

Анотация: В статията на д-р Теодор Славев е представен анализ на широката рамка на върховенството на правото в България през призмата на външния поглед. В текста са изяснени концептуалните специфики на върховенството на правото и върховенството на закона от гледна точка на участието им в поддържането на „хегемонистичната обществена формация“ (Грамиш) в рамките на либерално-демократичната политическа система.

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

Третата част на статията обобщава конкретни препоръки за България по отношение на подобряване на защитата 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.

От позицията на външния поглед за състоянието на върховенството на правото са изведени препоръки към реформата на правосъдието в България.

Ключови думи: върховенство на правото, върховенство на закона, независимост на съдебната власт, реформа на правосъдието, Съвет на Европа, Европейски съюз, Механизъм за сътрудничество и проверка.

Външният поглед за върховенството на правото в България и посегателствата срещу принципите на правовата държава*

*Д-р Теодор Славев***

* Публикувано в сп. „Ново време“, бр. 11-12/2021 г.

** Д-р Теодор Славев се занимава с провеждане на количествени и качествени изследвания и анализи в областта на политическата система и процес, правосъдието и съдебната реформа. Отговаря за мониторинга на парламентарните назначения. Специализирал е в Полша и САЩ. Участва в подготовката и провеждането

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 източник на този различен изследователски поглед предимно идва от различното научно поле. Правото, политическите науки, социологическите, антропологическите и други хуманитарни дисциплини приливат от предмета на своя научен фокус върху разбирането за правовия ред, придавайки различен

на застъпнически кампании и изграждането на граждански коалиции по различни теми. Преди да се присъедини към екипа на БИПИ е бил експерт в Министерство на правосъдието (2011 г. - 2012 г.), където работи по Механизма за сътрудничество и оценка..

ракурс. Какво се влага в концепцията за върховенство на правото зависи 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 свързан 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 на тези, които решават спора да задоволят искането за правосъдие.¹ 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 общество², докато Алтюсер нарежда институциите на съдебната власт като част от идеологическите апарати на държавата³.

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

¹ Аристотел. Реторика. Изд-во „Захари Стоянов“. 2013

² Buttigieg, Joseph A. (ed.). Prison notebooks. New York City, Columbia University Press, 1992.

³ Althusser, L. On the Reproduction of Capitalism: Ideology and Ideological State Aparatus. 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 секулярната държава, която се установява в Европа през XI век. Секулярната 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 секулярната 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.”*⁴

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,

⁴ (1986) Dworkin, R. Law's Empire. Harvard University Press

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 консерватизма признава единствено равенството пред закона като търсено от обществото равенство. От гледна точка на **социалдемокрацията** върховенството на закона се свързва по-силно с концепцията за справедливостта и равенството при защита на правата с акцент върху трудовите права и колективните права⁵.

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 (СЕС) и на Европейският съд

⁵ Вж. напр. Freedon, M. Stears, M. The Oxford Handbook of Political Ideologies. Oxford University Press. 2013

по правата на човека (ЕПСЧ) 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 и доброто функциониране на съдебните системи, прозрачността на законодателния процес се добавят и други ключови аспекти – свобода и независимост на медии, 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

Преамбюлт на Конституцията на Република България от 1991 г. провъзгласява парламентарната 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 държавно-учредителен 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 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**⁶, която надгражда Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа⁷. 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 правно обвързващ документ. Тя черпи от възможностите и е скрепена с въздействието на правото на ЕС, тоест има пряко действие и имат 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 нейното 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 съотнесимост 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.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

⁷ https://www.echr.coe.int/documents/convention_bul.pdf

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 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 обseg 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 Европейският 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.

Доколкото 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 бенефициенти и граждани на ЕС, които нямат вина за нарушенията на съответното правителство**. В този смисъл, би могло да се препоръча да се **въведе т.н „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 Европейският 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 наказателно 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 важен 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 Кьовеш и еврокомисарите Вера Юрова 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 **Механизъмът 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**. Бившият председател на ЕК, Юнкер, 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 jure 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 потенциали 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 проследява тенденциите в развитието на правосъдните системи по различни показатели като бързина на правораздаването, независимост, достъпност (включително и разходи), цифровизиране и др⁸.

Европейският парламент също има механизми, чрез които участва в процеса на наблюдение на състоянието на върховенството на правото в страните извън тези

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3523

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 правно-обвързващ 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“**⁹, който позволява на президентът 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, за които: 1) виновен за незаконно/и убийство/а, мъчение или други груби нарушение на международни признатите права на човека или 2) е чуждестранен държавен служител, който е

⁹ <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>

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 Магнитски¹⁰. 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 инструмент¹¹. 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 и 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.

¹⁰ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10576>

¹¹ <https://www.dw.com/en/eu-approves-its-magnitsky-act-to-target-human-rights-abuses/a-55859105>

3. Оценки и препоръки за България от международни организации

В първата част на доклада отговорихме на въпроса каква е разликата между върховенството на закона 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 другата 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 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 върховенство 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 Европейският 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 решение на милион¹². Откакто България признава юрисдикцията на този съд, за общо 29 години сме 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 изпълнение към 2020 г., показва статистика на международна неправителствена организация¹³. 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.¹⁴

България не е направила и все още нищо по едно от най-емблематичните дела на **ЕСПЧ срещу България „Колети срещу България“**¹⁵ - относно статута на

¹² <https://www.mediapool.bg/bulgaria-e-sred-nai-osazhdanite-ot-sada-v-strasburg-darzhavi-news317461.html>

¹³ <https://www.einnetwork.org/bulgaria-echr>

¹⁴ <https://www.bghelsinki.org/news/20200217-press-EIN-ECHR-Platform/>

¹⁵ Решение по делото *Колети срещу България* от 5 ноември 2009 г. (Жалба № 1108/02).

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.¹⁶ 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 свой 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, Становище № 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 се недопуска 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

¹⁶ Supervision of the execution of the European Court's judgments - 1310th meeting, 13-15 March 2018 (DH) ([CM/Notes/1310/H46-5](#)).

самият механизъм страдаше 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 полицаи)
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 донесе със себе си изненади в изводите и препоръките. Възможно е донякъде това да се дължи на факта, че вече 10 години се констатират едни и същи институционални и процедурни дефицити и липса на смислени резултати в наблюдаваните области.

За първи път обаче 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-та година.

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, напр. 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. Министърът 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 препоръка от доклада от 2016 г. Тя предвижда „*ВСС да постигне*

результати, 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 констатирала, 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 проведени 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.¹⁷ 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*“¹⁸. 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

¹⁷<https://ec.europa.eu/COMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2128>

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf, стр. 14.

използваха от 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“*¹⁹. 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“*²⁰ 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.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf, стр. 8

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-2019-com-2019-498_bg.pdf, стр. 4

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 повтаря най-често в доклада, е „ангажимент“. Тревожно 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 няколко пъти към „обширен механизъм за върховенство на правото“ в ЕС през това време проблемите, свързани с независимостта на съда, свободата на словото и сдружаването и на гражданското общество в България ще продължат да се задълбочават.

Очевидно е, че последният доклад по МСП е едно изпълнено политическо обещание, без да се вземе предвид реалната ситуация в страната. Периодът, в който беше публикуван доклада, подсилва съмненията в тази посока.

През 2020 г. ЕК публикува първия **всеобщ Доклад за върховенство на закона в страните-членки**. Заместник-председателят по въпросите на ценностите и прозрачността Вера Йоурова заяви: *„Днес ние запълваме съществен пропуск в*

*нашия инструментариум в областта на върховенството на закона. В новия доклад за първи път се прави преглед на всички държави 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 можем да се наречем истински Съюз от демокрации.“*²¹

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 именно заради бездействието и липса на мерки по описания от нас механизъм за получаване на средства под условие**²². Регламентът за обвързаност с условия в областта на върховенството на закона, предназначен да защитава средствата на ЕС срещу евентуална злоупотреба от страна на правителствата на държавите от ЕС, влезе в сила на 1 януари 2021 г. При новите 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 Унгария сториха това на 11 март 2021 г.) и Комисията да може разработи конкретни насоки за прилагане.

В резолюция, приета през март 2021 г., Европейският парламент отново изтъкна, че заключенията 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 консултира с Парламента преди тяхното приемане. На заседание на парламентарна комисия на 26 май ЕК посочи, че възнамерява да се консултира с Парламента през първата половина на юни.

²¹ https://ec.europa.eu/bulgaria/news/first-annual-rule-of-law-report-eu_bg

²² <https://www.europarl.europa.eu/news/bg/press-room/20210322IPR00523/ep-sa-ghotov-da-zavedat-delo-sreshchu-ek-za-tova-che-ne-zashchitava-biudzheta-na-es>

Първият доклад от 2020 г. по новия общ механизъм по дипломатичен начин посочват пределно ясни и стари проблеми за България²³. През 2020 г. от Комисията посочват следните проблеми:

- липсата на възможност за ефективно наказателно разследване на главния прокурор и неговата отчетност;
- дефектите по отношение на състава и функционирането 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 2021²⁴ г. също отбелязва продължаващи 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 не достатъчно ефективност на противодействието на конфликта на интереси;
- проблеми при регулацията на медийния плурализъм и липса на капацитет на Съвета за електронни медии;
- непрозрачен и неефективен законодателен процес;
- ограничаване пространството за функциониране на НПО;

²³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_en

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN>

- 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 тези на 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.

1. Изводи и препоръки

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 даващ 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:

2. Преглед и въвеждане на изпълнение на неизпълнените осъдителни присъди за България от ЕСПЧ;
3. 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;
4. 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;
5. 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.
6. Да се направи цялостен анализ на дейността на КПКОНПИ с оценка на ефективността на отделните звена преди да се предприемат действия за структурни промени
7. 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

8. Да се създаде ефективен механизъм за контрол, разследване и предсрочно освобождаване от длъжността на главния прокурор.

Използвани източници:

Аристотел. Реторика. Изд-во „Захари Стоянов“. 2013

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

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

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

Вж. напр. Freedен, M. Stears, M. The Oxford Handbook of Political Ideologies. Oxford University Press. 2013

Становища и официални документи от:

Български институт за правни инициативи

ГРЕКО

Държавен департамент на САЩ

Европейска комисия

Европейски главен прокурор

Европейски парламент

Европейски съд по правата на човека

Комисия за демокрация чрез право

Организация на обединените нации

Съвет на Европа

Съд на Европейския съюз

