



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

## ОБЩЕСТВЕННОТО ДОВЕРИЕ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ОЦЕНКА НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

Policy Brief No. 29, Май 2011 г.

Създаването на публични политики, основани на доверие между гражданите и институциите, е ключова предпоставка за постигане на устойчиво развитие в общество, основано на принципите на добро управление и социална справедливост и солидарност.<sup>1</sup>

В България общественото доверие продължава неоснователно да се подценява като критерий при разработването и реализацията на устойчиви и дългосрочни публични политики. Доверието отразява общата оценка на гражданите за работата на държавните институции: за равнището на ефективността им, за необходимостта от реформи и за оценка на резултатите от вече предприети мерки. Това важи особено силно за сферата на наказателното правосъдие и

<sup>1</sup> Общественото доверие в институциите, както и междуличностното доверие между гражданите, са пряко свързани с качеството на живот, което се обуславя от: i) обективните условия на живот, ii) субективната оценка за благополучието и iii) степените на солидарност, социална сплотеност и устойчивост в обществото. Върху доверието влияят няколко основни фактора:

➤ степен на икономическо развитие (ръст на БВП) и на модернизация (урбанизираност, продължителност на човешкия живот, индустриализираност, образователни равнища на населението и др.);

➤ демокрация (политически права и граждански свободи) и добро управление (разходи за управление и публичен сектор, законност и ред, корупционен индекс);

➤ развитие на гражданското общество и социалната хетерогенност.

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- От всички държави-членки на ЕС, България е страната, чиито граждани са най-неудовлетворени от дейността на основните държавни институции.
- Доверието в основните институции, свързани с наказателното правосъдие в България – полиция и съд, е ниско и остава почти без промяна през последното десетилетие. В края на 2010 г. положителна оценка за работата на полицията дава по-малко от половината пълнолетно население, а за съда – едва всеки пети гражданин.
- Ниското обществено доверие в съда и полицията се определя и от високото равнище на корупция в тези институции.
- Ниското доверие в съда и полицията води до формиране на обществени нагласи за несигурност. Обществото започва да възприема престъпността като част от обективната действителност в страната, а не като проблем, който може да бъде решен.
- Наказателната политика на държавата може да бъде резултатна само ако се обръща достатъчно внимание на доверието, легитимността и сигурността. За тази цел се предлага въвеждането на система от индикатори за оценка на общественото доверие в наказателното правосъдие в България.
- Тези индикатори са инструмент за по-добро формулиране на проблемите, с които се сблъскват институциите на наказателното правосъдие, и за по-ефективен мониторинг на промените в обществените нагласи. Това дава възможност вниманието да се насочи към стратегически въпроси и дългосрочни политики в сферата на сигурността и правосъдието не само на национално, но и на европейско равнище. За да се постигане сравнимост на оценките за ефективността на провежданите политики, се препоръчва прилагането на единни индикатори за измерване на доверието в наказателното правосъдие в Европейския съюз и държавите-членки, което да се осъществи в рамките на периода на действие на Стокхолмската програма (2010-2014 г.)

противодействието на престъпността. Полицията и съдът се нуждаят от обществена подкрепа и институционална легитимност, за да функционират ефективно и в съответствие със социалните и морални норми. В разработената от Центъра за изследване на демокрацията през 2003 г. Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт, общественото доверие в институциите е посочено като основна предпоставка за успешна съдебна реформа. Въпреки многобройните международни и национални инициативи за наблюдение и оценка на тези реформи, все още при изготвяне и осъществяване на политики в областта на правосъдието не се използват индикатори, измерващи доверието в институциите. Липсват и стратегии, насочени към изграждане и поддържане на високи степени на доверие в институциите на наказателното правосъдие. Вместо това за обслужване на краткосрочни политически цели се преекспонират процесуални действия от досъдебната фаза на наказателното производство – главно публични арести по случаи от повишен обществен интерес. Подобни полицейски акции се представят като положителни резултати от борбата срещу престъпността, макар че често не се стига дори до повдигане на обвинения срещу задържаните.

## Система от индикатори за измерване на доверието в наказателното правосъдие

Пред България и други държави-членки на ЕС стои необходимостта, по подобие на САЩ и Великобритания, да се въведат реално индикатори за доверие в правосъдието като иновативен политически инструмент при формиране и осъществяване на публични политики в тази област.

В отговор на това предизвикателство, през 2010 – 2011 г. юристи, социолози и криминолози от няколко академични и изследователски центрове в Европа, сред които и Център за изследване на демокрацията, разработиха и предложиха на

институциите на Европейския съюз и на държавите-членки система от индикатори за измерване на доверието в институциите на наказателното правосъдие.<sup>2</sup> Индикаторите се основават на разбирането, че ефективността на наказателното правосъдие трябва да се оценява не само чрез тясно дефинираните критерии за контрол на престъпността, но и чрез по-общи критерии, свързани с доверието на гражданите в тази система. Доверието се разглежда като съставен индикатор, отразяващ два взаимосвързани аспекта на общественото мнение. Първият отразява общественото доверие в полицията и съда по отношение на i) ефективност, ii) спазване на процесуалните правила или т.нар. процедурна справедливост и iii) безпристрастно отношение независимо от социален, икономически или политически статус на гражданите. Вторият аспект обхваща обществените мнения за легитимността на тези институции, т.е. възприетията на гражданите относно прилагането и спазването на основополагащите принципи за демократичност, правов ред и равнопоставеност в дейността на институциите. В резултат, използвана като инструмент за политическа иновация, системата от индикатори позволява оценка както на субективното възприемане на легитимността, така и на нейния нормативен аспект. Последният се измерва чрез показатели на национално ниво за отчетност, прозрачност, принципи на демократично управление, нива на корупция и

<sup>2</sup> Проект Scientific Indicators of Confidence in Justice: Tools for Policy Assessment (EUROJUSTIS), подкрепен от Седма рамкова програма на Европейската комисия (<http://www.eurojustis.eu>). С прилагането на тези индикатори в пет европейски държави (България, Франция, Италия, Литва и Чехия), се поставя началото на сравнителни европейски изследвания на връзката между доверие и спазване на закона, по подобие на САЩ, Великобритания и други страни. През есента на 2011 г. разработените индикатори ще бъдат използвани в петата вълна на Европейското социално изследване, обхващащо 28 държави. Резултатите от него традиционно привличат интереса на учени и политици, тъй като предоставят актуални и надеждни данни за мнението на европейските граждани по важни социални въпроси.

т.н. В този смисъл, разработената система от индикатори предлага възможност и за мониторинг на степента на „завладяване на наказателното правосъдие от изпълнителната власт“, т.е. на неправомерния и прекомерен натиск и контрол върху дейността на полицията и съда, упражняван от централното и местното управление и от ползващия се с политически протекции едър бизнес.

Създаването на система от индикатори за измерване на доверието в наказателното правосъдие и нейното прилагане като инструмент за формиране и провеждане на политики отговаря пряко на един от основополагащите приоритети на Стокхолмската програма за развитие на ЕС в областта на сигурността и правосъдието в периода 2010 – 2014 година.<sup>3</sup> Основно средство и същевременно предизвикателство за постигане на нейните цели е създаването на доверие между граждани и правоприлагащи институции както на национално, така и на европейско ниво. Тероризъм, кибер-престъпност, организирана престъпност, граничен контрол и емиграция са само няколко от най-важните области, за които Стокхолмската програма призовава да бъдат създадени основани на доверие политики.

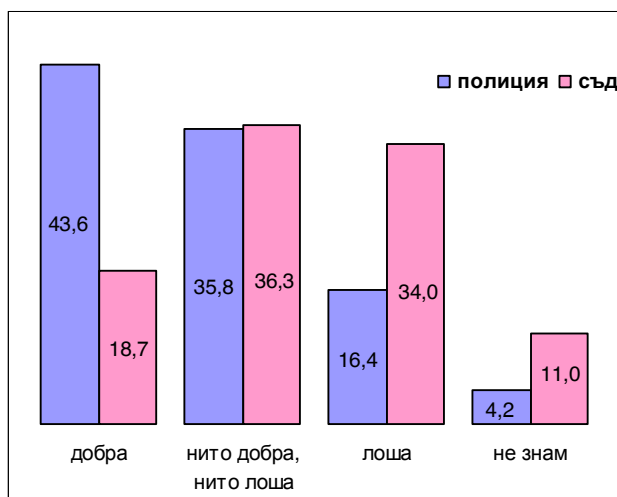
## България – общество на ниското доверие

Проведени през последните пет години сравнителни европейски изследвания показват, че от всички държави-членки на ЕС България е страната, чиито граждани са най-неудовлетворени от дейността на основните държавни институции.<sup>4</sup> Съвременното българско общество е общество на ниското доверие както по отношение на междуличностното доверие, така и по отношение на доверието в институциите. Българските граждани имат най-ниските в ЕС степени на доверие към представителите на политическата

класа и институциите, сред които “водещи” са политиките, следвани от политическите партии, парламента, съдебната система и полицията. Тези ниски равнища на доверие са трайна нагласа на постоянно нарастващ дял от българите от 2003 г. насам. Това важи и за обществените нагласи спрямо работата на органите, призвани да противодействат на престъпността и да гарантират сигурността на гражданите и правовия ред в обществото.

В края на 2010 г. по-малко от половината от българските граждани са дали положителна оценка на работата на полицията и съда.<sup>5</sup> Сред тях над два пъти повече са гражданите, които дават положителна оценка на полицията (43.6%) в сравнение с тези, оценяващи положително дейността на съдилищата (18.7%). Мнението за полицията е почти еднакво при различните възрастови групи, докато по отношение на съда делът на гражданите, оценяващи положително неговата работа, намалява с нарастването на възрастта.<sup>6</sup>

**Фигура 1. Оценки за работата на полицията / съда в България (в %)**



Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010

<sup>3</sup> The Stockholm Programme - an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01).

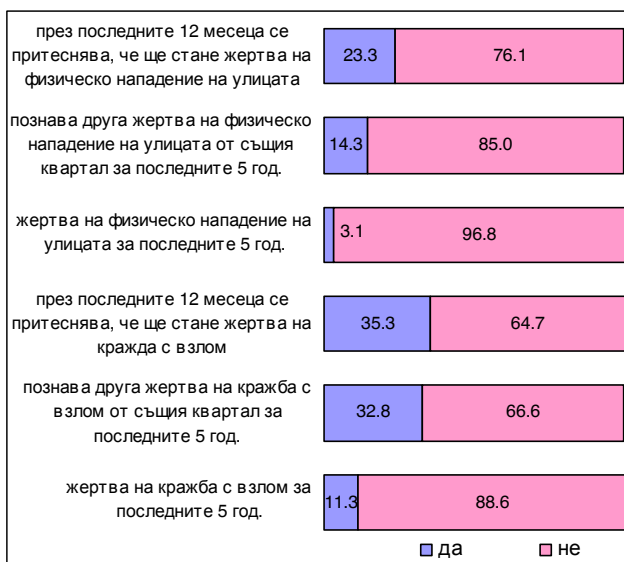
<sup>4</sup> European Social Survey 2006 and 2009; European Quality of Life Survey 2003 and 2007; European Value Survey 2008.

<sup>5</sup> Национално представително изследване на пълнолетното население в България, октомври 2010 г. (EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010).

<sup>6</sup> Единствено при последната възрастова група (над 80 години) одобрението за работата на съда е по-високо от предходната възрастова група (70-80 години).

Отрицателната обществена оценка за работата на полицията и съда съвпада с наблюдаваното през последното десетилетие ниско доверие в държавните институции като цяло. Тя се отразява и на усещането на гражданите за сигурност и безопасност, като засилва техния страх, че могат да пострадат от престъпление. Относителният дял на българските граждани, които посочват, че се страхуват от най-разпространените престъпления<sup>7</sup> – кражба с взлом и физическо нападение на улицата, надвишава съответно три и седем пъти дела на тези, които през последните пет години действително са пострадали от такова престъпление или пък познават друго пострадало лице. Сред основните причини за обществените представи, че престъпността нараства, въпреки обективния спад както в регистрираните, така и в несъобщените престъпления, са преекспонирането на тази тема в медиите и превръщането на мерките срещу престъпността в основен политически и предизборен инструмент. Това показват и провежданите от 2000 год. насам Национални изследвания на престъпността на Центъра за изследване на демокрацията.

## Фигура 2. Страх от престъпления и жертви на престъпления (в %)



Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010

<sup>7</sup> Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции. Център за изследване на демокрацията, 2009.

Недостатъчната ефективност на органите на реда и необходимостта от подобряване на отношението към пострадалите са сред най-често посочваните причини за нежеланието на пострадалите да уведомяват полицията за извършеното спрямо тях престъпление.<sup>8</sup> Резултатите от няколко последователни Национални изследвания на престъпността показват, че повишаването на общественото доверие в наказателното правосъдие е от ключово значение за намаляване на латентността в заявяваните престъпления. Повишеното обществено доверие в работата на полицията, прокуратурата и съда е предпоставка за укрепване на авторитета на тези институции и мотивира гражданите да съдействат за разкриването и разследването на престъпленията. Обратно, ниското обществено доверие в наказателното правосъдие поражда представа за безнаказаност и възпрепятства желанието на гражданите да сътрудничат, което от своя страна се отразява негативно върху ефективността на правоохранителните и правораздавателните органи.

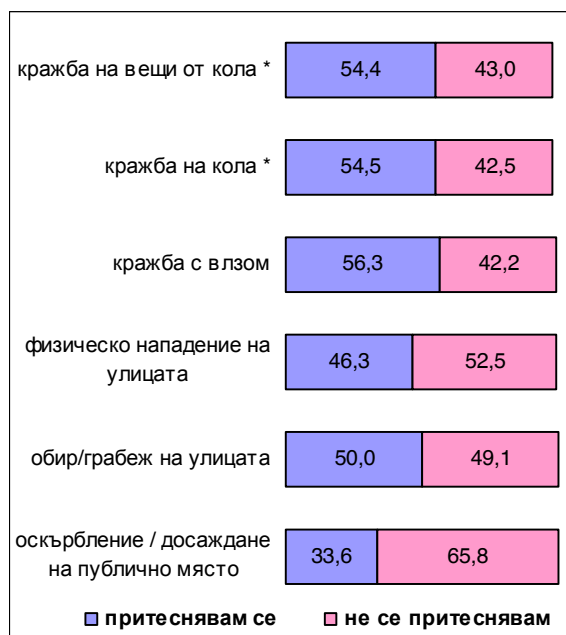
Субективният страх сред гражданите, че биха могли да пострадат от престъпление, надвишава многократно (три до седем пъти, когато става дума за пет години и петнадесет пъти, когато става дума за период по-дълъг от пет години) обективното настъпване на тези събития.<sup>9</sup> Този субективен страх се отразява както на личната нагласа, така и на представата за нагласите на другите. Обществото започва да възприема престъпността като част от обективната действителност в страната, а не като проблем, който може да бъде решен. Мнозинството от гражданите (80.0%) са на мнение, че престъпленията са част от живота в България, като почти същият дял смятат, че повечето хора в страната взимат предпазни мерки или се

<sup>8</sup> За периода 2001 – 2008 г. делът на заявените в полицията престъпления от всички извършени престъпления се запазва почти непроменен – средно 51.3% на година. Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции. Център за изследване на демокрацията, 2009.

<sup>9</sup> Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010;

притесняват, че ще пострадат от престъпление. Противоречието между това, че повече от половината български граждани смятат, че могат да пострадат от престъпление, докато много по-малък дял (20.0%) са на мнение, че това оказва влияние върху качеството на техния живот, може да се интерпретира като възприемане на престъпното поведение като част от начина на живот.

**Фигура 3. Притесняват ли се, че ще станете жертва на: (в %)**



\* в % от собствениците на коли

Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010

Високото ниво на страх от престъпност и ниската степен на доверие в работата на полицията се определят и от ниските оценки на гражданите за ефективността на полицията при изпълнение на конкретни нейни функции. Много малка част от българските граждани са на мнение, че полицията е ефективна при предотвратяване на тежки престъпления (17.7%), залавяне на извършителите на кражби с взлом (13.2%) или бързина на реакцията при съобщение за престъпление (24.6%).

Още по-негативна е обществената оценка за работата на съда по наказателни дела, като делът на хората, според които съдът се справя добре, е значително по-малък и съответно около два пъти

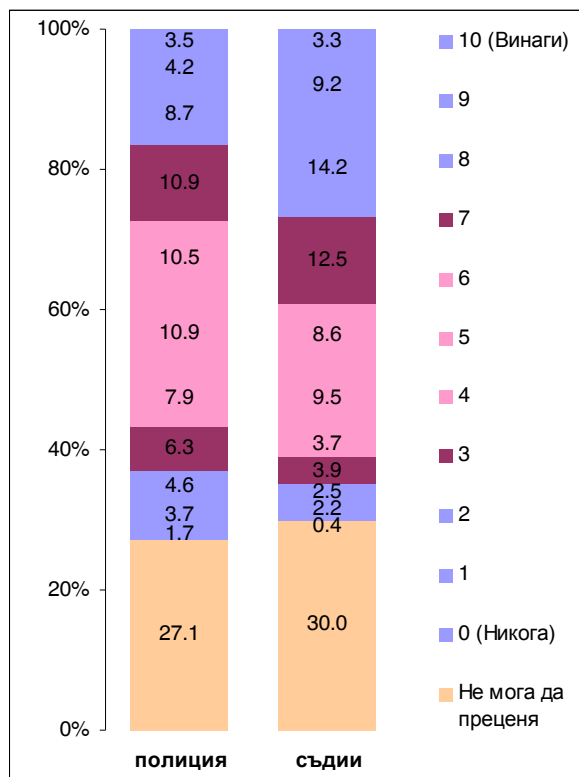
повече са онези, които му дават изцяло отрицателна оценка в сравнение с полицията. Тази нагласа засяга както ефективността на съда, така и неговата справедливост по отношение на спазване на процесуалните правила и безпристрастно отношение към обвиняемите.

Според повече от половината граждани (56.0%) съдилищата допускат грешки, позволяващи виновни лица да бъдат оправдани. Около една трета от гражданите (34.5%) са на мнение, че съдилищата нарушават, макар и с различна честота, формалните процесуални правила. Още по-малко са хората, които споделят мнението, че съдът има безпристрастно отношение към обвиняемите, независимо от техния икономически, политически или социален статут. В съответствие с тези мнения, мнозинството граждани (72.7%) смятат, че съдът е подвластен на икономически интереси, а според повече от половината - (56.9%) от хората – съдът се поддава и на политическо влияние при решаването на делата.

Ниското обществено доверие в съда и полицията се определя и от мнението на гражданите относно равнището на корупция в тези институции. Едва около една десета от гражданите (9.9%) смятат, че полицейските служители не взимат подкупи, и само една двадесета (5.1%) имат същото мнение за съда.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Резултатите от Системата за мониторинг на корупцията показват устойчива тенденция в общественото мнение за висок ръст на корупцията в съдебната система и полицията за периода 2000 – 2007 г. (между 55% и 70% от населението). Професиите полицейски служител, съдия, прокурор и следовател се свързват трайно с корупционни практики от половината от пълнолетното население, като само професията на митнически служител надвишава средно с около десет процентни пункта тези оценки (Антикорупционните реформи в България. ЦИД, 2007, стр. 16-17). Проучване на общественото мнение в ЕС27 показва, че за периода 2007-2009 г. делът на българските граждани, смятащи, че съществува корупция сред работещите в съдебната система, се е увеличил от 64% на 82%, което нарежда страната ни на първо място в ЕС

**Фигура 4. Колко често полицията / съдии вземат подкупи (в %)**



Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010

## Общественото доверие и реформирането на наказателната политика

Законодателните и институционалните реформи в сферата на наказателното правосъдие през последните десет години не доведоха до очакваното намаляване на корупцията и повишаване на ефективността на цялата система.

- 1) Поради липсата на дългосрочна и последователна концепция за развитие на държавната наказателна политика с ясно дефинирани цели и приоритети повечето от

(средно 37% за ЕС27) по абсолютни стойности и на трето място – по темп на нарастване (Attitudes of Europeans towards Corruption, Special Eurobarometer, November 2009).

извършените промени бяха разпокъсани и не успяха да допринесат за повишаване на ефективността в работата на полицията и съда.

- 2) Често предприетите реформи се оказваха до такава степен неефективни, че се налагаше да бъдат ревизирани много скоро след приемането им.
- 3) Редица институционални и законодателни промени бяха извършени единствено с цел формално да се отговори на изискванията на Европейския съюз, без да се държи сметка за дългосрочния ефект от тяхното приемане.

В резултат на това полицията започна да залага все повече на показни акции, а не на реформа на системата, докато съдът се почувства независим дори от обществото, на което е призван да служи.

Държавата не успява да даде адекватен отговор на разпространените в обществото съмнения за политическа корупция, конфликт на интереси и злоупотреба с държавни средства в личен интерес. Повечето досъдебни производства за корупционни престъпления въобще не достигат до съда поради неефективно провеждане на разследването от страна на органите на досъдебното производство.<sup>11</sup> Особено висока отговорност в това отношение носи прокуратурата, която едновременно контролира и управлява досъдебното производство и участва в управлението на съдебната власт чрез представителите си във Висшия съдебен съвет. Така, значителна част от корупцията и организираната престъпност остава на практика ненаказана, тъй като в допълнение към случаите, които не стигат до съда, над една трета от

<sup>11</sup> По данни на Върховната касационна прокуратура и Министерство на правосъдието за периода 2004 – 2007 г. близо 80% от образуваните досъдебни производства за корупционни престъпления са прекратени на фаза досъдебно производство. От достигналите до съда, за периода 2000 – 2007 г. биват прекратени 34.9% (Престъпление без наказание. Противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. ЦИД, 2009, стр. 11).

образуваните наказателни дела за тези престъпления приключват без осъдителна присъда. Към това се добавят и недостатъците в правната рамка, уреждаща престъпленията, наказанията (Наказателния кодекс) и реда за тяхното налагане (Наказателно-процесуалния кодекс). Всичко това оказва въздействие върху общественото доверие в институциите, затвърждава представата за “престъпление без наказание” и допринася за постоянните високи равнища на обществено недоверие в държавните институции като цяло и в полицията и съда в частност.

Значение за ниското обществено доверие в работата на съда има и липсата на видими за обществото резултати в противодействието на вътрешната корупция в съдебната власт. Незначителният брой на дисциплинарните и наказателните производства срещу представители на съдебната власт силно контрастира със съмненията за търговия с влияние във Висшия съдебен съвет при назначенията на ръководни длъжности в съдилищата и прокуратурата, за имуществено облагодетелстване на магистрати и техни близки, за субективност и пристрастност при провеждане на конкурсите в съдебната власт и т.н.

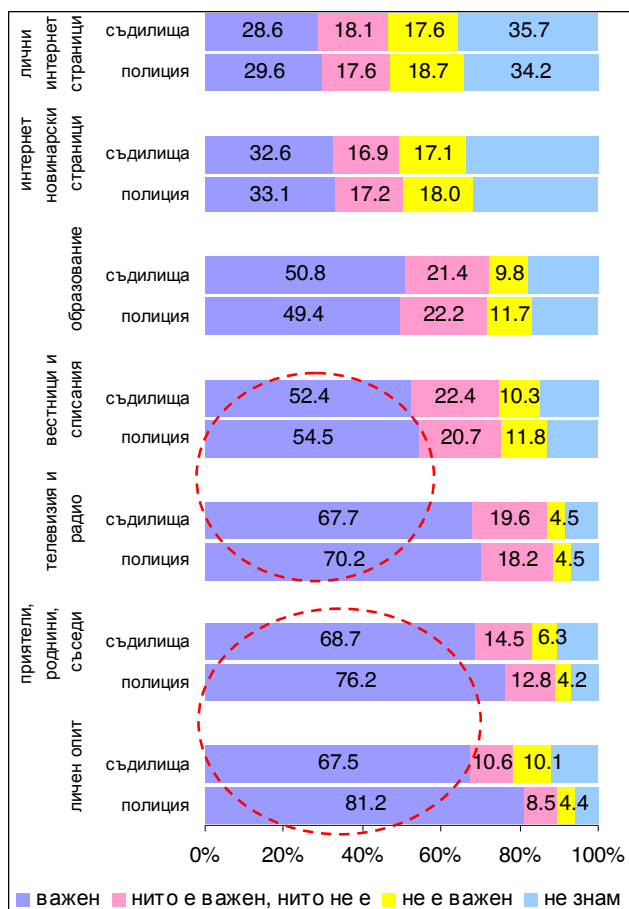
Практиката на МВР, демонстрираща полицейски действия по залавяне на заподозрени лица и прехвърляне на отговорността за последващите решения най-често единствено върху съда, носи положителни резултати единствено в краткосрочен план. В дългосрочен план това води до намаляване на доверието в ефективността на МВР поради оправдателни присъди или въобще невнасяне на обвинителни актове в съда за повечето случаи, в т.ч. и за такива със значим обществен интерес.

Тази практика води до противопоставяне на отделните институции на наказателното правосъдие, което от своя страна оказва негативно въздействие върху резултатите от работата на цялата система. Този ефект се засилва и от липсата на интегрирана стратегия за комуникация на институциите на наказателното правосъдие с гражданите, която да акцентира върху

съвместните отговорности и върху резултатите от работата на системата като цяло.

Поради тези причини най-важни източници на информация за дейността на полицията и съда в България остават личният опит и споделяният опит на роднинско-приятелския кръг. Медиите като посредници между държавните институции и обществото са едва на трето място.

**Фигура 5. Източници на информация за дейността на полицията / съда (в %)**



Източник: EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010

Ниското доверие и атмосферата на безнаказаност се подхранват особено силно от липсата на осъдителни присъди по делата с висок обществен интерес. Медийното отразяване на работата по тези дела е съществен фактор при формирането на обществените нагласи за ефективността на наказателното правосъдие. Създадените очаквания за

виновност от изнесените данни за сериозни нарушения и продължаващото с години протакане на тези дела, както и постановяването на оправдателни присъди по някои от тях, логично допринасят за ниското доверие на гражданите в наказателното правосъдие.

От гледна точка на създаването на публични политики, ниското обществено доверие в полицията и съда се отразява негативно на предприемани реформи. Преодоляването на този дефицит изисква разработване на инструмент за оценка на политиките в сферата на наказателното правосъдие, който да включва не само събирането на статистически данни за дейността на съдебната система и полицията, но и периодичен мониторинг на доверието в работата на тези институции както от страна на обществото като цяло, така и от страна на лицата, влизащи в непосредствен досег с тях (обвиняеми, подсъдими, пострадали, свидетели и т.н.). Този инструмент ще позволи и въвеждането на добри практики от страни с развити политики, основани на доверие (Великобритания, САЩ, скандинавските страни, Италия и др.).

Успоредно с въвеждането на инструмент за оценка, основан на общественото доверие, са необходими и конкретни мерки за повишаване на доверието на гражданите в наказателното правосъдие. Тези мерки следва да бъдат насочени към:

- 1) Подобряване на взаимодействието между институциите на наказателно-правосъдната система и обществото и повишаване на информираността на гражданите чрез предоставянето на периодична, достъпна и разбираема информация за резултатите от работата на съдебната система и полицията;
- 2) Повишаване на капацитета на институциите от системата на наказателното правосъдие за работа с гражданите и максимално широко въвеждане и използване на новите технологии за осигуряване на достъп до информация по електронен път с цел намаляване на корупционния натиск чрез повишаване на прозрачността на институциите и информираността на гражданите;
- 3) Подобряване на координацията и взаимодействието между институциите от системата на наказателното правосъдие с цел ограничаване на взаимните обвинения в некомпетентност и неефективност;
- 4) Засилен вътрешен контрол срещу злоупотреби и нарушения от страна на представители на правоохранителните органи и съдебната власт и публичност на направените констатации и предприетите действия.