата с корупцията. Той е съобразен с основните постулати на програмата на БСП, на стратегическия план „Визия за България“ и на политическата резолюция, приета на първото заседание на 50-ия Конгрес. Предложените промени отговарят на справедливия протест на българските граждани срещу политическото влияние върху съдебната система, чийто резултат са практическата недосегаемост на виши длъжностни лица, слабите резултати в борбата с корупцията и двойният стандарт в работата на прокуратурата. Те съответстват и на основните препоръки, отправени към българските власти от страна на Европейската комисия, на Европейския парламент и на Съвета на Европа.

За реализирането на предложените реформи ще са необходими прецизни промени в глава шеста / „Съдебна власт“ / от Конституцията, които са от компетентността на обикновено Народно събрание, изменения и допълнения на няколко закона – основно на Закона за съдебната власт и на Наказателнопроцесуалния кодекс, както и приемане на нов Закон за Национална служба „Антикорупция“. С цел внасяне на повече яснота в тази сложна и строго експертна материя представяме предложенията по най-широко обсъжданите в обществото ни теми със сбито предисловие на проблема и кратък коментар на всяка конкретна мярка.

I. Главен прокурор

Проблем: Главният прокурор може да подчини на волята си цялата прокуратура, която пък разполага с монопол върху решението дали и кога да започне наказателно преследване. Това води до пълна невъзможност за осъществяването на обществен, а в много случаи и на съдебен контрол върху дейността на прокуратурата и до голяма степен концентрира репресивната сила на държавата в един човек, а именно главния прокурор. Тъй като не може да се очаква той да насочи тази сила към себе си, това води до фактическата му недосегаемост.

От друга страна, чрез превратно разбиране на същността и целите на надзора за законност прокуратурата се намесва във всички сфери на обществ

вените отношения, контролира всички държавни органи, в т.ч. независими регулатори, и заема позиции по всевъзможни въпроси /от необходимостта за въвеждане на извънредно положение до цената на водата, ако вземем само някои от миналогодишните примери/. Това отдалечи главния прокурор от сферата на правосъдието и го превърна в политически фактор, който упражнява силно политическо влияние в разрез с основополагащия демократичен принцип за разделение на властите.

Цели: Вписване на институцията „главен прокурор на републиката“ в демократичните стандарти, важащи за всяка държавна институция, а именно легитимност при избора, контрол над правомощията, отчетност и отговорност за дейността.

Повишаване на ефективността на прокуратурата чрез ограничаване на възможностите ѝ за тотален контрол върху дейността на всички държавни и стопански субекти и максимално съсредоточаване на усилията ѝ върху наказателното преследване и действията по отмяна на незаконосъобразни актове, каквато е и същността на нейните конституционни задачи.

Конкретни мерки:

- Въвеждане на съдебен контрол върху отказите за образуване на производство по сигнали срещу главния прокурор и административните ръководители в прокуратурата;

Коментар: Пълният монопол върху решението да ангажира или не наказателно преследване прави такова срещу представители на самата прокуратура слабо вероятно. Въвеждането на съдебен, в допълнение към вътрешния административен контрол върху отказите на прокуратурата да образуват производство ще е допълнителна гаранция срещу прикриване или двоен стандарт. Такъв подход вече беше предприет по отношение на постановленията за прекратяване на производства. Възможно е този принцип, след внимателно обмисляне и дебат, да бъде прилаган и в по-широк план спрямо видове престъпления или длъжностни лица, чиито характеристики и/или служебно положение изискват специални гаранции за провеждането на обективно разследване /по отношение на корупционните престъпления на висши длъжностни лица или случаите на полицейско насилие например/. При всеки случай тази мярка е важна част от отговора на въпроса за /не/възможността за наказателно преследване срещу главния прокурор, който дава повод за все по-екстравагантни законодателни решения.

- Създаване на ясни законови ограничения – чрез промени в Закона за съдебната власт и в

Наказателнопроцесуалния кодекс – на функциите на главния прокурор по осъществяването на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори с цел да се осигури автономност на редовите прокурори по възложените им дела и да се преустанови наложилата се практика прокуратурата да поставя практически всички държавни органи в подчинено спрямо нея положение;

Коментар: Българската конституция от 1991 г. не предвижда „общ надзор на законност“. Нещо повече, той е нарочно отхвърлен, доколкото е съществувал в българския конституционен модел преди това. Надзорът за законност следва да се ограничи в рамките на чл. 127, т. 1, 4, 5 и 6 от КРБ, а именно надзор над законосъобразността на ръководеното разследване, надзор при изпълнението на наказателни и други принудителни мерки, действия по отмяна на незаконосъобразни актове, участие в граждански и административни процеси, когато това е предвидено в закон. Наложилата се в годината практика прокуратурата да се явява инстанция по действията на всевъзможни държавни органи и регулатори не отговаря на нейната конституционна роля и нарушава принципа на разделение на властите. Освен това е безкрайно неефективна, отнемайки ценен ресурс на прокуратурата, парализирайки и обезсмисляйки съществуването на много административни и регулаторни органи.

Колкото до методическото ръководство, то няма процесуален характер, поради което споменаването му в Наказателнопроцесуалния кодекс е неуместно и създава предпоставка за изкривяване на оригиналната му функция по единно тълкуване и приложение на закона от страна на прокуратурата към преки указания и пренебрегване на автономността в преценката и вътрешното убеждение на всеки прокурор.

II. Висш съдебен съвет:

Проблем: Няколко конституционни реформи на Висшия съдебен съвет не доведоха до очаквания резултат. Вместо последователност, устойчивост и предвидимост в кариерното развитие на магистратите установяването на Висшия съдебен съвет като постоянно действащ кадрови орган на съдебната власт го превърна в арена на непрекъснати противопоставяния и скандали. Причините за това са много и отиват отвъд разпределителните квоти в съответните колегии. Въпреки това, след като страната ни е избрала този модел, той следва да бъде приведен в съответствие със съществуващите международни стандарти.

Основна цел: Изпълнение на многократно повтаряните препоръки на Венецианската комисия,

според която в съдийската колегия на ВСС следва да има открито мнозинство от съдии, докато в прокурорската е необходимо преобладаващо обществено присъствие, доколкото структурата на прокуратурата е йерархична, а действията или бездействията ѝ пряко засягат правата на гражданите и еднаквото прилагане на закона.

Конкретни мерки:

- Съдийска колегия – председателите на съдилищата, осем членове, избирани пряко от съдиите, четирима членове, избирани от Народното събрание;
- Прокурорска колегия – главния прокурор, трима прокурори, избирани от пряко от прокурорите, един следовател, избран пряко от следователите, шестима членове, избирани от Народното събрание;
- Десетте членове на Висшия съдебен съвет, избирани от Народното събрание, да бъдат подбирани сред авторитетни юристи, но извън магистратите.

Коментар: Т.нар. „политическа квота“ следва да бъде запазена като гаранция срещу капсулирането на системата и господството на гилдийните интереси във Висшия съдебен съвет. За да може обаче тя да изпълни ролята на външен граждански контрол, то членовете ѝ не бива да бъдат подбирани сред действащите съдии, прокурори и следователи. Кандидатите за членове на Висшия съдебен съвет, излъчени от парламента, следва да са доказани юристи, които са се изявили в други сфери на дейност като преподавателската и адвокатската или са се отличили със своята гражданска и политическа активност в областта на правосъдието.

- Утвърждаване на ролята на президента на Републиката при назначаването на най-важните фигури в съдебната система, в т.ч. на главния прокурор. Отказът му да одобри предложението на Висшия съдебен съвет да води до започване на нова процедура по избор, в която отхвърленият кандидат да няма право да участва. Президентът да има право да откаже само веднъж;

Коментар: Конституционният законодател е определил Висшия съдебен съвет като основен отговорник за избора на т.нар. „трима големи“. Това положение е логично с оглед принципа на разделение на властите и следва да се запази. В същото време важно е на този избор – и особено този на главен прокурор, имайки предвид широките му правомощия – прави удачна и намесата на държавния глава, който да утвърди избора като пряко избран от

суверен орган. В сегашния модел тази втора фаза на процедурата е сведена до почти пълна формалност, доколкото евентуален отказ от страна на президента не води до нова процедура, а просто до преутвърждаване от същия орган и със същото мнозинство на първоначалния избор. Засилването на ролята на президента, придружено от съответните гаранции срещу непреодолим институционален блокаж, би придало по-голяма легитимност, а оттам и доверие към избрания нов ръководител.

- Отмяна на т.нар. „кариерни бонуси“ за членовете на Висшия съдебен съвет.

Коментар: Този на пръв поглед незначителен за кариерното развитие на вече бивши членове на Висшия съдебен съвет въпрос е крайно деморализиращ за цялата система и поставя петно върху цялостното възприятие на решенията, вземани от Висшия съдебен съвет с оглед на кариерното развитие на магистратите.

III. Съдилища:

Проблем: През последните години компетентността на специализираните наказателни съдилища сериозно се разшири, без това да доведе до съзнателно подобрение на резултатите, но създавайки сериозни опасения по отношение на техният същински цел и характер.

Същевременно, наболелият въпрос за належащата промяна на „съдебната карта“ и неравномерното натоварване на магистратите остава неразрешен поради липса на визия и политическа воля. Прехвърлянето на отговорността по този проблем изцяло в ръцете на Висшия съдебен съвет е доказано непродуктивно.

Цели: Поемане на политическо лидерство и отговорност за разчертаване на нова съдебна карта, гарантираща достъпа до правосъдие, бърз и справедлив процес, уравнивено натоварване на съдилища и работещите в тях магистрати.

Пресичане на противоконституционния стремеж за утвърждаване на извънреден съд и гарантиране на еднаквост в процедурите и предвидимост в резултатите на всеки процес.

Конкретни мерки:

- Закриване на специализираните съдилища и прехвърлянето на техните функции и състав към общите съдилища;
- Оптимизиране на военните съдилища съобразно реалното им натоварване. Ограничаване на компетентността на военните съдилища, които не бива да разглеждат дела на цивилни лица;

- Поемане на отговорност от страна на Министерството на правосъдието и новото мнозинство в Народното събрание за цялостна реформа на „съдебната карта“.

IV. Антикорупционен орган:

Проблем: Широко рекламираното създаване на единен антикорупционен орган бе предизвестен провал. Първо, защото Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество няма разследващи функции и не би могла сама по себе си да отговори на констатацията, споделяна както в българското общество, така и в докладите на европейските институции, за липса на осъдителни присъди по високите етажи на властта. Второ, защото тя създаде смесица от компетентности, подвластни на различни процесуални правила и със съмнителна ефективност. Трето, защото очевидно крие риск от злоупотреби заради възможността за ангажиране на процедура по отнемане на имущество от неосъдени/оправдани лица и без да е длъжна да доказва връзка между отнетото имущество и каквато и да било престъпна дейност. Анализът на дейността на КПКОНПИ дотук ясно показва, че тази комисия е силна в тормоза /запори, възбрани, продължителни дела/ и доста слаба в крайните резултати /реално отнето в полза на държавата имущество, потвърдени от съда решения за установен конфликт на интереси, засечени несъответствия между реалното и декларирано благосъстояние на властимащите и предприемане на съответните мерки/.

Цели: Да се гарантира ефективна и съответстваща на правната и житейска логика конфискация на необяснимото богатство в съответствие със стратегиите на Европейския съюз, че престъпността „не си струва“ и Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз.

Да се атакува ребром проблемът с неефективното разследване на сигналите за корупция по висшите етажи на властта със създаването на специален орган, фокусиран върху разследването на тези корупционни престъпления на висши държавни служители.

Конкретни мерки:

- Концентрация на правомощията на КПКОНПИ върху отнемането на незаконно придобито имущество и конфликта на интереси. Процедурата по отнемане и специфичните за „гражданската конфискация“ презумпции за незаконно придобито имущество да са възможни само след влязла в сила осъдителна присъда за някое от визираните в специалния закон

престъпления. Процедурите за конфликт на интереси отново да се централизират;

- Създаване на Национална служба „Антикорупция“ с разследващи функции, чийто началник се назначава от президента на Републиката. Същата получава и анализира декларациите за имотното състояние на висшите длъжностни лица, и разследва корупционни престъпления, свързани с тях.

V. Министерство на правосъдието:

Проблем: В последните години се наблюдава пълна абдикация на правителството, а оттам и на Министерството на правосъдието от ключови проблеми в борбата срещу корупцията и престъпността. Работи се единствено по препоръки отвън, а вътрешните инициативи са оставени на Висшия съдебен съвет, на прокуратурата, на отделни народни представители и обикновено завършват с имитация, публичен скандал и международно унижение.

Цели: Министерството на правосъдието да се превърне в основен център, инициатор и автор на необходимите реформи, както и в последователен изпълнител на дългосрочни стратегии в областта на наказателната политика.

Конкретни мерки:

- В областта на наказателната политика Министерство на правосъдието да следи за изпълнението на два стратегически документа – Концепцията за наказателната политика за периода 2020 – 2025 г. и Стратегията за развитието на пенитенциарната система до 2025 г;
- Съставяне на Съвет по криминологични изследвания към Министерството на правосъдието, чиято работа да е задължителна основа за следващи концепции за наказателна политика и изменения на наказателния закон.

VI. Законодателство:

Проблем: Пороците на процесите по създаването на закони стигнаха до абсурдни величини през последните четири години. Неслучайно те бяха отбелязани от всички български и чуждестранни наблюдатели като източник на корупция, на нестабилност и непредвидимост. Всичко това е обратно на познатите стандарти за нормотворчество, залегнали отдавна в Закона за нормативните актове.

Цел: Да се организира процес, благоприятстващ качествено законодателство и недопускащ лобистки и корупционни текстове.

Конкретни мерки:

- Внесените от народни представители законопроекти да подлежат на същите изисквания за публикация и обществено обсъждане като тези, идващи от Министерския съвет;
- Промяна в правилника на Народното събрание, която да овласти председателите на ресорните парламентарни комисии да се произнасят по допустимостта на внесени изменения с оглед предметния обхват на приетия на първо четене законопроект. При недопускането му за разглеждане предложението може да бъде внесено като отделен законопроект, придружен със съответните реквизити и подлежащ на изискванията за публикация и обсъждане;
- Създаване на ясни правила за дейността на Съвета по законодателство, включващи задължително търсене на неговите становища по предложенията за промени в Конституцията, Административнопроцесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, Изборния кодекс, Кодекса на труда, Наказателния кодекс, Наказателнопроцесуалния кодекс, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Кодекса за социално осигуряване, Семейния кодекс.

VII. Ефективна защита на правата на човека

Проблем: В България, благодарение на Конституцията и присъединяването на страната ни към съответните международни договори, правата на човека и свободите на личността са гарантирани. Прекалено често обаче гаранцията е само на хартия, тъй като българските институции все още не предлагат достатъчно сериозна защита срещу тяхното накърняване. Последствието е, че гражданите, чиито права са нарушени, често са принудени да търсят защита чак в Страсбург. В същото време обезщетенията за нарушения основни права и свободи се плащат от общия държавен бюджет, т.е. нарушенията на човешките права на гражданите остава за сметка на самите граждани.

Цели: Да се създаде ефективен национален механизъм за защита на човешките права, в който да бъдат включени съдилищата и Конституционния съд.

Да се гарантира търсенето на лична, в т.ч. имуществена отговорност от нарушителите на тези права.

Конкретни мерки:

- Да се разширят правомощията на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет да сезират Конституционния съд;
- Въвеждане на лична имуществена отговорност на длъжностните лица, отговорни за нарушава-

не на основните права на гражданите – регресната отговорност.

Коментар: Необходима е промяна на чл. 9 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, уреждащ отговорността на виновните длъжностни лица, която да гарантира, че виновното действие или бездействие, довело до нарушаване на права и до изплащане на обезщетение, ще води до съответната отговорност и за прекия виновник. Подобна мярка би имала и силен превантивен ефект.

- Допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, създаващо ефективен вътрешноправен механизъм за присъждане на обезщетения за нарушаването на правата, защитени от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, вследствие на действия или бездействия на разследващите органи, на органите на съдебната власт и на администрацията.

Коментар: България многократно е заявявала своя ангажимент да създаде и подобрява ефективни вътрешноправни средства за защита във връзка с оплаквания за нарушения на Конвенцията. В същото време по вида материални нарушения, постановени от ЕСПЧ срещу страната ни, именно нарушението на чл. 13 /правото на ефективни вътрешноправни средства на защита/ е сред най-многобройните.

Дилиан Начев

Политическата система е сложна комбинация от формални и неформални политически и юридически елементи, между които съществуват системни връзки. Видът на системните връзки и съотношението между най-важните съставни части на системата обаче не са константни, а променящи се според ситуацията и нуждите, които тя налага. Така привидно неизбежната взаимозависимост между демокрацията, правовата държава и социалната справедливост се оказва понякога поставена на изпитание и дори под опасност. Това зависи от различни социални предпоставки, тъй като политиката не съществува в изолирана среда, а напротив тя граничи и дори частично се припокрива с други сфери на обществения живот, сред които най-отчетливо се открояват правото, икономиката и комуникациите. Развитието на всяка от тях оказва въздействие и върху останалите.

Настоящият доклад не претендира нито за всеобхватност, нито за изчерпателност. Чрез него си поставям за цел, въз основа на някои значими според мен тенденции от последните две десетилетия, да направя частичен анализ на настоящата политическа, юридическа и социална ситуация, за да можем

поне в известна степен да си я обясним, както и да начертая някои възможни перспективи за бъдещо развитие. Правя това с голяма доза смирение и съдържаност, тъй като отлично съзнавам колко опасно и несигурно занимание е прогностиката. Смятам, че направените констатации и изводи не следва да се приемат като универсални, но те в голяма степен отразяват развитието на обществените процеси от гледна точка на „западния човек“. Под това понятие визирам представителите на това, което условно можем да наречем „западна цивилизация“ – израз, в който влагам политически, а не географски смисъл.

Една от ключовите характеристики на света през последните двадесет години е наличието на редуващи се и частично застъпващи се кризи с глобално или регионално значение, водещи до едно почти постоянно състояние на извънредност. Условно, началото на тези процеси може да се постави с атентатите в САЩ от 11 септември 2001 г. и започналата тогава, а и доразвила се по-късно терористична криза. Последваха финансова криза, мигрантска криза, а през последните две години и здравна криза. Трудно е да се каже дали в непосредственото бъдеще ни предстои да се сблъскаме и с други подобни ситуации като например икономическа криза, инфлационна криза, производствена криза, екологична криза и прочие.

Всички тези кризи възникват спонтанно и създават усещането за извънредност, а оттам и очакването за също толкова извънредна обществена реакция срещу кризата. Това почти постоянно състояние на извънредност има най-малко три последици: (1) приемането на извънредно законодателство; (2) промяната на конституционната и политическата парадигма; (3) възникването на нов вид политически кливажи.

Нормативното изражение на извънредната реакция е извънредното законодателство. Такова наричам това, което се приема с оглед на възникналата криза и съществено се отличава от традиционно утвърдените нормативни модели, изразявайки се обикновено в ограничаване на различни граждански и политически права и свободи.¹ Освен с това извънредното законодателство обикновено се характеризира и със своя предполагаемо временен характер, но често впоследствие бива стандартизирано и се оказва доста трайно. Така например у нас в резултат от здравната криза, свързана с Ковид-19, първоначално беше обявено извънредно положение с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.², в резултат на което бяха приети мерки за ограничаване на различни видове граждански

права за нуждите на общественото здраве. По-късно извънредното положение беше отменено от Народното събрание, а вместо него бяха приети изменения в чл. 63 от Закона за здравето³, разширяващи съществено обхвата на т.нар. „извънредна епидемична обстановка“. По този начин по същество се даде възможност на министъра на здравеопазването със свои заповеди да въвежда различни противоепидемични мерки, ограничаващи различни права и свободи. Този пример добре илюстрира как временното извънредно положение е заменено от законово предвидената „извънредна епидемична обстановка“, която не претендира за краткотрайност, и доказателство за това е фактът, че тя действа у нас вече повече от година и половина. Следва да се отбележи и това, че Конституционният съд на Република България чрез Решение № 10 от 23 юли 2020 г. (обн. в ДВ № 70 от 7 август 2020 г.) прие с голямо мнозинство⁴, че чл. 63, ал. 2-7 от Закона за здравето не противоречи на Конституцията и по този начин допълнително затвърди това положение.

Втората последица от извънредността, в която живеем през последните две десетилетия, е промяната на конституционната и политическата парадигма. Става дума за преосмисляне на либералната демокрация и свързаните с нея права. Споделям възгледа на проф. Даниел Вълчев, че правата на човека могат да бъдат разглеждани като нормативна идеология, т.е. нормативни стандарти, които трябва да бъдат зачитани от публичната власт и защитавани от различни юрисдикции.⁵ Мисля, че от известно време насам тази позиция е за съжаление силно разколебана, доколкото имаме трайна тенденция по ограничаване на права и прехвърляне на правомощия от законодателната към изпълнителната власт. През последните няколко години такива тенденции бяха особено видими в някои европейски държави като Полша и Унгария, но те съвсем не се ограничават до тях. Дори някои автори говорят за нелиберална демокрация (*illiberal democracy*)⁶.

Третият интересен аспект на състоянието на извънредност е свързан с появата на нови политически кливажи. Политическото разделение стои в основата на демокрацията и политическия плурали-

1 Може би най-популярният пример е т.нар. Патриотичен закон на САЩ (USA Patriot Act) от 2001 г.

2 Решение за обявяване на извънредно положение от 13.03.2020 г., обн. в ДВ № 22 от 13 март 2020 г.

3 Изм. - ДВ № 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

4 Съдиите Георги Ангелов, Таня Райковска и Атанас Семов са подписали решението с особено мнение.

5 Valtchev, D. Les droits de l'Homme comme idéologie normative. In: Scientific Conference "Human Rights – 70 Years since the Adoption of the Universal Declaration of Human Rights", Malina Novkirishka-Stoyanova, Martin Belov, Dilyan Nachev (Eds.), Sofia University Press, 2019, p. 52.

6 Вж. напр. Drinóczi, T., Bień-Kacała, A. Democracy and Human Rights in Illiberal Constitutionalism. In: Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality. Martin Belov (Ed.), Cambridge: Intersentia, 2021, pp. 221-249.

зъм. Кои обаче са основните обществени разломи зависи от социалната ситуация и нагласите на мнозинството от активните граждани. В политологията съществуват различни теоретични модели за формирането на политическите партии – институционален, кризисен, конфликтен, модернизационен⁷. В по-голямата част от тях е водеща идеята за някакво политическо разделение, противопоставящо различни групи и интереси в обществото. Смятам, че вече ставаме свидетели на нови политически кливажи (либерално – нелиберално, глобално – национално, реално – виртуално и други), които преформатират политическите системи, водейки до възникването на нов вид политически партии или до трансформиране на старите.

Всичко това дава отражение и върху въпроса за социалните права на гражданите. Важно е да се припомни, че по-голямата част от тях са „извоювани“ основно през 20 век в резултат на социалните борби на трудещите се, синдикатите и левите политически движения. „Каталогът“ на социалните права е особено отчетливо разширен през периода от 20-30-те години до 80-90-те години на 20 век, т.е. преди да се появят и наложат неолиберализмът и социаллиберализмът. Това показва, че става дума за относително нови права. Те не са естествена даденост, а са продукт на социални сблъсъци и конфликти. Опитът обаче показва, че често правата се придобиват значително по-трудно, отколкото се губят. Тяхното отстояване изисква постоянни усилия и обществена мобилизация. Състоянието на извънредност и ограничаването на различни граждански и политически права и свободи предполагат по-лимитирана възможност за това и крият риск не само за демокрацията, но и за социалната справедливост. На

следващо място, тези процеси водят до изместване на обществения фокус от социалните въпроси към друг вид политически проблеми. Съвременните политически партии са отчетливо политематични и се конкурират по множество различни теми. Не е възможно всяка от тях да получи еднакво обществено внимание и затова от голямо значение е къде се поставя акцентът в политическото противопоставяне. Колкото повече се акцентира върху различните видове извънредни кризи, толкова по-трудно е да се поставят различни видове социални въпроси, без те да се пречупват през призмата на по-актуалната проблематика.

В заключение бих искал да направя и някои изводи и прогностични предположения за бъдещото развитие на обществените процеси. Смятам, че „западната цивилизация“, а донякъде и светът като цяло навлизат в нова епоха, в ново състояние, което предполага търсене на нов вид решения. Възниква нужда от (пре)дефиниране на границите между (1) националното-наднационалното-международното-глобалното; (2) реалното-виртуалното; (3) частното-публичното; (4) свобода-сигурност; (5) нормативно-фактическо и други. Това означава, че възниква нужда от нов вид конституции и нов вид конституционализъм. Добре известно е, че конституционализъм възниква и се променя основно в резултат на тежки обществени кризи и трансформации. Първите конституции възникват основно след буржоазните революции, а съвременните – преди всичко след края на Втората световна война. Дали ни предстои да станем свидетели на ново поколение конституции? Историческият опит сякаш предполага отговорът на този въпрос да бъде утвърдителен. Но само времето ще покаже дали това действително е така.

⁷ Карасимеонов, Г. Политическите партии. С.: ГорексПрес, 2000, с. 34.

СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Valtchev, D. Les droits de l'Homme comme idéologie normative. In: Scientific Conference "Human Rights – 70 Years since the Adoption of the Universal Declaration of Human Rights". Malina Novkirishka-Stoyanova, Martin Belov, Dilyan Nachev (Eds.), Sofia University Press, 2019.
2. Drinóczi, T., Bień-Kacała, A. Democracy and Human Rights in Illiberal Constitutionalism. In: Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies : Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality. Martin Belov (Ed.), Cambridge: Intersentia, 2021.
3. Карасимеонов, Г. Политическите партии. С.: ГорексПрес, 2000.

2

ВЪНШНИЯТ ПОГЛЕД ЗА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО В БЪЛГАРИЯ И ПОСЕГАТЕЛСТВАТА СРЕЩУ ПРИНЦИПИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

Теодор Славев

Анализът поставя широката рамка за върховенството на правото в България през призмата на външния поглед. В текста са изяснени **концептуалните специфики между върховенството на правото и върховенството на закона** от гледна точка на участието им в поддържането на „*хегемонистичната обществена формация*“ (Грамши) в рамките на либерално-демократичната политическа система.

Анализът прави обзор на водещите международни документи, които издигат **върховенството на правото като фундаментален принцип**. Отделено е специално внимание на инструментите на Съвета на Европа и на Европейския съюз.

Третата част от съдържанието обобщава **конкретни препоръки за България** по отношение на подобряване на независимостта на съдебната власт, правосъдието и борбата с корупцията, като е направена оценка за ефективността и на самите международни инструменти за наблюдение, оценка и санкциониране.

Изведени са **препоръки** в посока реформа на правосъдието в България на база външния поглед за състоянието на върховенството на правото.

1. КАКВО СЕ РАЗБИРА ПОД ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО И ИДЕОЛОГИЧЕСКАТА МУ ЗАЩИТА ПРИ ЛИБЕРАЛНАТА ДЕМОКРАЦИЯ

Върховенството на правото като концепция може да се разглежда от различни гледни точки, като източникът на този различен изследователски поглед предимно идва от различното научно поле. Правото, политическите науки, социологическите, антропологическите и други хуманитарни дисциплини преливат от предмета на своя научен фокус върху разбирането за правовия ред, придавайки различен ракурс. Какво се влага в концепцията за върховенство на правото за-

виси и от това каква матрица за дефиниция ще приложим, тоест дали ще се търси **субстантивна, процедурна, функционална, аксеологична, прескриптивна, онтологична** или друга дефиниция.

Всъщност определянето на това какво се разбира под върховенство на правото е свързано с научните дебати около философията на правото. Още Аристотел повдига въпроса дали е по-добре да управляват най-добрите закони или най-добрите държавници и като цяло критикува възможностите на юриспруденцията да постигне равенство и справедливост, защото законите се създава след дълго осмисляне, докато решенията в съда се издават за кратко време, което прави трудно за тези, които решават спора, да задоволят искането за правосъдие.⁸ Поради ограниченията на този текст е невъзможно в дълбочина да се анализират тези детайли, но те имат огромно значение за това как дефинираме върховенството на правото, защото това е **политически идеал, политическа ценност и като такава – участваща в поддържането на дадена политическа система в даден политически режим**. Като такъв политически идеал „върховенството на правото“ участва в това, което Грамши нарича **хегемонистичната обществена формация**, която представлява конфигурация от социалните практики с различна природа: икономически, културни, политически и съдебни, която артикулация се осигурява чрез някакви ключови символи, които изграждат обществения здрав разум и осигуряват нормативната рамка в дадено общество⁹, докато Алтюсер нарежда институциите на съдебната власт като част от идеологическите апарати на държавата¹⁰.

Имайки предвид тези изходни постановки, **съвременното разбиране за върховенство на правото е доминиращо в ареала на либералния политически и ценностен компас**.

⁸ Аристотел. Реторика. Захари Стоянов, 2013

⁹ Buttigieg, Joseph A. (ed.). *Prison notebooks*. New York City, Columbia University Press, 1992.

¹⁰ Althusser, L. *On the Reproduction of Capitalism : Ideology and Ideological State Apparatus*. Verso Publishing, 2014.

Върховенството на правото обаче е и **идеологически продукт на либерализма**, който води политическата битка в защита на индивидуалните права на гражданите, същевременно намирайки онези инструменти за ограничаване на властта на държавата или монарха. Тоест, ако върховенството на закона може да се разглежда като йерархия на норми и процедури в даден политически режим, то върховенството на правото е фундамент в ценностната композиция на либералната демокрация. Идеологията на върховенството на правото намира своите интелектуални основания в идеята за секуларната държава, която се установява в Европа през XI век. Секуларната държава предполага, че държавните глави ще приемат закони и ще установяват правен ред, тоест ще упражняват властта и управлението чрез закона, но те също ще са обвързани от закона, който са приели. Тоест идеята за върховенство на правото още в първоначалния си вариант означава, че секуларната държава е и правова държава (*Rechtstaat*), при която властта се упражнява чрез закона (*rule by law*) и управлението е подчинено на закона (*rule under law*). Характерно за концепцията за върховенство на правото е, че законите са в действителност отражение на съществуващата структура на политическата власт, без значение дали нейните основания са божествени или в естественото право или във вярата в човешките права и демократичните ценности. Днес повечето се съгласяваме с Ronald Dworkin, че *„най-фундаменталната и общата основа на съдебната практика е да води и ограничава властта на правителството [...] Законът трябва да бъде изправен пред изискването, че правителството няма да прилага насилие, скрепено към силата на държавата, без значение от целите, освен ако това не се налага за защита на индивидуалните права и задължения, произтичащи от минали политически решения, при които колективен натиск е оправдан.“*¹¹

В развитието на самите идеологически системи **върховенството на правото пронизва останалите идеологически системи**, като от гледна точка на **либерализма** то се родее с други ценности като демокрация, човешки права, социална справедливост, икономическа свобода. По отношение на **консерватизма** върховенството на правото се асоциира с реда, налагането на реда, опазването на собствеността, традиции и националната принадлежност. Истината е, че консерватизмът признава единствено равенството пред закона като търсено от обществото равенство. От гледна точка на **социалдемократията** върховенството на закона се свързва по-силно с концепцията за справедливостта и равенството при защита на правата с акцент върху трудовите права и колективните права¹².

В рамките на либералната демокрация също има различия от гледна точка определянето на върховенството на правото, които са по линия на дефинирането, което вече щрихирахме. От гледна точка на правни теоретици или на практикуващи юристи върховенството на правото би имало по-скоро **процедурни характеристики** като универсалност – (обща) норми вместо издаването на отделни постановления; управление чрез издаване на норми, които са ясни предварително (избягване ретроспективно действие на нормите); управление чрез норми, които са публични вместо известни само на администрацията; яснота и определеност на нормите (а не двусмислени норми, които подлежат на разнопосочно тълкуване и прилагане, особено когато са скрепени със санкции). От гледна точка на гражданите и основната функция на правосъдието като съучастник в поддържането на върховенството на правото за постигане на справедливост и равенство пред закона, то има **по-широко (съдържателно) разбиране**, в което се включва липсата на корупция, независимостта на съдебната власт, отчетност на правителството, прозрачност на дейностите и действията на публичните институции, почтеността на правните процедури, достъпът до правосъдие, ефективността, бързината и пр. В този текст върховенството на правото се разглежда в по-широкия концептуален смисъл.

В различните теоретични и практически подходи към върховенството на правото може да се открият някои специфики на интерпретациите, но разпознатите като стандарти са тези на Съда на Европейския съюз (ЕС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕПЧ) и включват компоненти и принципи като: разделение и взаимен баланс на властите; власт, която е ограничена от закона; независими и безпристрастни съдилища; равенство пред закона, достъп и бързина на правораздаването; прозрачен, отчетен и демократичен законодателен процес; ефективен съдебен контрол за защита на фундаменталните човешки и граждански права и др. В по-актуалния подход на ЕС, отчитащ процесите на демократичен упадък, към върховенството на правото освен защитата на човешките права, доброто функциониране на съдебните системи и прозрачността на законодателния процес се добавят и други ключови аспекти – свобода и независимост на медиите, прозрачност и честност на изборния процес, ограничаване на пространството за функциониране на гражданско общество, защита на малцинства и др.

2. МЕЖДУНАРОДНИ И ЕВРОПЕЙСКИ СТАНДАРТИ ЗА ВЪРХОВЕНСТВО НА ПРАВОТО

Преамбюлът на Конституцията на Република България от 1991 г. провъзгласява парламентарната

¹¹ Dworkin, R. *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986

¹² Вж. напр. Freedman, M. Stears, M. *The Oxford Handbook of Political Ideologies*. Oxford University Press, 2013

република, която се създава като „демократична, правова и социална държава“, с което народните представители в Седмото велико народно събрание **вписват България в традицията на конституционните демокрации, провъзгласили принципа за върховенство на правото** като държавноучредителен принцип.

В този смисъл, страната ни инкорпорира провъзгласените принципи за върховенство на правото в редица международни конвенции, като почти са рядкост конвенции на международни правителствени организации, в които да отсъства позоваване на принципите за върховенството на правото. Принципът е закрепен в преамбюла на **Всеобщата декларация за правата на човека на ООН**, приета през 1948 г., посочвайки, че човешките права трябва да бъдат защитавани от закона, и е развит в отделни членове, които дефинират като човешко право: 1) равенство пред закона (чл.7); 2) право на справедлив и публичен съдебен процес, както и право на съразмерност на наказанието (чл. 11) и др.

През 2012 г. ЕС прие **Харта на основните права на ЕС**¹³, която надгражда Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа¹⁴. Може да се твърди, че тя надгражда и обвързва още по-силно институциите и обществата към възможно най-високите стандарти, вкл. и по отношение на върховенството за правото. Хартата представлява правнообвързващ документ. Тя черпи от възможностите и е скрепена с въздействието на правото на ЕС, тоест има пряко действие и предимство пред националното законодателство на държавите членки, като държавите задължително са обвързани с всички нейни разпоредби. Както Хартата, така и ЕКПЧ въздигат върховенството на правото като основен принцип и следят за неговото прилагане, като право на защита имат държави и отделни лица пред Европейския съд по правата на човека.

Отново към Съвета на Европа функционира със статут на консултативен орган **Комисията за демокрация чрез право, известна още и като Венецианска комисия**. В нея участват общо 62 държави, включително всички 47 държави членки на Съвета на Европа. Венецианската комисия подкрепя конституционни реформи в държавите чрез становища относно тяхната съотносимост към стандартите за защита на правата на човека и върховенството на правото, чийто елемент е независимостта на

съдебната власт. Три са основните сфери на дейност на Венецианската комисия: 1) демократични институции и човешки права; 2) конституционно право и правосъдие и 3) избори, референдуми и политически партии.

Следва да се отбележи и работата на **ГРЕКО – Групата на държавите за борба с корупцията**, която е аналитична и мониторингова организация към Съвета на Европа. ГРЕКО прави оценка на отделните държави по различни направления, като за България се прави оценка и на съдебната власт, върху което ще се спрем по-подробно в текста.

През последните години в някои държави членки на ЕС се забелязват отклонения от придържането към принципа на върховенството на правото, както и примери за нарушаване правата на човека. Това накара европейските институции да въведат допълнителни гаранции, че ценностите и правилата на ЕС ще бъдат спазвани от всички държави. Върховенството на правото е фундаментална ценност на Европейския съюз, която е обективизирана в общностното право и практиката на СЕС и ЕСПЧ. **Върховенството на правото**, както и ценностите и принципите на правовата държава също са залегнали в множество документи на ЕС и представляват **хоризонтална политика**, която пронизва останалите, а както се забелязва напоследък – стремежът е тя да бъде скрепена към все по-голям обхват от общи и общностни политики, като да бъде и централна по отношение на политиката за разширяване.

Съюзът изпитва системни проблеми с върховенството на правото, като отделни страни членки съвсем красноречиво нарушават основните принципи. Част от причините за влошаване на състоянието на демократичната среда е възходът на десните националпопулисти в Европа. От друга страна, трябва да се признае, че ЕС до съвсем скоро нямаше ефективни инструменти, с които да опази Общността от евентуални нарушения. Учредителните договори и основните договори на ЕС не предвиждаха такива механизми и едва чрез Договора за ЕС (в сила от 2009 г.) се предвиди възможност за преценка за нарушаване на основните ценности на ЕС, сред които и върховенството на правото (чл. 7, ДЕС). Твърде политизираният елемент, който затваря процедурата по чл. 7, скрепена с въвеждането на ограничаване на права на държави членки, вкл. и право на глас, с водеща роля на Съвета обаче, прави прилагането му на практика почти невъзможно. Например в случая с Полша изискването за наличие на 4/5 от гласовете в Съвета и заявката на Унгария, че ще блокира евентуално решение на Съвета, обезсмислят прилагането на тези разпоредби. Освен това от така поставената формулировка останалите европейски институции, сред които Евро-

¹³ Европейски съюз, Харта на основните права на ЕС, 2012/С 362/02. – Официален вестник на Европейския съюз, url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

¹⁴ Съвет на Европа, Европейска конвенция за правата на човека. Страсбург, 2021, url: https://www.echr.coe.int/documents/convention_bul.pdf

пейският парламент, Европейската комисия и СЕС, са поставени извън процеса на вземане на решения, което много често е водело до жалби от страна на членове на ЕП.

Опитвайки се да се справи с тези проблеми, ЕК прие **Рамка за върховенството на правото (Rule of Law Framework). Инструментариумът към нея (Rule of Law Toolbox)** поставя Комисията в сърцевината на механизмите за превенция на нарушаването на върховенството на правото в качеството ѝ на пазител на договорите и общностното право. Включва следните компоненти за превенция: 1) механизъм за върховенство на правото (годишни доклади за състоянието му във всяка страна членка); 2) европейско правосъдно стъбло (статистическа информация за съдебните системи и процес на страните в сравнителен план); 3) механизъм за сътрудничество и проверка (формално продължаващ да действа за България и Румъния); 4) сътрудничество в рамките на Европейския семестър и препоръки, обвързващи социалноикономическата сфера със системата на правосъдието; 5) стимулиране на реформи чрез Службата за подкрепа на структурните реформи, която предоставя експертна помощ; 6) подкрепа на неправителствени организации, помощ за професионални мрежи и финансиране на проектен принцип. **Рамката е скрепена и с компоненти за санкции:** 1) механизъм за установяване на нарушения при неспазване на правото на ЕС; 2) влизане в диалог с държавите членки на база на резултатите от механизма за върховенство на правото (годишни доклади); 3) задействане на чл. 7 от ДЕС; 4) защита на бюджета на ЕС чрез обвързването му към режим под условие (conditionality) за достъп до европейските фондове.

Доколко тази рамка ще проработи тепърва трябва да се проследи, тъй като тя започна да функционира едва през есента на 2020 г. с мандата на председателя Урсула фон дер Лайен. От страна на ЕК е декларирана силна политическа заявка за сериозно отношение към систематичните му нарушения. Във всеки случай, това е най-консолидираната рамка в областта на правосъдието, защитата на правата и върховенството на правото, която съществува в ЕС. Приемането на ефективни механизми за санкции чрез обвързването с бюджета на ЕС може и да се окаже проблематично поради отказа на страни като Полша и Унгария да го приемат. Действително, в Полша и Унгария съществуват систематични заплахи за върховенството на правото и разделението на властите, но такива са налични и в страни като България, Румъния, Чехия, Малта и др. **Етичното предизвикателство**, което е свързано с поставянето под условие за върховенство на правото за получаването на бюджетни средства от фондовете и програмите на ЕС, се състои в това, че може да се окаже, че **ЕК наказва бенефициен-**

ти и граждани на ЕС, които нямат вина за нарушенията на съответното правителство. В този смисъл би могло да се препоръча да се **въведе т.нар. „умен“ (smart) или гъвкав (fluid) режим на условия за бюджета, като ЕК** съставя забранителен списък на компании или физически лица, за които има данни и факти, че влияят негативно върху състоянието на върховенство на правото. Друг механизъм би могъл да бъде временно прехвърляне на системата за разпределение на средствата от държавния орган, отговорен за това, към независима организация, посочена от ЕК или към нейни служби.

Надеждите за по-координиран подход са концентрирани и в работата на **Европейската прокуратура и Европейския главен прокурор.** За съжаление, не всички държави са се присъединили и в този смисъл признават нейните правомощия в националните юрисдикции. Към ноември 2020 г. двадесет и две държави членки са част от тази инициатива за засилено сътрудничество. Европейският съвет вече избра Европейския главен прокурор, г-жа Лаура Кодруца Кьовеша, а на 27 юли 2020 г. назначи и европейските прокурори. Прокуратурата ще действа на две структурни нива: централно и чрез европейски прокурори в националните държави. Очаква се да започне работа до края на 2020 г., след като отделните страни излъчат националните прокурори. Тя е независим орган на ЕС, който ще отговаря за разследването, наказателното преследване и предаването на съд за престъпления срещу финансовите интереси на Съюза (напр. измами, корупция, трансгранични измами с ДДС на стойност над 10 милиона евро). В това отношение ще провежда разследвания и наказателно преследване и ще упражнява функциите на прокурор в компетентните съдилища на държавите. Създаването ѝ на практика спомага за изпълнението на две цели: 1) задълбочаване на сътрудничеството и интеграцията в областта на наказателното правосъдие и процес и 2) завишен контрол и защита на бюджета на ЕС, чрез което косвено да се влияе за реакция при системно нарушаване на върховенството на правото. Фактът, че както европейските, така и националните прокурори ще са подчинени единствено на Главния прокурор, е гаранция за защита на независимостта им. Ето защо изключително важна е прозрачността на процеса по номинация и избор на прокурорите от националните държави, които трябва да отговарят на завишени изисквания по отношение на професионални и морални качества. На 2 юни 2021 г. Европейската прокуратура започва работата си по същество. Всеки европейски гражданин ще може да подава сигнали до институцията на собствения си език. За старта в Люксембург се събраха главният европейски прокурор Лаура Кьовеша и еврокомисарите Вера Йоурова и Дидие Рейндерс. Основната идея на

Европейската прокуратура е да се предотвратят сериозните злоупотреби и измами при използването на различните финансови инструменти на ЕС. Само за 2018 г. Европейската комисия е отчетла, че злоупотребите и източването на ДДС възлиза на около 140 млрд. евро, а за 2020 г. се очаква тези числа да са по-високи, тъй като пандемията увеличи доста сериозно корупционните рискове при злоупотреби с ДДС. Европейската прокуратура е орган, който трябва да преследва престъпления, които са свързани с ДДС измами, други видове измами – най-вече данъчни – с европейски средства, освен това организирани престъпни групи, отново свързани със злоупотреби със средства на ЕС.

България се намира под двоен мониторинг, от една страна във връзка с общия годишен доклад за състоянието на върховенството на правото на Съюза, а от друга страна чрез **Механизма за сътрудничество и проверка** (Coordination and Verification Mechanism). Непосредствено преди приемането на България и Румъния към ЕС през 2007 г. бе създаден този механизъм на ЕС, като съгласно договора на България в първите три години след приемането ни ЕС можеше да налага санкции чрез механизми като напр. временно стопиране на квоти за вътрешния пазар и др. Вкарването на механизма като част от договора ни се дължеше на продължаващите в България проблеми, свързани именно с върховенството на правото, разделението на властите, корупцията по високите етажи на властта, организираната престъпност и ниското институционално доверие в органите на съдебната власт. **Механизмът изигра своята роля на мотиватор на определени реформи**, но фактът, че той не беше скрепен със санкциониращи механизми (след първите три години от приемането ни), и **политизирането му в последните години от страна на ЕК го превърнаха в част от политическото противопоставяне**. Юнкер, бившият председател на ЕК, се ангажира публично, че Механизмът за България трябва да отпадне до края на 2019 г. Към ноември 2020 г. Комисията подкрепя отпадането, ресорните парламентарни комисии в ЕП също са изразили такова мнение, но ЕК изчаква становището на Съвета, който още не се е произнесъл. На практика доклади по Механизма няма, но de iure той не е отпаднал.

Европейската комисия разполага и с друг инструмент за анализ на състоянието на правосъдните системи – това е **Европейското правосъдно табло (European Justice Scoreboard)**. Той позволява сравнителен анализ и е насочен към подобряване ефективността на съдебните системи. Таблото дава информация относно ефективността, качеството и независимостта в държавите членки. По този начин се дава възможност да се идентифицират добри практики или потенциални проблемни области в някоя, група от държави или всички

членки. Целта на таблото не е да прави класация, а да даде общ поглед върху функционирането на националните съдебни системи. Публикува се годишно и дава възможност да се проследяват тенденциите в развитието на правосъдните системи по различни показатели като бързина на правораздаването, независимост, достъпност (включително и разходи), цифровизиране и др.¹⁵

Европейският парламент също има механизми, чрез които участва в процеса на наблюдение на състоянието на върховенството на правото в страните извън тези на ЕК, която функционира и като „пазител на договорите“, следейки правилното и навременно прилагане на правото на ЕС. Един от способите е чрез дебати в ресорните комисии (най-често когато става въпрос за върховенство на правото това е Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи - LIBE), когато възникне даден казус, и приемането на резолюция, която няма правнообвързващ характер. Комисиите правят работни срещи с представители на заинтересованите страни от дадена държава членка или група от държави и могат да отправят покани до институции и други лица. Резолюциите имат функция да посочат политическата оценка на ЕП по даден проблем. Неформален механизъм на ЕП е дебатът чрез дейността на интергрупите или смесените парламентарни групи, които могат да се създават от членовете на ЕП от всяка политическа група и всяка комисия с цел провеждане на неофициална размяна на мнения по конкретни въпроси и насърчаване на контактите между членовете на ЕП и гражданското общество. Смесените групи не са парламентарни органи и поради това не могат да изразяват становището на Парламента. Във връзка с върховенството на правото е създадена такава интергрупа за борба с корупцията.

В годишните доклади за състоянието на спазването на човешките права на Държавния департамент на САЩ България също бива оценявана, а докладите съдържат също оценка и външен поглед за процесите у нас, като през годините акцент се поставя върху корупцията, състоянието на съдебната система и върховенството на правото. САЩ разполагат и с т.нар. **Глобален закон „Магнитски“**¹⁶, който позволява на президента на САЩ да отказва достъп до САЩ, да отменя действието на вече издадени визи, да се блокира имущество, което е под юрисдикция на САЩ, както и да се забранява на американски граждани да влизат в контакти, вкл. и икономически дейности с хора,

¹⁵ European Union, EU Justice Scoreboard 2021: digital tools help courts and prosecution services mitigate COVID-19 challenges, 8 July 2021, url: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3523

¹⁶ US Department of State, Magnitsky Act, 2021, url: <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>

за които: 1) виновен за незаконно/и убийство/а, мъчение или други груби нарушения на международно признатите права на човека или 2) е чуждестранен държавен служител, който е виновен за значителна корупция, асистент или подчинен на този държавен служител, посредника при корупционно действие, което включва експроприация на частни или публични ресурси за лично облагодетелстване, корупция при държавните договори или експлоатацията на природните ресурси, подкупи или прикриване на средства от незаконна дейност в офшорни зони. Т.нар. Глобален закон „Магнитски“ от 2016 г. разширява периметъра на приложение върху целия свят на закона „Магнитски“, приет през 2012 г. срещу граждани на Русия и Молдова, които американската администрация приема, че са съчувствали в убийството на адвоката Сергей Магнитски¹⁷. Споменаването на този закон е важно, тъй като България стана първата държава от ЕС, на която бяха наложени санкции по този механизъм, което ще разгледаме по-подробно. Европейският съюз също предприема стъпки, за да въведе свое законодателство или европейски закон „Магнитски“. На среща на министрите по външните работи на ЕС през декември 2020 г. е взето решение за обхвата, предмета и механизма на подобен инструмент¹⁸. В речта за състоянието на Съюза през 2020 г. Урсула фон дер Лайен също поставя това като акцент. Европейският парламент също приема резолюция за създаването на европейския закон „Магнитски“.

Разбира се, съществуват и много други международни и европейски документи, но те са подчинени на изброените в тази част на доклада стандарти за върховенството на правото. Целта ни не е да се представя справочна информация, а да се акцентира върху най-важните и респективно съотносими към международното положение, членства в организации и стратегически съюзи на България. В следващата част ще разгледаме вече какви оценки и констатации се съдържат в различните инструменти, които оформят външната гледна точка по отношение посегателствата срещу принципите на правовата държава и върховенството на правото в България.

3. ОЦЕНКИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА БЪЛГАРИЯ ОТ МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ

В първата част на доклада отговорихме на въпроса каква е разликата между върховенството на зако-

на и върховенството на правото, както и какво се разбира под последното. Защо обаче съществуват тези международни стандарти, защо върховенството на правото е принцип и стандарт при международната демократична общност, защо се създават инструменти за наблюдение, а експертни организации извършват анализи и отправят препоръки? Въздигането на върховенството на правото като концептуална рамка, в която влизат и защитата на правата на човека, всъщност е резултат на следвоенното възстановяване, включително и на ниво международни институции. След ужасите от Втората световна война възстановяването минава през едно качествено ново разбиране за основите на общественото устройство, което в западния свят минава чрез изкарването на преден план на ценностите на либерализма. От друга страна, теорията на международните отношения също се променя, като тя провъзгласява, че **между демократичните режими е по-малко вероятно да възникнат конфликти**, както и че икономическото сътрудничество е по-високо. Оттук акцентът върху върховенството на правото като една от изграждащите колони на консолидираните демократични системи е **инструмент за това да се подобрява икономическия обмен и търговията**, но и защото това води до ограничаване на предпоставките за конфликт, а споровете могат да се решават по мирен, преговорен път. Гаранциите за върховенството на правото освен като общопризната международна ценност могат да се разглеждат и като **външнополитически интерес на държавите**, че права на техните граждани ще бъдат зачитани и в други държави.

Вземайки предвид тази рационализация на стандартите и инструментите за защита на върховенството на правото, нека разгледаме къде стои България в международен контекст, какви са оценките и препоръките към нея според някои от тези инструменти.

На първо място нека погледнем **практиката на Европейския съд по правата на човека** в Страсбург. Първо, чисто статистически **България е на първо място по брой осъдителни решения за нарушение на Конвенцията на глава от населението**. В абсолютни стойности се нареждаме шести за 2020 г. след Русия, Турция, Украйна, Румъния и Азербайджан. България е с 35 осъдителни присъди за 2020 г., което прави по 5 на милион население, за сравнение срещу Русия осъдителните присъди са 172, но това прави 1,2 осъдителни решения на милион¹⁹. Откакто България признава юрисдикцията на този съд, за общо 29 години сме

¹⁷ Congressional Research Service, The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 28 Oct 2020, url: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>

¹⁸ DW, EU Approves its Magnitsky Act to Target Human Rights Abuses, 7 Dec 2020, url: <https://www.dw.com/en/eu-approves-its-magnitsky-act-to-target-human-rights-abuses/a-55859105>

¹⁹ Николов, К. България е сред най-осъжданите от съда в Страсбург държави. – Mediapool.bg, 28 януари 2021, url: <https://www.mediapool.bg/bulgaria-e-sred-nai-osazhdanite-ot-sada-v-strasburg-darzhavi-news317461.html>

осъдени по 663 дела, като в повече от 1/3 от случаите става въпрос за нарушаване на правото на свобода и защита. За обезщетения сме платили близо 13 млн. лева. България води и сред показателите за неизпълнение на решенията, като близо 58% от влезлите в сила присъди не са изпълнени към 2020 г., както показва статистика на международна неправителствена организация²⁰. Към момента всички те са поставени в режим на засилено наблюдение от Комитета на министрите на Съвета на Европа заради сериозността на правонарушенията. Негативна реакция от Комитета на министрите и ПАСЕ за неизпълнение на решенията би могло сериозно да увреди международния имидж на България, а и на ЕС като Съюз, в който при някои държави членки има сериозни нарушения на правата на човека. Най-голямата група от дела, които все още са с неизпълнени решения, са свързани с полицейско насилие, неправомерност на употребата на сила и неефективност на разследващите органи. Сред останалите групи дела могат да се открият тези, свързани с нечовешките условия в затворите, експулсиране и екстрадиция на чужденци, евикция на етнически малцинства от единственото им жилище, произволно поставяне под запрещение и др.²¹

България не е направила все още нищо и по едно от най-емблематичните дела на ЕСПЧ срещу България „Колеви срещу България“²² – относно статута на главния прокурор и невъзможността да се провежда ефективно разследване на неговите действия, както и невъзможността да бъде отстранен от длъжност в случай на сериозно нарушение.²³ Критиките, заключенията и забележките по делото „Колеви срещу България“ биват констатирани и от много други институции и организации като Комисията за демокрация чрез право на Съвета на Европа (Венецианска комисия), Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия, съдържат се в Анализа на структурния и функционален модел на прокуратурата на Република България, изготвен от Службата за подкрепа на структурните реформи на ЕК и др. Венецианската комисия в поредица от свои становища по отношение на България също коментира структурата и статута на ВСС и на съдебната власт като цяло (Вж. напр. Становище № 444/2007 г., Становище № 403/2006 г., Стано-

вище № 515/2009 г.), като те се повтарят и от други организации и в други становища. Тези препоръки може да се обособят в няколко групи:

- 1) Разделянето на ВСС по такъв начин, че да има отделни органи за съдиите и прокуратурите, като не се допуска влияние върху независимостта на съдиите, тоест прокурори и следователи да не влияят върху кадровите въпроси за съдиите;
- 2) По-голямата част от членовете на ВСС трябва да се избират от самите магистрати;
- 3) По-високо парламентарно мнозинство и засилен механизъм за избор на членове на ВСС от парламента, така че да има консенсус и стабилна процедура за избор при участие не само на мнозинството, но и на опозицията.

Вече споменахме за наличието на **Механизма за сътрудничество и оценка**, както и неговата положителна роля за стимулиране на реформите в България, но самият механизъм страдеше от редица недостатъци, породени както от методологически характер, така и от политически и институционален. От 2007 г. до 2019 г., когато е последната година, в която излизат доклади за България, Комисията изпраща до Парламента и Съвета общо 20 доклада за напредъка. Прегледът показва, че **основните критики през годините са свързани със следните проблеми**:

1. Върховенство на правото и независимостта на съдебната власт, както и качество на законодателните промени;
2. Липса на конкретни резултати в областта на борбата с корупцията по високите етажи на властта и институционалната реформа;
3. Ефективност, прозрачност, отговорност и отчетност в съдебната власт и правоохранителните органи;
4. Кадрови проблеми и капацитет на органите на съдебната власт (като фокусът е върху прокуратура, следствие и разследващи полици);
5. Корупция и конфликт на интереси;
6. Организирана престъпност.

През 2017 г. ЕК публикува доклад, който обхваща **10-годишен период** и всъщност прави оценка за извършените реформи през целия този период в областта на правосъдието, борбата с корупцията и организираната престъпност.

Докладът на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и оценка от януари 2017 г. не до-

²⁰ EIN, Bulgaria, 2021, url: <https://www.einnetwork.org/bulgaria-echr>

²¹ БХК, Близо половината от решенията на ЕСПЧ по ключови дела срещу България от последните 10 години все още чакат изпълнение. 17 февруари 2020, url: <https://www.bghel-sinki.org/news/20200217-press-EIN-ECHR-Platform/>

²² Решение по делото Колеви срещу България от 5 ноември 2009 г. (Жалба № 1108/02).

²³ Supervision of the Execution of the European Court's Judgments - 1310th meeting, 13-15 March 2018 (DH) (CMJ/Notes/1310/H46-5).

несе със себе си изненади в изводите и препоръките. Възможно е донякъде това да се дължи на факта, че вече 10 години се констатираат едни и същи институционални и процедурни дефицити и липса на смислени резултати в наблюдаваните области.

За първи път Комисията отправя толкова конкретни препоръки към българската държава. Към онзи момент това постави и нови, по-високи очаквания за реални резултати и постижения, които обаче към 2021 г. не се оправдаха.

Малко след излизането на доклада Министерството на правосъдието (МП) от своя страна оповести отчета си на плана за действие за 2016 г., изработен в отговор на препоръките в предходния доклад от 2016 г.

Половината от мерките бяха отбелязани като изпълнени. Сред тях са изработеният закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, подобряване на стандартите за избор на ръководители в органите на съдебната власт, анализ на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България, изработване на закон за изменение на НПК и др.

Другата половина от мерките не бяха, а и продължават да не са изпълнени или се изпълняват в момента. Такъв е случаят например с фиаското около приемането на модел за оптимизиране на съдебната карта и др.

Макар и оповестен в мандата на служебния министър на правосъдието, изпълнението по голяма част от мерките датира от 2016 г. Министерът на правосъдието в онзи период демонстрираше активно намерение да се върви към изпълнение на предвиденото в Актуализираната стратегия за продължаване на съдебната реформа. Прегледът на препоръките от последния доклад на Комисията обаче показва, че част от препоръките продължават да са актуални. Отбелязва се известен напредък, но силно се акцентира върху необходимостта от трайни и необратими резултати.

Отново е повторено колко е важно назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно. Конкретно е посочена необходимостта да се приемат изменения на НПК и НК за подобряване на нормативната уредба за преследване на корупцията. Не е пропусната и съдебната карта. Това поставя въпроса доколко планът по препоръките от миналата година е предвиждал мерки, които действително да доведат до търсените резултати. Едва след това идва въпросът, ако мерките са били адекватни, доколко сериозно, качествено и задълбочено е било тяхното изпълнение.

Конкретен пример, който може да даде насока за отговор на горните въпроси, намираме в препо-

ръка от доклада от 2016 г. Тя предвижда „ВСС да постигне резултати, показващи прозрачно и последователно вземане на решения във връзка с назначенията, като се прилагат ясни стандарти за професионални качества и етика и при своевременно вземане на тези решения“. Министерството на правосъдието отчита мярката като изпълнена. Достатъчно за българската държава очевидно е било, по думите в отчета на МП, да се направи „преглед на правилата за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт и подобряване на качеството на стандартите“. В изпълнение на тази мярка е бил изготвен проект на наредба за конкурсите и изборите по раздели I и IIa от ЗСВ.

В доклада от януари 2017 г. още втората препоръка е „да се установи практика назначаването на висши съдебни длъжности да бъде прозрачно и да се основава на качествата на кандидатите, като това следва да важи и за предстоящото назначаване на нов председател на Върховния административен съд“. Очевидно свършеното през 2016 г. не е оценено като достатъчно от Европейската комисия. Конкретни примери, че това е така, са редица избори на административни ръководители в българските съдилища. При тези процедури членовете на Висшия съдебен съвет с несъстоятелни аргументи или въобще без никакви мотиви предпочитат един кандидат пред друг. Това поставя под силно съмнение желанието и намерението на този ръководен орган на съдебната власт, а чрез него и на страната ни, да постигне пълна прозрачност в подобни процеси.

Друг пример е дълго отлаганата реформа в НК и НПК. Още в доклада от 2016 г. Комисията е констатира, че „с дългите дебати около промени в НК и НПК могат да бъдат забавени спешни и целенасочени промени“. В същото време се препоръчва подготвяне на законодателни промени на НПК. Министерството на правосъдието отчита тази мярка като изпълнена. Пояснява, че е разработен проект на Закон за изменение и допълнение на НПК. Проектът е обсъден на заседание на Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, но не е внесен за разглеждане в Министерски съвет. Очевидно са положени някакви усилия за изпълнение на препоръката от миналата година, но те не се провели докрай. Промени в НК и НПК присъстват и в новия доклад, този път с отношение към корупцията. По този начин, докато се подготвя цялостна нова концепция за наказателна политика, явно ще се правят промени (или опити за такива) на части. Затова не би трябвало да изненадва повтарянето на едни и същи неща в докладите.

Неслучайно 72% от българите смятат, че действията на ЕС чрез Механизма за сътрудничество и проверка трябва да продължат, докато България

постигне стандарт, близък до този на другите държави членки на ЕС. По всичко изглежда обаче, че пътят на „пътните карти“ засега не води наникъде.

Разочарованието от последния доклад по МСП беше широко отразено в българската експертна общност. То беше **политическо обещание от председателя на ЕК Юнкер към принадлежащия към неговата партия Борисов**, с което на практика се влоши самото отношение на българските граждани към механизма като кредитен инструмент. С доклада по МСП от ноември 2018 г. започна процесът на официално премахване на мониторинга, под който е поставена България. Това беше и първият силно политически доклад, който не взе под внимание някои негативни събития в страната. В резултат на това първият показател /съдебна независимост/, вторият показател /правна рамка/ и шестият показател /организирана престъпност/ бяха предложени за временно затворени.

Последният доклад, публикуван на 22 октомври 2019 г., продължава тази политическа линия, че „(...) извършеният от България напредък по линия на МСП е достатъчен за изпълнението на ангажиментите на страната, поети към момента на присъединяването ѝ към ЕС“²⁴. Докладът представя фактите, които доминираха правния и обществен живот през последната година, но тяхната интерпретация, или липса на такава, повдига въпроси. Например безпрецедентната атака върху съдии за тяхно решение от месец септември, както и последвалите атаки срещу Съюза на съдиите в България и срещу други юристи, се споменават. В допълнение, части от видео материали от протестите срещу магистрати се използваха в предизборната кампания за органи на местната власт от кандидати за кмет на София, което е сериозно нарушение на съдебната независимост. Това остана незабелязано от доклада.

По-рано тази година от Инспектората на ВСС публикуваха онлайн личната информация на съдия по наказателно право, както и на цялото ѝ семейство, под формата на файл със съмнителното заглавие „Не се чисти“. Това беше единственият такъв случай. Отново, въпреки грубото нарушение на закона и личния живот на магистрата, това не се споменава в доклада.

По-нататък докладът казва, че: „От 2017 г. правителството установи редовен цикъл на мониторинг

и докладване във връзка с напредъка по изпълнението на стратегията за съдебна реформа“²⁵. Но не се взема под внимание фактът, че Съветът по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система към Министерството на правосъдието не е заседавал от юли 2019 г. насам, а отчети за изпълнението на Актуализираната стратегия не са били публикувани от декември 2018 г. насам.

В доклада правилно е описано приемането на Постановление на Министерски съвет за създаването на национален механизъм за мониторинг чрез специализиран съвет. Трябва да се отбележи обаче, че твърдението в доклада: „Той би могъл също така да допринесе за търсенето на отговорност от съответните органи, когато това е необходимо и целесъобразно“²⁶ е невярно. В постановлението не е включен механизъм за контрол върху никоя от институциите членове на съвета. В постановлението изрично е записано, че Съветът не осъществява контрол върху дейността на отделните държавни институции. Представители на гражданското общество, професионални организации и организации на работодателите, признати на национално равнище, ще участват чрез граждански съвет като наблюдатели. Към момента все още не е ясно как този съвет ще действа на практика.

Промените в ЗСВ от 2016 г. са в синхрон с Актуализираната стратегия за съдебна реформа и стимулираха развитието на положителни процеси в системата. След което обаче приетите допълнителни законодателни промени /свързани с командироването на магистрати, атестациите, възнаграждението и др./ обърнаха тези положителни развития и понастоящем от законодателна гледна точка е направена стъпка назад.

Поразително е, че докладът почти изцяло пропуска да спомене негативните събития, свързани с директора на КПКОНПИ – Пламен Георгиев – и репутационните щети, които комисията понесе от това. Повдигат се опасения за „възможното политизиране“ на ръководството на Комисията, но те са отнесени само към обикновеното мнозинство в Народното събрание, което трябва да избере председателя на комисията, и не разглеждат процедурните аспекти на назначението, които не гарантират избор, основан на качествата на кандидата.

Това са само някои от примерите, които **потвърждават политическия характер на последния доклад по МСП**. Ключовата дума, която виждаме да се

²⁴ Европейска комисия, Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, {SWD(2019) 392 final, 2019, url: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf, с. 14.

²⁶ Пак там, с. 4

²⁵ Пак там, с. 8

повтаря най-често в доклада, е „ангажимент“. Тре-
вожно и объркващо е да се види как 12 години
след създаването на МСП Европейската комисия
все още разчита на обещанията /ангажимента/ на
българското правителство. Това противоречи и на
очакванията на комисията за „необратимост“ на
реформите. Въпреки че докладът препраща ня-
колко пъти към „обширен механизъм за върховен-
ство на правото“ в ЕС, през това време проблемите,
свързани с независимостта на съда, свободата на
словото и сдружаването и на гражданското обще-
ство в България, ще продължат да се задълбочават.

Очевидно е, че последният доклад по МСП е едно
изпълнено политическо обещание, без да се взе-
ме предвид реалната ситуация в страната. Пери-
одът, в който беше публикуван доклада, подсил-
ва съмненията в тази посока.

През 2020 г. ЕК публикува първия **всеобщ Доклад за
върховенство на закона в страните членки**. Замест-
ник-председателят по въпросите на ценностите и
прозрачността Вера Йоурова заяви: „Днес ние запъл-
ваме съществен пропуск в нашия инструментариум в
областта на върховенството на закона. В новия до-
клад за първи път се прави преглед на всички държа-
ви членки по еднакъв начин, за да бъдат установени
тенденциите в областта на върховенството на закона
и да се помогне за предотвратяването на появата
на сериозни проблеми. Всеки гражданин заслужава
да има достъп до независими съдии, да се радва на
свободни и плуралистични медии и да бъде уверен,
че основните му права се зачитат. Само тогава мо-
жем да се наречем истински Съюз от демокрации.“²⁷
Доста гръмки заявки, предвид че новият механизъм
започва да повтаря грешките на МСП, тъй като той
няма санкционни механизми и остава единствено в
ареала на аналитичните упражнения. **Европейският
парламент заведе дело срещу ЕК в Съда на ЕС имен-
но заради бездействия и липса на мерки по описа-
ния от нас механизъм за получаване на средства под
условие**²⁸. Регламентът за обвързаност с условия в
областта на върховенството на закона, предназна-
чен да защитава средствата на ЕС срещу евентуална
злоупотреба от страна на правителствата на държа-
вите от ЕС, влезе в сила на 1 януари 2021 г. При но-
вите правила обаче не са предложени съответните
мерки. Европейският съвет поиска от Комисията да
забави прилагането им, така че държавите членки
да могат да го оспорят пред Съда на ЕС (Полша и Ун-

гария сториха това на 11 март 2021 г.) и Комисията да
може разработи конкретни насоки за прилагане.

В резолюция, приета през март 2021 г., Европей-
ският парламент отново изтъкна, че заключени-
ята на Европейския съвет по този въпрос нямат
правно действие, и определи 1 юни като краен
срок за приемането на насоките. Евродепутатите
също така поискаха от Комисията да се консулти-
ра с Парламента преди тяхното приемане. На за-
седание на парламентарна комисия на 26 май ЕК
посочи, че възнамерява да се консултира с Парла-
мента през първата половина на юни.

Първият доклад от 2020 г. по новия общ механиз-
ъм по дипломатичен начин посочва пределно
ясни и стари проблеми за България²⁹. През 2020 г.
от Комисията посочват следните проблеми:

- липсата на възможност за ефективно наказа-
телно разследване на главния прокурор и не-
говата отчетност;
- дефектите по отношение на състава и функ-
ционирането на Висшия съдебен съвет;
- механизмите за оказване на влияние върху
магистратите;
- проблеми при дейността на Инспектората
към ВСС като инструмент за въздействие;
- липса на резултати в борбата с корупцията по
високите властови етажи;
- липсата на прозрачност при собствеността и
финансирането на медиите;
- проблематичен и непрозрачен законодателен
процес и липса на обществено обсъждане.

Докладът от 2021³⁰ г. също отбелязва продължава-
щи за България проблеми в областта на съдебната
реформа и върховенството на правото. Някои от
тези проблеми са:

- липсата на резултати в борбата с корупцията;
- липса на уредба на лобирането и недостатъч-
на ефективност на противодействието на кон-
фликта на интереси;

²⁷ Европейска комисия, Първи годишен доклад относно си-
туацията с върховенство на закона в Европейския съюз,
Представителство в България, 2020, url: https://ec.europa.eu/bulgaria/news/first-annual-rule-of-law-report-eu_bg

²⁸ Европейски парламент, Евродепутатите са готови да
заведат дело срещу Комисията за това, че не защи-
тава бюджета на ЕС, Съобщение за пресата, 25 март
2021, url: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20210322IPR00523/ep-sa-ghotov-da-zavedat-delo-sreshchu-ek-za-tova-che-ne-zashchitava-biudzhet-na-es>

²⁹ European Commission, 2020 Rule of Law Report, 2020, url:
[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamen-
tal-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mecha-
nism/2020-rule-law-report_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en)

³⁰ Европейска комисия, Доклад относно върховенството на
закона за 2021 г. Ситуация в областта на върховенството
на закона в Европейския съюз, Съобщение на Комисията,
2021, url: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/
PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN)

- проблеми при регулацията на медийния плюрализъм и липса на капацитет на Съвета за електронни медии;
- непрозрачен и неефективен законодателен процес;
- ограничаване пространството за функциониране на НПО;
- липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговите заместници е отдавнашен въпрос;
- уредбата на допълнителните възнаграждения и повишаването на магистратите;
- достъпът до правосъдие;
- липса на данни за работата на гражданските и търговските съдилища от първа и втора инстанция;
- липса на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали.

На България бяха наложени санкции по закона „Магнитски“ от страна на Съединените американски щати. Те бяха наложени на 65 юридически и физически лица, сред които се срещат Васил Божков, Делян Пеевски, Илко Желязков и свързани с тях компании. Това предизвика реакция от страна на българското правителство и се създаде работна група, която да направи оценка на това как да се предпазят български държавни предприятия от санкциите, като вече изяснихме техния механизъм на действие. Това е безпрецедентен акт от страна на САЩ спрямо държава от ЕС и е безспорно, че имиджовите щети са големи. От друга страна, това трябва да се разглежда и като шанс и възможност за българската държава да реорганизира механизмите на инвестиране на публични ресурси, борбата с корупцията и независимостта на съдебната власт.

4. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Общият извод е, че външният поглед върху състоянието на върховенството на правото в България е по-скоро негативен. Страната ни се нарежда в непрестижни класации, измерващи различни аспекти на функционирането на правовата държава. Същевременно, българското общество многократно е декларирало желанието си да се установи справедливост, което минава през дълбочинни, но и добре обмислени реформи. Истината е, че спасението е в ръцете на самия давец се,

но България не е сама в тази борба и може да разчита на помощ и съдействие отвън, но основната работа трябва да бъде свършена от нас, тъй като именно ние сме най-заинтересовани в страната да се прилагат възможно най-високите стандарти по отношение на върховенството на правото.

Някои **препоръки** могат да се отправят на база на вече изложеното като екстраполация от прегледа на някои международни становища и документи, които са краткосрочни и с висока степен на приложимост, като са и с висок потенциал да се подобри имиджа на България навън по отношение охрана на принципите на върховенство на правото:

1. Преглед и въвеждане на изпълнение на неизпълнените осъдителни присъди за България от ЕСПЧ.
2. Да се обмисли възможност за изплащане на обезщетенията от бюджета на определената институция, която е виновна за нарушаване на разпоредбите на Европейската конвенция за правата на човека, извън решенията на българската магистратура.
3. Да се предприемат действия за окончателно решение на съдбата на Механизма за сътрудничество и проверка за България и ефективно въвеждане в действие на Съвета за координация и сътрудничество между изпълнителната, съдебната и законодателната власт.
4. Да се направи пълен и независим функционален анализ на постигнатото по Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, на база на който да се предприемат действия за приемането на нов стратегически документ в областта на съдебната реформа, тъй като посочената стратегия изтече в края на 2020 г.
5. Да се направи цялостен анализ на дейността на КПКОНПИ с оценка на ефективността на отделните звена, преди да се предприемат действия за структурни промени.
6. Да се ревизира какво се въведе в приложение от препоръките на Независимия анализ на структурния и функционален модел на Прокуратурата на Република България и да се направи оценка на това какво от препоръките може да се използва.
7. Да се създаде ефективен механизъм за контрол, разследване и предсрочно освобождаване от длъжността на главния прокурор.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

Монографии

Аристотел. Реторика. Захари Стоянов, 2013

Althusser, L. On the Reproduction of Capitalism : Ideology and Ideological State Apparatus. Verso Publishing, 2014.

Buttigieg, Joseph A. (ed.). Prison notebooks. New York City: Columbia University Press, 1992.

Dworkin, R. Law's Empire. Harvard University Press, 1986

Freeden, M. Stears, M. The Oxford Handbook of Political Ideologies. Oxford University Press, 2013

Документи

Европейска комисия, Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, {SWD(2019) 392 final, 2019, url: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf

Европейска комисия, Първи годишен доклад относно ситуацията с върховенство на закона в Европейския съюз, Представителство в България, 2020, url: https://ec.europa.eu/bulgaria/news/first-annual-rule-of-law-report-eu_bg

Европейски съюз, Харта на основните права на ЕС, 2012/C 362/02, Официален вестник на Европейския съюз, url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

Решение по делото Колеви срещу България от 5 ноември 2009 г. (Жалба № 1108/02).

Съвет на Европа, Европейска конвенция за правата на човека, Страсбург, 2021, url: https://www.echr.coe.int/documents/convention_bul.pdf

Congressional Research Service, The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 28 Oct 2020, url: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>

European Commission, 2020 Rule of Law Report, 2020, url: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en

European Union, EU Justice Scoreboard 2021 : Digital Tools Help Courts and Prosecution Services Mitigate COVID-19 Challenges, 8 July 2021, url: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3523

ЕИП, България, 2021, url: <https://www.einnetwork.org/bulgaria-echr>

Supervision of the Execution of the European Court's Judgments - 1310th meeting, 13-15 March 2018 (DH) (CM/Notes/1310/H46-5).

US Department of State, Magnitsky Act, 2021, url: <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>

Медийни публикации

БХК, Близо половината от решенията на ЕСПЧ по ключови дела срещу България от последните 10 години все още чакат изпълнение. 17 февруари 2020, url: <https://www.bghelsinki.org/news/20200217-press-EIN-ECHR-Platform/>

Европейски парламент, Евродепутатите са готови да заведат дело срещу Комисията за това, че не защитава бюджета на ЕС. Съобщение за пресата, 25 март 2021, url: <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20210322IPR00523/ep-sa-gho-tov-da-zavedat-delo-sreshchu-ek-za-tova-che-ne-zashchitava-bi-udzheta-na-es>

Николов, К. България е сред най-осъжданите от съда в Страсбург държави. – Mediapool.bg, 28 януари 2021, url: <https://www.mediapool.bg/bulgaria-e-sred-nai-osazhdanite-ot-sada-v-strasburg-darzhavi-news317461.html>

DW, EU Approves its Magnitsky Act to Target Human Rights Abuses, 7 Dec 2020, url: <https://www.dw.com/en/eu-approves-its-magnitsky-act-to-target-human-rights-abuses/a-55859105>

3

РЕФОРМИ В ПРАВОРАЗДАВАНЕТО ЗА УТВЪРЖДАВАНЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА

Людмила Костова

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата разработка се занимава с реформите в правораздаването за утвърждаване на правова държава. Предстои да се анализира същността на реформата като идея за дълбока и систематична промяна и значението на правораздаването за създаването на облика на правото в обществото. Какво представлява правовата държава и каква е връзката ѝ със справедливостта? Разглежда се въпросът по какъв начин тя може да служи за насока на съдебната реформа. Правовата държава се отстоява чрез процеса на *утвърждаването ѝ* както в законотворчеството, така и в правораздаването, което доставя крайния продукт на правосъдието като форма на справедливост в обществото. От тази гледна точка както реформата, така и принципът на правовата държава се реализират като продължителни и широкообхватни процеси.

РЕФОРМАТА КАТО ПРОЦЕС

Реформите в правото се основават на промени в правната уредба, които изразяват реформирането и го превеждат на езика на правото. Но реформата не се изчерпва само с подобни законови изменения. Според някои теоретици при реформата *„не става дума за частични промени, за промени в един или друг нормативен акт, за приемане на един или друг нов нормативен акт, а за качествени промени в правото като цяло.“*³¹ Тя представлява *„Преустройство с нововъведения“*³² - предполага нов вид устройство на организацията на съдебната система и залагането на нов вид инструменти за постигането на целите ѝ. Предстои изследването на въпроса какво точно означава това преустройство.

Затова тук възникват два съществени въпроса, основни и значими за същността на проблема и за неговото разрешаване – какво е *реформата* и какво представлява *правораздаването* в Република България, как функционира, какви идеи и принципи стоят в основата ѝ, какво взаимодействие, контрол и качество на крайните резултати и актове са заложили и функционират към момента.

Реформата не е тясно юридическо понятие, поради това че притежава многостранни аспекти. Това обособява предприемане на цялостен подход, който разглежда правото чрез по-широките му връзки със средата, в която функционира. Това включва както юридически, така и чрез друг вид неюридически преценки, средства и методи. Следва да се потърси корена на проблемите, предизвикващи нездравото функциониране на тази система и да се набележат пътищата за достигане до него.

Проблемът, пораждащ говоренето за реформи в съдебната система, е провокиран не само от съдържанието на закона, но и от начина, по който практически функционира тази система и по който този закон се интерпретира и прилага. Факторите за откриването на проблеми в съдебната власт са външни и емпирични, провокирани след събитията и подхранени от критика на външни авторитетни институции, от отделни единични, макар и систематични проблеми, от неодобрението към конкретни личности. Законът изначално е задал, предварително и умозрително, един модел на функциониране на тази система. Под понятието за закон се включват различни нормативни актове, на първо място Конституцията, Законът за съдебната власт и различните нормативни актове, уреждащи отделни дейности. Работейки по конкретен проблем на реформата, не трябва да се губи общата визия и задача. Често ни подвежда илюзията, че само и единствено промяната на закона ще доведе до реформа, както и че лошата законодателна техника или вложен замисъл са първопричината за проблемите в съдебната власт. Това означава, че мътността на проблема, неспособността за констатиране на единен първоизточник е основен проблем, който води и до нецялостно разреше-

³¹ Бойчев. Г. Правова държава. Философскоправни аспекти. Юриспрес, С., 2003, с. 222

³² Български тълковен речник. Под общата редакция на П. Пашов. София: Хермес, 2004, с. 620

ние, както и до възможността тази емоция да бъде политически експлоатирана.

Има известно обезкуражаване в професионалистите и в гражданите поради дългогодишното лутане към постигането на промени, политическото експлоатиране на обществената воля като различни предложения за приемане на нова конституция, въвеждането и оттеглянето на различни неуспешни решения. Но самата реформа е път, който трябва да се измине, при който говоренето и констатирането на проблема са важни, но само първи стъпки към узряването. Обществената дискусия и опитите за сътрудничество между институциите и органите вътре и вън от съдебната власт трябва да продължават и да оформят ясна посока. Реформата е процес, без който няма откъде да се появят едни изящни правила, които просто стриктно да се изпълняват, ако обществеността не застане зад нея. Това е процес, който е започнал, който е дълъг и изисква последователност и визии.

В тази връзка промяната „реформа“ е същностна и системна, трябва да бъде заложен цялостен поглед по множество въпроси – какво е състоянието на съдебната власт, какво е мястото ѝ сред останалите две власти, какви са ролята ѝ, взаимодействието, функционалните връзки с други системи, органи, звена, външни и вътрешни за съдебната власт. И в крайна сметка какво влагаме в понятието за отделна власт в контекста на разделението на властите. Причината за това най-малкото е, че съдебната власт функционира в някакъв правен контекст и обществена среда, влиза в постоянни отношения и взаимодействия с другите две власти, законодателната и съдебната. Изменението на основни положения в съдебната власт води до промяна на баланса между властите, начина на взаимодействие между тях, доколкото една от страните на координация вече е променена. Новата структура трябва да позволява, от една страна, стабилност, предвидимост и последователност, а наред с това, да не представлява предопределена тясна схема. Структурата трябва да допуска и свободния човешки фактор, който да определя характера и облика ѝ. Реформата е не замаяна на едно лице с друго или на включването на „нови лица“, които са необременени. Това е структурна промяна, която е плод на жив диалог и търсене, която е заложена така, че да пресече основните очаквани дефицити при функционирането на дадената система и връзките ѝ с други системи. Реформирането е свързано с функционалните характеристики на правото. Тези характеристики са значими, когато засягаме проблемите за правото като вид обществен регулатор. Реформата засяга именно тази обща страна на правото.

Обобщено, такива проблеми са контролът и отчетността на главния прокурор, мястото на про-

куратурата в съдебната власт, съдебният контрол върху актовете на прокуратурата, въвеждането на електронно правосъдие, уреждането на индивидуална конституционна жалба, функционирането на специализираното правосъдие, съставът и функциите на Висшия съдебен съвет. Това повдига и въпросите относно разделението на властите в този контекст, ефективните последици от контрола на магистратите, включително тримата висши магистрати, случайното разпределение на делата, независимостта при работата на съдиите, политически, организационни и други фактори на зависимост на ръководни органи. Всичко това рефлектира върху резултатите от правораздавателната дейност, крайните актове, отношението им към значимите проблеми в общността, допускането или недопускането на правонарушения и престъпления. Изобщо, посочените промени се отнасят до правния климат в страната, който рефлектира върху качеството на живота на гражданите.

Важен момент е да се отчетат и социалните пречки пред въвеждането на реформата – като например различният достъп до правосъдие, различната възможност за предприемане на мерки за защита на правата. Тук стои въпросът за съответствието на нормативното и фактическото – дали формалното изпълнение на изискванията на правната уредба е годно да гарантира реалното изискуемо положение. В тази връзка е от значение ефективността на правото, която не е строго юридически въпрос, но подлежи на анализ в правната теория. Така *„всяка норма се нуждае от своето зачитане и влиза в съприкосновение със сферата на фактическото винаги когато говорим за нейното гарантиране. Последното е предпоставка за постигането на ефективността като фактическа характеристика на една норма или нормативна система.“*³³ В тази връзка, достатъчно ли е да се изпълнят всички предпоставки за липсата на несъвместимост, за наличието на дадени професионални и личностни качества като професионализъм и добросъвестност, за да гарантираме реалната независимост на лицето? Достатъчно ли е да се фокусираме върху произхода, излъчването на състава на органа от различни източници, за да гарантираме, че впоследствие при функционирането му служителите му няма да формират друг собствен или общ интерес, засягащ начина на формиране на колективната/индивидуалната воля на органа? Успява ли процесуалната уредба, свързана с доказване на невъзможността за защита, да направи правосъдието притегателно за разрешаване на такива правни спорове? И изобщо по отношение на всеки правен спор ли или напротив,

³³ Гройсман. С. Право и власт. От неограничената държава до постмодерното върховенство на правата. Сиела, С., 2020, с. 375

което оставя място за самоуправство, за древните правила на личната мъст и беззаконие? Ползваме ли чуждия опит, за да предоставим право на индивидуална конституционна жалба или забавяме предоставянето му с оглед необходимата зрялост в обществото, която да обоснове ползите от нея?

Следва да се уточни какъв кръг от обществени отношения се обхващат при предприемането на реформата. От там – и каква е връзката на правораздаването със социалния контекст, в който то се реализира. Правото има широк и потенциално разширяващ се материален обхват във всички области на обществения живот – икономически, политически, социални, лични отношения. Чл. 3., ал. 1 от Закона за нормативните актове: *„Законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения.“* От широкото понятие за „обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ идва трудността да се определи каква точно реформа се очаква от система, която на практика обхваща потенциално почти всички обществени отношения. Разбира се, тук проблемът не е в текстуалната формулировка, а във функцията на правото да регулира предварително необозрим кръг от обществени отношения. Измежду всички тях, следва да се запитае в коя област е съсредоточено недоволството. Кои са основните проблемни фактори – собствеността, условията на труда, количеството на разводите, размерът на заплатите и пенсиите, качеството на образованието, потребителските права, енергетиката, водният проблем, корупцията, качеството на въздуха, както и защитата на гражданите и юридическите лица от всички тези проблеми? Всеки от изброените проблеми, независимо каква е причината за съществуването му, може да бъде адресиран под една или друга форма към проблемите на съдебната власт поради нейната компетентност да се занимава с правни спорове в тези области. Отделен е въпросът доколко тези проблеми произхождат и се крепят точно на съдебната власт или тя само ги отразява. Това е причината коренът на проблема да е толкова сложен и нееднороден. Общество, което е в криза, има нуждата тези проблеми да намерят единно име и то се съсредоточава често в понятието за власт, каквато е и съдебната, и законодателната, която определя параметрите ѝ. Тук обаче, макар и реформата да е плод и на управленски решения и мъдра политика, мисълта, че проблемът е съсредоточен единствено във властта или в корупцията по високите ѝ етажи, изкривява представата за него и го събира в една обединителна точка, която не е достатъчно обхватна. Така поради широкия и потенциално непредопределен кръг от правно регулирани обществени отношения може

да се забележи какъв широк кръг от изменения в самите отношения могат да се осъществят с цел подпомагане ефективността на въведените промени в правораздаването. Съдебната власт функционира в контекста на тази среда и затова цялостното състояние на обществените отношения, наличието на проблеми или несправедливости в тях е решаващ фактор за ефекта, който правораздаването ще достави в обществото.

Така промените могат да се състоят както в правната уредба и нейното качество, така и в практическата ѝ реализация и ефективност, в годността ѝ да гарантира реализирането на заложените в нея цели и предназначение. Друг вид проблеми се състоят в състоянието на обществените отношения, в различни дефицити в тях, които пораждат различни негативи по отношение на крайния ефект от правораздавателните актове. Наред с това – и във вида на водената политика и различните начини, които тя предвижда за разрешаване на проблемите, които пряко имат връзка с реализацията на функциите на правораздаването. Поради това реформата се състои в разнообразни мерки. Следва да се създадат предпоставки и условия в непосредствената среда, в която функционира правораздавателната система, и в определени други обществени отношения в по-широк кръг, които са свързани с реализирането на ефектите на правораздавателните актове. Това включва разнообразни политически мерки, които да укрепят дадени обществени отношения или даже да им зададат нов модел. Така основните дефицити в правораздаването да се компенсират също и чрез реформи в състоянието на обществените отношения.

Не са достатъчни законовите или конституционните изменения на правната уредба, включително и съвкупност от такива координирани мерки. Реформата представлява широкопоспектърен и продължителен процес, който ангажира не само областта, в която се въвежда – системата на съдебната власт, но и цялостното функциониране на държавната власт и на състоянието на обществените отношения. От значение е качеството на тези изменения на правната уредба и въздействието им на систематично ниво, така че да се възпроизведе система на регулация, в чиято основа стоят предпоставките за възпроизвеждане на основни принципи. В настоящия случай това са принципите на демократичността, справедливостта, на равнопоставеността, на решаване на всеки значим конфликт с правни средства, а не чрез други алтернативни средства. Освобождаването от правила, които препятстват реформата, чрез мерки, които се вписват в старите правила, ще възпроизведе отново сходни проблеми.

Поради това следва да се инициира и да се поддържа обществен дебят по тези проблеми, да

се даде реалистична оценка на потенциалната трайност на реформата с оглед съпътстващите проблеми и да се създадат дългосрочни перспективи. В хода на промените да бъдат въвеждани мерки с перспективи за постоянното им подобряване във времето, паралелно на подобряването на съпътстващите проблеми. Реформирането на водеща система в държавата е сложен, бавен, цялостен процес, който изисква много енергия, не само законодателна, правна, институционална, но и обществена.

В крайна сметка, каква е връзката между желанието за реформа в правораздавателната област и всички посочени проблеми, които са разнородни? Лозунгът за реформа на съдебната система е огледало на желанието за по-справедлив и по-добър живот, в период, в който тези дефицити станат нетърпими. Вероятно това е обобщаващото понятие за резултата от цялостната криза – чувството за дефицит на справедливост и доверие и липсата на работещи, цялостни, задоволителни механизми за преодоляването им. Това показва, че на практика обществената роля на правото и съдебната система е по-широка и съсредоточава в себе си кредит на доверие по отношение на качеството на живота на гражданите като цяло. И макар и да не съумеем да разрешим всички споменати проблеми само и единствено със средствата на правото, съдебната система, макар и прекомерно атакувана в периоди на криза, не може да остане непокътната. Изправени сме вероятно пред смесени въпроси, относими към валидността, законността и легитимността на правото и обществената среда, в която функционира съдебната система, което изисква задоволителни отговори.

Освен че желанието за реформа е огледало на цялостните дългогодишни проблеми, залегнали в основата на обществото независимо от техния юридически или неюридически характер, то е и друго. Реформата е реална възможност, конституционно уреден механизъм за преодоляване на кризите.

ПРАВОРАЗДАВАНЕТО

Тъй като единият от основните въпроси в настоящата разработка е този за същността на правораздаването, той следва да се анализира. Акцентът се поставя на това кои от неговите характеристики пораждат споменатите дефицити на справедливост в обществените отношения. Правораздаването е дейност по реализация на правото в обществената реалност. В юридическата теория може да се открие дефиниция на посоченото понятие: „Правораздаването е дейност по разрешаване на спорове между два правни субекта по повод увреждане или поставяне в опасност от увреждане на субективни права, която

то завършва с влязъл в сила акт, който се ползва от сила на пресъдено нещо.“³⁴ Едната значима дейност, създаваща правото, е правотворчеството. То е продукт на свободна политическа преценка, но лицата, които са адресати на правото, неминуемо дават своята оценка на неговото съдържание според собствените си представи за дължимото. Поради това съдържанието на правото също подлежи на своеобразен неформализиран, неинституционален, дисперсен контрол от страна на обществото. От другата страна на реализацията на правото стои именно правораздаването. Поначали при континенталния тип правни системи, каквато е и българската, се счита преимуществено, че правораздаването е единствено дейност по изпълнение и в рамките на закона. Това се основава на постулата, че съдебната дейност не е дейност по създаване на правни норми, а единствено по прилагането им. Срещат се обаче и мнения, които ѝ придават по-голяма тежест. Те акцентират на различни характеристики на дейността на съда, на значението на юрисдикциите като компоненти от правната система и други. Това мнение, което разкрива значението на правораздавателната дейност като равностойно на това на правотворческата дейност, е от значение и по настоящата тема. Както се спомена, назряването на нуждата от реформа се основава на облика на правото в обществото. Проблемният облик на съдебната система може да притежава множество аспекти. Но това разкрива, че не само правотворчеството създава правото и обществения му облик, а и правораздаването, което изразява приложните му черти, функционирането в обществото и капацитета на правото да доставя справедливи разрешения на социалните и правните спорове.

Обликът на съдебната система в обществото е проблематичен на различни основания. Като такива могат да бъдат разминаванията между съдържанието на материалното право и представите на отделните индивиди или групи от хора за дължимите разрешения. Наред с това, възможно е организацията на съдебния процес, процесуалната правна уредба да влиза в разрез с такива представи. Следват организационните аспекти на съдебната власт – мястото на прокуратурата в нея или извън нея, нейното ръководство, квалификацията и независимостта на съдиите, съставът и функциите на Висшия съдебен съвет. Четвърти проблем е свързан със специализацията на познанието за правото. Практически невъзможността за разбиране на основните положения на правото се компенсира от широките възможности за

³⁴ Колев, Т. Теория на правораздавателната дейност. Т. 1. История на правораздавателната дейност от Античността до Предмодерната епоха. Св. Климент Охридски, С. 2010, с. 7

съдействие от защитник специалист. Но по отношение на отрицателния облик на правото в обществото само това не е достатъчно да компенсира неточната представа за него поради споменатата конфликтност в сърцевината на правото и правилото на печеления и губещия. Това може да създаде и чувството, че правото не принадлежи на хората, но те са му неизбежно подвластни, следователно и справедливостта, която то доставя, им е чужда и недостатъчна. Това създава хронично недоволство и търсене на алтернативни способи за разрешаване на конфликтите. Чувството за несправедливост, провокирало обществения дебат за реформа, изразява това разминаване на представата за дължимото от съдържанието на закона. В сферата на дължимото се изграждат различни представи за това, което се полага на лицата. Те се съпоставят с начина, по който се предоставят правните разрешения в обществото – навременно или закъсняло, прекомерно трудно и времеемко или достъпно за широк кръг от лица.

ПРОБЛЕМИТЕ

Призивите за реформа съдържат имплицитно твърдението, че е налице сериозен проблем. Такъв проблем, изискващ не просто единично решение, което да потуши негативните му проявления, а цялостна промяна, самият той притежава особен характер. Той има единични проявления, издаващи трайност и системност и засягащи по такъв начин функционирането на правораздавателната система, че закономерно произвеждат известни дефекти в нейните крайни актове или в социалния ефект от тях.

Дълбоко в същността на правото някои автори откриват проблематичността или явлението „конфликт“. Той се счита за необходим елемент, който предпоставя изобщо възникването на правото, както и на необходимостта от намесата му в уреждане на дадени отношения. Конфликтът представлява *„фактическа житейска ситуация, в която са представени най-малко две страни с несъвместими цели и интереси, които са повод за стълкновение между тях.“*³⁵ Основна и важна характеристика е наличието на страни по конфликта с интереси и цели, които са в някаква форма на несъвместимост. От своя страна, правният спор е вид социален конфликт, поради което носи неговите родови характеристики. Особеността му е, че представлява по правило *диспут* – неговата *„цел е победа – победа на концепцията на едната страна над другата.“*³⁶ Така спорещите страни в правото са в конкуренция, уреждането на права

и задължения се осъществява чрез механизма на принудата, на победителя и загубилия. Това е причината правото, освен да произхожда от конфликта, и да е изтъкано от него. Разрешенията, които дава на социалните и правните конфликти, също съдържат някаква конфликтност. При разрешаването на правен спор със силата на пресъдено нещо обаче решението придобива характеристиките „непререшаемост“ и „окончателност“. От гледна точка на социалния конфликт отсъждането на правотата на едната страна е при условията на отсъждането на неправотата на другата страна. В това се състои проблематичността на решението на конфликта, поне за една от страните по него. Именно това може да породи хронично недоволство към всеки разрешен правен спор. При представянето на правото по този начин, като изразител на социалните конфликти и инструмент за разрешаването на противоречията между интересите на различни страни, може да се установи доколко проблематичността е част от материята му. Така породеното недоволство от съдебната система се основава на принудителния характер на правото или това, че поне едната страна в правните отношения губи нещо или е ограничена във възможността да предприема поведение, или е принудена да търпи въздействие. Уреждането на правните спорове с правни средства се основава на изграждането на някакво собствено понятие на правото за справедливост. По правило тя се изразява именно в този метод на отсъждане на печеливша и губеща позиция. Така констатирането на проблеми в правораздаването може да се дължи на разминаване на индивидуалното чувство за справедливост с тази справедливост, която правото съдържа. Подобни основни характеристики на правото не могат да бъдат отменени с реформа. Затова конфликтността е съществена характеристика на правото и следва да различаваме недоволството от индивидуалния изход на конкретен правен спор от систематичните проблеми на правото. Винаги се натрупва известно недоволство на „загубилата“ страна поради принудителния механизъм на правото. Така освен *осигуряването на минимална степен на справедливост в обществото правото предполага и поне минимална степен на индивидуална несправедливост*. И двете са необходими условия за съществуването и функционирането на правото, те са част от неговите основни характеристики и методи за разрешаване на социални конфликти.

Поради това, ако се водим изцяло от обществения дебат при предприемането на реформата, можем да се отклоним от основни правни принципи и да се приближим към реваншизма, който в някаква степен е противен на съвременните устои на правото. Недоволната страна от изхода на съдебен спор често приписва своята несгода на неизпълнение на задължения от страна на съдебния състав, разгледал делото, както и на недъзи на правната уредба. Но проблемът не стои в неизпълнение на

³⁵ Колев. Т. Теория на правораздавателната... Т. 1. История... с. 10

³⁶ Колев, Т. Пак там, с. 21

правилата, а в негативната неюридическа, морална и житейска оценка именно на изпълнението им.

Конфликтността на правото се превръща в предпоставка за особена трудност при разпознаването на собствените му проблеми. Когато са основна причина и аргумент за реформи, те са от по-различно естество от гореизложените. Свързани са и се преплитат с явлението „конфликт в правото“, но се и различават.

Тези проблеми, налагащи съдебна реформа, са плод на функционирането на правораздавателната система, когато то произвежда трайни дефицити на справедливост. Различните мислители на правото споделят разнообразни възгледи по въпроса за връзката между правото и справедливостта и за наличието на справедливост в правото. Може да се открие някакво обединение около тезата, че правото съдържа минимална степен, праг на справедливост, която осигурява. Тази характеристика е разпознавателна – тя разграничава правото от друг тип нормативен ред, който е паразитен. Когато то изцяло бъде лишено от този минимален праг, се превръща в нещо друго, различно от право. Установяването на спадането под този праг е спорен и дискуссионен момент, но трайните призови за реформа вероятно насочват към изводи за изпадане в подобна ситуация.

Като извод може да се каже, че никоя реформа не може да раздели правото от проблематичността и конфликтността, които са в същността му. Но реформата е такова изменение, насочено към гарантиране на минималната справедливост и оправдаване на минималната несправедливост в името на осъзнати ценности. *Така реформирането на правораздавателната система е средството, чрез което тези минимални прагове на справедливост и на несправедливост в правото се изменят съобразно ценностен консенсус, което от своя страна изменя и съдържанието на правото. Този консенсус обаче се моделира от съществуващите правни принципи, които очертават границите на допустимите изменения. Когато назрява процес по създаването на нови правни принципи, пътят е еволютивен и те се извеждат чрез съществуващите правни принципи и техния дух.*

По отношение на метода на търсене на проблема – потъването само в отделни аспекти на проблемите на съдебната власт не може да разкрие дали изобщо те представляват проблеми, изискващи реформа. Необходим е метод, който да стои в основата на констатирането на такива проблеми – систематичните нарушения и затруднения във функционирането на отделни подсистеми, качеството на крайните актове или това доколко правната уредба и начинът на прилагането ѝ удовлетворяват съвременните нужди, развитието на правото.

Търсенето на проблем в правото се осъществява чрез неговото изследване с оценъчно отношение, а не единствено констатиращо. След установяването на наличните правни положения към тях се формира критична оценка. Тук фактическото, констатацията на състоянието на правото, се съпоставя с нормативното, оценката и стремежа към дължимото състояние не на обществените отношения, а на самото право като техен регулатор. Според някои правни теоретици изучаването на правото следва *описателния* метод, съдържащ единствено констатиране на начина, по който правото функционира, така както е уредено в неговите източници.³⁷ Това е методологически проблем и се интерпретира по различен начин от гледна точка на различните автори. Според други автори основен метод на правното изследване е *оценъчният*, който съдържа анализ на правото от гледна точка на представата за това какво то трябва да бъде, а не единствено какво е. При анализа на необходимите реформи методът е по необходимост оценъчен – той констатира наличната правна уредба с акцент върху начина, по който тя функционира в обществената действителност, и дава препоръки за подобрене според някакви отправни точки, ценности и принципи. Тук е от значение и това, че проблемът за реформата не е тясно юридически.

ИЗТОЧНИК НА РЕФОРМИТЕ И РИСКОВЕ

Източникът на дебата за съдебната реформа е различен. Той се инициира в Република България в последните години с широк обществен отзвук и нужда от сериозни промени. Този източник – обществената дискусия, указва не само произхода на проблема, но и причината за възникването му. Обществеността е основната засегната страна от потенциалните проблеми в правораздаването.

Темата за необходимостта от съдебна реформа е широко експонирана от страна на гражданите, медиите и специалистите. Особеното при този дебат е създаването на една обща оценка за нуждата от промяна, която предхожда яснотата по въпроса кои точно са всички конкретни проблеми, включващи се в нейния контекст, и стъпките за разрешаването им. Така точката на консенсус се съсредоточава около идеята за промяната, но по установяването на отделните пороци, както и по разрешаването им са налице множество разногласия. Констатирането се отделни, индивидуални, но систематични, повтарящи се проблеми, което довежда до извода, че реформата е подходящото им разрешение. С улягането на проблема в един момент се оформя насочеността към разнообразни проблемни аспекти на съдебната власт.

³⁷ Вълчев, Д. Лекции по Обща теория на правото. Т. 1, Сиела, С. 2016, с. 40 и сл. – авторът анализира юридическия метод

Придобиването на яснота относно сферите на промяната обаче започва да размива основната точка на консенсус. Причината е, че посочените сфери са разнородни и изискват различни мерки, затова те трудно се вписват в обща единна идея за реформа. Поради това колкото повече такива сфери се открояват, толкова повече представата за проблема се разклонява, придобива индивидуални, често персонални измерения, които препятстват запазването или изграждането на единна линия на промяна, която да се отстоява. С разклонението на множество проблеми обликът на съдебната реформа се замъглява и губи ясните си очертания и форми. Загубата на принципната посока на промяна може да отслаби общата енергия за реализацията ѝ, понеже лесно тази енергия може да се разпилее или насочи деформирано в грешна посока – към индивидуални казуси, персонални измерения на проблема, а не към принципните системни грешки. Общата визия за реформа започва да губи фокус, което може да я направи непълноценна, да затвърди чрез нея старите проблеми, но в нова дреха, или да създава други аналогични проблеми с претенцията за новост. Всички тези рискове са причина да се търсят принципни основи за определянето на посоката на една цялостна и дълбока промяна.

Точката на консенсус и събирателната точка на енергията за дълбока и систематична промяна са дадени основни правни принципи, възплъщаващи ценности, които да поддържат основната линия на промените. Такава е принципът на правовата държава. Това мнение се поддържа и в теорията, според която *„характеристиката на правовата държава има методологично значение при извършването на правната реформа.“*³⁸

Всички посочени проблеми изразяват постоянното взаимодействие между различните гледни точки за правото – законовата и ценностната. *„Отговорът на въпроса за качествата на правото, които придават на държавата правов характер, се намира в отношението между правото и неправните оценъчни явления, които се отразяват в него.“*³⁹ Тези различни аспекти на правото му създават и различни облици. На това основание някои автори различават различни видове право. Според Петражицки съществуват два вида право – интуитивното и официалното право. Първото представлява тези норми за поведение, които изхождат от вътрешното убеждение на лицата, докато второто – тези норми, които са скрепени с институционална външна принуда.⁴⁰ По този критерий се разглеждат преживяванията за правото,

които са свързани с официалното право, и други, свързани с интуитивното право. Преживяванията на официалното право се основават на правните норми, докато преживяванията на интуитивното право не са свързани с тях, а с други категории на дължимото, включително с индивидуалната представа за дължимото. Двата вида преживявания могат и да съвпадат, което би гарантирало известно спокойствие в обществото, но могат и да се разминават. Важно е да се отбележи, че според това разбиране *„интуитивното право е от по-висш ранг и е перманентен критерий за оценка на съществуващото официално право.“*⁴¹

Функционалният аспект на правото, изграждащ облика му в обществото, представя правото и морала като близки явления. Правото и моралът представляват два различни нормативни регулатори на обществените отношения. Според някои автори, освен тази тяхна обща характеристика, правото и правните норми са разклонение на морала, вид морал. От гледна точка на обществото правото изразява **вид морален регулатор**.

Така от една страна съдът е длъжен да разреши всеки социален конфликт, отнесен до него. Според разпоредбата на чл. 2 от ГПК, озаглавена *„Дължимост на защита и съдействие“*, *„Съдилищата са длъжни да разгледат и разрешат всяка подадена до тях молба за защита и съдействие на лични и имуществени права.“* Това представлява забраната за отказ от правосъдие от страна на съда. Но за да се стигне до отказ от правосъдие, първо трябва да е поискано такова от засегнатите лица. Поради това е от значение доколко уредбата и функционирането на съдебната власт и на правораздаването са изградени по такъв начин, че да предоставят **безалтернативно разрешаване** на този вид спорове от гледна точка на качеството на правораздаването и крайните резултати, доставени за обществото. Това е социална гаранция за забраната за отказ от правосъдие – предвидените правни средства да са годни и достъпни за максимално широка употреба.

РАЗРЕШЕНИЯ ЧРЕЗ ПРИНЦИПА НА ПРАВОТА ДЪРЖАВА. УТВЪРЖДАВАНЕТО НА ПРАВОТА ДЪРЖАВА.

Нуждата от *утвърждаване* на принципа на правовата държава показва, че той не може да бъде постигнат единствено с някакви отделни законодателни или даже конституционни промени. Утвърждаването е процес, който има постоянна трайност, отразява състоянието на правовия ред

³⁸ Бойчев. Г. Цит. съч, с.222

³⁹ Пак там, с. 13

⁴⁰ Наумова. С. Социология на правото. Юриспрес, С., 2000, с. 179

⁴¹ Пак там.

в държавата и постигането освен на законодателни реформи и на правораздаване, което постоянно налага и възпроизвежда този принцип при вземането на индивидуални разрешения по социални и правни конфликти.

Формулировката на настоящата тема издава, че посоката на развитие на съдебната власт следва *утвърждаването на правовата държава*. Затова предстои изследването на този принцип и очертаването на неговото влияние по отношение на справедливостта и на съдебната реформа. Той е *призмата*, през която да се разгледа съдебната реформа.

Конституционният съд дава насока за разбирането на понятието за правова държава. Според Решение № 3 от 28 април 2020 г. по Конституционно дело № 5 от 2019 г. *„Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип. ... Понятието за правова държава няма общоприето, абсолютно очертано съдържание. Разбиранията за правовата държава имат обаче общо ядро, чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпиращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол. Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента - формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост - е вътрешно присъща негова характеристика.“* (подч. авт.)

Принципът на правовата държава се свързва с този на непосредственото действие на Конституцията и нейното върховенство. Принципът на непосредствено действие на конституционните разпоредби означава защитата на правата да се основава на позоваване директно на конституционни норми. Това изразява нуждата от утвърждаване на Конституцията като източник на правото в обществените отношения. Както се посочва и в теорията, пълноценното функциониране на даден източник на правото, в случая на най-висшия източник – Конституцията, се реализира чрез системното позоваване на него от страна на засегнатите от правни спорове лица. Според Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7/2016 г. *„щом правовата държава защитава и гарантира правата на човека, тя би следвало да създава такива условия за тяхната реализация, чрез които да гарантира най-доброто ниво за това.“*

Конституционният съд различава два аспекта на принципа на правовата държава – формален и материален. Формалният аспект е свързан с правната сигурност. Материалният аспект засяга проблема за справедливостта. Затова именно този принцип на правовата държава е пригоден по отношение на реформата в правораздаването – той изразява *правото чрез закона и чрез справедливостта, които действат съвкупно чрез дейността по правораздаване*.

Някои автори считат, че справедливостта е не просто аспект от правовата държава, но и основна характеристика на цялата правораздавателна дейност. *„Целта на правораздавателната дейност е достигане до обосновано, справедливо разрешаване на правен спор.“*⁴² Те откриват, че *„мисията на съдията е да изрече справедливото въз основа на истинното.“*⁴³, както и че *„Моралната категория справедливост е в сърцевината на съдебния акт.“*⁴⁴ Беше анализирано, че правораздаването е свързано с разрешаването на социални конфликти с особените правни средства. Това, което се разкрива тук, е, че сред функциите на правораздаването е и тази по доставяне на справедливост. Правната теория анализира различни видове справедливост – формална и материална. Може да се каже, че формалната справедливост представлява т.нар. процедурна справедливост, с която се занимават автори като Джон Ролс. Той *„отхвърля абсолютизирането на доброто и принципа на жертвата“*⁴⁵, базирано на идеите на Имануел Кант, в полза на тази процедурна концепция за справедливостта. Проф. Тенчо Колев свързва тази категория на справедливостта с принципа на равнопоставеността. Така справедливостта е спазена, доколкото правният конфликт се урежда чрез равнопоставеност на лицата и на средствата за защита на правата им. Наличието им е достатъчно за реализирането на този аспект на справедливостта, в което се включва и резултатът на печелещия и губещия. От друга страна стои и материалната справедливост или още наричана неформална. *„Справедливостта е най-дълбокото основание на съдебното решение и тя окончателно скъсва с изискванията на законцентризма.“*⁴⁶ Тя допълва формалната справедливост и служи за неин коректив в случаите, в които първата не е достатъчна за доставянето на пълноценна справедливост в обществото.

Тази материална справедливост притежава свои функции. *„Справедливостта притежава три функ-*

⁴² Колев, Т. Теория на правораздавателната дейност. Т. 2. Истина, обоснованост, справедливост. Св. Климент Охридски, С. 2011, с. 7

⁴³ Пак там, с. 106

⁴⁴ Пак там, с. 108

⁴⁵ Пак там, с. 107

⁴⁶ Пак там, с. 111

ции – да подпомага, да допълва и да коригира закона.”⁴⁷ Така справедливото правораздаване кореспондира на принципа на равнопоставеност, който е реализиран и на фактическо ниво. Това насочва реформата към затвърждаване на процедурните изисквания за равнопоставеност, но и осигуряване на фактическите ѝ измерения в обществените отношения.

Следващ аспект на правовата държава е тълкуван в Решение № 5 от 19 април 2019 г. по Конституционно дело № 12 от 2018 г. Според него *„принципа на правовата държава, част от който е изискването за пропорционалност и забрана за прекомерност.“* Този аспект на принципа изразява един коректив на обществените искания. Често има призови за налагане на смъртно наказание по отношение на предполагаемия извършител на тежко престъпление. Това наказание е отменено от българския Наказателен кодекс и може да бъде възприето съгласно принципите на Правото на Европейския съюз. Това е разминаване между обществените искания и границите, които съществуващите правни принципи поставят. Така подобна „реформа“ би била подмяна на реформата, от която се нуждаем.

Във времена на криза се стига до това, че иначе слабите звена в различни системи засилват

допълнително недъзите си. Увеличава се усещането за безправие, липсата на всякакви правила, правилата на естествения подбор, безконтролност и неморалност цялостно в отношенията между хората. Реформа се прави само ако изхождаме от глобалния, панорамния поглед за системата, към която се насочваме. Тук е от значение и друг аспект. Според древния мислител Аристотел зрелостта на човека и на обществото се изразява чрез интереса към общите проблеми, а наименованието на общото благо и на стремежа към него се съсредоточава в понятието „политика“. Затова се изисква цялостно съзряване на обществото, политиката и участниците в съдебната система за повече справедливост, което се отразява на характера на обществените отношения, на обществото и отделния индивид и нагласата му към общите проблеми на справедливостта и отстояването ѝ. Отношение към тази „политика“ е интерес към общия начин на уреждане на обществените проблеми. Само от тази гледна точка може да се видят проблемите на справедливостта, които да излязат от теоретичните рамки и обществения дебат, научното изследване. Този стремеж трябва да стане общ жизнен интерес, жизнен - понеже осигурява съществуването ни и характера ни на личности.

⁴⁷ Пак там, с. 110

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Бойчев, Г. Правова държава. Философскоправни аспекти. Юриспрес, С., 2003

Български тълковен речник. Под общата редакция на П. Пашов. София: Хермес, 2004

Вълчев, Д. Лекции по Обща теория на правото. Т. 1, Сиела, С. 2016, с. 40 и сл. – авторът анализира юридическия метод

Гройсман, С. Право и власт. От неограничената държава до постмодерното върховенство на правата. Сиела, С., 2020

Колев, Т. Теория на правораздавателната дейност. Т. 1. История на правораздавателната дейност от Античността до Предмодерната епоха. Св. Климент Охридски, С. 2010

Колев, Т. Теория на правораздавателната дейност. Т. 2. Истина, обоснованост, справедливост. Св. Климент Охридски, С. 2011

Наумова, С. Социология на правото. Юриспрес, С., 2000

Мариян Карагъзов

Правовата и демократична държава и върховенството на закона в широк смисъл включват различни компоненти, сред които редовното провеждане на честни избори, гарантирането на правата и свободите на гражданите, спазването и уважаването на конституцията и законите от страна не само на гражданите, но и на институциите, наличието на свободни и плуралистични медии и пр.

Въпреки че правораздаването е само един от елементите на правовата държава, той има изключително важно значение. За целите на настоящата разработка терминът „правораздаване“ ще бъде разглеждан в тесен смисъл основно като дейността на съдебната система и прокуратурата, макар че според българската конституционна рамка тя не е част от съдебната власт.

Докладът за върховенството на правото в България за 2021 г. на Европейската комисия посочва, че нивото на усещане за независимост на съдебната власт в България остава ниско сред широката общественост и средно за дружествата, като леко се е понижило в сравнение с 2020 г. Само 31% от гражданите смятат, че то е „сравнително добро или много добро“. Равнището на усещане за независимост сред дружествата остава средно, като 43% са на мнение, че то е „сравнително добро или много добро“. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт остава постоянно ниско сред обществото през последните пет години.⁴⁸ Съгласно критериите на Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г. (Justice Scoreboard 2021), подготвено от Европейската комисия, нивото на усещането за независимост на съдебната система в България е „ниско“. Това ниво се определя, ако между 30% и 39% от гражданите са на мнение, че независимостта на съдебната власт е в „относително добро или много добро“ състояние.⁴⁹ Следователно българската съдебна система не удовлетворява очакванията на обществото за бързо, ефективно и предвидимо правосъдие. Нека разгледаме всеки един от тези компоненти поотделно.

Произнасянето на решения и присъди в разумен срок е гарантирано в процесуалните закони в страната - Гражданския процесуален кодекс (ГПК)⁵⁰, Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК), както и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Получаването на обезщетение за бавно

правосъдие е уредено в Закона за съдебната власт (ЗСВ) и в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Това е изключително важно, тъй като забавеното правосъдие се счита за отказ от правосъдие и в този смисъл практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург по чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) е категорична и консистентна.

Също така, за да бъдат защитени интересите на гражданите, на търговските дружества или общо на правовия ред, са предвидени специални бързи производства както по граждански, така и по наказателни дела.

За физическите лица по този ред се разглеждат редица трудовоправни спорове, защита на потребителски права, исковите за издръжка, както и иски за опразване на наети помещения. За търговския оборот по-важно значение има фактът, че с такива производства могат да бъдат защитени интелектуалната собственост или претенции за опразване на наети или заети за послужване помещения, както и „други иски, чието разглеждане в бързо производство е уредено в закон“ (чл. 310 ГПК). В наказателния процес бързо производство се провежда, когато лицето е заловено при или непосредствено след извършване на престъплението; върху тялото или дрехите на лицето има явни следи от престъплението; когато лицето се явява пред различни правоохранителни органи лично с признания; когато очевидец посочи лицето, извършило престъплението (чл. 356 от НПК).

Ефективността на правосъдието е свързана с това дали съдебното дело ще приключи с решение или присъда; дали извършилият непозволено увреждане в гражданското право или престъпление в наказателното ще бъде осъден и ще обезщети имуществено пострадалия или ще изтърпи наказанието си; дали съдебното решение или присъда се изпълнява от държавните институции или частните субекти бързо, точно и в съответствие със съдебния акт. За произнасянето на съда българското законодателство предвижда задължителни за спазване срокове.

Законността на процеса е изведена като един от водещите принципи на българското съдопроизводство, т.е. „съдът разглежда и решава делата според точния смисъл на законите.“ (чл. 5 ГПК). Предвидимостта на правосъдието е свързана именно с този водещ принцип, като гражданите очакват съдебните органи да разглеждат и решават техните казуси само и единствено въз основа на действащите в страната нормативни правила (закони, подзаконови нормативни актове и пр.). При наличието на ясни законови разпоредби, които съдът прилага, може да се предполага и очаква какъв ще бъде изходът от даден спор. Друг изход хвърля сянка върху обек-

⁴⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, с. 3. На български език докладът може да бъде намерен на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0703>

⁴⁹ Пак там, бел. 10

⁵⁰ Чл. 13. Съдът разглежда и решава делата в разумен срок.

тивността и безпристрастността на съда и поставя под въпрос предвидимостта на съдебните актове.

Разгледаните до момента три изисквания към правораздаването са пряко свързани с неговата легитимност и тази на държавата в очите на гражданите. В по-общо политически план легитимността на решенията, независимо дали политически, съдебни или други, пък допринася за тяхното изпълняване и приемане от дадено общество.

Тук следва да се отбележи един парадоксален наглед факт. Въпреки че изброените по-горе основни изисквания към правораздаването са ясно законодателно закрепени, те в редица случаи не се спазват. По наше мнение значително по-осезаем ефект би имало да започне практическото прилагане на заложените в законодателството принципи във всички случаи, отколкото евентуална конституционна реформа на правораздаването.

По отношение на евентуалната конституционна реформа внимателният наблюдател на обществените процеси у нас би се натъкнал на една странност. Исканията за съдебна реформа от години са издигани от редица партии, дебатите по въпроса се радват на огромно медийно внимание и (значително по-скромно) интерес от страна на широката публика. Те обаче остават центрирани най-вече около няколко въпроса, основно функциите и статута на главния прокурор и на Висшия съдебен съвет (ВСС). Почти нулево внимание се отделя и никакви практически реформи не се правят в сферата на правораздаването, която има огромна важност за претворяването в живота на всяка съдебна реформа.

Ако си послужим с архитектурна метафора, функционирането на съдебната система на ежедневно ниво е основата на конструкцията. Спазване и прилагане на законите, организационни и технически мерки биха били пряко усетени от хората, които имат пряк досег със съдебната система. На следващо място идва подзаконовата нормативна база, на трето – законите, а конституцията е покривът, който се разпростира над всички по-долни етажи. В политически план обаче почти цялото внимание е съсредоточено върху евентуална конституционна реформа.

Тук е уместно едно отклонение – никоя конституция не е съвършена, но едва ли действащият основен закон е основният виновник за цялостната политическа, стопанска, интелектуална и демографска безпътница, в която се намира страната ни. Нивото на човешкия потенциал в България през последните години спада, а с това спада и качеството на влизащите в парламента депутати. Засилено в сравнение с преди едно или две десетилетия е влиянието на икономически и медийни лобита върху политическия живот у нас. Всичко това са сериозни основания интензивно да се усъмним

дали една хипотетична конституционна реформа би направила действащата Конституция по-добра или, напротив, би влошила качеството ѝ.

На второ място, конституционните промени до момента, например тези, направени във връзка с влизането на България в ЕС, най-често се фокусират именно върху Глава шеста „Съдебна власт“, но от това в практически план за гражданите, очакващи по-бързо и качествено правосъдие, почти нищо не следва. Промените дали ВСС ще бъде постоянно или непостоянно действащ орган не помагат да се решат проблемите с хилядите натрупани преписки с данни за престъпления, намиращи се във фазата на досъдебното производство, не подобряват материалните условия или натовареността на съдебните служители или редовите магистрати в големите съдилища в страната.

Този акцент върху конституционната реформа от страна на политическата класа обаче е напълно обясним. Промяна в основния закон е добър политически лозунг, а пренаписване на законовите разпоредби е относително не твърде сложна законодателна дейност. Значително по-трудно би било истинско реформиране на практиките и функционирането на правораздавателната система по места.

Опасенията, че реформа в правораздаването би била много по-сложна, са напълно реални. Историческият опит от последните три десетилетия у нас показва, че някои от предишните промени на цялостната конструкция на съдебната власт в страната не бяха удачни. Такъв пример са реформите в следствената дейност, практическото изваждане на най-висококвалифицираните следователи в Националната следствена служба от огромния процент оперативна работа, създаването на института на дознателите, които невинаги са с юридическо образование и работят в лоши материално-технически условия при претовареност и силен стрес. Тези недобри решения доведоха – поради невъзможността обемът работа да бъде свършен навреме – до натрупването на хиляди преписки, а други десетки и стотици хиляди преписки бяха прекратени поради изтичане на давността на престъпленията, за които се отнасят. Това сериозно засегна доверието на гражданите в наказателното правосъдие.

Така достигаме до междинния извод, че концентрирането само върху лесните за промяна законови и конституционни текстове е прикритие за липсата на интерес на мнозинството от политиките към сериозни проблеми на реалното функциониране на тези нормативни разпоредби в живота.

Последните значими реформи, пряко свързани с правораздаването у нас, имаха важни и положителни ефекти, но са с голяма давност. Преди 25 години беше създаден Върховният администра-

тивен съд. Постепенно беше изградена и система от административни съдилища на по-ниско ниво, като към момента такива функционират във всеки областен център. Значението на административното правосъдие едва ли може да бъде надценено. Именно там обикновеният гражданин има правото и възможността да се срещне като равен с министър или с някоя могъща администрация. В ръцете на административните съдии са и дела, по които има огромни икономически интереси в сфери като концесии, обществени поръчки и други, и административните съдии са тези, които могат да защитят обществения интерес в такива ситуации. Поради тези причини въвеждането и развиването на административното правосъдие у нас беше една от значимите, но понякога позабравени в публичен план, реформи на правораздаването у нас.

На следващо място като относително по-мощна реформа в правораздаването следва да се отбележи и приемането на нови процесуални закони, което обаче също е с повече от десетилетна давност. Действащият НПК е приет през 2005 г., влиза в сила година по-късно; тогава е приет и влиза в сила и АПК, а ГПК е приет през 2007 г., като влиза в сила на следващата година. Приемането на три нови процесуални закона имаше за цел да замести предишните кодекси, които макар и солидни, частично бяха морално остарели и не можеха да дадат отговори на някои съвременни предизвикателства.

Противно на разпространеното мнение, евентуална реформа на правомощията на главния прокурор не би имала значим ефект върху правораздаването, което касае обикновените граждани. Наказателните дела са около 1/5 от всички дела в страната и пряка намеса на главния прокурор по огромното мнозинство от казусите няма. Такава реформа обаче би трябвало да бъде насочена към чувствително подобряване на ситуацията с т. нар. „знакови“ или дела с висок обществен интерес и борбата с корупцията по високите етажи на властта, при които проблемите са най-много. Именно отсъствието на резултати по тези дела води до голямо обществено недоволство и подрива доверието в системата като цяло.

Чуждестранни институции и партньори също констатираха проблеми в тази сфера. Например в Доклада за върховенство на правото в България за 2020 г. на Европейската комисия се отбелязва, че:

„липсата на резултати в борбата с корупцията е един от основните аспекти, повдигнати по време на протестите през лятото на 2020 г.

Все още е необходимо да бъдат постигнати стабилни резултати по отношение на окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. Статистиката за разследването и на-

казателното преследване на корупционни престъпления показва, че през 2019 г. 486 обвиняеми лица са били изправени пред съд по обвинения в корупция (508 през 2018 г., 582 през 2017 г. и 614 през 2016 г.). В годишния доклад за дейността на Върховния касационен съд през 2019 г. е посочено, че са били потвърдени осъдителните присъди по 20 от 28 свързани с корупция дела, със седем от които са осъдени лица, заемащи публични длъжности. В неотдавнашен доклад на българска организация за наблюдение на корупцията е направен анализ по редица дела за корупция по високите етажи на властта и се подчертава, че само няколко са приключили с окончателни осъдителни присъди. В гореспоменатия доклад се посочва още, че през 2018 г. и 2019 г. не е имало окончателни осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта. Освен това 78% от анкетираните в последното проучване на Евробарометър са на мнение, че случаите на корупция по високите етажи на властта не се преследват в достатъчна степен (средната стойност за ЕС е 68%), а 72 % намират усилията на правителството за борба с корупцията за неефективни (средната стойност за ЕС е 55%).

Повечето постановени през 2019 г. решения на Върховния касационен съд по дела, свързани с корупционни престъпления, се отнасят до предлагането/даването/искането/получаването на подкупи на/от служители на Министерството на вътрешните работи (десет осъдителни присъди по 28 корупционни дела).⁵¹

Със сходни нерадостни констатации излиза и Докладът за върховенство на правото за 2021 г., където четем:

„... окончателните присъди по дела за корупция по високите етажи на властта остават малобройни, без да са налице солидни резултати по отношение на (тях). През 2020 г. са постановени 33 решения от Върховния касационен съд по корупционни дела като цяло. В 19 случая решенията са потвърдени, ..., в четири случая решенията на въззивната инстанция са изменени, а в два от тях наказателните производства са възобновени. ... Все още предстои да бъдат постигнати солидни резултати по отношение на окончателните осъдителни присъди по дела за корупция по високите етажи на властта.“⁵²

Специализираните прокуратура и съдилища бяха създадени с цел борба именно с този тип коруп-

⁵¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, с. 15

⁵² Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, с. 16

ция, но след 10 години те не показаха убедителни резултати в тази дейност. Същевременно запазени марки за специализираното правосъдие станаха дълги срокове на предварителното задържане срещу известни бизнесмени, множество искания за прилагане на специални разузнавателни средства (СРС), включително подслушване, многократно връщане на едни и същи дела от по-горните инстанции, недоказване на квалификацията признак „наличие на организирана престъпна група“.

Дългите срокове на предварителен арест доведоха до осъдителни присъди срещу България в съда в Страсбург. Страната ни беше осъдена от известните бизнесмени Миню Стайков⁵³ и Николай и Евгения Баневи.⁵⁴ Адвокат Михаил Екимджиев изразява мнение, че „целта (на специализираните съдебни органи) е в хода на дългогодишен процес нарочените врагове на властта да бъдат съсипани във физически и икономически смисъл чрез задържане, публично опозоряване, запори и конфискации. Докато делата се точат, бизнесът им бива разграбван и преразпределян със съдействието на прокурори, данъчни, КПКОНПИ... Така и без присъда тези дела нанасят непоправими икономически и морални вреди не само на преките жертви на този произвол, но и на представата на обществото за правосъдие и справедливост.“⁵⁵

В анализ на Министерството на правосъдието относно дейността на специализираната прокуратура и съдилища се отчита, че от 2017 г. до момента се наблюдава значителен ръст в исканията за прилагане на СРС, като същите възлизат общо на 14 066. От тях са дадени 11 936 разрешения за прилагане на СРС, което съставлява 85% от всички направени искания.

Също така от 2013 – 2014 г. насам се наблюдава значително увеличаване на броя на прилаганите СРС, свързани с разработки по Глава първа от НК „Престъпления срещу републиката“ за предателство и шпионство. „На този увеличен брой (прилагани СРС, б. м.) обаче не кореспондира увеличен брой на делата за шпионаж. Воденето на статис-

тиката по въпроса също е неясно и тези разлики в броя на издадените разрешения за прилагане на СРС и на внесените в съда дела будят съмнения за злоупотреби при прилагането на СРС“, се отбелязва в анализа на правосъдното ведомство, който беше внесен в 46-ото ОНС.⁵⁶

Данните сочат, че повечето от разглежданите от специализираните прокуратура и съдилища дела завършват със споразумения. Това обезсмисля целта, заради която са създадени специализираните органи, тъй като те би следвало да гледат дела за престъпления, за извършването на които са предвидени по-тежки наказания. Същевременно обаче чрез споразуменията значително се намаляват сроковете на наказанията, които осъдените лица получават.

Друга лоша практика е делото по едно обвинение да започва като за организирана престъпна група (ОПГ), а на края на процеса да се оказва, че липсват доказателства за организирана група. Внасянето на обвинение за наличие на ОПГ дава възможност делата да се разглеждат от специализираните прокуратура и съдилища, но когато масово съдът не признава наличието на ОПГ, това буди съмнения, че тази фигура се използва изкуствено, за да може дадено дело да бъде подсъдно на спецсъда.

Всички тези факти породиха силна обществена реакция срещу специализираното правосъдие, като министърът на правосъдието Янаки Стоилов предложи преобразуването му. Според идеята на Стоилов специализираната прокуратура и съдилища трябва да бъдат закрити, но да се запазят добрите им страни чрез създаване на пет специализирани отдела в петте апелативни района на страната. Така биха могли да се избегнат местни влияния и обвързаности на местно ниво при разследването на корупция и други тежки престъпления. Министърът на правосъдието предложи да се преосмисли предметният обхват на престъпленията, които се разглеждат по този ред.⁵⁷ Няколко от парламентарните групи в 46-ото ОНС отидоха дори още по-далеч и предложиха свои законопроекти, предвиждащи изцяло закриването на специализираното правосъдие.

Широко обсъжданата реформа на ВСС също безспорно е значима тема. Тук обаче ще се ограничим само с бележката, че това също е въпрос, който не рефлектира пряко върху правосъдието

⁵³ Миню Стайков осъди България в Страсбург. – в-к „Сера“, 08 юни 2021 г. <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/minyu-staykov-osudi-bulgariya-strasbourg>

⁵⁴ Баневи осъдиха България в Страсбург заради думи на Гешев. – в-к „Сера“, 12 октомври 2021 г., <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/banevi-osudiha-bulgariya-strasbourg-zaradi-dumi-na-geshev>

⁵⁵ И Мата Хари да му се яви, Гешев може да откаже да разследва. Целта на делата срещу Арабаджиеви, Баневи, Божков не е присъда, а те да бъдат съсипани физически и икономически, казва адвокат Михаил Екимджиев. – в-к „Сера“, 10 май 2021 г., <https://www.segabg.com/category-observer/i-mata-hari-da-mu-se-yavi-geshev-mozhe-da-otkazhe-da-razsledva>

⁵⁶ Доротея Дачкова. Как работи спецправосъдието: Много подслушване, малко присъди. – в-к „Сера“, 17 август 2021 г., <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/kak-raboti-specpravosudieto-mnogo-podslushvane-malko-prisudi>

⁵⁷ Антония Чорева. Янаки Стоилов предложи план за закриване на спецсъда и прокуратурата. – News.bg, 30 юли 2021 г., <https://news.bg/crime/yanaki-stoilov-predlozhi-plan-za-zakrivane-na-spets-sada-i-prokuraturata.html>

за мнозинството от хората. Дейността на ВСС има значение заради провежданата от органа кадрова и друга политика. Въпрос отново на политическа воля и подбор на правилни кадри от страна на парламентарно представените партии, които излъчват представители от квотата на Народно-то събрание, е да изпращат във ВСС хора с високи нравствени и професионални качества. Така би се прекратила порочната практика парламентарната квота *де факто* да възпроизвежда съществуващата ситуация в съдебната система.

Освен изброените по-горе теми, по които се говори много, понастоящем в България в правораздаването са налице други слаби места, върху които също трябва да се съсредоточи повече внимание от страна на обществото, медиите и политическата класа.

Трябва да се обезпечат условия, така че цялостният кариерен път на магистратите и съдебните служители да гарантира тяхната почтеност и служба само и единствено на закона и на обществото. Този път преминава през няколко етапа.

Първо, постъпването в съдебната система. И в момента се провеждат тежки конкурси за приемане на работа там. Понякога обаче върху тях тегне сянка на съмнение дали не само професионалната подготовка, но и фактори като лични, семейни и други връзки и влияние не оказват въздействие върху резултатите от тях. Строг контрол от страна на независими разследващи или контролни органи може да осигури подобрене в тази посока. Би могло да се помисли такива функции да бъдат възложени на Инспектората към ВСС или пък след сериозна реформа на Комисията за предотвратяване на корупцията и отнемане на противозаконно отнето имущество нейната дирекция „Конфликт на интереси“ да получи правомощия да проверява сигнали за нерегламентирано влияние при конкурси за съдебни длъжности.

На второ място, освен първоначалното обучение, провеждано от Националния институт на правосъдието, следва да се осигурят възможности за повишаване на квалификацията на заетите в съдебната система през цялата им кариера. В този смисъл обменни програми и засилване на контакти с европейски магистратски училища и магистратски мрежи биха били много полезни. Много важна роля за допълнителното квалифициране, подсилването на правосъзнанието, укрепването на езиковата и юридическата компетентност на магистратите би могло да играе командироване в Съда на Европейския съюз в Люксембург или в Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

Следващо, нужно е да се създадат и спазват ясни правила при кариерното израстване на магистрата.

В момента повишаването на възнаграждението е един от основните стимули за преместване в инстанция с по-висок ранг. За да се избегнат негативите от този процес (напускане от страна на съдиите на районните съдилища), би могло да се помисли за схеми за растеж на място или възможности да се увеличава заплащането с повишаване на квалификацията. Така например висококвалифициран съдия в районен съд би могъл да взема заплата на апелативен съдия, без да се налага да напуска конкретното място, в което се е установил и живее.

Друг от големите бичове в правораздавателната система е затормозеният кариерен растеж. Магистратите обикновено биват повишавани в длъжност след успешно издържан конкурс. На практика обаче поради различни причини конкурси за повишаване в длъжност на съдии се бавят по няколко години. И при конкурсите за повишаване на съдии има сигнали и съмнения за тяхната честност.

Като последица от липсата на ритмично провеждани конкурси за повишавания се увеличава броят на командированятията. Докладът за върховенството на правото в ЕС за 2021 г. посочва, че се увеличава и броят на командированятията с дълга продължителност, понякога за период до 90—100 месеца (7-8 години, *б. м.*) или повече. „В европейските стандарти се подчертава, че повишаването в длъжност следва да се осъществява въз основа на заслуги, а командироването... следва да се използва само при изключителни обстоятелства.“⁵⁸ Командироването поставя магистратите в позиция на несигурност и ги прави по-зависими от преките административни ръководители.

Друг важен въпрос е гарантиране на случайното разпределение на делата. „Има разнопосочна практика при случайното разпределение на дела и преписки от органите на съдебната власт, а в някои случаи процедурите се провеждат извън нормативните рамки. Това обстоятелство налага практиката да бъде унифицирана и приведена в съответствие със законовите изисквания“, се сочи в писмо на министъра на правосъдието Иван Демерджиев до ВСС, председателите на върховните съдилища, главния прокурор, председателите на апелативните съдилища, на Апелативния наказателен съд, на Софийския градски съд и на Софийския районен съд.⁵⁹ Гарантирането на изправно функциониране на системите за случайно разпределение би могло да се постигне, ако в тях се прилага отворен софтуер.

⁵⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, с. 10

⁵⁹ Министър Демерджиев: Има разнопосочна практика при случайното разпределение на дела. Министерство на правосъдието, <https://mjs.bg/home/index/46979978-2fb8-4dae-a560-804b3fb97a56>

ерен код. Той предлага едновременно същата степен на защита, както всеки друг код, но е прозрачен за наблюдение от страна на граждани и експерти.

Друго мащабно предизвикателство пред правораздаването е въвеждането на електронното правосъдие у нас. То започна с фалстарт, след като трябваше прилагането му да започне през лятото на 2021 г. По разпореждане на председателя Лозан Панов, което влизаше в противоречие с действащата към момента нормативна уредба, Върховният касационен съд спря да използва Единната информационна система на съдилищата до отстраняване на пречките за пълноценното ѝ използване. Отделни съдии посочиха редица проблеми⁶⁰ във функционирането на системата, а Съюзът на съдиите в България поиска съдиите, които са членове на ВСС, да си подадат оставките, като един от провалите на органа, цитиран в техните мотиви, е провалът с електронното правосъдие.⁶¹ Невъзможността да се премине изцяло към електронни досиета на делата и възникналите проблеми принудиха дори законодателя да се съобрази със „силата на фактическото“ и да промени процесуалните закони, за да бъде то отложено с 1 година.

Следва обаче да се има предвид, че дори и необходимата техника и техническа инфраструктура да е налице, е необходимо съдебният персонал да бъде обучен за работа с нея. У нас дигитализацията често е сочена като панацея, но трябва да се има предвид, че това едва ли е така в страна със застаряващо население, влошен образователен ценз и проблеми с достъпа до съвременни електронни устройства за множество хора. Всичко това крие риск от преминаване към „дигитализация на две скорости“, при която ще има благоприятелствани социални и възрастови групи и други, които ще бъдат маргинализирани в още по-голяма степен, отколкото сега.

Неизползван напълно към момента в България е потенциалът на т. нар. възстановително правосъдие (restorative justice). При него акцент се поставя не само върху наказването на извършителя на едно деяние, но наред с това – и върху възстановяването на претърпените от постра-

далия вреди, както и върху ресоциализацията на извършителите. Така се постига както по-добър обществен ефект и за пострадалия и за обществото като цяло, така и индивидуалната и общата превенция на престъпността се реализират в по-голяма степен. Примери в тази насока, които следва да бъдат изучавани, разпространявани и прилагани по-широко, са работата с маргинализирани групи, с лица, нуждаещи се от психическа помощ, създаването на комисии за ресоциализация след изтърпяването на наказанието от съдии в Районен съд – Луковит като съдия Владислава Цариградска.⁶²

Направеният дотук кратък преглед има за цел да демонстрира, че при желание за подобряване на състоянието на правораздавателната система у нас е налице широк набор от инструменти, които могат да бъдат използвани. Важно е да не се прибегва само до конституционни промени, които би следвало да са крайното средство, а преди това да бъдат изчерпани редица организационни, контролни и законови механизми. Съществува сериозен неоползотворен потенциал в сравнително по-слабо познати за широката публична сфери. Необходимо е професионалните и някои граждански организации, специализирани в съдебната система, да бъдат привлечени в предварителното обсъждане, набелязване и разписване на конкретни реформи. Добра практика е прилагането на пилотни проекти в определени сектори или райони, за да се открият добрите и лошите страни при функционирането на дадена идея на практика.

Независимо какви реформи се предприемат в сферата на правораздаването, ключово важно е да се съхрани достъпът до правосъдие на българските граждани. Това се отнася и до планове за преразглеждане на т. нар. съдебна карта, т.е. седалищата и подсъдността на различните райони, окръжни и апелативни съдилища.

Справедливото правораздаване винаги е имало и важна социална функция, тъй като то представлява щит, чрез който по-слабата страна може да се защити. Обикновено привилегированите и богатите достатъчно добре познават правата си и могат да ги защитят. Добре функциониращата правораздавателна система е тази, която може да осигури справедливост и за по-уязвимите групи в обществото, като по този начин се реализира идеалът, заложен в българската конституция, за демократична, социална и правова държава.

⁶⁰ Как Висшият съдебен съвет саботира въвеждането на е-правосъдие. – „Дневник“, 30 юни 2021 г., https://www.dnevnik.bg/analizi/2021/06/30/4227027_kak_visshiat_sudeben_suvet_sabotira_vuvejdaneto_na/

⁶¹ Съдии с подписка за оставките на избраните от тях членове на ВСС. – Lex News, 21 септември 2021 г., <https://news.lex.bg/%D1%81%D1%8A%D0%B4%D0%B8%D0%B8-%D1%81-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%B0/>

⁶² Борис Митов. Владислава Цариградска – съдията, за която правораздаването е помощ за общността. – Свободна Европа, 5 февруари 2020 г., <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30419040.html>

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Дачкова, Д. Баневи осъдиха България в Страсбург заради думи на Гешев. – в-к „Сегга“, 12 октомври 2021 г., url: <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/banevi-osudiha-bulgariya-strasburg-zaradi-dumi-na-geshev>

Дачкова, Д. И Мата Хари да му се яви, Гешев може да откаже да разследва. – в-к „Сегга“, 10 май 2021 г., url: <https://www.segabg.com/category-observer/i-mata-hari-da-mu-se-yavi-geshev-mozhe-da-otkazhe-da-razsledva>

Дачкова, Д. Как работи спецправосъдието: Много подслушване, малко присъди. – в-к „Сегга“, 17 август 2021 г., <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/kak-raboti-specpravosudieto-mnogo-podslushvane-malko-prisudi>

Дневник. Как Висшият съдебен съвет саботира въвеждането на е-правосъдие. – в-к „Дневник“, 30 юни 2021 г., url: https://www.dnevnik.bg/analizi/2021/06/30/4227027_kak_visshiiat_sudeben_suvet_sabotira_vuvejdaneto_na/

Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2021 г., Брюксел, 20 юли 2021, url: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0703>

Министерство на правосъдието, Министър Демерджиев: Има разнопосочна практика при случайното разпределение на дела, 2021, url: <https://mjs.bg/home/index/46979978-2fb8-4dae-a560-804b3fb97a56>

Митов, Б. Владислава Цариградска – съдията, за която пратораздаването е помощ за общността. – „Свободна Европа“, 5 февруари 2020 г., url: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30419040.html>

СЕГА. Миню Стайков осъди България в Страсбург. – в-к „Сегга“, 08 юни 2021 г., url: <https://www.segabg.com/hot/category-bulgaria/minyu-staykov-osudi-bulgariya-strasburg>

Чорева, А. Янаки Стоилов предложи план за закриване на спецсъда и прокуратурата. – News.bg, 30 юли 2021 г., <https://news.bg/crime/yanaki-stoilov-predlozhi-plan-za-zakrivane-na-spets-sada-i-prokuraturata.html>

Lex News. Съдии с подписка за оставките на избраните от тях членове на ВСС. 21 септември 2021 г., url: <https://news.lex.bg/%D1%81%D1%8A%D0>

4

СВОБОДАТА НА СЛОВОТО И НЕЙНОТО ЗНАЧЕНИЕ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ ИЛИ ДОКАТО ИСТИНАТА СИ ОБУВАШЕ БОТУШИТЕ

Велислава Дърева

УВОДНИ ДУМИ.

Аз няма да говоря за свободата на словото. А за нейния антипод и смъртен враг.

ЦЕНЗУРАТА.

Цензурата в многообразните ѝ съвременни измерения: финансова, икономическа, политическа (вкл. външнополитическа), партийна, задкулисна, личностна, еднолична, съдебна; в „независими“ (частни/корпоративни) медии и партийни издания (вечният конфликт между медиите като стока и медиите на идеите); автоцензура и самоубийството на журналистиката; цензурата на т.нар. социални мрежи; предварителна и последваща цензура; покупко-продажба на медиите („Змийските фондове“ на Бисмарк и Стамболов и тяхната проекция днес); контрол над медиите.

Цензурата като покушение върху свободата на словото и мисълта; репресия над свободното слово; тирания на интереса и властта; средство за подчиняване, обезличаване и опитомяване на гражданската позиция; инструмент за култивиране на невежество, посредственост и безпросветност; като стимул за разцвет на жълтите медии.

Цензурата като апотеоз на демагогията, антидемократията, антисвободата и духовното робство.

Цензурата, която развращава и разяжда обществото и личността и ги лишава от надежда, смисъл и опора.

Цензурата, която Карл Маркс нарича „цивилизовано чудовище, напарфюмиран изрод“. И така...

I.

„- Нямам ви доверие, господин Дьо Слов. Но се питам пред кого сте отговорен?

- Сър, мисля, че съм отговорен пред истината.

- О, сериозно ли?! И как по-точно става туй?

- Извинете, не разбрах...

- Ако лъжете, истината идва ли да ви удари два-три шамара? Потресен съм! Обикновените хорица като мен отговарят пред други хора. А вие... вие отговаряте пред истината! Изумително! Ще ми кажете ли адреса ѝ? Тя чете ли вестника?

- Свободата на словото е стара традиция в Света на диска, сър!

- О, небеса, няма? Че как е оцеляла досега?...⁶³

Ей така си говорят Уилям дьо Слов, главен редактор на „Вестника“, и г-н Ваймс, началник на стражата. Този класически диалог между журналистиката и властта е описан в една от най-прекрасните приказки на Тери Пратчет - „Истината“. Моят приятел Дьо Слов казва истината, „подтикван от инстинкт за самосъхранение в космически мащаби“, защото истината е единственото оръжие на журналиста. И защото е установил с абсолютна сигурност, че „лъжата може да обиколи света, докато истината си обуе ботушите“. И че властта се интересува от трите имена и адреса на истината, за да ѝ шибне два шамара и да я обвини в лъжа, а свободното слово да запре в карцера... Обаче неговата репортерка Захариса мисли иначе: „Какво е истина? Кой знае? Това е вестник. Стига ни да е истина до утре“...

II.

Още нещо знае дьо Слов. И то е:

Има свобода на печата, няма свобода на словото. Няма независим вестник, няма независимо радио, няма независима телевизия. И не е имало. Пише го във всеки учебник по журналистика. Който чел - чел.

Този хистоматиен факт улучва право в сърцето нашето единствено постижение за 30 години. Като общество. И удря с опакото на ръката нашата илюзия. Като гилдия.

Свобода на печата има дотолкова, доколкото всеки Биг Бос, снабден с пари, власт и влияние, може да

⁶³ Пратчет, Т. Истината, Светът на диска. Вузов: София, 2000

стане горд притежател на цяла медийна империя. Свобода на словото има дотолкова, доколкото всеки журналист разширява територията на свободата, като я отвоюва всеки ден. От същия Биг Бос, от неговите интереси, от неговите зависимости.

От какво зависи човекът с парите?

1. От своите пари. От тяхното количество, качество, биография и произход. От инстинкта на парите да се размножават.
2. От своите отношения с управляващите. Предишните. Сегашните. Бъдещите. Докато интересът е взаимен, изданието е официоз. При смяна на конюнктурата, изданието светкавично мутира в опозиционно, революционизира се и поема курс на въоръжена борба.
3. От своите отношения с правосъдието. С хората на закона. Със самия закон. Това му гарантира закрила, безнаказаност, неподсъдност и вседозволеност.
4. От мястото му в светлия бизнес. И в тъмния. Особено в него!
5. От мястото му в явната власт. И в тайната. Особено в нея!

Биг Бос маскира своите бизнес интереси като политически възгледи. И постига своите политически амбиции със силата на парите. Знае – управляващите де юре се сменят, но управляващите де факто, мафията – никога. Биг Бос олицетворява генералния възглед за медиите, които наричат себе си „независими“. Вестникът е стока, журналистът – твар безсловесна, дръжка на микрофон. „Аз не правя вестник, за да се чете, а за да се продава!“, прогласиха преди 30 години едни типове, които днес минават за корифеи.

Има и „зависими“ медии, сиреч – партийни, които понякога са много по-свободни от „свободните“. Но само понякога и до време. Те пък от какво зависят, ще попитате? От партията, която представляват, от нейните идеи, идеали, цели, принципи, вътрешно-партийна демокрация; от нейното ръководство, което не се интересува от идеи и принципи, още по-малко – от идеали, защото е устремено към властта; този стремеж прегради не знае, пред нищо не се спира и сключва сделки всякакви със задкулисието, срещу което воюва наужким; и главно – от партийния Вожд (или Вождеса). И който не играе по гъдулката на Вожд (Вождесата), бива низвергнат немедленно. Заради едно изречение или една дума. Според изконните разбирания на т.нар. ръководство вестникът е орган, стенлист някакъв, а журналистът – обслужващ персонал, твар безсловесна, обречена на нестихващо дитирамбене в чест на Вожд (или Вождесата).

И в двата случая цензурата е брутална. И в двата случая има допълнителни екстри.

В тази графа влизат:

Страстите и пристрастията на Биг Бос (или Вожда), неговите прищевки, капризи, мании, истерии, митологии, патологии, грехове, комплекси, кошмари; неговото физическо и душевно здраве; неговият нарцисизъм, егоцентризъм и откровена социопатия; неговата самовлюбеност и самообожествяване; неговата паника да не бъде изритан от висшето общество, от политиката и властта, където е попаднал случайно и противоестественно; неговите любовни предпочитания и похождения; неговият ужас и органична непоносимост към талантливия и свободния журналист; и главно – неговият диктаторски, авторитарен, тоталитарен, тираничен, феодален, робовладелски манталитет, който е възглед за живота.

Тези зависимости се стоварват като железобетонна плоча върху всяка редакция и всеки журналист. Няма редакция, която да не е затисната и смазана от тази плоча. Няма редакция, която да не изпада циклично в шизофренно раздвоение на своята колективна личност поради бясната скорост, с която интересите на Биг Бос (Вожда) сменят своята посока, направление, врагове и приятели. Тези зависимости очертават картата на новата цензура, сиреч – необятните параметри на несвободата. Несвободата на словото, на съвестта, на възгледите, на принципите, на позициите.

Най-циничното е, че Босовите и Вождовете изискват от нас да им съчувстваме. И да им „влизаме в положението“. Ние! В тяхното „положение“!

III.

Как на практика процедира новата цензура? Само маркирам:

1. Във всяка медия има три списъка – препоръчителен, разрешителен и забранителен; има теми, забранени за коментиране (вкл. вътрешнопартийни и външнополитически); позиции, недопустими за отстояване; персони, неприкосновени за критика (от прононсирани бандити до български и чужди политици); личности, предназначени за демонизиране; факти, отредени за фалшифициране. Това новата цензура гордо нарича „политиката на нашата медия“. Която „политика“ във всеки миг може да бъде преобърната наопаки в зависимост от интереса.
2. Символ-веруюто на новата цензура гласи: „Който плаща, той поръчва музиката“. Ако поръчителят разбира от музика – добре. Но в 99 % от случаите не разбира нищо. Поради което подменя истината с интрига, позицията – с поза, принципите – с поръчка. И изисква от журналиста днес да пише обратното на това, което е писал вчера, а утре да пише обратно на това, което пише днес. Така повеляват върховни-

те интереси на кръчмаря. За него в това няма нищо неестествено и недопустимо. Нищо неморално и осъдително. "Нищо лично! Само бизнес! Я дай две бири на идеята!"...

Тази кръчмарска максима всекидневно произвежда кръчмарски менталитет. Тя изразява убеждението на Боса или Вожда, че е купил перото, живота и душата на журналиста. Както си купува яхта, куче или любовница. Журналистът не е човек, не е личност. Журналистът няма право на никаква позиция, още по-малко - на политическа и гражданска. Няма право да пише и говори това, което мисли. Няма право да мисли изобщо. На Босовите и Вождовите журналисти не им трябва. Трябват им апологети, лакеи, слуги, кучета пазачи, куртизанки, държанки, клакьори, певачки, сутеньори на лъжата, мажоретки, салфетки, флигорни, метреси, мутреси, мадам до мадам, челобитници, беквокали, мракобеси, мазнюги и прочее наемници, известни с тяхната платена „безкористност“, с техния гъвкав, повратлив „морал“, с тяхната лъстивост и леконаврно високомерие.

3. Изискването на Боса (Вожда) към журналистите е просто: да защитават неговите интереси със своите имена и своя авторитет. Нали за това им плаща! На когото не му харесва, да си ходи! Различни като жизненост, двата „възгледа“ са абсолютно еднакви: в своята професионална и гражданска несъстоятелност; в своя ненарушим достъп с партийни и бизнес мутри (обикновено - едни и същи); в своята агресивност, коварство и безогледност.

Една личност изпълва Биг Бос (и Вожда) с най-искрено и чистосърдечно възмущение - журналистът, който има таланта да бъде гражданин и таланта да бъде свободен. „Безпристрастен, хеле пък безстрастен вестникар, е журналистически евнух“, казва Йосиф Хербст. Ей тоя евнух е идеалът на цензорите за журналист. Ама и за евнух се иска дарбица, талантец някакъв - то е умението да се сгънеш на четири, па да зацвилиш раболепно с възторжен гласец: „Да, Шефе! Их, Шефе! Ау, Шефе!“.

Босовите и Вождовите изпитват ужас от свободния човек. И презират тоя духовен и всякакъв евнух, тоя вдъхновен изпълнител на всяка поръчка и всеки каприз. И както го презират, тъй го възнаграждават, въздигат и позлатяват, даряват го с власт, почести и охолство. Така се сдобихме с фалшиви медийни звезди, нафукани вестникарски магнати и овластени евнузи, които всекидневно унижават мисията на журналистиката.

4. Журналистът е най-беззащитният човек. Когато върху някого се стовари някаква несправедливост, къде тича? В медиите. А журналистът? Той няма къде да изтича. И се защитава сам. И по традиция му отвърщат с пренебрежителна

досада: „Що ни занимавате с вашите си проблеми?!“. Журналистите нямат синдикална защита; работят под непрекъснат икономически и политически натиск на всякакви отговорни и властни, неотговорни и овластени, явни и неявни икономически и/или политически групи, групировки, кръгове, структури, центрове и централи; работят в постоянната заплаха във всеки един момент да бъдат или злоупотребени, или изритани, или да им затворят устата.

5. Циничният метод „отиди си сам, като не ти харесва“ се прилага към най-талантливите, най-авторитетните, най-свободните и най-непокорните. Обяснява им се, че са безгласни наемни работници и щом отказват да изпълняват това, което им се нарежда - прав им път. Защото талантят, професионализмът, личните и гражданските позиции, честността, достойнството, пристрастието към истината никога не са били смятани за качества в журналистиката. Освен посмъртно. Някога бяха обявявани за тежки прегрешения. Днес - за пороци.

Талантят и гражданската позиция не са достойнство, а присъда. Добрият журналист е „правилният“ журналист - послушен, манипулативен, повърхностен, неподатлив на изкушенията на истината, пощенска кутия, съавтор на активни мероприятия, момче за всичко, момиче за още по-всичко... И щом надникнем в точно определени медии и видим точно определени имена, знаем, че ще прочетем не истината и не позицията на „авторите“, а поредната инсинуация, лъжа и клевета на точно определени персони от точно определени политико-икономически кръгове.

Затова медиите са превърнати в арена на всякакви подмолни схватки, в машина за печатане на пари, в инструмент за издевателство и дискредитиране на почтени люде. Медиите са всичко друго, само не и гласът на обществото, нито коректив, още по-малко критик на властта, чиято и да е тя. И най-жестоките войни са срещу онези медии и журналисти, които не забравят за какво са на тоя свят. И знаят, че „истинският, постоянно действащият парламент на едно общество, това е неговата публицистика“. Думите са на Йосиф Хербст.

6. Цензурата бива предварителна и последваща. Ако не ти спрат материала преди публикацията, ще те уволнят след публикацията. Най-грознит „продукт“ на цензурата е автоцензурата. Самоунижението, самоубийството на журналиста и на журналистиката въобще.
7. И най-сетне - властта и парите смятат за свой свещен дълг да малтретират свободното слово. Те правят това непрекъснато. Особено яростно - когато са застрашени и трябва спешно да бъде намерен, нарочен и посочен винов-

ник. Дежурните виновници са журналистите и вътрешнопартийната опозиция.

IV.

Цензурата има още много измерения. Ето няколко от тях:

1. Директна покупко-продажба на отделни журналисти и на цели медии чрез „Змийските фондове“. През 1866 г. Прусия анексира Хановерското кралство и откъща 50 млн. марки. Правителството решава да използва тези безотчетни средства срещу „змийските интриги на враговете и чуждите агенти“. За целта Бисмарк създава специален секретен фонд, известен като „Змийски фонд“, с който субсидира, т.е. подкупва вестници, журналисти и отделни публикации в интерес на своята политика.

Такива тайни фондове има и във Военното министерство, Министерствата на флота, на Външните и Вътрешните работи. Има и таен полицейски фонд. Бисмарк създава и две структури на цензурата – „Литературно бюро“ (към МВР) и „Отдел по печата“ (към МВНР). Създава свой пропаганден пул – над 50 вестника и 150 други издания. Основава и официоза „Norddeutsche Zeitung“. Раздава щедри подкупи на чуждестранни вестници.

„Железният канцлер“ преследва жестоко т.нар. „радикални издания“ – социалистически, профсъюзни и работнически. С извънреден закон е забранена социалдемократическата партия (SPD) като „враг на Райха“. Забранени са и периодичните издания на социалистите. За 12 години са ликвидирани 1 300 леви издания!

Така Бисмарк манипулира, корумпира и обезличава пресата като обществен фактор. „Змийският фонд“ се запазва и след обединението на Германия през 1871 г. с тази разлика, че черпи допълнителни средства от държавния бюджет и обхваща цялата страна. И до днес не се знае с какви средства е разполагал „Змийският фонд“, на кого, как и колко пари са дадени. И за какво. Бисмарк отказва да се отчита пред Райхстага с аргумента, че става въпрос за държавна тайна. Според Бисмарк пресата няма право на мнение, позиция и критика, няма право дори на независима информационна политика, пресата е само средство, само инструмент на управляващите.

2. Стефан Стамболов, наричан от някои „българския Бисмарк“, въвежда „Змийските фондове“ в България, създава свой официоз (в. „Свобода“, каква ирония!), подкупва отделни журналисти и купува цели издания. Вестниците, които Стамболов контролира, разполагат с най-модерната техника, хонорарите са фантастични. С един хонорар можеш да живееш прилично цяла година...

След Бузлуджанския конгрес официозът „Свобода“ в кратка дописка уведомява почитаемото гражданство, че „група дечурлига“ основали социалистическата партия. И коментар: „Че как не се намери някой умен чилиак да каже на тези млади хора да отидат къде Варна да си изстудят разгорещените мозъци!“... Безобидна насмешка. Твърде скоро „Свобода“ („тая бясна газета“, по думите на П.Р. Славейков) ще развърже змийския си език: „предатели, изменници, чужди оръдия, буболечки, черни души, глупци, пачаври, нахални момчета, кречетала, кокалановци, кокончета, пръдълъвци, ябанджийски псета, мръсници, безчестници, регресисти, манияци, грандомани, въртоглави, шайка развалени дечурлига, изпъдени за социализъм ученици, политически пичове“...

А някогашният революционер Захарий Стоянов пише във вестника на някогашния революционер Стефан Стамболов най-срамните си изречения: „Ако Ботйов и Левски живеяха, те щяха да бъдат най-щастливи, ако се удостоиха да бъдат адютанти на нашия смел и благороден княз Фердинанд“... На кого разчита Стамболов депутатите да приемат Закон за печата през 1887 г., който всъщност е закон за цензурата, погазва Търновската конституция и узаконява полицейския произвол срещу журналистите? На Захарий Стоянов разчита, естествено...

„Идиотизъм и комедия е да се иска спазване на свободата на печата, парламентаризма и Конституцията“, пише Захарий в „Свобода“. „Господа представители, повечето от вас съзнават, че като сме турили цензура, направили сме може би заслуга, за която историята ще даде на мен приличното почитание“, заявява Стамболов в Парламента...

Захарий не само не възразява срещу „Змийските фондове“, не само се ползва от тях, ами ги и одобрява публично в специална статия. Същият Захарий тържествува след побоя над Петко Каравелов: „Онова, което законите се побояха да направят в България, справедливото отмъщение на отделни личности го допълни в Черната джамия“ – пише той в „Свобода“. Същият Захарий организира митинг и погром над дома на Петко Каравелов, държи реч, насъсква тълпата, тя крещи „Смърт на предателите!“, „Каравелов и Славейков във от България!“... Същият Захари организира погром и над две печатници – на в-к „Търновска конституция“ и на пловдивския в-к „Родопи“. Пловдивският печатар е самият Драган Манчов... „На всички, които не са с правителството, да им се трошат пръстите!... Няма вече хуманност. Какво му мислите?“... Това е все същият Захарий Стоянов, авторът на „Записки по българските въстания“...

3. Днес ролята на „Змийски фондове“ изпълняват т.нар. европейски пари по всевъзможни и благовидни програми, пари от чужди фондации и чужди НПО, пари от държавния бюджет и от отделните министерства. От своя страна партиите наливат пари в медиите, с особени

предпочитания към жълтите. Ако някоя партия забави или пропусне да приведе поредния „транш“ на своите „фаворити“, идилията приключва. Това вече не е „Змийски фонд“, а цял змиярник! Змиярникът произвежда интриги, клевети и публични доноси, фалшиви новини, фалшиви интервюта и фалшиви „документи“, а прокуратурата отговорно разследва фалшивите „сигнали“ срещу „когото трябва“, вгорчава му живота и мърси името му... Властта от всякакъв вид плаща за „медийни услуги“ (това е официалното название на тази практика!), змиярникът отвърща услужливо и всеотдайно.

В раздел „Редакционна независимост“ на т.нар. Етичен кодекс на българските медии има трогателно твърдение - „медиите не приемат каквито и да било лични, политически или финансови стимули“. На чист български език „стимул“ означава „поощрение“. Всъщност става дума за покупка, продажба, подкуп, подаяние; за тлъсти рушвети и мазни банкноти в пазвата на певачката; за корупция на едро и дребно. „Който плаща, той поръчва музиката!“, нали така...

4. Открити репресии срещу журналистите. Те включват натиск (политически и финансов), принуда, заплаха за спиране на изданието, политически уволнения, съдебни преследвания, финансови иски, съпроводени с блокиране на всички източници на средства за съществуване на конкретни журналисти. Особено срамен факт са делата, които г-жа председателката на БСП води срещу четирима журналисти и анализатори за критични мнения и позиции. Общата сума на исковите към тях надхвърля 200 000 лева. Това е съдебна репресия. Това е политическа репресия. Това е финансова репресия. А в условията на здравна и икономическа криза това е хуманитарна репресия.

5. Социалните мрежи са инструмент на най-свирепа цензура. Фейсбук е отровна клоака, където вилнеят пълчища, орди, глутници тролове, скрипти зад фалшиви профили и финансирани от конкретни политически кръгове. Те обругават всеки критик на властта (в нейните различни измерения) и се отличават с безгранична вулгарност и цинизъм. Обикновено това са млади хора, които нямат представа върху кого изливат словесната си помия. Важното е, че им се плаща.

6. Цензуриране на историята, на историческите факти. От учебниците до медиите. Една методична фалшификация на историята, създаване на фалшива историческа памет, безчинство в свещения народен олтар, преформатиране на общественото съзнание под натиска на шепа истерични десни (и не само десни!) политици и деконструктори на българската Голгота, захранвани от чужди фондации и чужди НПО.

Знаем за какво иде реч: Кирилицата и Православието ни „отделят от цивилизована Европа“; няма турско робство, има „османско присъствие“ и „плотворно съжителство“; Ботев и Левски са „момчета с девиантно поведение, които при други обстоятелства щяха да станат престъпници“; Баташкото клане е мит, Априлското въстание е мит; „Под игото“ е „националистически идиом“; Русия не ни е освободила, а ни е поробила; няма фашизъм; антифашистите са шайка бандити; 9 септември е черна дата; 9 май не е Ден на победата над нацизма, а Ден на Европа и т.н.

И това продължава 30 години! 30 години съзнателно култивиране на невежество!

7. Особен, парадоксален инструмент на цензурата е споменатият Етичен кодекс на българските медии. Той не е написан от журналистите, а от собствениците на медии. Никъде в този кодекс няма да откриете и дума за свобода на словото, за гражданската позиция на журналиста, за неговата гражданска отговорност, за неговото най-първо задължение – да казва, да защитава и да отстоява истината, независимо от своите политически възгледи, убеждения и пристрастия. Нищо!

Тези неща ги пише в Устава и в Етичните правила на СБЖ. И там има три знаменателни изречения: „Журналистът не приема негови материали да се явяват пред обществеността в изопачен вид. Журналистът не приема задачи, несъвместими с професионалното му достойнство. Журналистът приема, че общественият интерес стои по-високо от интереса на работодателя му“. Тези правила са написани от журналистите, не от работодателите. Правилата задължават и защитават журналиста. Кодексът не защитава журналиста и не допуска интересите на обществото да са нещо по-горно от интересите на работодателя.

8. Но и това не е всичко. Властта (явна и тайна), парите и медиите са впримчени в една мрежа, в една паяжина. Политиците зависят от парите, парите – от политиците, те заедно – от медиите, медиите – от тях... Те са свързани и обвързани, те се ухажват и заплашват, обичат се и си изневеряват, преливат си пари, власт и влияние, те са си задължени един на друг, те един друг се купуват, продават, препродават и предават, дебнат се и се презират в своята дълбока взаимна неприязън и погнуса.

Медиите мразят тази истина и не желаят да я чуят. Особено тези, които си въобразяват, които се самооблъщават, че са четвъртата власт, че са дръзки изобличители на злините и закрилници на народа, че са пазителите на скрижалите на свободното слово. А всъщност са скъпо платени куртизанки на всички режими, метреси на всяко управление, клакьори на всеки, който (и докато) е силен на деня. Те сла-

дострастно мъркат и гукат в ложето на властта. Възпяват я с любовна жар, за да се преобразят в разярени пантери, в защитници на принципи, каквито нямат, и на позиции, които утре ще сменят. И докато още сънени и чорлави си пият кафето в чаршафите на властта и парите, съчиняват величествен апотеоз за свободата на словото. Страстно и безкомпромисно. Без памет и без угризения.

Те се чувстват комфортно в тези мрежи и тежко и горко на онзи, който им развали комфорта. И покаже схемата. Схемата е проста. Едни политици дават едни пари на едни медии, за да ги възпяват, а после наричат същите медии бездарни. Едни медии взимат едни пари от едни политици, за да ругаят техните опоненти, а после наричат същите политици неморални. Тези взаимоотношения са непочтени и порочни. И винаги става дума за „едни пари“.

9. Според купища европейски документи и декларации за демократични и плуралистични медии, са недопустими: всички форми на пряка или косвена цензура; икономическият и политическият натиск върху медиите; политическите уволнения на журналисти; създаването на „забранени зони“ и табута в медиите; препятствията и забраните пред журналистическите асоциации, обединения и синдикати; незачитането на професионалната независимост и издателско-редакционната свобода; монополизмът и концентрация на собственост на средства за масова информация. Тези принципи звучат красиво. Но неправдоподобно.

Искаме да знаем кои са медийните магнати, тези всемогъщи собственици. Добре - знаем. И какво следва от това наше знание? Нищо не следва!

V.

Тук Уилям дьо Слов прекъсна своите размишления, защото си спомни откопелеш разговор със Старата журналистическа лисица (СЖЛ). Гласът на СЖЛ бе мек, омаен и подкупващ. Някъде в края на всяко изречение интонацията извиваше в кръшна ирония, преминаваща в уморена ехидност. СЖЛ наричаше Дьо Слов „мило дете“ и го фиксираше с кехлибарените си очета.

– И така, мило дете, искаш да бъдеш журналист? Жрец на думите? Рицар на свободното слово? Будител народен? Повелител на общественото мнение? Готов си да водиш битка за всяка дума? Решен си сто пъти да умреш за истината и за свободата на съвестта? Като е така, послушай моите мъдри съвети.

Запомни, мило дете! Идеалите са безсмъртни, но интересите – вечни. Няма свобода на словото! Има свобода на цензурата! Това първо.

Второ. Няма истина, за която да си струва да си скъсаш нервите и да си скъсиш живота. Не слушай омайните приказки на изкуфели романтици, които ти разправят, че журналистът притежава най-несломимото оръжие, демек – истината. Не слушай тия, които ти пеят вехтата песен, че на лъжата краката били къси! Нищо подобно! Бързонога е тя, вихрогонна! Докато истината си обуе ботушите, лъжата ще обиколи света сто пъти. Ти не четеш ли Тери Пратчет? Твоето оръжие, мило дете, е неистината, полуистината, интрижката, инсинуацията, манипулацията, откровената лъжа и кристално чистата клевета. И скандалът! Ах, скандалът!

Мило дете! Ние, журналистите, живеем от скандал до скандал и заради скандала! Ако няма скандал – измисли го! Ако няма интрига – пусни я като змия! Ако няма скандал – създай го! Прояви творческо въображение! На всеки три дни – скандал! И след него – нов, още по-пищен, още по-вкусен, още по-сочен! Обществото обича да живее от скандал в скандал, от сеир в сеир! Туй му дай на простолудieto и ще бъдеш звезда, титан, гигант и прочее! Но никога – никога! – не оставяй на обществото и най-минималната възможност да проумее какво му се случва!

Трето. Лъжи смело, самоотвержено, артистично! И не бой се! Клеветата побеждава светкавично! Сей интриги, за да пожънеш слава! Колкото е по-очевидна една истина, толкова по-малко хора ѝ вярват. Колкото е по-грандиозна една лъжа, колкото е по-гнусна и отвратителна една клевета, толкова по-безусловно я прегръщат. Запомни, мило дете, няма по-сладка победа от тази – да смажеш една благородна личност! Ама бил имал достойнство, бил имал чест! Още по-зле за него! Неговият позор е твоят триумф, неговата поругана чест е твоят трофей!

И не забравяй, мило дете! Ти си велик, ти си корифей, ти си недосегаем! И ако някой има наглостта да ти каже, че си бездарен, невежествен, интригант, клеветник и лакей, то изстъпи се дързостно срещу му и го порazi с мълните на твоя свещен гняв. Наречи го мерзък подлец и гнусен плужек, който трепери позорно пред истината! Наречи го грозен тиранин и побеснял цензор, който гази и мачка с полицейски ботуш свободното слово! Наречи го душители и убиец на свободата на съвестта! Смажи го! Размажи го!

Следвай тези мъдри съвети, мило дете, и ще се радваш на почести и слава. Вярно, почестите са лицемерни, а славата – позорна. Ама к'во ти пука!... Така Старата журналистическа лисица съветваше дьо Слов. А той не я послуша...

VI.

В сравнение с новата цензура тоталитарните нрави изглеждат ясни в своята отвратителност. Има-

ше нявга една леха с един партиен лук – и жална му майка на тоя, който сгази лехата. Новата цензура е не просто партийна, политическа или властническа. Тя не е само диктат на парите, диктатура на интереса, гилотина на олигархията или вонята на кръв, идваща от подземния свят. Тя е всичко това. Едновременно. Един коварен конгломерат, подгизнал от власт, пари и престъпления, концентрирал могъществото на една нова каста, чиито интереси са затъкнали всяка пора на обществото.

Така изглежда отблъскващата муцуна на новата цензура. Тя е нещо много по-страшно от цензурата, описана от Маркс като „цивилизовано чудовище“, „напарфюмиран изрод“. Днешното чудовище дори не е цивилизовано. Но е обилно напарфюмирано. Тази нова цензура отнема гласа на обществото, заробва неговата съвест, заграбва неговия дух. И ги подменя със себе си. Новата цензура убива обществото на клетъчно, на генетично равнище. Защото го обезкуражава. Разяжда го. И го развъртава.

VII.

Резултатът е трагичен. Съвременната българска журналистика подмени каузата с клеветата, културата – с клюка, просвещението и познанието – със съзнателно затъпяване на народа, а свободата на словото – със свободата да лъже и мами, да съсипва почтени личности и национални тежнения, да обслужва частни политически и финансови интереси на всякакви клики, кланове и котерии.

Много журналисти пишат, каквото им се нарежда. Едни – защото приемат максимата „който плаща, той поръчва музиката“, други – защото „и те хлябят“, трети – защото им е все тая, четвърти – защото са купени и продадени сто пъти, пети – поради страх и подчинение, шести – с радост и въодушевление, седми – с омерзение...

„Да търгуваш с мисълта и словото е по-срамно, отколкото да търгуваш с тялото си. Бездарните писатели, неспособните вестникари, безглавите публицисти са морални убийци. Нашите вестници се издават не за полза на народът и не за увеличение на народното знание, а за да си имаме и ние вестници. Журналистиката е такова едно поле, което търпи всякакви боклуци“, казва тъжно Любен Каравелов.

„Че голям мурафет ли е един вестник да се издава? Тури си едно перде на очите (па и няма нужда), па псувай наляво и надясно!“, провиква се бай Ганьо.

Откъм театралната сцена се обаждат г-н Мишеморов: „Видиш ли вестникар, знай - долен човек е. Почтен челяк вестник не пише. Речеш ли вестникар - речеш чапкънин. Жаба да видя, не ме е толкова гнус“. За да бъде един вестник четен и популярен, друг герой на Вазов от същата пиеса „Вестникар ли?“ дава следната рецепта: „Усиляй краските, избирай живописни епитети, тури епохални лъжи и колосални низости, а главно въведи скандална хроника!“ ...

„Такива феномени могат да бъдат продукт само на едно крайно аномално време, съпрежено с отчаяната апатия, инертност и търпеливост на средата, в която те изникват и съществуват... Сред нас живеят лица, които ни позорят, псуват, безчестят, развъртават подрастващото поколение, убиват в корен всяко благородно проявление на умствените и нравствените сили на всяка личност, угодяват на най-ниските страсти на грубите и подивели натури и въвеждат в идеал всичко нечестно, безнравствено и разлагащо, като явно се стремят да изтребят всички условия, необходими за правилния ход на прогреса на нашето общество, а ний... абе нейсе, ний ли ще оправим света...“, казва Алеко Константинов.

Равносметката е убийствена: „Днешната българска журналистика е каймак от хрочки и сметана от помия“... Думите са на Стоян Михайловски. Присъдата е произнесена в началото на миналия век.

VIII.

Тежко и горко на истинските журналисти, които стоят зад всяка своя дума с целия си живот. И нищо по-малко. Които плащат за Свободата с главите си. И не разменят Свободата за слава и почести, за дебел портфейл, пълна гуша, меко кресло и висок пост... Защото, който днес плаща със Свободата, утре ще ѝ скове бесилката... Те знаят най-важното - че Свободата на словото има своя брат близък - Словото на свободата.

IX.

Пет минути по-късно Уилям пишеше с бясна скорост това, което току-що прочетохте. Докато заничаше през рамото му, репортерката Захариса го попита:

- А какво е заглавието?
- Ами... „Докато истината си обува ботушите“. Харесва ли ти?
- Пак ще ни спрат, нали знаеш...

ЗА АВТОРИТЕ:

Крум Зарков е юрист. Завършил е международно публично право в университета „Париж 1 Пантеон-Сорбона“. Член на Националния съвет на БСП и народен представител от парламентарната група на БСП за България в 44-то, 45-то, 46-о и 47-о народно събрание. Заместник-председател на Комисията по правни въпроси в 44-то и 46-о ОНС. Женен, с две деца.

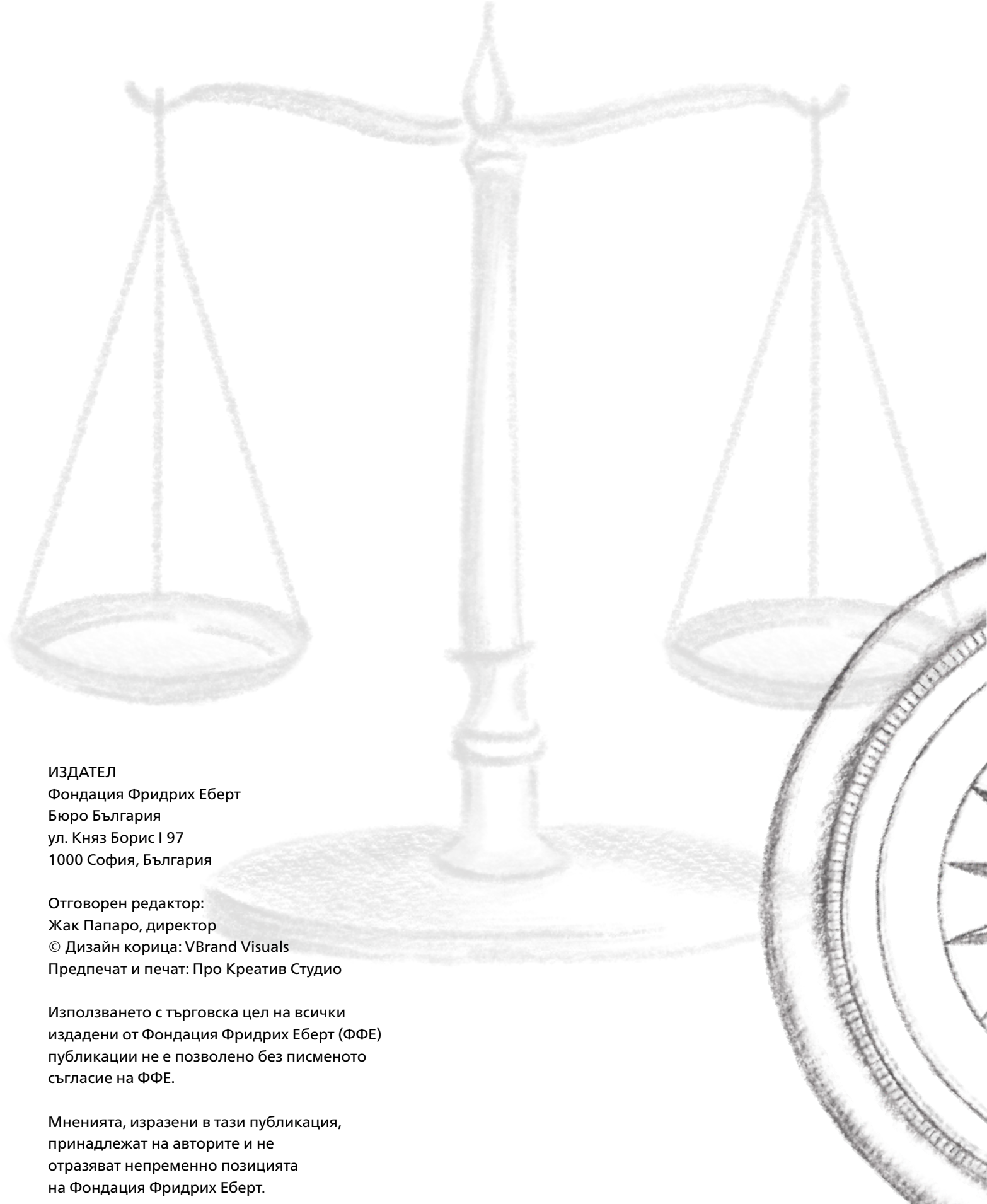
Дилян Начев е завършил висшето си юридическо образование в университета „Лион 2“ (Франция) през 2010 г. От септември 2011 г. започва да води упражнения по „Обща теория на правото“ в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, а през 2016 г. му е присъдена образователна и научна степен „доктор“ за успешно защитен дисертационен труд на тема „Злоупотребата с право / понятие, видове, последици/“. Малко след това печели конкурс за главен асистент. Автор на редица статии на български и английски език основно в областта на юридическата теория. От 2013 г. насам е адвокат, член на САК.

Теодор Славев е политолог. Има докторска степен по политически науки от Университета за национално и световно стопанство. Занимава се с провеждане на количествени и качествени изследвания и анализи в областта на политическата система и процес, правосъдието и съдебната реформа. Специализирал е в Полша и САЩ. Участва в подготовката и провеждането на застъпнически кампании и изграждането на граждански коалиции по различни теми. Работил е като експерт в Министерство на правосъдието (2011 – 2012 г.), където работи по Механизма за сътрудничество и оценка. Към момента е част от екипа на Българския институт за правни инициативи.

Людмила Костова е възпитаник на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. След шестмесечен стаж към Министерство на правосъдието придобива юридическа правоспособност през 2020 г. От юли същата година е редовен докторант по „Обща теория на правото“ в катедра „Теория и история на държавата и правото“ към Юридическия факултет на Софийския университет. Притежава разностранни интереси в различни научни области и в сферата както на частното, така и на публичното право. Владее френски и английски език. През 2020 г. започва професионалният ѝ опит по административни и гражданскоправни дела.

Мариян Карагьозов е завършил специалност „Право“ в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и „Ориенталистика“ в НБУ. Журналист и изследовател, бил е началник на кабинета на министъра на правосъдието Янаки Стоилов. Понастоящем работи като политолог в Института за балканистика – БАН и е главен редактор на сайта UNA News България.

Велислава Дърева е родом от Пловдив. Завършва журналистика в СУ „Св. Климент Охридски“. Има специализации по телевизия, документално кино, изкуство и култура и международна политика. Като журналист тя публикува в редица български издания като вестниците „Народна култура“, „Стършел“, „АБВ“, „Пулс“, „Дума“ и списанията „Отечество“, „Общество и право“ и др. Велислава Дърева е носител на годишната награда на Съюза на българските журналисти, награда „Черноризец Храбър“ на Съюза на издателите на всекидневници за публицистика, както и на наградата на НС на БСП за политическа журналистика и публицистика „Георги Кирков-Майстора“ (2009 г.).



ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Отговорен редактор:

Жак Папаро, директор

© Дизайн корица: VBrand Visuals

Предпечат и печат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
bulgaria.fes.de

София, 2022 г.

ISBN 978-619-7666-12-0