

Правосъдието: Зарежи, задръсти, рестартирай

В. „Дневник”

09 юни 2009

Представяме ви анализ на платформите на партиите в частта им за съдебната реформа, изготвен от юристите от Българския институт за правни инициативи като част от проекта му "Парламентарни избори 2009 с фокус върху съдебната реформа". Инициативата е финансирана от фондация "Конрад Аденауер". Текстът очертава идейния пейзаж в самото начало на кампанията, така че от първите ѝ дни да привлече внимание към проблемите на правосъдието. Фондацията стартира стартира блог "[Право и политика](#)", чиято цел е да осигури по-видимо място на съдебната реформа в кампанията и да спомогне за ясни диагнози и работещи решения. Там ще бъдат публикувани анализи и на платформите, които предстои да бъдат огласени от партиите. В четвъртък ще се проведе дискусия по проблемите на съдебната реформа с участието на политическите формации и неправителствения сектор. Очаквайте утре в "Дневник" становищата на председателя на Върховния административен съд Константин Пенчев и на директора на правната програма на "Отворено общество" Иванка Иванова за идеите на основните партии.

Втора година след приемането на България в Европейския съюз успешното завършване на съдебната реформа продължава да бъде основен проблем за страната. Макар той често да остава встрани от политическия дебат, повечето предизборни платформи предлагат свои решения. Много от предложенията са добри, но като цяло можем да обобщим, че се очертават три политически подхода за нови спънки пред реформата. Да ги наречем "зарежи", "задръсти" и "рестартирай".

Зарязването е стратегия, при която политическите сили игнорират съдебната реформа като въпрос, който е прекалено сложен, за да се обсъжда с обществото, и го свеждат просто до поредица от договорки с някоя силна фигура от "системата" и до поредица бюрократични пируети.

Задръстването е хаотична реформена хиперактивност, при която без оглед на реални нужди и възможности се правят законодателни и институционални промени в обем, който съдебната система не може да абсорбира. Пишат се ударно нови кодекси, които веднага започват да се променят, поръчват се и се въвеждат по няколко деловодни софтуера наведнъж и пр. Много от мерките са полезни, но въведени без план и с едничка цел отчитането на дейност между два мониторингови доклада, остават на книга или носят вреда.

Рестартирането е упоритото изместване на дебата към неизпълними "радикални" промени. Специалитет е на рециклирани персонажи, които се явяват като "нови лица" и предлагат да почнем всичко отначало. Заедно с рефлексата всички институционални проблеми да се отдават на корупция в съда и при нищожната вероятност за Велико народно събрание тази стратегия е популистко перпетуум-мобиле, в идеално съзвучие с лайтмотива за световния

заговор.

Разбира се, тези три модела са условни, съществуват и в комбинация. Наличието на полезни елементи в тях (дори да са болшинство) не променя негативния им ефект, доколкото и най-добрата идея, приложена без ясна диагноза и дългосрочен план, може да доведе до блокаж на системата.

Свръхпредлагане на идеи

"Синята коалиция" има богат опит с правосъдието. Не само от регистрацията на Мартин Димитров, но и при управлението на Иван Костов, когато съдебната реформа беше формулирана като спешен политически приоритет и едновременно бяха посетени много от проблемите ѝ. В програмата си сините формулират амбициозно меню разнородни мерки за справяне с корупцията, организираната престъпност и неефективността на правораздаването. Много от тях изискват свикването на Велико народно събрание (преместване на прокуратурата в изпълнителната власт, избор на главния прокурор от парламента, съкращения на мандатите на главния прокурор и председателите на върховните съдилища, съкращаване мандата на Висшия съдебен съвет (ВСС) и въвеждане на 2/3 мнозинство за избор на членовете му от парламента). Наред с това се предлагат и ред конкретни мерки за по-ефективното управление на съдебната система и механизми за отчетност и прозрачност. Сред тях трябва да се посочат изграждането и засилването на специализирани органи за дисциплинарен и антикорупционен контрол в рамките на съдебната система. Скорошният случай, при който комисията по етика на съдебния съвет се произнесе по морален казус, в който бяха замесени членове на съвета, като те самите взеха участие в решаването му, показва важността на еманципирането на този етичен орган от ВСС. Много важен е и акцентът в програмата върху разработването на система от показатели за ефективност на работата на магистратите, както и усъвършенстването на тяхната атестация. По повод скандалите около избора на административни ръководители в съдебната система съществуващата процедура за атестация показва своите сериозни дефекти и безспорно трябва да бъде реформирана. Обществено внимание привлече идеята за специализирана парламентарна комисия по правосъдие, която ще наблюдава съдебната система. Традиционно опитите за осигуряване на контрол върху работата на съдебната власт у нас са по линия на увеличаване правата на изпълнителната власт (при готвене на бюджета, управлението на имуществата и пр.) и като правило те са контролирани от Конституционния съд. Създаването на специализирана парламентарна комисия по правосъдие би могло да проправи алтернативен подход, залагащ на по-голяма роля на парламента. Подобни комисии играят важна роля в редица развити демокрации (САЩ, Великобритания). Ако подобен орган бъде комбиниран със засилен реален бюджетен контрол от парламента чрез дефиниране на конкретни показатели за ефективност на разходване средствата на съдебната система, той би могъл да се превърне в ефективен механизъм за отчетност. Наред с горните предложения "Синята коалиция" акцентира върху ред конкретни законодателни мерки (като подобряване защитата на свидетели) и общото засилване на аналитичния капацитет за оценка на криминалната и корупционната среда. При липсата на стратегия за прилагане на така изброените мерки обаче самата им множественост може да се окаже контрапродуктивна. Особено ако се вземат заедно с предлаганите прекроявания на процесуални кодекси.

ГЕРБ също предлага голям пакет от мерки в областта на съдебната реформа. Естествено програмата им показва афинитет към работата на полицейските, следствените и разузнавателните органи. Предлагат се ред конкретни мерки за ясно разпределение на отговорности и функции, избягване на дублиране, засилване на институционалния капацитет. В това отношение трябва да се подкрепи следващото управление приоритетно да инвестира в развиване на разследващата полиция, без подобряване на чиято работа е невъзможен обрат в борбата с престъпността. С оглед намаляване натовареността на наказателно-правната система важни са предложенията на ГЕРБ за разширяване приложението на медиацията и въвеждане на разделение "простъпки/престъпления" в един нов наказателен кодекс. Специфичната редакция на текста за статута на отделните прокурори и статута на прокуратурата дава надежда, че най-сетне в дебата ще почне да се прави разлика между независимостта на отделния прокурор по отношение на конкретното дело и независимостта на прокурорската служба като цяло. Този нюанс е важна стъпка към реална промяна във вътрешното устройство на прокуратурата (по-важна от формалното ѝ изместване от една власт в друга).

Ред от мерките на ГЕРБ съвпадат и допълват предложения на "Синята коалиция", като например: по-голяма самостоятелност на антикорупционната комисия на ВСС, развитие на капацитета за дисциплинарни производства на съвета, въвеждане на индикатори за ефективност на работата, въвеждане на дългоочакваната единна информационна система за всички звена на борбата с престъпността и съда, на обща статистическа отчетност и др. Всичко това са изключително важни мерки, чието споделяне от две партии в дясното пространство говори за формирането на важен консенсус.

Сред тях има и такива, които вече са факт (конкурсното начало, задължителното начално обучение на магистратите). Системата за случайно разпределение на делата също се прилага, но явно оставя възможности за манипулация и се нуждае от сериозно доразвиване. ГЕРБ предлага и важни допълнения: регулиране

натовареността на съдиите и автоматично засичане на възможни конфликти на интереси. Има обаче и предложения, доказали вече своята неефективност: "въвеждането на дисциплиниращи срокове" за съда в наказателния процес - без осигуряването на необходимата инфраструктура и особено съдебни зали подобни мерки нямат никакво въздействие.

На ниво декларативност

Партиите от управляващата коалиция навлизат в кампанията, без да са обявили своите предизборни платформи. Докато очакваме това да стане, можем да опитаме да запълним вакуума с помощта на други техни програмни документи. ДПС е лаконично. Съдейки по достъпните документи, темата не е особен приоритет за движението. В предизборната платформа за европейските избори тя изобщо отсъства, а в последната програмна декларация (2006 г.) е маркирана само като осигуряване на "качествен, бърз и справедлив процес".

При цялата сложна архитектура на партийните си документи и изобилието от апаратни фрази БСП успява да не каже нищо по-съществено от ДПС. В платформата на "Коалиция за България" за участие в евроизборите и в политическата рамка на БСП присъстват темите за стабилността, справедливостта, силната икономика, борбата с корупцията, но обусловеността на тези блага от работещ съд се открива единствено в декларацията, че в следващия мандат БСП ще работи за "надеждно правосъдие". Най-близо до обяснение как биха постигнали тази цел е уговорката на социалистите, че не могат да направят "чудо за един ден". Приетата на последния конгрес на столетницата програма (2008 г.) не отива по-далеч от констатации като: "Решаващ фактор за върховенството на закона си остава съдебната система. Но в хода на трансформациите в нея самото правосъдие се превърна в системен проблем за функциониране на държавата, до степен днес дори да поставя под въпрос пълноценното членство в ЕС. В основата на този проблем е преди всичко грубото вмешателство в дейността на съдилищата, както и пристрастното поведение на някои магистрати" и неконкретизирани декларации като: "Решени сме да положим изключителни усилия, за да се гарантира действителната независимост на съдебната власт и подчинеността ѝ само на закона; за да стане тя по-прозрачна и отговорна." Нищо по-съществено не се предлага и в идеологическия *tour de force* на премиера "Защото сме социалисти". Можем само да се надяваме, че когато най-сетне обяви предизборната си платформа, БСП ще бъде малко по-конкретна.

В манифеста от последния си конгрес (2008 г.) под декларативния надслов "достъпно, бързо и справедливо правосъдие" НДСВ нахвърля няколко мерки. Макар в тях да не се открива цялостна диагноза на проблемите на българското правосъдие и система при решаването им, те все пак включват значими цели като "прозрачно кадрово, финансово и административно управление на органите на съдебната власт"; "продължаване на изграждането на системата на публични регистри с цел максимална прозрачност при сключването на сделки". Безспорно подобряването на управлението на кадровия и финансов ресурс на съдебната власт и въвеждането на ясни показатели за ефективност са сред най-важните средства за реална промяна в правосъдието ни. Наред с тях НДСВ прави заявка за "иницииране на обществен дебат за реструктуриране на съдебната власт чрез промени в конституцията". Ако се съди по "Управленските приоритети" на движението (2005 - 2009 г.), реструктурирането се изразява в промяна на системното място на прокуратурата и избор на главния прокурор и председателите на върховните съдилища от парламента. С това НДСВ се нарежда сред мнозинството от опозиционните партии, които под една или друга форма предлагат по-сериозни (от досегашните) промени в структурата на съдебната власт. Независимо от разума на тези предложения всички те са по-скоро символичен жест, отколкото конкретна политическа цел, доколкото с решение №3 от 2003 г. Конституционният съд постанови, че подобни промени могат да бъдат направени само от Велико народно събрание. Иначе много подробната програма на ЛИДЕР не съдържа нищо в областта "съдебна реформа".

Радикалност извън реалностите

Макар предизборната програма на "Атака" да не съдържа предложения относно правосъдната реформа, партията се е застъпвала за различни прекроявания на конституцията, най-конкретното от които (от 2008 г.): "преминаване на прокуратурата към изпълнителната власт, пряк избор на съдии от народа, съдебни заседателни състави с жури от 12 човека". Наистина въвеждането на жури (което беше възприето в Русия през 90-те) е важен инструмент за демократизиране на правосъдието и ангажиране на гражданите. Факт е, че съществуващият у нас институтът на съдебните заседатели е изпразнен от съдържание - двама непрофесионални членове на съдебния състав участват по някои дела. Вместо трудното и скъпо въвеждане на жури има голям смисъл да се помисли за постигане на същата цел чрез съживяване и демократизиране на сегашната процедура за избор на съдебни заседатели.

За най-радикално реструктуриране чрез ВНС се застъпват от "Ред, законност и справедливост". Без да конкретизира вижданията си за съдебната власт, в своята "Стратегическа рамка" РЗС призовава общо за напълно нова конституция и говори ни повече, ни по-малко за "преучредяване" на държавата

Надеждата, или нещо като заключение

Значителен брой от анализирани платформи говорят за нуждата от законодателен диалог с гражданското

общество и магистратите, за задължителна оценка на нуждите и въздействието на предлаганите промени. Ако това стане, програмите имат шанс да се превърнат от еkleктичен сбор "добри идеи" в адекватна дългосрочна стратегия за планомерно подобряване на правосъдието. Нещо повече - тя би могла да бъде защитена в Брюксел, за да се излезе от шестмесечните цикли на нормотворческа истерия. И най-важното - такова обсъждане би могло да почне още в рамките на настоящата кампания.