

**ОБЩЕСТВЕННОТО ДОВЕРИЕ  
В ПРАВОСЪДИЕТО – ИНСТРУМЕНТ  
ЗА ОЦЕНКА И РАЗВИТИЕ  
НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА**



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

Настоящата публикация представя анализ на резултатите от проучване на общественото доверие в България към работата на полицията и съда, включително на представите за равнището на корупция в тези институции и субективните възприятия за страха от престъпност. Основните фактори, формиращи общественото доверие, са два – от една страна, доверие в ефективността на работата на държавните институции, в тяхната процедурна справедливост и в безпристрастното им отношение към гражданите, а от друга, легитимността на институциите, законността на техните действия и споделеността на моралните норми, пораждащи задължение за спазване на правилата и решенията на институциите.

Предлага се 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. За да се постигне сравнимост на оценките за ефективността на провежданите политики, се препоръчва прилагането на единни индикатори за измерване на доверието в наказателното правосъдие на държавите – членки на Европейския съюз, което да се осъществи в рамките на периода на действие на Стокхолмската програма (2010 – 2014 г.).

Автори:

**Д-р Тодор Галев**, Старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията (част 1; т. 2., т. 2.1 и т. 2.2.2)

**Александър Стоянов**, Директор по научната дейност, Център за изследване на демокрацията (т. 2.2, 2.2.1, 2.2.3 и Приложение 3)

**Нели Динева**, социолог (т. 2.1)

**Нина Денисова**, социолог (т. 2.1)

Редактор:

**Д-р Мария Йорданова**, Директор, Правна програма, Център за изследване на демокрацията



*Тази публикация се осъществява с финансовата подкрепа на проект „EURO-JUSTIS“, Седма рамкова програма на ЕК.*

**ISBN: 978-954-477-179-9**

© 2011, Център за изследване на демокрацията

Всички права запазени

ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София

тел.: (+ 359 2) 971 3000, факс: (+ 359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Увод</b> .....	5
<b>1. Политики, основани на доверието в наказателното правосъдие</b> .....	7
1.1. Политики, основани на доказателства.....	7
1.1.1. Криминална статистика и политики, основани на доказателства.....	10
1.2. Основани на доверие политики.....	12
1.2.1. Наказателни политики и процедурна справедливост.....	15
1.2.2. Концептуална рамка за изследване на доверието в системата на наказателното правосъдие.....	19
<b>2. Обществено доверие в системата на наказателното правосъдие в България</b> .....	23
2.1. Обществени нагласи и отношение към институциите в системата на наказателното правосъдие в България.....	26
2.1.1. Гражданите за полицията.....	27
2.1.2. Гражданите за съда, прокуратурата и пробационната служба.....	36
2.2. Равнища на общественото доверие в полицията и съда.....	43
2.2.1. Обща оценка за увереността в полицията и съда.....	50
2.2.2. Структура на оценките за увереност в полицията и съда.....	54
2.2.3. Адекватност на концепциите за доверие в полицията и съда.....	62
<b>Заключение</b> .....	69
<b>Приложение 1. Текущи показатели за общественото доверие – усилия на национално равнище в България</b> .....	73
<b>Приложение 2. Общ преглед: доверието в сферата на правосъдието, процесуалната справедливост и безпристрастност, и страхът от престъпност</b> .....	85
<b>Приложение 3. Методология за пилотното изследване по проекта „Euro-Justis” в България</b> .....	91



## УВОД

В процесите на формулиране и провеждане на публичните политики във всички сфери на обществения живот през последните две десетилетия все по-ясно се открояват две взаимосвързани тенденции, засягащи навлизането на концепциите за **политики, основани на доказателства**, и **политики, основани на обществено доверие**. Те са особено ясно разпознаваеми в политическите процеси на страните с утвърдени демократични системи и развито гражданско общество. От една страна, те са резултат от стремежа за засилване на демократичното начало и участието на гражданите в управлението на националната държава и наднационалните политически структури (ЕС), а от друга, необходима предпоставка за повишаване на ефективността на това управление чрез прилагане на научни методи за планиране и оценка на въздействието на политиките. Тези две тенденции са в основата на обществените и политическите дискусии всеки път, когато се повдига въпросът за оценка на осъществяването на дадена политика или се оповестяват нови статистически данни във връзка със значими социални въпроси. Същевременно често се наблюдава конфликт между позициите на официалните държавни институции, подкрепяни и обосновавани чрез произвежданите от тях данни, изследвания и обективни факти (политики, основани на доказателства), и позициите на граждански или политически актьори, насочени към доверието в институциите като ключов фактор за съществуването на социалния ред (политики, основани на доверие).

**Създаването на публични политики в областта на правосъдието – от една страна, основани на доказателства, а от друга, на доверие между гражданите и правоприлагащите институции (полиция, прокуратура и съд), е ключово за постигане на устойчиво развитие в „общество на знанието“, основано на принципите на добро управление, социална справедливост и солидарност.**

Общественото доверие в правосъдието не може да се разглежда отделно от доверието в цялостния процес на вземане на политически решения и в демокрацията като водещо начало на държавното управление. Представените в настоящото изследване индикатори за измерване на доверието в системата за наказателното правосъдие<sup>1</sup> се основават на предположението, че ефективността на тази система трябва да се оценява не само чрез тясно дефинираните критерии за

<sup>1</sup> Индикаторите са разработени по проекта Scientific Indicators of Confidence in Justice: Tools for Policy Assessment (**EURO-JUSTIS**), подкрепен от Седмата 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.

контрол на криминалната активност посредством т.нар. криминална статистика, но и чрез по-обща критериум, свързани с доверието на гражданите в нея. Използването на подобни индикатори не е просто инструмент за осъществяване на дадени политики, а политическо действие само по себе си. В този смисъл възникват два въпроса: първо, до каква степен обикновените политики и политическото управление могат и трябва да бъдат разумно определени като „основани на доказателства“<sup>2</sup> и второ, как да се измери общественото доверие и как то се съотнася към конкретни политики в областта на правосъдието.

---

<sup>2</sup> Schwarzer, S., Police Crime Statistics: In an Area of Tension Between Administrative Action and Evidence-Based Policymaking.//Journal for Police Science and Practice, International Edition, Vol. 1, 2011, p. 4.

# 1. ПОЛИТИКИ, ОСНОВАНИ НА ДОВЕРИЕТО В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ

## 1.1. ПОЛИТИКИ, ОСНОВАНИ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА

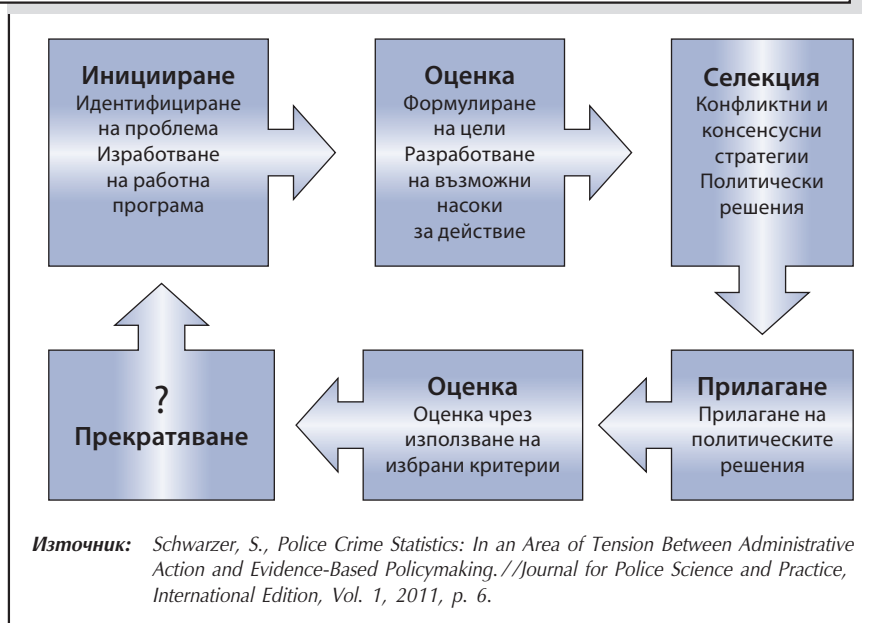
Сложните и многообразни политически процеси на национално и европейско равнище се развиват въз основа на законодателство, което намира израз в осъществяването на конкретни политики посредством йерархично структурирани органи на властта, чийто акцент са отделни проблеми и техните решения. Съвременните научни подходи в областта на политическите науки, социологията, политическата антропология, международните отношения, публичната администрация и управлението приемат, че политическият процес се състои от отделни фази, които включват както създаването на самата политика, така и нейното осъществяване, а разликите между подходите са най-вече в дефинирането на тези фази, участието на различни актьори и принципа на участие, както и в това, дали фазите се разглеждат като ясно разграничени, последователни или успоредни.

Доминиращият през втората половина на XX в. „линеен“ модел, описващ „правенето“ на политики (policy making) като процес за решаване на проблеми, при който решенията се вземат в серия от последователни фази, които започват с идентифицирането на проблема и завършват с дефинирането на серия от дейности за неговото решаване, беше отхвърлен в края на 90-те години като неадекватен. Неговите две основни характеристики бяха: от една страна, рационалността на политическия процес, разглеждан като дейност на професионални политици, основана на обективен анализ на съществуващите възможности, и от друга, разделянето на политиката от нейното осъществяване. Провалът на политиките според този модел най-често се разглеждаше не като дължащ се на самата политика, а поради политически или управленски провал при нейното осъществяване – например поради липса на политическа воля или капацитет на съответните политически дейци, лошо управление или недостатъчност на ресурсите.

За разлика от този модел **съвременните подходи разглеждат „правенето“ на политика и нейното осъществяване като неделими части от един общ процес, който може да бъде разбран най-добре като „хаос от цели и случайности“**, в който рационалността на основаните на знания решения е неделима част от привидно хаотични и непредвидими дейности и практики, доминирани от политически, социални, културни и икономически сили и техни альянси<sup>3</sup>. В тази концептуална рамка нараства значението на **„политиката, основана**

<sup>3</sup> Sutton, R., The Policy Process: An Overview, Working Paper 118, London, Overseas Development Institute, August 1999.

ФИГУРА 1. ФАЗИ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПРОЦЕС



на доказателства”, като принцип, приложим за всяка фаза на политическия процес и за всеки от многообразните актьори, които участват в него. Това понятие води началото си от здравната политика, където „основаната на доказателства практика е процес за вземане на практически решения, в който практикуващите лекари обединяват най-добрите налични доказателства, изследвания и факти с техния собствен практически опит и с характеристиките, ценностите, предпочитанията и условията на пациента. Когато това положение включва избора на бъдеща интервенция, практикуващият лекар ще се опита да максимизира

вероятността неговите пациенти да получат възможно най-ефективната намеса<sup>4</sup>.”

Използването на концепцията за „практика, основана на доказателства”, в процесите на създаване на политики следва нормативното разбиране, че всеки административен орган трябва да подобрява качеството на управление на своите дейности. В този смисъл **концепцията за „политики, основани на доказателства”, акцентира върху прилагането на научен опит и научни методи за вземане на решения на всяка фаза на политическия процес**, което променя съществено неговия фокус. Целта е чрез изследване на областите на политическа дейност с научни методи политиката да може да реагира колкото е възможно по-бързо на промените и трансформациите в специфичните области на нейното действие. Базовата предпоставка тук е, че основната цел на политическото действие е да направи управлението, съответно политиката, максимално ефективно. В съвременните, основани на знанието общество и икономика, ключово условие за постигане на по-висока ефективност е действията и решенията да се основават на (научно) знание.

„Доказателствата” са не просто знание, което може да е както произведено с научни методи, така и да произтича от практически ситуации, показващи неговата ефективност, но без да е доказано в научен смисъл. „Доказателствата” в процесите на създаване на политики са структурирани според конкретна научнообоснована теория, която позволява да се свърже многообразието от емпирично устано-

<sup>4</sup> Rubin 2008, cited in: Schwarzer, S., *Police Crime Statistics: In an Area of Tension Between Administrative Action and Evidence-Based Policymaking.* // *Journal for Police Science and Practice, International Edition, Vol. 1, 2011, p. 5.*



вими „факти“ с понятийна рамка за тяхната интерпретация и методи за събиране и анализ на съответните емпирични данни.

**От законодателна гледна точка през последното десетилетие тази тенденция намира израз в поредица инициативи за подобряване на регулаторната рамка в ЕС<sup>5</sup>, които целят въвеждането на процедури за регулярен мониторинг за по-доброто използване на ограничените ресурси на Съюза и държавите членки чрез т.нар. „оценка на въздействието“ на политиките. Стремешът е този метод да се превърне в неделима част от процеса на вземане на решения – както на равнище ЕС, така и на национално равнище<sup>6</sup>. В политическия процес на равнище ЕС този принцип намира израз в непрекъснатото създаване на нови и усъвършенстването на съществуващите системи от индикатори за оценка на управлението. **От финансова гледна точка прилагането в ЕС на политики, основани на доказателства, води до промяна в приоритетите за финансиране на изследователските програми на европейско и национално равнище**, като целта е да се насърчи утилитарният и инструментален характер на академичните изследвания. Приоритетите за финансиране се определят от гледна точка на потребностите на европейската и националните научно-технологични политики, като академичните изследвания се разглеждат като средство за икономическо и социално развитие, а не като наука заради самата наука. Това личи особено ясно в дефинирането на Седмата рамкова програма на ЕК като „обединяваща всички изследователски ориентирани инициативи на ЕС под една обща шапка, която играе решаваща роля за постигане на целите на растежа, конкурентоспособността и заетостта, заедно с новата Рамкова програма за конкурентоспособност и иновации, програмите за образование и обучение и Структурните и Кохезионния фонд“<sup>7</sup>. Започнал значително по-рано, за последните две десетилетия този утилитарен обрат в изследванията води не само до промяна на изследователските приоритети, но и до обрат в общите нагласи на изследователите – желание за по-голяма ангажираност и включване на натрупания опит в обществото<sup>8</sup>.**

<sup>5</sup> COM (2001) 428 final – White Paper on European Governance, Brussels, 25.07.2001; Presidency Conclusions of the European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1;

COM (2002) 278 final – Communication from the Commission on the Action Plan on the Simplification and Improvement of the Regulatory Environment, Brussels, 05.06.2002;

COM (2002) 275 final – Communication from the Commission on the Action Plan for Better Regulation, Brussels, 06.06.2002.

<sup>6</sup> Schwarzer, S., Police Crime Statistics: In an Area of Tension Between Administrative Action and Evidence-Based Policymaking.//Journal for Police Science and Practice, International Edition, Vol. 1, 2011, pp. 4-15.

<sup>7</sup> The Seventh Framework Programme (FP7) Bundles all Research-related EU Initiatives Together Under a Common Roof Playing a Crucial Role in Reaching the Goals of Growth, Competitiveness and Employment; Along with a New Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP), Education and Training Programmes, and Structural and Cohesion Funds for Regional Convergence and Competitiveness ([http://cordis.europa.eu/fp7/understand\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/understand_en.html)).

<sup>8</sup> Solesbury, W., Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, University of London, London, 2001. European Commission. Databases from socio-economic research projects for policymaking, SSH Studies and Reports, Brussels, Directorate-General for Research and Innovation, 2011.

### 1.1.1. Криминална статистика и политики, основани на доказателства

В областта на правосъдието политиките, основани на доказателства, обикновено се схващат като аналог на правителствената политика, иницирана и изпълнявана от официалните институции на правосъдната система. А „доказателствата“ под формата на емпирични данни, събирани, агрегирани и анализирани според дадена теория, се основават на информацията, постъпваща и обработвана в процеса на работа на тези институции. **Конкретно в областта на наказателното правосъдие т.нар. криминална статистика произвежда основните „доказателства“**, използвани от правосъдната система и изпълнителната власт за планиране на националната политика в тази област. Криминалната статистика се разглежда като основно доказателство за резултатите от дейността на наказателното правосъдие, които определят както бъдещото финансиране, така и кариерното развитие на служителите. Криминалната статистика обхваща три основни групи емпирични данни: регистрирани престъпления, регистрирани нарушители и регистрирани жертви. Тя се определя като децентрализирана първична статистика, като по-голямата част от изходните данни се генерират от вътрешноинституционалните информационни системи на съответните институции под формата на отчет за тяхната собствена дейност. Практиките на регистриране варират не само между различните държави и между институциите в една национална правосъдна система, но понякога и в рамките на дадена институция. Несъобщените или съобщените, но нерегистрирани случаи, разликите в дефинициите и в резултат – липсата на сравнимост между данните от различни етапи и съответно институции при разглеждане на случаи, са само част от основните причини за непълнота и несравнимост на официалната криминална статистика. В същото време многобройни изследвания показват, че поради естествената склонност на всяка институция да се стреми към по-благоприятно самопредставяне, особено когато резултатите определят финансирането, политическата значимост и възможностите за кариерно развитие на нейните служители водят до допълнително изкривяване на данните<sup>9</sup>.

Отчасти като отговор на тези критики към статистическите данни, генерирани от официалните правораздавателни институции, **през 70-те години започват да се налагат регулярните национални виктимизационни изследвания**, които имат за цел да съберат данни от самите жертви или свидетели на престъпления сред цялото население. В този смисъл те не са ограничени само до престъпленията, регистрирани от правоприлагащите органи. Така в САЩ през 1973 г. основните причини, довели до провеждането на Първото национално изследване на престъпността, са две: а) публичният дебат за това, до каква степен правителствена агенция, заинтересована от противодействието на престъпността, е способна да предоставя обективна оценка за равни-

<sup>9</sup> Catalano, S., *Criminal Victimization*. Washington D.C., US Department of Justice, 2006.

Van Dijk, J., R. Manchin, J. van Kesteren, S. Nevala, and G. Hideg, *Burden of Crime in the European Union. A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS)*, 2005 (online at <http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf>, accessed on 12.07.2011).

Van Dijk, J., J. van Kesteren, and P. Smit, *Criminal Victimization in International Perspective, Key Findings from the 2004 – 2005 ICVS and EU ICS*. The Hague, Boom Legal Publishers, 2008 (online at [http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004\\_05.pdf](http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004_05.pdf), accessed on 15.07.2011).

щето на престъпността и б) доказателствата от по-ранни частични виктимизационни изследвания, които показват, че не всички престъпления се докладват на полицията. Оттогава то става регулярно, като за по-голямата част от периода 1973 – 2001 г. данните от него показват, че нивото на престъпността е почти двойно по-голямо от официално регистрираното от правоприлагащите органи<sup>10</sup>. Британското изследване на престъпността, което се провежда от 1982 г., Международното виктимизационно изследване на престъпността, започнало през 1989 г., Европейското изследване на престъпността и безопасността от същата година и множество национални изследвания, включително в България<sup>11</sup>, проведени през последните две десетилетия, в по-малка или по-голяма степен потвърждават тези изводи.

Основните разлики и основания за противопоставяне при използване на криминалната статистика и резултатите от виктимизационни изследвания от политици и изследователи като „доказателства“ за „правене“ на политики са в три насоки. От една страна, криминалната статистика претендира за изчерпателност, тъй като обобщава на различни равнища данни от всички правораздавателни органи, докато виктимизационните изследвания по дефиниция са извадкови, т.е. осигуряващи представителност на резултатите за конкретна социална група чрез статистически методи (например пълнолетното население на страната), като агрегират и анализират отговорите на специално подбрана нейна подсъвкупност (извадка). От друга страна, криминалната статистика се събира и обобщава съгласно нормативните дефиниции за класификация на престъпността в съответствие с действащите закони и подзаконовни актове, докато виктимизационните изследвания използват определения и дефиниции за проявленията на престъпността и техния социален контекст, които са близки до съответните понятия, използвани от хората във всекидневния им живот или служещи за идентифициране на случки от живота, които обаче се разминават съществено с нормативно-административните дефиниции. От трета страна, криминалната статистика събира много по-ограничена и насочена към различни области информация за социалния контекст на престъпленията в сравнение с виктимизационните изследвания, които включват не само измерване на нерегистрираната престъпност, но и разглеждат въпроси, свързани със социалния контекст на изследваните случаи, включително психологическите нагласи на индивидите, практическите знания, които те имат за този контекст, и оценките, които правят въз основа на тях.

Целта на производството на „доказателства“ в политическите процеси е да осигури на публичния сектор необходимата информация за актуалното състояние на обществото и по този начин да направи създаването на политики по-целенасочено и по-ефективно. Но тъй като интерпретацията на каквито и да е данни зависи от конкретното

<sup>10</sup> Catalano, S., *Criminal Victimization*, Washington D.C., US Department of Justice, 2006.

<sup>11</sup> Тенденции на престъпността в България 2000 – 2010, Център за изследване на демокрацията, С., 2011; Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, Център за изследване на демокрацията, С., 2009; Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, Център за изследване на демокрацията, С., 2006; Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания, Център за изследване на демокрацията, С., 2005.

теоретично и практическо знание за съответния контекст, в който те са събрани, агрегирани и анализирани, задължително **трябва да се вземат предвид политическият, административният и социалният контекст, за да се постигне възможно най-широката база за интерпретиране и разработване на политики и да се предотвратят погрешните заключения**<sup>12</sup>. Този основополагащ принцип в процесите на създаване на политики е сред основните причини виктимизационните изследвания да се използват като коректив и допълнение към наличната официална криминална статистика. Необходимостта от анализ на все по-сложни социални явления и причинно-следствени връзки, които са в основата на изграждане на индивидуалните, а оттам и на обществените нагласи и определят поведението и оценките на индивидите и социалните групи в обществото, изисква разширено изучаване на социалния контекст отвъд възможностите, които предоставят както виктимизационните изследвания, така и официалната криминална статистика.

## 1.2. ОСНОВАНИ НА ДОВЕРИЕ ПОЛИТИКИ

През декември 1800 г. тогавашният председател на Върховния съд на САЩ Джон Джей отказва да бъде назначен служебно отново на този пост, като изтъква за основна причина факта, че към този момент Върховният съд работи толкова лошо, че наред с другите проблеми той не притежава „общественото доверие и респект, с които би трябвало да се ползва като последна инстанция на националното правосъдие“<sup>13</sup>. Позоваването на общественото доверие като основополагащо за ефективната работа на правосъдната система се корени в самото разбиране за това, какво означава доверие. Изследователи от Обединеното кралство<sup>14</sup> посочват, че социологическата наука разглежда доверието като широко разпространено, присъщо на и основополагащо за множество социални ситуации, включващи както срещи „лице-в-лице“, така и взаимоотношения между индивиди и институции или дори държавата<sup>15</sup>. Както те посочват, част от социологическите теории подчертават, че доверието намалява сложността на света, в който живеем, като позволява да „оставим настрана“ много възможни събития и ни дава свобода да действаме така, като че ли те никога няма да се случат. Така доверието става необходимо за ситуации на несигурност и риск и конкретно несигурност по отношение на мотивите, намеренията и бъдещите действия на други,

<sup>12</sup> Schwarzer, S., Police Crime Statistics: In an Area of Tension Between Administrative Action and Evidence-Based Policymaking.//Journal for Police Science and Practice, International Edition, Vol. 1, 2011, p. 11.

<sup>13</sup> Rottman, D., and A. Tomkins, Public Trust and Confidence in the Courts: What Public Opinion Surveys Mean to Judges.//Court Review, Fall 1999, p. 24.

<sup>14</sup> Bradford, B., J. Jackson, M. Hough, and S. Farrall, Trust and Confidence in Criminal Justice: A Review of the British Research Literature, EURO-JUSTIS Working Paper, London, November 2008.

<sup>15</sup> Представянето на концепциите за доверие в тази част на текста се основава на работата на Бен Брайфорд, Джонатан Джаксън, Майк Хюж и Стивън Фаръл. Вж. Bradford, B., J. Jackson, M. Hough, and S. Farrall, Trust and Confidence in Criminal Justice: A Review of the British Research Literature, EURO-JUSTIS Working Paper, London, November 2008.

от които зависим. Други социологически теории акцентират върху факта, че „доверяването“ предполага тези, на които сме се доверили, да поставят нашия интерес над техния собствен индивидуален, групов или институционален интерес. В този смисъл доверието е въплътено в социалните отношения и в основата си включва скрито или явно очакване, че тези, на които се доверяваме, ще действат по предвидим начин. Така доверието създава предвидим и стабилен свят. **По отношение на правосъдието това означава, че ако човек има доверие в неговите институции, той ще приеме, че контактите му с полицаите, служителите в съда и всички останали в тази система ще протекат предвидимо, следвайки общоприетите роли и функции на правосъдната система.** Той ще приеме, че отделните служители и институциите като цяло действат ефективно и ефикасно, безпристрастно и с респект към всеки, като зачитат върховенството на закона и моралните устои на обществото. **От своя страна гражданите ще действат съотносимо** и ако станат свидетели или жертви на престъпление и съответно, ако бъдат спрени или потърсени от представители на тези институции, те ще очакват от тях да бъдат ефективни, безпристрастни, ще спазват законовите и моралните норми и ще действат според това очакване.

Според цитираните изследователи „... доверието в правосъдието се корени в динамичната и ситуационната природа на публичните срещи и сътрудничество с полицията и системата на наказателното правосъдие. Доверието е **заявено** – когато казваме, че бихме сътрудничили на полицията и че очакваме тя да действа по конкретен начин, ако се сблъскаме с нея. Доверието е също **показно** – демонстрирано от и създавано от това, какво правим и с кого си взаимодействаме. Подлагано на изпитание и ревизирано чрез специфичната динамика на срещите, доверието се създава или подкопава в случаи, при които индивидът е актьор, в които той е активно въвличен във взаимодействие с публични органи и може да направи собствена оценка на безпристрастността на поведението на конкретния полицай например”<sup>16</sup>.

В англоезичната традиция **доверието (trust)** е свързано с **индивидуалния сблъсък с представители на правосъдната система**, при ситуация „лице-в-лице“; оценката, която се прави въз основа на това моментно преживяване, и очакванията, които човек има за тяхното поведение. От друга страна, **увереността (confidence)** се корени в **разбирането на хората за ролята и природата на институциите на наказателното правосъдие** и включва по-скоро абстрактни оценки за ефективността на полицията или съда като институция например. Както се обобщава в цитираното изследване, **увереността изглежда повече като нагласа, основана на оценка за дейността на институцията на системно равнище.** В този смисъл **увереността се основава на общата оценка за системата на наказателното правосъдие.** Ако доверието е оценката, формирана от актуалните и ситуационните срещи с представителите на системата на наказателното правосъдие, **увереността се надгражда върху тази оценка и представлява убеж-**

<sup>16</sup> Ibid. p. 2, курсивът в оригинал.



дението, че наказателното правосъдие като система от институции действа ефективно и справедливо, представлява интересите и изразява ценностите на общността. В този смисъл увереността стъпва и върху индивидуалната оценка за спазването на общностно приетите морални норми от страна на институцията (например полицията) и на системата на наказателното правосъдие като цяло. Въпреки че увереността изглежда по-стабилна и по-абстрактна конструкция в сравнение с доверието, тя също е предмет на ревизия в зависимост от непосредствения практически опит и може да бъде подкопана, но от по-дългосрочни процеси или събития. С това се обосновава изводът, че веднъж започнала, промяната в насоките на изградената увереност в работата на дадена институция може много по-трудно и по-бавно да бъде спряна или обърната.

При разглеждане на понятията за доверие и увереност в правосъдието авторите подчертават, че се следва разделението, което прави Никлас Луман<sup>17</sup>, като анализира **доверието като активна конструкция**, основана на оценките на риска, който е вътрешноприсъщ на избора, произтичащ от взаимните срещи и взаимодействията. За разлика от него **увереността е пасивна**, насочена към правосъдната система като институционално цяло, и отразява оценката за това, как действа тази система по принцип, а не специфично по отношение на конкретен човек или случай. Така се обяснява фактът, че отделно отрицателно преживяване може съществено да намали или да разруши доверието – например в справедливостта на полицията, като в същото време окаже много по-малко влияние върху увереността, че полицията може да се справя ефективно – например със сериозните престъпления.

Освен доверието и увереността **легитимността е третото ключово понятие**, което помага да бъдат разбрани социалните взаимоотношения между индивидите и институциите и дори още по-всеобхватни структури като държавата. Концепцията за легитимността е свързана с правата, които хората признават на една социална институция да има компетенции върху някаква сфера от живота, да управлява тази сфера и съгласието на хората да се съобразяват с тези компетенции и да се подчиняват на това управление. В анализа **легитимността се разглежда като нормативна категория**, т.е. в степента, в която индивидите признават легитимността на институциите. Тя трябва да притежава нормативен елемент, който се съдържа в решението на индивида – независимо дали съзнавано или не, че институцията споделя определени морални или етични норми. В този смисъл легитимността, която индивидите и обществото признават на дадена институция, ѝ дава право да упражнява власт в рамките на делегираните ѝ пълномощия. В случая с правосъдната система легитимността се отнася до съгласието на индивида да спазва и да се подчинява на закона и да сътрудничи с институциите на тази система. В тази точка легитимността донякъде се припокри-

<sup>17</sup> Luhmann, N., Familiarity, Confidence, Trust.//Gambetta, D. (ed). Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford, Basil Blackwell, 1988. pp. 94-108. Цитирано по Bradford, B., J. Jackson, M. Hough, and S. Farrall, Trust and Confidence in Criminal Justice: A Review of the British Research Literature. EURO-JUSTIS Working Paper, London, November 2008, p. 3.

ва концептуално с доверието. В по-широк смисъл легитимността се отнася до моралната оправданост на властовите отношения, които са неделимо свързани със съществуването на държавата и на правосъдната система в частност. От тази гледна точка се говори за легитимна употреба на сила от страна на полицията, когато това е не само съобразено със закона (легалност на действието), но и оправдано според приетите в обществото морални и етични норми. **Този нормативен аспект на легитимността, който гарантира не само законността, но и моралността на упражняваната власт, е важен фактор при формиране на оценките за степента на доверие и увереност в правосъдната система.** В същото време признаването на определена легитимност на правосъдната система има и обратен ефект за индивидите – те чувстват морално или етично задължение да се подчиняват на властта на нейните институции, включително подчинявайки се на решенията например на полицейските служители.

### 1.2.1. Наказателни политики и процедурна справедливост

Мерките за ограничаване на престъпността в съвременните демократични и правови държави се намират на кръстопът между два типа политики<sup>18</sup>. Едните са **наказателните политики, които разчитат предимно на опростени модели за контрол на престъпността**, отличими най-вече по характерния за тях наказателен популизъм. Тези политики се характеризират с разбирането, че хората са изцяло рационални същества, за които най-силният възпиращ фактор за нарушаване на закона са страхът от санкция и вариращите степени на риск по отношение на суровост на санкцията, степен на сигурност, че всяко престъпление ще бъде санкционирано, и бързината, с която това ще настъпи. Съответно увеличаването на суровостта на санкциите и разширяването на обхвата на дейност на правоприлагащите органи и на респективните политики се разглеждат като основна мярка срещу престъпността. Характерно за тези политики е, че те са склонни да третират правата на обвиняемите като ограничение пред ефективния контрол на престъпността. **Другият тип политики, разчитащи на по-сложни модели за контрол на престъпността, се основават на разбирането, че институционализираното (наказателното) правосъдие е само една от многобройните системи за социален контрол**, която има важни нормативни измерения по отношение на останалите<sup>19</sup>. Първият тип политики акцентират върху въпроса, защо хората нарушават законите. Поради същността на политическия процес тези политики са склонни да прилагат подходи за контрол на престъпността, насочени към осигуряване на инструментална законосъобразност (*instrumental compliance with the law*), т.е. причините за спазване на закона се разглеждат като основани на рационален избор, воден от собствения интерес с оглед преди всичко на риска от санкция. От тази гледна точка и тъй като сти-

<sup>18</sup> Повече за тези два типа политики, представени накратко вж. A Short Synthesis Report, Designed for Politicians and Officials, Summarising Deliverables D.3.1 & D.3.2. EURO-JUSTIS D.3.3, 2010 (online at <http://eurojustis.eu/fotoweb/44.pdf>, accessed on 20.08.2011).

<sup>19</sup> A Short Synthesis Report, Designed for Politicians and Officials, Summarising Deliverables D.3.1 & D.3.2. EURO-JUSTIS Working Paper D.3.3., London, 2010 (online at <http://eurojustis.eu/fotoweb/44.pdf>, accessed on 20.08.2011), p. 1.

мулите и наградите са неприложими към абстрактно множество от индивиди, каквото е населението, формалното правосъдие разчита почти изцяло на демотивиращи мерки, или с други думи, на наказанията, за да се гарантира инструменталната законосъобразност. Вторият тип политики се насочват към въпроса, защо хората се съобразяват със закона и какви са съществуващите механизми. Това означава, че характерните за тях подходи за контрол на престъпността разглеждат взаимовръзките между формалните и неформалните системи за социален контрол и в частност нормативните измерения в индивидуалните нагласи за спазване на закона, т.е. ключова причина е чувството за морален или основан на споделени етични норми дълг да се спазва законът.

Въпреки съществуването на политики от втория тип и признаването на тяхната ефективност и актуалност теориите и идеите, които стоят зад тях, най-често се пренебрегват в политическия и популярния дискурс за престъпността. Задача на изследователите е **да подпомогнат процеса на тяхното развитие и прилагането им в наказателните политики на държавите – членки на ЕС**, и по-конкретно на практическото въвеждане на една специфична тяхна подгрупа – теориите на процедурната справедливост.

През последното десетилетие основните принципи, изведени от тези теории, намират практическо приложение в политиките на страните с англосаксонска правна система (прецедентно право – common law jurisdictions) и най-вече в САЩ, но също и във Великобритания и Австралия. Налагането на тези принципи може да се приеме като опит за справяне със слабостите на наказателните политики, към които правосъдните системи в тези страни се придържат през последния половин век. Подобни развития се наблюдават и в някои европейски страни – например Италия и Франция, макар и в много по-малка степен, тъй като повечето от тях остават насочени предимно към т.нар. наказателен популизъм, характерен за политиките от първия тип.

Според теориите за процедурната справедливост ключовият механизъм за нормативно спазване на закона (т.е. спазване поради чувството за морален дълг) е вярата в легитимността на формалните органи на властта. Те предполагат специфични взаимовръзки между следните компоненти:

- отношението, което хората получават от полицията или от служители на правосъдието;
- доверието в правосъдните институции в резултат на тези отношения;
- легитимността, с която хората удостояват тези институции като резултат от това доверие;
- властта, която тези институции могат да упражняват върху хората, ако те ги възприемат като легитимни;
- и в резултат – готовността на хората да се подчиняват на полицията, да спазват закона и да сътрудничат на правосъдната система.



Легитимността е концепция, която е централна за теориите за процедурната справедливост. Особеното в случая е, че тези теории акцентират върху факта, дали системата на наказателното правосъдие успява да утвърди легитимността си в лицето на обществото, или с други думи, дали хората, имали сблъсък с някоя от институциите на наказателното правосъдие, възприемат тази институция като легитимна. Затова се налага понятието **възприемана легитимност** (perceived legitimacy). Ако хората доброволно предлагат своето покорство на властови системи, които притежават легитимност в техните очи, **въпросите за това, какви са основанията и причините за легитимността, придобиват централно значение за политиката**. Тези въпроси могат да получат отговор само по емпиричен път, тъй като те се отнасят до нагласите, поведението и вярванията, които конкретни индивиди изграждат при сблъсъка си с правосъдната система. В този смисъл към въпросите, дали тази система отговаря на специфични обективни критерии – например отчетност, прозрачност, спазване на основни принципи на политическата демокрация и т.н., се добавят и въпроси, на които е възможно да се намерят отговори само чрез количествени и качествени методи за изследване на тези нагласи, поведение и вярвания.

Един от водещите изследователи на теориите за процедурната справедливост в САЩ Том Тайлър<sup>20</sup> показва на базата на множество изследвания за последните две десетилетия, че за формирането на легитимността на правосъдната система в САЩ по-важно е **общественото мнение за справедливостта (fairness)** на нейните институции, отколкото мнението за тяхната ефективност. Ключовата разлика тук е оценката за правосъдие, която се изгражда въз основа на процес (дали институциите действат справедливо), и оценката, формирана въз основа на резултати (измерващи дали институциите са ефективни). Откритията на Тайлър предполагат, че процедурната справедливост – изразена в справедливо и почтително отношение, съобразена със закона, е по-важна за хората, отколкото постигането на резултати, които те биха оценили като справедливи или благоприятни за тях самите. С други думи, при срещи с полицията качеството на отношението, което хората получават от полицейските служители, е по-важно, отколкото обективният резултат. В анализите си Тайлър се концентрира върху взаимодействията между служителите на правосъдната система и гражданите и върху начините, по които поведението на тези служители създава или подкопава институционалната легитимност. Но има и други, по-сложни измерения на легитимността. За да ги обяснят, Брадфорд и колектив използват концепцията на Бийтъм, според която хората признават легитимността на институциите не само защото последните се придържат към някакви правила, но и защото хората разглеждат институциите като представляващи специфични нормативни и етични рамки. В този смисъл признаването на легитимността на институциите се дължи на споделените ценности, т.е. такива, които са общоприети от членовете на дадена

<sup>20</sup> Tyler, T., Procedural Justice. In A. Sarat (Ed.), *The Blackwell Companion to Law and Society*. Malden: MA Blackwell, 2004, pp. 435-452.

Tyler, T., Legitimacy and Legitimation: Forward to a Special Issue. *Social Justice Research*, vol. 18, 2005, pp. 217-242.

общност и които те оценяват като споделени от институциите и изразени в отношението, което служителите им имат в процеса на контактуване с членове на общността. Този смисъл на **„морално споделяне“ (moral alignment) е ключов и необходим компонент на легитимната власт** – полицията прави достойствие на гражданите споделените морални норми посредством наличието и качеството на „процедурната справедливост“ в специфичните си взаимоотношения с гражданите, в които тя е страна.

По този начин легитимността генерира спазване на закона, първо, защото хората се съгласяват да дадат на обществото – и на неговата правосъдна система, правото да диктува подходящите начини на поведение. Дори когато не са съгласни с някои положения от тези закони, те въпреки това ги спазват, защото смятат, че е правилно да се съобразяват с властовия орган, който ги е създал или ги упражнява.

Теориите за процедурната справедливост са важни и поради едно допълнително обстоятелство. Правосъдната система и политиките са склонни да търсят повишаване на ефективността и професионализма на институциите чрез мерки, насочени към тяхната дейност като цяло, и чрез подобряване на отношенията им към обществото по принцип. **Теориите за процедурната справедливост акцентират върху взаимоотношенията на системата с нарушителите на закона или с тези, които рискуват да станат нарушители**, т.е. с онези групи, за които спазването на закона е проблематично. Централно значение придобива постигането на справедливост като основен резултат от дейността на правосъдната система дори когато това е най-проблематично. А справедливостта и спазването на общоприети морални и нормативни правила във взаимоотношенията с всички членове на обществото се превръщат във фундаментални за постигането на този резултат.

Нарастващото значение на тези теории сред политиките – най-вече в САЩ и Великобритания, е резултат най-вече от забелязаната тенденция към „наказателен популизъм“, която се наблюдава в политиките на тези страни през последното десетилетие. Основният въпрос тук е, дали това е универсална тенденция, която засяга и останалите развити страни в Европа. В този контекст изглежда основателна хипотезата, че за много страни – членки на ЕС, съществува сериозен риск от подобна тенденция. Нейните основни характеристики са появата на все по-опростен дискурс към контрола над престъпността, който включва три ключови черти:

- почиващи на „здравия разум“ стратегии за осигуряване на инструментално законосъобразно поведение от страна на „престъпниците“, които изключват задълбочено и научнообосновано изследване на сложни социални проблеми;
- по-голяма отзивчивост на политиката и на правосъдната система към желанието на спазващото закона мнозинство;
- по-голяма отзивчивост на политиката и на правосъдната система към потребностите на пострадалите от престъпления, до голяма

степен с цената на пренебрегване или най-малкото ограничаване на правата на закононарушителите или на тези, които рискуват да се превърнат в такива<sup>21</sup>.

Теориите за процедурната справедливост разглеждат този дискурс като непродуктивен – ако правосъдната система пренебрегва правата на своите „клиенти“, това създава потенциал за нарастващ дефицит в легитимността на нейните институции, което се отразява в намаляващо съобразяване със закона в техните бъдещи действия. Основната причина за опростения дискурс към контрола над престъпността е съображението, че по-високата удовлетвореност на спазващото закона мнозинство ще осигури тяхното сътрудничество с институциите и в резултат ще осигури и по-висока ефективност на тези институции като цяло. От своя страна теориите за процедурната справедливост насочват вниманието на изследователи и политици към процесите на изграждане на доверие между институциите и онези групи или членове на обществото, при които спазването на закона изглежда най-проблематично или които имат някакви взаимоотношения с тези институции. **Основната цел е най-напред да изградят нагласа за съобразяване със закона, а едва след това – да развият сътрудничеството.** Изследванията на механизмите на процедурното правосъдие показват, че насърчавайки изграждането на доверие и легитимност чрез справедливо и безпристрастно отношение към „клиентите“ на правосъдната система, могат да се постигнат положителни ефекти сред населението като цяло. Освен доверието и възприеманата легитимност допълнителни и конкуриращи се мотиви за съобразяване със закона са възприятията на индивидите за риска от санкция и личния морал. А индивидуалните оценки и възприятия се оформят в процесите на личен сблъсък (контакт) с представители на институциите на наказателното правосъдие.

### 1.2.2. Концептуална рамка за изследване на доверието в системата на наказателното правосъдие

Разработената въз основа на моделите на процедурата справедливост концептуална рамка позволява да се тества приложимостта на тези идеи, като включва три основни групи индикатори:

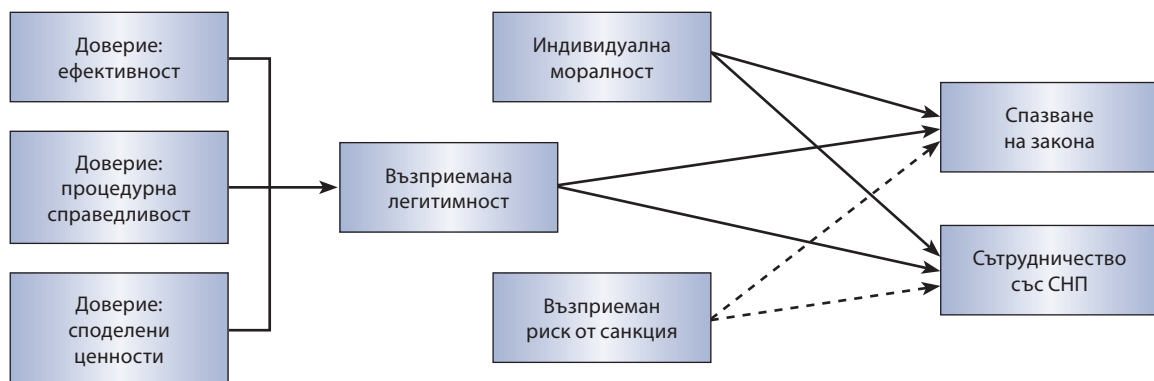
- *индикатори от първо равнище:* малък брой сложносъставни индикатори, мерещи концепциите за доверие (trust), увереност (confidence) и сигурност (security);
- *индикатори от второ равнище:* по-детайлни „батерии“ от индикатори, мерещи отделните субкомпоненти на тези концепции;
- *индикатори от трето равнище:* стандартни индикатори, мерещи социодемографските характеристики и икономическия и правния статус на респондентите.

Индикаторите се основават на разбирането, че дейността 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.

<sup>21</sup> A Short Synthesis Report, Designed for Politicians and Officials, Summarising Deliverables D.3.1 & D.3.2. EURO-JUSTIS Working Paper D.3.3., London, 2010, p. 7 (online at <http://eurojustis.eu/fotoweb/44.pdf>, accessed on 20.08.2011).

Доверието и легитимността се разглеждат като съставни индикатори, които отразяват два взаимосвързани аспекта на общественото мнение. Първият отразява общественото доверие в полицията и съда по отношение на: а) ефективност, б) спазване на процесуалните правила, или т.нар. процедурна справедливост, и в) безпристрастно отношение независимо от социалния, икономическия или политическия статус на гражданите като израз на споделени ценности. Вторият аспект обхваща обществените мнения за легитимността на тези институции, т.е. от една страна, възприятията на обществото по отношение на прилагането и спазването на основополагащите принципи за демократичност, правов ред и равнопоставеност на гражданите в дейността на институциите и от друга, вярата на гражданите, че институциите и техните служители споделят и действат в съответствие със същите морални и етични норми като тях самите. 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. Той се измерва чрез показатели на национално равнище за отчетност, прозрачност, принципи на демократично управление, равнища на корупция и 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.

**Фигура 2. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ГРАЖДАНИ И СИСТЕМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ (СНП)**



**Източник:** *A Short Synthesis Report, Designed for Politicians and Officials, Summarising Deliverables D.3.1 & D.3.2. EURO-JUSTIS Working Paper D.3.3., London, 2010, p. 5.*

Една от хипотезите, свързани с прилагането на моделите на процедурна справедливост, е, че като развити и изследвани най-вече в англосаксонските страни с правосъдни системи, основани на прецедентното право, те може да не работят добре в страни с различни културни и институционални рамки – например в континентална

ТАБЛИЦА 1. ОСНОВНИ КОНЦЕПЦИИ НА РАМКАТА И ТЕХНИТЕ КОМПОНЕНТИ

Индикатори от първо равнище	
Концепция	Субкомпоненти
Доверие в СНП	Доверие в полицията
	Доверие в наказателните съдилища
	Доверие в прокуратурата*
	Доверие в затворите*
	Доверие в пробационните служби*
Увереност в СНП	Увереност в полицията
	Увереност в наказателните съдилища
	Увереност в прокуратурата*
	Увереност в затворите*
	Увереност в пробационните служби*
Сигурност (несигурност)	
Индикатори от второ равнище	
Доверие в полицията	Доверие в ефективността
	Доверие в безпристрастността
	Доверие в процедурната справедливост
	Доверие в приоритетите на полицията
Доверие в наказателните съдилища	Доверие в ефективността
	Доверие в безпристрастността
	Доверие в процедурната справедливост
Възприемана легитимност на полицията	Задължение да се подчиняваш на полицията
	Морално съотнасяне с полицията
	Възприемана легалност (спазване на законовите норми) на дейността на полицията
Възприемана легитимност на наказателните съдилища	Задължение да се подчиняваш на съдилищата
	Морално съотнасяне със съдилищата
	Възприемана легалност (спазване на законовите норми) на дейността на съдилищата
Сътрудничество с полицията	
Възприеман риск от санкция	
Личен морал	
Спазване на закона	

\* Индикатори, изключени от проучването поради практически ограничения.

**Източник:** Jackson, J., M. Hough, S. Farrall, J. de Keijser, and K. Aromaa, *ESS R5 Module: Trust in the Police and the Criminal Courts: A Comparative European Analysis*, EURO-JUSTIS Working Paper, 2010 (not published).

Европа. Въпреки че досегашните изследвания навеждат на мисълта, че принципните взаимовръзки между доверие, възприемана легитимност и съобразяване със закона ще бъдат валидни и в европейските страни, вероятността възприемането на легитимността да има различни движещи сили и фактори, които го предсказват, е голяма, особено в новите страни – членки на ЕС, в които съществуват сериозни и дългосрочни проблеми с корупцията. В същото време именно **високите равнища на корупция** и като резултат понижаването на **общата ефективност и нарушените гаранции за справедливост и безпристрастност на системата на наказателното правосъдие**, поставят въпроса за **създаване и въвеждане на политики за повишаване на общественото доверие** в тези институции като необходима контрамярка срещу отрицателните последици от дългогодишните корупционни практики. Използването на по-опростените модели за контрол над престъпността, акцентиращи върху засилване на обхвата и интензитета на наказателните действия на правоприлагащите органи и съответно поставянето им в центъра на вниманието на криминалната статистика като основен измерител за дейността на тези органи, всъщност би насочило политическите действия към резултатите, а не към основанията за тези проблеми. В този смисъл **използването на политики, основани на доказателства, трябва да бъде допълнено чрез планиране и осъществяване на политики за повишаване на доверието в системата на наказателното правораздаване**. В съответствие с разгледаната вече концепция за същността на политическия процес е необходимо да се установи както настоящото състояние на доверието, така и да се осигури възможност за текущ мониторинг на промените, настъпващи вследствие на изпълнението на набелязаните политически мерки. Въвеждането на система от индикатори, позволяващи изпълнението на тези две задачи, ще представлява иновативен политически инструмент при разработване и провеждане на публични политики в областта на правосъдието. Създаването на такава система и нейното прилагане отговарят пряко и на един от основополагащите приоритети на Стокхолмската програма за развитие на ЕС в областта на сигурността и правосъдието през периода 2010 – 2014 г.<sup>22</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 равнище. Тероризъм, киберпрестъпност, организирана престъпност, граничен контрол и емиграция са само няколко от най-важните области, за които Стокхолмската програма призовава да бъдат създадени политики, основани на доверие.

<sup>22</sup> Европейски съвет, Стокхолмска програма, Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (2010/С 115/01).



## 2. ОБЩЕСТВЕНО ДОВЕРИЕ В СИСТЕМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ

В България общественото доверие продължава неоснователно да се подценява като критерий при разработването и провеждането на устойчиви и дългосрочни публични политики. В същото време създаването на публични политики, основани на доверие между гражданите и институциите, се приема от изследователите като ключова предпоставка за постигане на устойчиво развитие в общество, основано на принципите на добро управление и социална справедливост и солидарност. Това е така, защото общественото доверие в институциите и междуличностното доверие между гражданите са пряко свързани с качеството на живот, което се обуславя от: а) обективните условия на живот, б) субективната оценка за благополучието и в) степените на солидарност, социална сплотеност и устойчивост в обществото. В резултат основните фактори, които влияят върху доверието, са: а) степен на икономическо развитие (ръст на БВП) и на модернизация (урбанизираност, продължителност на човешкия живот, индустриализираност, образователно равнище на населението и др.); б) демокрация (политически права и граждански свободи) и добро управление (разходи за управление и публичен сектор, законност и ред, корупционен индекс); в) развитие на гражданското общество и социалната хетерогенност.

Въпреки пряката връзка между доверие и качество на живот доверието – както междуличностно, така и обществено, се проявява с различна сила в конкретните сфери на обществения живот. По отношение на държавното управление 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 за противодействието на престъпността, които са определящи за качеството на живот. Полицията, съдът и прокуратурата се нуждаят от обществена подкрепа и институционална легитимност, за да функционират ефективно и в съответствие със социалните и моралните 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 изготвянето и осъществяването 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 през последните години 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.

В същото време една от основните пречки пред повишаването на доверието в системата на наказателното правосъдие и в държавните институции като цяло остават високите равнища на корупция съответно в правосъдната система и в останалите сфери на обществения, икономическия и политическия живот.

За периода 2000 – 2007 г. резултатите от Системата за мониторинг на корупцията (СМК) показват устойчива тенденция в общественото мнение за висок ръст на корупцията в съдебната система и полицията – 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 10 п.п. тези оценки<sup>23</sup>. Проучване на общественото мнение в ЕС-27 показва, че за периода 2007 – 2009 г. делът на българските граждани, които смятат, че съществува корупция сред работещите в съдебната система, се е увеличил от 64 % на 82 %, което нарежда страната ни на първо място в ЕС (средно 37 % за ЕС-27) по абсолютни стойности и на трето място – по темп на нарастване<sup>24</sup>.

Високите равнища на корупция в сферата на правосъдието не са изолиран случай, а едно от проявленията на широкото разпространение на корупционните практики както във всекидневния живот на населението, така и сред високите етажи на икономическия и политическия елит в страната. Въпреки че основната тенденция, характерна за периода 2009 – 2010 г., е постепенното намаляване на реалната и потенциалната корупция както сред българското население, така и в стопанската сфера, това се дължи предимно на намаляването на т.нар. „малка корупция“ (ежедневна, неорганизирана), докато „голямата корупция“ (сред висши държавни служители, политици и бизнесмени) остава сериозен проблем пред социалното, политическото и икономическото развитие на страната. Независимо от реално постигнатите положителни резултати след периода на повишена корупционна активност (2005 – 2010 г.) тенденцията към намаляване на корупцията в бизнес сектора вероятно не е напълно устойчива.

До подобни изводи достигат и редица други, включително международни изследвания (например на организацията „Прозрачност без граници“), според които в края на този период равнището на корупция в България е съпоставимо с равнището в страни – членки на Европейския съюз, като Италия, Словакия, Латвия, Литва, Чехия

<sup>23</sup> Антикоруptionните реформи в България: основни резултати и рискове. Център за изследване на демокрацията, С., 2007, с. 16-17.

<sup>24</sup> Attitudes of Europeans Towards Corruption, Special Eurobarometer, November 2009.



и по редица показатели е по-ниско от страни като Гърция, Полша и Румъния. Въпреки това България остава с по-високи корупционни равнища от средното за ЕС-27. Дори след приемането на страната в ЕС през 2007 г. политическата корупция (сред членове на правителството, народни представители, висши държавни служители, кметове и общински съветници) продължава да бъде сериозен нерешен проблем. Като области с висок риск от корупционни практики се обособяват управлението на държавната собственост, възлагането на обществени поръчки и концесии. Засилват се нагласите, че организираната политическа корупция се увеличава и се „затваря“ в корупционни мрежи, получили гражданственост като „обръчи от фирми“<sup>25</sup>. В същото време основно предизвикателство пред страната остават практическата безнаказаност на корупцията и организираната престъпност във високите етажи на властта, както и зачестилите случаи на конфликт на интереси. През 2008 – 2010 г. става видим и друг проблем, свързан с корупционни практики – завладяването на гражданското общество от държавни институции, висши държавни служители, политици и политически организации и представители на местната власт. НПО се превръщат в удобен инструмент за нелегитимно облагодетелстване, свързано предимно с разпределяне на държавни средства и усвояване на европейски фондове<sup>26</sup>. През този период се увеличава и интензитетът на разкриване на значими случаи на конфликт на интереси сред представители на законодателната, изпълнителната и дори съдебната власт, държавни служители и политически лидери, свързани със съмнение за корупционни практики. Последните две явления са свързани и с дейността на организираната престъпност в България, която се утвърждава като основен източник на политическата корупция в страната<sup>27</sup>.

Тези характеристики на социалната действителност са определящи за факта, че през последното десетилетие България се утвърждава като общество на ниското доверие<sup>28</sup>. Проведени през последните пет години сравнителни европейски изследвания показват, че от всички държави – членки на ЕС, България е страната, чиито граждани са

<sup>25</sup> Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове. Център за изследване на демокрацията, С., 2007, с. 7.

<sup>26</sup> „Броят на нестопанските организации в България се увеличи осем пъти за периода 2000 – 2010 г., достигайки общо до около 8500 (без да се броят читалищата). От 2008 г. до средата на 2010 г. увеличението е с 40 %, а като абсолютен брой се равнява на броя активни НПО през 2002 г. [...] Политиците и администрацията видяха в неправителствените организации инструмент за правомерен допълнителен доход, заместване на забраненото им участие в управление на фирми и собственост в дружества с ограничена отговорност, уреждане на политически и лични приятелски кръгове и защитен изход от властта. Така например 76 % от депутатите в 40-ото Народно събрание, също такъв дял от министрите и председателите на държавни и изпълнителни агенции в коалиционното правителство за периода 2005 – 2009 г. и над 90 % от кметовете на общини в България участваха в управителните съвети на НПО в края на 2008 г.“ (Civil Society in Bulgaria: Trends and Risks, 2010, p. 27).

Проявленията и тенденциите на т.нар. „завладяване на гражданското общество“ се анализират подробно в два доклада на Центъра за изследване на демокрацията: Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, 2009 (с. 41-49) и в Civil Society in Bulgaria: Trends and Risks, 2010.

<sup>27</sup> Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, Център за изследване на демокрацията, С., 2009, с. 49.

<sup>28</sup> Подробно тази теза е защитена в Тилкиджиев, Н., Доверие и благополучие.//Тилкиджиев, Н. и Л. Димова, (съст.) Благополучие и доверие: България в Европа? Сравнителен анализ на Европейското социално изследване 2006/2009. С., Изток-Запад, 2010.

най-неудовлетворени от дейността на основните държавни институции<sup>29</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.

## 2.1. ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ И ОТНОШЕНИЕ КЪМ ИНСТИТУЦИИТЕ В СИСТЕМАТА НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ

От гледна точка на планирането и мониторинга на изпълнението на публичните политики ценността на количествените изследвания на доверието е несъмнено по-голяма, тъй като те позволяват да се оцени количествено каква част от гражданите изразяват дадено мнение. Същевременно тези изследвания имат сериозни познавателни ограничения, които не позволяват да се навлезе в дълбочина на изследвания феномен, както и да се обхванат по-пълно конкретните специфики на социалната действителност, които са важни за разбирането му. С цел преодоляване на тези ограничения обществените нагласи и отношението към институциите в системата на наказателното правосъдие са анализирани и въз основа на качествени данни, събрани чрез метода на когнитивните интервюта<sup>30</sup>. Замислени и проведени с основната цел да се тестват и оценят разработените индикатори за количествени изследвания на доверието в тези институции<sup>31</sup>, резултатите от тях могат да послужат допълнително и за по-задълбочено разбиране на обществените нагласи към основните институции в системата на полицията, съда и прокуратурата. Анализът отразява специфичната картина на обществените нагласи към определен времеви момент – втората половина на 2009 и началото на 2010 г., която има своето отражение с политическите, социалните и икономическите специфики.

<sup>29</sup> European Social Survey 2006 and 2009; European Quality of Life Survey 2003 and 2007; European Value Survey 2008.

<sup>30</sup> На два етапа – юни – юли 2009 и декември 2009 – януари 2010 г. са проведени 48 интервюта с въпросник, тестваш познавателните процеси, които протичат при индивида, когато обективира своите представи и разсъждения за даден социален факт (напр. какво значение влага в дадено понятие, дали се основава на собствен или чужд опит, кои са факторите, които определят неговото разбиране за този факт, и т.н.). Резултатите от тях бяха анализирани посредством специално разработена методика за класификация на проблемите при разбиране и тълкуване на използваните понятия, изразни средства и начин на задаване на въпросите от подготвяния въпросник. В допълнение на този анализ, обслужващ единствено целите на създаване на система от индикатори, резултатите от проведените интервюта са използвани тук за целите на анализа на обществените нагласи.

<sup>31</sup> Изследването разглежда дейността на съда единствено в сферата на наказателното правосъдие, т.е. извън този обсег остава дейността му в сферата на гражданското и административно правораздаване.

Особено важна се оказва поредица от събития, от една страна, пряко свързана с работата на правосъдните органи, а от друга, предмет на широк публичен дебат както в медиите, така и сред конкретни социални групи. Поради тези две причини те оказват голямо влияние върху моментната картина на обществените нагласи към институциите от системата на наказателното правосъдие. На фона на факти, затвърждаващи представите за неефективност на полицията, прокуратурата и съда в случаи на тежки престъпления като убийство или организирана престъпна дейност (благосклонност към известни личности с висок политически, икономически или социален статус, съмнения за корупция сред висшите нива на съдебната система, безнаказаност на „босове“ на организираната престъпност и т.н.), полицията провежда няколко шумно оповестени операции по случаи от голям обществен интерес. Те са представени като изключително значими положителни резултати в борбата срещу престъпността, макар че голяма част от тях завършват с неиздържани в съда обвинения или съдебни решения, които не отговарят на създадените обществени очаквания за тежки санкции като резултат от публично обявените данни за извършените престъпления<sup>32</sup>. Влиянието на тези събития върху индивидуалните и обществените нагласи може да бъде по посока превес на определен аспект, позиция или ценност над други такива, и то не заради йерархията на ценностната система на индивида или обществено приети морални норми, а защото даден аспект, позиция или ценност придобиват актуалност в този времеви момент поради събития и процеси, които стават център на общественото внимание.

### 2.1.1. Гражданите за полицията

В индивидуалните мнения на гражданите за отделни служители на полицията и полицията като институция ясно се разграничават две групи, като определящ е възрастовият признак. **За групата на „младите“** – възраст между 18 и 35 години, **полицията трябва да бъде както орган на реда, осигуряващ спазването на законовите норми, така и орган, защитаващ правата на гражданите.** За тях важни характеристики на социалния ред са съществуването и спазването на конституционните права на отделния човек и съответните задължения на държавата и нейните официални институции, включително полицията, към гражданите. **В противовес на това изискване представителите на тази група отхвърлят или не признават съществуването на съответните задължения и отговорности на**

<sup>32</sup> Сред случаите, посочвани многократно от самите интервюирани, са например процесът по повод катастрофата, причинена от известния български фигурист Максим Стависки след употреба на алкохол и завършила със смъртта на едно момче и изключително тежкото здравословно състояние на друго момиче и наложената му само условна присъда; решението на Софийския апелативен съд за прекратяване на делото за убийство срещу сочен от прокуратурата като един от „босовете“ на организираната престъпност, като на същия след повторното му задържане по ново обвинение (за създаване и ръководство на организирана престъпна група, занимаваща се с разпространение на наркотици) Софийският градски съд променя мярката му за неотклонение от задържане в „подписка“ въпреки твърденията на прокуратурата, че така той ще има възможност да въздейства на свидетелите и да прикрие доказателства за престъпната си дейност. Като примери за показни полицейски акции могат да се посочат разследването и арестуването на организирана престъпна група, извършваща отвлечения на влиятелни личности с цел откуп, акцията срещу членове на „черното тото“ в българския футбол, при която са арестувани над 30 заподозрени, и др.

**индивида** към обществото и държавата. В този смисъл една част от „младите“ са склонни да пренебрегват спазването на правни и социални норми и да изразяват неподчинение към разпорежданията на полицията. **За по-многобройната група на „улегналите“**, в която попадат всички интервюирани без изключение на възраст между 35 – 65 години, **полицията е преди всичко онзи орган, който се грижи за реда и сигурността в държавата**. Акцентът в този тип мнения е върху общественото благоденствие и спокойствие за сметка на индивидуалното. За тази група индивидуалните права на гражданите са в много по-голяма степен свързани и със съответните отговорности и задължения за спазване на приетите правни, социални и морални норми, което осигурява общественото благоденствие и сигурност.

Важна особеност в мненията на интервюираните за полицията е нейното възприемане не през призмата на институцията, а през призмата на мненията за нейните отделни служители – за тяхната ефективност, професионални и морални качества, спазване на процедурни правила и т.н., и то най-често в резултат на личен опит от взаимодействие с тях. Това заключение потвърждава **приложимостта на теориите за процедурната справедливост и в български условия като основа за публични политики в областта на наказателното правосъдие**.

Особено ясно този аспект се подчертава от „младите“, които говорят и мислят за полицията предимно през призмата на конкретни субекти и конкретни случки с тях. Те са основата, на която се изграждат цялостният образ за полицията и оценката на нейната дейност като институция. За „улегналите“ оформянето на мнение за институцията въз основа предимно на лични срещи с полицейски служители не е толкова категорично. То се изгражда и въз основа на по-обобщената им преценка за институцията като цяло, основана на по-дълготраен и разнообразен социален опит, разнородни информационни източници и изградени социални стереотипи. Сред тази група ясно се долавя усещането за вяра в съществуването на институционално цяло, което има общи белези и произвежда общи резултати, като конкретната оценка, която се дава на отделни субекти в това цяло, е без значение.

**Тази ясна диференциация на две възрастови групи обаче се губи, когато става дума за познанията, които те имат за структурата и функциите на отделните звена на полицията**. Най-често полицията се разглежда като единна институция, като интервюираните се затрудняват при разграничаването на отделните ѝ структури поради тяхното непознаване. Това се потвърждава и от погрешните представи, които немалка част от интервюираните имат за дейността на отделни служби. Според някои съществува „гражданска“ полиция, която се занимава с „гражданските дела“, включващи „всички дейности по опазването на обществения ред“. Подобна е аргументацията и за съществуването на „обикновена“, „масова“ полиция, която те разграничават от специализираната по някакъв признак полиция. **Повечето интервюирани идентифицират полицията с онази структура, която им е най-позната** поради най-чести преки или непреки срещи,

а именно службите „Пътна полиция“<sup>33</sup>. **Поради непознаването на отделните служби и на техните функции повечето интервюирани говорят за полицията „по принцип“**, без да правят разлика между нейните отделни структури (с изключение на структурите на пътната полиция).

Като причина за това може да се отбележи фактът, че по-голямата част от интервюираните не са имали личен контакт с полицията (извън структурите на пътната полиция). Източници на информация остават, от една страна, медиите, за които част от интервюираните си дават сметка, че могат да изкривят поднасяната информация или да преакцентират върху конкретен аспект на даден въпрос, а от друга, вторичната информация от мненията и споделените преживявания на близки и познати<sup>34</sup>. Липсата на личен опит е и основният аргумент за обясняване на непознаването на разделението и функциите на структурите на полицията. За една част от интервюираните това представлява своеобразен проблем за населението като цяло в резултат на две основни причини. Първата е **липсата на „гражданско образование“ в официалната образователна система**, което трябва да дава минимални знания за институционалната и законодателната рамка и функционирането на държавата. Втората е **липсата на адекватна политика от страна на държавата в лицето на полицията** и на другите органи на изпълнителната и законодателната власт, които не полагат необходимите усилия и не отделят средства и време за обучаване и разясняване на основните функции, правомощия и начини за ефективна комуникация с полицията и със системата на наказателното правосъдие като цяло. Гражданските организации също не са достатъчно активни в тази сфера. Поради това, когато липсва конкретен личен опит, той често се замества с накъсана, а понякога и недостоверна информация от други източници. Така интервюираните – най-често парче по парче, сглобяват пъзела на знанията и мнението си за полицията.

Вторичният опит, споделен от близки и познати, който спомага за изграждане на индивидуалните нагласи и представи за полицията, до голяма степен се оценява като достоверен, почти колкото и личният опит. Една от основните характеристики при изграждането на индивидуалните мнения за полицията и нейната работа въз основа както на личен, така и на вторичен „споделен“ опит е, че те дават информация за по-леките, конвенционални престъпления като кражба или обир, побой или пътно произшествие. В този смисъл индивидуалните мнения за ефективността на полицията се оформят най-вече на базата на ежедневиия живот на хората – пътна обстановка, квартални разкази и битови неволи.

В много по-малка степен индивидуалните мнения за полицията се оформят въз основа на познаване на дейността на криминалната

<sup>33</sup> На централно равнище „Пътна полиция“ е отдел към Главна дирекция „Охранителна полиция“, а на местно – сектор към отдел „Охранителна полиция“ на съответните областни, включително и Столичната дирекция на полицията.

<sup>34</sup> Макар че има и публично достъпна информация на интернет страницата на МВР за структурата, органите, функциите и т.н., тя не е организирана много удобно за потребителите и не се полагат никакви усилия за популяризирането ѝ.



полиция и структурите на полицията за борба с организираната престъпност, изградено на базата на публично достъпна и медийна информация. В сравнение с личния или споделяния опит информацията от публични източници остава на заден план по достоверност. И тъй като тези източници очертават един по-скоро отрицателен образ на споменатите структури и тяхната работа, това води до по-скоро отрицателни оценки за тяхната дейност. В същото време публичните източници предоставят значително повече информация за промените и напредъка на тези институции, което сред немалка част от интервюираните създава мнението, че в полицейските структури, занимаващи се с тежки престъпления, са извършени сериозни реформи в положителна насока през последните няколко години. Това още веднъж подкрепя заключението, че **в обществото липсва адекватна информация за дейността на полицията, която да спомогне за повишаване на общественото доверие** в тази институция.

### 2.1.1.1. Ефективност на полицията

**Индивидуалните оценки за дейността на полицията варират от крайно отрицателна до положителна, но никога напълно положителна**<sup>35</sup>. Преобладаващата оценка е, че тя е по-скоро неефективна поради множество причини. Полицията като институция е неефективна, защото **не осъществява добър контакт с останалите институции**, отговорни за наказателното правосъдие – прокуратура и съд. В резултат без оглед на свършената от полицията работа забавянето или липсата на движение на делата в другите институции се отразява и на оценката за нейната ефективност. Поради „непродуктивната комуникация“ между институциите сред интервюираните се засилва чувството за размиване на отговорността някъде „по пътя“. Често обаче проблемът за размиването на отговорността или „загубването“ на делото „някъде по пътя“ е и проблем на самата полиция като институция, тъй като тя не събира и не предоставя достатъчно годни доказателства за повдигане на обвинение или за поддържане на обвинителната теза по конкретни дела в съда.

Интервюираните изразяват и мнението, че полицията често се занимава с административно-регистраторска дейност, „процедурни действия“ като проверки, пасивно наблюдение и деловодство, които са за сметка на „реалните разследвания“, водещи до практически резултати. Това е една от основните причини голяма част от престъпленията да остават неразкрити – поради нежелание да се стигне до решаване на случая или поради липса на приоритет за реални полицейски действия. В тези оценки се смесват две противоположни мнения – от една страна, че полицията често умишлено не предприема необходимите мерки, т.е. тя **проявява субективно отношение** при подбора на разследваните случаи и начина, по който ги разслед-

<sup>35</sup> Една от службите на полицията, оценката за дейността на която е силно отрицателна, е „Пътна полиция“. Основната причина за подобно мнение сред повечето интервюирани е тяхната убеденост, че всички или почти всички служители на структурите на „Пътна полиция“ са корумпирани и предубедени в отношението си към представители на различни социални групи – диференцирани предимно според техния икономически и властови статус.

ва. Въпреки разнообразните причини за подобно поведение всички те се свързват с корупционни действия на различни йерархични равнища. **Корупцията се сочи сред основните причини за неефективността на работата на полицията** – тя е субективна спрямо конкретния извършител или обвиняем, подкупна под различна форма и съответно склонна да въздейства върху доказателства и лица за оневиняване на властимащия, богатия или известния извършител. От друга страна, **актът на даване на подкуп понякога се разпознава като легитимен от самите граждани**, като необходим, за да работи системата. В повечето случаи обаче, даването на подкуп се оценява като легитимно средство, единствено когато става дума за леки нарушения, които не застрашават човешки живот или не става дума за разпространение на наркотици, изнасилвания и т.н.

**Ефективността на полицията се оценява различно и според типа престъпления**, като всички интервюирани споделят една обща класификация – престъпления от битов характер и престъпления, които имат „обществено значение“<sup>36</sup>. Към първите се причисляват семейни свади, всякакъв род проблеми при междусъседските отношения, кражби на лично имущество и домашни обири. Във втората група попадат т.нар. „знакови дела“, или дела със значим обществен интерес, които в повечето случаи са важни не само заради тежестта на престъплението, а и поради това, че те се разглеждат като тест за ефективността на правосъдието и на държавата като цяло. Интервюираните използват три основни критерия, по които оценяват ефективността на полицията при справяне с различните видове престъпления – **важност, бързина на реакцията и степен на трудност за разрешаване**. Повечето интервюирани споделят разбирането, че полицията трудно може да работи по всички случаи, и то достатъчно добре. Затова тя трябва да ги приоритизира. Това разбиране само по себе си е проблемно, тъй като според концепцията за „добра полицейска работа“ (good policing) полицията трябва да има единни стандарти за качество и ефективност независимо от вида престъпление. Именно „битовите“ или „леките“ престъпления се оценяват като най-важни, но същевременно и като най-лесни за разрешаване и предимно въз основа на тях се изграждат оценките за ефективността на полицията. Що се отнася до критерия бързина на реакция, според интервюираните полицията трябва да реагира еднакво бързо на всеки сигнал и престъпление, като именно бързата реакция е един от основните фактори, които определят оценката за ефективността на нейната работа.

Друг ключов фактор за изграждането на индивидуалните нагласи и оценката за работата на полицията е **идеята за видимост на нейната дейност в обществото** в два аспекта. От една страна, става дума за необходимостта от по-голяма видимост както на текущата работа на полицията, така и на нейните резултати чрез **прозрачност и отчетност на полицията пред обществото**. Прозрачността

<sup>36</sup> Както това, така и другото разграничение между видовете престъпление („дребни“ и „сериозни“ или съответно „леки“ и „тежки“), използвано от всички интервюирани, не съответстват на действащите юридически дефиниции.

и отчетността се схващат като важни, тъй като се разглеждат като гаранция за изпълнение на законовите и моралните норми и като израз на отговорно пред обществото поведение на една държавна институция. По-силно застъпена в мненията на интервюираните е обаче необходимостта от **„видимост на полицията сред хората“**, т.е. регулярно и постоянно присъствие на полицейски служители на публични места и особено там, където има рискови зони с по-висока криминална активност. Макар и не често, липсата или спорадичното полицейско присъствие води със себе си разбирането, че липсва полиция изобщо или че тя не изпълнява функциите си. Две са основните причини за определяне на полицейското присъствие като важно – от една страна, усещането за сигурност, което то създава сред спазващите закона граждани, и от друга, чувството за страх от санкция в случай на нарушение.

Въпреки че спрямо всички споменати дотук фактори, влияещи върху изграждането на индивидуалните нагласи и отношение към полицията, по-голямата част от интервюираните я оценяват като по-скоро **неефективна, често причините за това се търсят в структурни слабости или дефекти извън самата полиция**. Ако полицаите проявяват субективизъм при разследването на определен случай, това често се дължи на натиск от ръководители на по-високо равнище в служебната йерархия или от страна на политическия елит, включително представители на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Ако полицията не се отзовава достатъчно бързо на сигнали, това се дължи на липсата на достатъчно човешки и материални ресурси, тъй като иначе големият бюджет на полицията се изразходва неефективно. Ако отделният полицаи е корумпиран, това е резултат от факта, че полицията като институция съвместно с другите държавни органи не са създали необходимите условия той да бъде мотивиран да изпълнява задълженията си, включително не са осигурили съответстващо възнаграждение. Ключова пречка пред **„добрата“** работа на редовия полицаи представляват и **законовите ограничения**, които не му позволяват да действа ефективно в дадена ситуация. Според повечето интервюирани полицаите не разполагат с достатъчно правомощия и това възпрепятства както справянето **„на място“**, така и последващите действия, които да доведат до ефективно решаване на случая. **В много по-малка степен работата на полицията се оценява като неефективна поради липсата на споделени или неспазването на обществено приетите морални норми** от страна на нейните служители.

Ефективността на полицията означава не само възстановяване на реда и разрешаване на конкретен случай, а и предотвратяване на бъдещи нарушения чрез превантивна дейност. Превенцията се схваща като много по-голяма слабост в работата на полицията в сравнение с налагането на санкции. Най-често полицията е обвинявана, че не реагира на тревогите на гражданите, а се намесва постфактум, след вече извършено деяние. Дори когато се подава сигнал за възможен проблем, ако не е извършено престъпление, сигналите само привидно биват изслушвани и полицията не предприема никакви мерки, които биха предотвратили бъдещо престъпление. Липсата на преван-



тивни действия от страна на полицията и на споделяне на тревогите на общността намаляват силно общественото доверие в полицията. Това води и до липсата на ефективен диалог между полицията и обществото, като причината за това е и в двете страни в този процес. Преобладава мнението, че, от една страна, полицията не е активна страна и не търси мнението на гражданите, а от друга, самите граждани предпочитат да нямат досег с полицията. В резултат не са продуктивни и срещите между тях, когато това е неизбежно. Въпреки ниското доверие в желанието на полицията да действа превантивно, все пак гражданите се обръщат към нея най-вече поради липса на алтернатива. Отношението на интервюираните към полицията рисува един отдалечен образ на институция, която сякаш е извън всекидневните социални взаимоотношения.

Решението на създалата се ситуация се вижда в промяна и от двете страни – и от страна на гражданите, и от страна на полицията. За да се отнася добре полицията с хората, тя трябва да работи в посока преди всичко на развиване на „меките умения“ (soft skills) на нейните служители и най-вече – на поставянето на акцент върху спазването на моралните и етичните норми при нейните взаимоотношения с гражданите. Полицаяте трябва да бъдат учтиви, загрижени за хората, да проявяват внимание и да вникнат в проблема на всеки, който се нуждае от тяхната помощ. В работата си те трябва да постъпват справедливо и безпристрастно, като същевременно не бива да се пренебрегва и нормативната страна на въпроса. От своя страна гражданите не трябва да са в пасивно очакване, а да проявяват ясно изразена гражданска позиция и готовност да съдействат на полицията. Наред с усилията за диалог и сътрудничество е необходимо структурите на гражданското общество последователно да осъществяват независим мониторинг върху дейността ѝ.

### 2.1.1.2. Легитимност на полицията

Освен ефективността важен аспект на общественото мнение за полицията е и темата за легитимността на действията на отделния полицай и на институцията като цяло. **Легитимността се разглежда най-вече през призмата на правомощията на полицаяте и справедливостта на техните действия**, като и двете са тясно свързани с въпроса, какви да бъдат границите на полицейската намеса във всеки конкретен случай. Мненията на интервюираните могат да се разделят почти поравно в две групи. Едните признават легитимността на полицията да поддържа и осигурява реда и спокойствието в държавата и в резултат подкрепят тезата за адекватна, справедлива и същевременно достатъчно „силна“ намеса на полицията при необходимост. За тях използването на силови мерки за овладяване на конфликтна ситуация е оправдано, ако е законосъобразно и ако гарантира, че би имало превантивно действие при подобни ситуации в бъдеще. За втората група легитимността на полицията не е безспорна предимно поради липсата на дългогодишни традиции и добри практики, които да гарантират адекватна и справедлива полицейска намеса, съобразена както със закона, така и с моралните и етичните норми. Често тази оценка се свързва с факта, че при социализма полицията (тогава

милиция) е била част от репресивния апарат на партията държава и въпреки спазването на законите тя не е притежавала легитимност в очите на голяма част от обикновените граждани. Тази група намира доказателства за отношението си към полицията в някои скорошни случаи, когато полицейските служители превишават пълномощията си – например при разпръсването на протест на студенти пред парламента през 2009 г.

Важна особеност на оценката на легитимността на полицията е фактът, че когато тя е по-скоро отрицателна, интервюираните сами формулират необходимостта полицията да предприеме промени, които да повишат общественото доверие в нея. Сред възможните решения в тази насока са:

- обмен на добри практики и практически опит с полицейски сили от други държави, където полицията традиционно се ползва с високо обществено доверие и легитимност;
- усъвършенстване на подготовката, обучението и професионалната квалификация на полицаите, както и подобряване и осигуряване на подходящо оборудване и екипировка;
- създаване на „добри закони“, които да дават достатъчно правомощия на полицията, но същевременно да гарантират и правата на гражданите. Тази мярка се споделя като задължителна от мнозинството, но в същото време е общосподелено и мнението, че законодателната рамка може да има положителен ефект само ако се прилага ефективно, и то не само от полицията, но и от всички останали институции в системата на наказателното правосъдие. „Провалът“ на една от тях в това отношение би означавал и провал на усилията на останалите.

### 2.1.1.3. Справедливост и безпристрастност на полицията

Както вече беше посочено, легитимността на полицията се свързва и с оценка за справедливостта на нейните действия, но **тази справедливост се схваща по-скоро като морална, а не като нормативна категория**, свързана с прилагането на законови постулати. Въпреки че повечето интервюирани смятат, че полицията „действа справедливо“, тъй като посочват, че справедливостта е сред техните основни приоритети, те винаги поставят акцент върху това, което може да се подобри в нейната работа в тази насока. Нормативната справедливост се разглежда главно през призмата на съответствие между провинение/правонарушение и наказание, но при условие че нормативната категория е съобразена с моралната. В този смисъл справедливостта означава преценяване на моралната страна на всяко действие и едва след това – безпристрастното и законосъобразно оценяване на конкретната възникнала ситуация. Това схващане за моралност в действията на полицията отговаря напълно на концепцията за „морална споделеност“ (moral alignment) като определяща за легитимността на полицейската институция според теориите за процедурната справедливост и дава допълнителни аргументи в подкрепа на хипотезата, че те са приложими извън англосаксонските страни.

Освен моралността определящ критерий за справедливостта на полицията – както на институцията, така и на отделните ѝ служители, е безпристрастното отношение към гражданите независимо от техния социален, икономически или политически статус. **По отношение именно на принципа на безпристрастност при решенията и действията полицията в България търпи най-силни критики след оценката за нейната корумпираност.** В същото време именно корупцията е механизмът, чрез който най-често се нарушава безпристрастността. Съществува разграничение между факторите, определящи нарушаването на този принцип. На равнище индивидуалният полицейски служител материалният подкуп е най-честият фактор за тези нарушения, докато на равнище институция това е властовият ресурс в политически и икономически смисъл – както на отделни лица, така и на официални държавни институции.

Невинаги обаче нарушаването на принципа на безпристрастност от отделните полицейски служители или на институцията като цяло е резултат от стремежа към нерегламентирани облаги или страх от властта. Понякога това се дължи на предубежденията, които полицията споделя по отношение на определени групи хора. Това са преди всичко етническите малцинства и най-вече ромите, членове на субкултурни групи, и онези, извършили вече веднъж престъпление. Повечето интервюирани обаче споделят тези предубеждения и въпреки че нерядко посочват неправилността на подобен тип разсъждения от абстрактно-морална гледна точка, намират оправдание за тяхното съществуване в собствения си практически опит, който те имат с представители на тези социални групи. Различно е обаче възприемането на предубежденията на полицията по отношение на други социални признаци, които са общовалидни за всички членове на обществото. В тези случаи, ако в полицията съществува предубеденост, тя не се възприема като „правилна“. Пример за това е споделеното от повечето интервюирани схващане, че полицайте са предубедени към младите, тъй като ги смятат за по-склонни да създават проблеми поради буен нрав и непредсказуемо поведение, както и към най-възрастните, които пък има по-голяма вероятност да търсят намесата на полицията за „дребни“ неща, които допълнително затрудняват работата на полицията.

Именно споделените и от гражданите предубеждения водят до разбирането, че не може да има „абсолютна справедливост“ в действията и решенията на полицията от гледна точка на еднаквото отношение към гражданите, защото няма такова между членовете на обществото като цяло.

#### 2.1.1.4. Доверие във и подчинение на полицията

Ниското доверие в полицията в съчетание с отрицателната оценка за нейната ефективност предопределят и нагласата за подчинение на нейните разпореждания. Подчинението в повечето случаи се дължи на страха от санкция и много по-рядко се възприема като дължимо поради специфичната компетентност на полицията да се справя с определени ситуации. От друга страна, интервюираните споделят

мнението, че подчинението на решенията на полицията е необходима предпоставка за съществуването на социален ред и сигурност, като в повечето случаи цената за това е отказът от определени права от страна на гражданите. Една част от интервюираните разбират този отказ като временен – всеки трябва да се подчинява на полицията, дори когато това нарушава някакви негови права, за да бъде преодолена конкретна ситуация, но след това може да обжалва наложените му решения пред компетентните инстанции. Тази група споделя мнението, че полицията обикновено действа според определени правила и процедури в работата си, но дори тогава съществува възможност да се допусне грешка и именно тези грешки подлежат на обжалване пред съда. Във всички случаи обаче, съдът не се схваща като гарант за справедливо решение, тъй като той би приел с по-голяма достоверност позицията на полицията, отколкото на отделен гражданин или група граждани. Поради това подобно действие за обжалване би имало смисъл само ако става дума за особено важен проблем, докато по-дребни и всекидневни действия на полицията, които гражданите схващат като нарушаване на някакво тяхно право, обикновено се оставят без последствия. Подчинението на решенията на полицията често се приема и като следствие от непознаването на нормативните актове, както и на факта, че българските граждани масово не познават нито своите права и задължения, нито правомощията на полицията. Поради това те са склонни да се подчинят на полицията, от една страна, защото нямат сигурен критерий, за да преценят законността на нейните действия и от друга, заради страха от нарушаване на непознати за тях норми, което би довело до съответна санкция.

На фона на комплексната отрицателна оценка за полицията като по-скоро неефективна, с ниското обществено доверие в нея и ниската степен на признавана легитимност от една част от интервюираните повечето от тях все пак смятат, че през последните няколко години полицията започва, макар и бавно, да се променя в положителна посока. Според тях това до голяма степен се дължи на процеса на евроинтеграция и налаганите от европейските институции изисквания и регулации.

### **2.1.2. Гражданите за съда, прокуратурата и пробационната служба**

За да бъде ефективна работата на системата на наказателното правосъдие, е необходимо полицията и съдът заедно с другите институции от системата на наказателното производство (прокуратура, пенитенциарни институции – затвори и пробационни служби) да си сътрудничат в рамките на предоставените им от закона правомощия, така че, когато е възможно, престъплението да бъде предотвратено, а когато такова бъде извършено – да бъде своевременно разкрито и наказано при спазването на закона и морала, т.е. да се гарантира осъществяването на ефективно и справедливо правораздаване. Според теориите за процедурна справедливост по-общото условие за ефективност на правосъдната система е доверието на гражданите в нея. Неговото изграждане е продължителен процес, а недостатъчното взаимно познаване между двете страни – граждани и правосъдна система, затруднява допълнително този процес.

Както бе отбелязано, познаването от гражданите на различните полицейски структури и техните функции е ограничено и се свежда предимно до информация за дейността и функциите на охранителната, в т.ч. и на пътната полиция, с които те са имали личен контакт, но що се отнася до дейността на наказателните съдилища, в повечето случаи липсва дори и откъслечно знание. За съда<sup>37</sup> се говори общо, „по принцип“, като в повечето случаи не се прави разлика между различните съдебни органи и инстанции. Единствените случаи на разграничение, при това без претенция за юридическа прецизност, са между дейността на „ниски“ и „високи“ съдебни инстанции, а разглежданите от съда случаи се разделят на „леки“ и „тежки“ престъпления.

Основните причини за тази незапознатост на гражданите с работата на отделните звена на съдебната система са липсата на пряк контакт (само в единични случаи интервюираните са имали някакъв контакт със съда, и то най-често по граждански, а не наказателни дела), както и недостатъчната според тях публично достъпна информация за работата на съдебната система извън политическите въпроси, свързани с нея.

Гражданите не познават и отделните фази на съдебното производство, както и основните съдебни процедури, включително правилата за публичност на съдебните заседания. Въпреки че тази публичност е залегнала дори в Конституцията<sup>38</sup>, интервюираните твърдят, че в България делата не са публични, като за контрапримери се посочва например американската съдебна система, като знанията за нея често се смесват с информация, получена от различни съдебни реалити телевизионни програми. Нещо повече – на базата на тези телевизионни предавания и кинопродукции се правят изводи за прозрачността на разглежданите дела в съответните страни. Тези факти са важни, тъй като показват, че непознаването на националната съдебна система не е изключение, а по-скоро е част от по-общото незнание на българските граждани за основни характеристики на съдебната система в големите европейски страни и в САЩ.

Що се отнася до личния опит на гражданите със съдебните институции, най-често той е опосредстван от различни източници – разкази от познати и медии, като последните поднасят информация за съда предимно под формата на репортажи в новинарските емисии, които най-често имат политически оттенък и много рядко предоставят допълнително знание за работата на съда извън отчитането на съдебната статистика. В случая с по-ниските съдебни инстанции (районни и окръжни съдилища) мненията на интервюираните се основават на опита на по-близкото и далечното им обкръжение. В този случай медиите като източник на информация не оказват значимо влияние. Те обаче играят важна роля при оформянето на впечатления у гражданите по отношение на „знаковите“ дела в наказателното правосъдие

<sup>37</sup> Тук и по-нататък в текста под „съд“ ще се разбира само „наказателен съд“.

<sup>38</sup> Чл. 121 (3) от Конституцията на Република България гласи: „Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.“

и съответно – за работата и ефективността на някои висши съдебни инстанции, в чиято юрисдикция попадат тези дела. Като цяло образът на съдебната система в медиите е по-скоро отрицателен, като в повечето случаи тя се определя като неефективна и лошо функционираща. Това често води до засилване на отрицателната оценка за работата на съда и сред интервюираните. В същото време медиите са основният източник на информация за реформите в съдебната система, което според част от интервюираните създава погрешни представи сред населението за положителни промени в нея.

Дори когато интервюираните дават положителна оценка на работата на съда, това мнение е съпроводено с разглеждане на съществуващите проблеми и слабости в българската съдебна система като цяло. Според тях основните недостатъци на правораздаването в България са прекомерното забавяне на съдебните процеси, неефективността на работата на българските съдилища, липсата на независимост на съдебните служители и на съда, липсата на прозрачност.

В случаите на отрицателни оценки за работата на съда основните фактори са наличието на корупция в съдебната система, лошите битови условия, в които съдят работи, както и слабостите в организацията на работата. При оценката на работата на полицията съдят се посочва като причина за размиване на отговорността и за забавяне на делата, което се потвърждава и от оценките за работата на съда, като само в единични случаи причините се търсят извън него – в други институции като прокуратура и следствие. В подкрепа на това мнение **„размиването на отговорността“ и ниската ефективност се посочват като характерни за съда дори когато става дума за взаимодействие между различните съдебни инстанции, както и между отделните звена** на съдебната система. Съдебната власт в България според Конституцията се състои от три основни звена – съд, прокуратура и следствие, което обаче най-често не се взема под внимание от общественото мнение, което свързва понятието съдебна система главно със съда.

Докато за съда гражданите споделят, че разполагат с откъслечна и непълна информация, те единодушно определят прокуратурата като институцията, подготвяща и повдигаща обвинения при данни за извършени престъпления. Посочват се и нейните функции да проверява и контролира събирането на доказателства от разследващите органи. Въпреки че функциите на полиция, прокуратура и съд са свързани, а работата на съда е непосредствено зависима от резултатите в работата на полицията и прокуратурата, интервюираните отчитат наличието на връзка само когато изразяват мнението си за прокуратурата. Когато оценяват работата на съда и полицията, те разглеждат тези две институции като относително независими както една от друга, така и от прокуратурата. Тази разлика в разбирането на взаимовръзките между трите институции в системата на наказателното правосъдие е ключова, защото чрез нея интервюираните обясняват по различен начин техните неуспехи. От една страна, неуспехите и слабостите на прокуратурата до голяма степен се схващат като резултат от неуспехите или неефективността на съда



и полицията. От друга страна, причините за неуспехите на съда и на полицията се търсят само в тях самите, но не и в работата на прокуратурата. Това показва, че по-голямата част от обществото не познава наказателния процес и в частност обстоятелството, че по силата на закона прокурорът ръководи разследването и е отговорен за работата на разследващите органи. Основен източник на информация за дейността на прокуратурата са медиите, тъй като интервюираните нямат личен опит с държавното обвинение. Самата прокуратура използва медиите по доста едностранчив начин – по-често за „реклама“ и демонстриране на успехи на досъдебното производство (показни арести на известни личности – например бивш министър, съдия и т.н.), вместо да обяснява на обществото каква е ролята на разследването и обвинението. **Общата оценка за ефективността на прокуратурата е относително добра**, като се подчертава, че тя е ефективна в повдигането на обвинения, но не се справя толкова успешно по отношение на бързината на подготвянето на тези обвинения и успешното им поддържане в съда. Според интервюираните голяма вина за това имат разследващите органи, които не събират достатъчно годни доказателства, въпреки че на практика прокуратурата ръководи разследващите органи и ако те не се справят, вина за това носи и самата прокуратура. В резултат значителна част от интервюираните имат оправдателно отношение към прокуратурата, която според тях полага необходимите усилия да изпълнява задълженията си, но обвързаността ѝ с други по-неефективно функциониращи институции като съд, следствие и полиция възпрепятстват работата ѝ или поставят под съмнение постигнатите от нея резултати. Те още веднъж потвърждават съществуващия дефицит на знания за основните институции на наказателния процес и техните правомощия, както и едностранното представяне на събитията от самата прокуратура. В случаите, в които се дава отрицателна оценка на работата на прокуратурата, основните причини са високото равнище на корупция в нея, показното и неподкрепено от достатъчни доказателства повдигане на обвинения, нарушаването на принципа за безпристрастност при третирането на различни социални групи по отношение на икономически, политически статус или етническа принадлежност, както и ниската образованост и липсата на професионализъм сред част от прокурорите. В този смисъл широко разпространено е мнението, че се повдигат обвинения само срещу „дребните риби“, а „истинските престъпници“ остават на свобода.

**Общата оценка за ефективността на съда е доста ниска, като основните причини за това са две: несъответствието на постановяваните присъди спрямо извършените престъпления и изключително бавният наказателен процес.** По отношение на първата от тях основните проблеми според интервюираните трябва да се търсят в две насоки. От една страна, законодателната рамка, която често се определя като неадекватна на съвременните условия и осигуряваща твърде много „вратички“ в законите, които създават условия за непрозрачност на съдебните процеси и широко поле за съдийско усмотрение, а нерядко и благоприятстват прояви на корупция сред магистратите и съдебните служители. От друга страна, несъизмеримостта на постановяваните присъди спрямо извършените престъпле-

ния може да се обясни и с фактори като политически и финансови интереси, под чието влияние съдебните процеси често приключват в полза на подсъдимите.

Несвършените закони са в основата и на голямото забавяне на разглежданите дела, които „се точат с години“, обслужвайки определени политически или икономически интереси. Бавният съдебен процес има пряка връзка и с високото равнище на корупция в съдебната система. Въпреки фактически високите възнаграждения на магистратите (специално в по-горните инстанции), които са над средното равнище на доходите в публичния сектор и дори в много сектори на частния бизнес, според интервюираните една от основните пречки пред успешното изпълнение на задълженията на магистратите са ниската финансова мотивация и лошата материална база. Поради посочената по-горе особеност на Българската конституция по отношение на състава на съдебната власт правният статус на съдиите, прокурорите и следователите е еднакъв – те са независими, при изпълнение на своите функции се подчиняват само на закона, притежават функционален имунитет и т.н. Поради това често в публичното пространство те се наричат магистрати – понятие от политическата и журналистическата лексика, за което няма изрична легална дефиниция. Въпреки обединяващото понятие в ежедневието най-често отрицателните обществени нагласи се насочват към съда и съдиите, дори когато се имат предвид и/или останалите магистрати.

**Забавянето на делата в българските съдилища се разглежда като проблем и пред превантивната функция на съдебната система,** тъй като криминално проявените лица остават за дълго време на свобода и съществува вероятност да извършат нови престъпления. Създава се и чувството за безнаказаност сред различни социални групи и дори се разклаща легитимността на българската съдебна система.

За формирането на индивидуалните оценки за ефективността на българската съдебна система важен фактор се оказва и погледът „отвън“ – на експерти и наблюдатели от други европейски държави, както и на представители на институциите на Европейския съюз, които потвърждават становищата за неефективност и непрозрачност на съдебната система в България. Особено показателни в това отношение са докладите на Европейската комисия за напредъка на България по механизма за сътрудничеството и проверка<sup>39</sup>, въведен след присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. В последния, пети доклад от 2011 г.<sup>40</sup>, сред основните предизвикателства към процеса на реформи се посочват непрозрачните назначения на важни постове в съдебната власт, слабостите при събирането на доказа-

<sup>39</sup> Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на България в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност, създаден с Решение 2006/929/ЕО на Комисията от 13.12.2006 г. (ОВ L 354, 14.12.2006, с. 58).

<sup>40</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 20.7.2011, COM (2011) 459 окончателен.



телства, защитата на свидетели, стратегиите за разследване, начинът, по който съдебната власт и другите разследващи органи, сред които и полицията, са управлявани и структурирани, както и начинът, по който си сътрудничат. Отправените в доклада препоръки се отнасят до подобряване на прозрачността и отчетността на съдебната власт, на съдебната практика по наказателни дела, подобряване на законодателството и на координирането на дейностите за противодействие на корупцията и организираната престъпност.

**Общото споделяно мнение за справедливостта на съдебната система е изключително отрицателно.** Според интервюираните липсва справедливост спрямо „обикновения човек“, а единичните случаи на справедливи решения са по-скоро случайност, но не и норма в съдебната практика в България. Основните фактори, определящи резултата на съдебните дела, не са нито законовите норми, нито някакви споделени ценности, а единствено личността на обвиняемите и адвокатската защита. Аргументи за тези оценки са прекалено низходителните и дори в някои случаи оправдателни присъди за тежки нарушения, докато при решаването на незначителни случаи с престъпления като „дребни кражби“ последващите наказания са прекалено високи.

**Оценката за безпристрастността на съда също е силно отрицателна,** като се засилва и от мнението, че магистратите не се отнасят с еднакъв респект към всички страни в съдебния процес. Противно на заложените принципи в работата на съда за равноправно отношение и непредубеденост към участниците в съдебното производство интервюираните смятат, че българските съдилища проявяват предубеждение към определени социални групи и в резултат съдят не прилага принципно и последователно закона спрямо всички членове на обществото. Принципът на безпристрастност се нарушава в две насоки. От една страна, съдят има отрицателно отношение към определени социални групи (например хората с ниска степен на образование, с предишни нарушения и присъди или малцинствените групи в България) и в този случай се издават по-тежки присъди, отколкото е необходимо в съответствие с извършените деяния. От друга страна, съдят е благосклонен към конкретни хора както поради икономическо или политическо влияние, така и поради наличието на приятелско-роднински отношения между тях и магистратите.

Подобно на отношението към полицията, и в отношението към съда интервюираните не са готови да приемат съдебните решения безрезервно, при условие че не са съгласни с тях. Посочват се възможности за обжалване на съдебното решение пред по-горна съдебна инстанция в страната или дори опит за защита на човешките права пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург и други международни институции. Основните причини за несъгласие не се търсят в конкретни факти, а в структурните слабости на съдебната система – голям брой оспорвани присъди, наличието на субективни фактори при вземане на решение, високото равнище на корупция и т.н. Основните проблеми на българската съдебна система и усещането за липса на справедливи решения водят до заключението, че

много от осъдените или потърпевшите се отказват от възможностите за обжалване, тъй като не виждат смисъл в това действие.

На фона на представите и познанията за прокуратурата и съда, която интервюираните в една или друга степен имат, всички те без изключение нямат никакви познания за съществуването и функционирането на пробационните служби. Една от причините е, че наказанието пробация беше въведено сравнително неотдавна – през 2006 г., както и подчертаната липса на каквато и да е информация на тази тема в медиите. Понятието, което отключва никакви асоциации, особено сред по-възрастните, е „общественополезен труд“, което те свързват с действащите преди 1989 г. законови норми.

За разлика от пробационните служби интервюираните разполагат с повече информация за основните пенитенциарни институции и за важна част от системата на наказателното правосъдие – затворите, на базата на която изграждат положителна оценка за тяхната дейност. Макар гражданите да нямат пряк досег със затворите, медиите се оказват необходимият значим и достатъчен източник на информация. Въз основа на създадените индивидуални представи може да се направи заключението, че традиционните печатни и електронни медии отразяват работата на затворите в положителна светлина, докато информацията от генерираното от потребителите съдържание в интернет представя картина, оцветена в значително повече черни краски. Особено силно влияние в случая оказват сайтовете за споделяне на видео файлове, в които се разпространяват видео клипове от самите затвори, акцентиращи върху лошите битови условия и липсата на достатъчно строг контрол от страна на персонала.

Преобладаващо положителната оценка за работата на затворите се основава на мнението, че българските затвори успешно изпълняват функциите си по изпълнение на наказанията и предотвратяват бягства сред затворниците. Основните недостатъци са лошите отношения на персонала към лишените от свобода, лошите отношения между самите затворници, както и лошите битови и хигиенни условия. Особено проблематична е превъзпитателната функция на затворите, тъй като осъдените след изтърпяване на наказанието лишаване от свобода „стават по-големи престъпници“. Това се потвърждава и от статистическите данни за периода 2007 – 2009 г., според които почти половината от всички лица, изтърпяващи наказанието лишаване от свобода, са рецидивисти<sup>41</sup>.

Анализът на нагласите и отношението към съда, прокуратурата и пенитенциарните институции въз основа на проведените когнитивни интервюта показва обособяването на следните ясни тенденции в мненията на гражданите.

- **Първо, силно отрицателна оценка за дейността на съдилищата както по отношение на ефективност, справедливост и без-**

<sup>41</sup> Вж. по-подр. Марков, Д. и М. Йорданова, Пенитенциарна политика и система в Република България, Център за изследване на демокрацията, С., 2011, с. 53.

**пристрастност на съдебния процес, така и по отношение на взаимодействието между отделните съдебни инстанции и между съда и останалите институции** в системата на наказателното правосъдие. Особено внимание трябва да се обърне на два факта. От една страна, съществува широко разпространено непознаване на структурата, функциите и ролята на съда в рамките на тази система, което до голяма степен се дължи и на липсата на информация в тази насока както в програмите на формалната образователна система, така и в публичните източници на информация (както медии, така и в съответните публични институции). Наличната публичнодостъпна информация за съда е свързана най-вече с разкриваните в медиите случаи на злоупотреби, съмнения за корупция, конфликти на интереси и нерегламентирани връзки с организираната престъпност на магистратите, което влошава още повече отрицателната представа за съда сред гражданите. От друга страна, основните фактори за отрицателната оценка за дейността на съда сред всички интервюирани без изключение са бавният съдебен процес и вярата, че като цяло съдът не се ръководи от принципите на спазване на закона, справедливост и безпристрастност, а е под влияние на корупционни механизми или друг тип предубеденост.

- **Второ, оценката за дейността на прокуратурата, макар и по-добра в сравнителен план, отчита обстоятелството**, че и при нея се проявяват много от основните слабости на цялата съдебна система – съмнение за корупция сред магистратите, недостатъчна професионална квалификация на прокурори и служители, лоша материално-техническа база, обвързаност с различни нерегламентирани интереси и дори тайни общества.
- **Трето, положителната оценка за дейността на затворите се определя предимно от разбирането за способността им да изпълняват ролята си за задържане** на престъпниците и предотвратяване на бягства. От тази гледна точка ресоциализиращата функция на затворите и мерките за предотвратяване на рецидивизма не се вземат предвид при формирането на оценката за тяхната дейност.

## 2.2. РАВНИЩА НА ОБЩЕСТВЕНОТО ДОВЕРИЕ В ПОЛИЦИЯТА И СЪДА

Както показват резултатите от сравнителните европейски изследвания, ниските равнища на доверие към основните държавни институции са трайна нагласа на постоянно нарастващ дял от българите от 2003 г. насам. Анализът на обществените нагласи и отношение към системата на наказателното правосъдие, основан на качествени данни, също подкрепя тези заключения. Проведеното представително за страната проучване на общественото доверие в наказателното правосъдие дава възможност тези заключения да се допълнят и разширят, а прилагането на разработената система от индикатори за количествено измерване на равнищата на доверие открива възможност за планира-

не и провеждане на политики, основани на модела на процедурната справедливост<sup>42</sup>.

Измерването на доверието в съдебната власт и полицията има множество различни аспекти, които от своя страна могат да породят разнородни последици по отношение на използването на резултатите от подобно измерване за политически цели. Основните въпроси, които стоят пред изследователите, са:

- В каква степен методите и техниките на измерване отразяват в пълнота различните аспекти на функциониране на системата на съдебната власт и на полицията? До каква степен извън обсега на измерванията остават важни функции, които по принцип оформят облика на тези системи у обществото?
- До каква степен може да се твърди, че регистрираните равнища на доверие са измерени обективно (безпристрастно)? До каква степен тези измервания са валидни и устойчиви? Накратко, до каква степен може да се вярва на подобни оценки, че правилно отразяват картината на общественото доверие в съответните институции, служби и функции?
- До каква степен оценките за доверие се изграждат въз основа на реално познаване на особеностите на съответните системи и дали тези оценки не са лесно манипулируеми чрез действията на различни социални актьори?
- Какъв би трябвало да бъде статусът на оценките на доверие – дали това е просто „поредното“ сведение за управляващите (изпълнителната власт и ръководствата на съответните системи), или представлява и се приема като важна публична оценка за обществената полезност на съда и полицията? С други думи, от политическа гледна точка е от изключително значение дали оценката на общественото доверие се разглежда като илюстрация на това, „какво мислят обикновените граждани“, или като публична оценка за целесъобразността и обществената полза от тези две социални системи.

Поредица анализи показват, че съдебната система и полицията и особено техните ръководства са склонни да омаловажават значението на оценките за общественото доверие, приемайки ги като една от множеството възможни оценки на съответните системи. При това оценки, които се основават на субективно непросветеното мнение на повечето граждани (които не познават спецификата и процедурите на функциониране на съда и полицията); оценки, които отразяват опитите на различни актьори да манипулират в своя полза общественото мнение; оценки, които отразяват емоционалната свързаност на част от гражданите в качеството им на клиенти на съда, прокуратурата и полицията (подсъдими или жертви). Предвид изброените възможности за „изкривяване“ и „необективност“ на оценките за до-

<sup>42</sup> Представителното за пълнолетното население на страната пилотно проучване (EUROJUSTIS Pilot Survey, October 2010) е проведено през октомври 2010 г. и има за цел както да тества прилагането на разработената концептуална рамка, следваща моделите за „процедурно“ правосъдие, така и да събере актуални данни за равнищата на общественото доверие. Методологията на проучването е представена в Приложение 1.

верието, много експерти, изследователи и политици подкрепят тезата, че правилната и достоверна оценка за дейността, ефективността и обществената ползност на системата на наказателното правосъдие трябва да се прави от тези, които познават неговата дейност и резултатите от нея и могат обективно да отчетат спецификата на тези системи. Въпреки че тази гледна точка преобладава, в някои страни управлението на системата на наказателното правосъдие използва този тип оценки като основа при вземането на решения за реформиране или реорганизиране на съда и/или полицията.

Необходимо е да се отбележи, че оценките, основани на експертно знание, също имат своите недостатъци. Сред тях най-съществен е конфликтът на интереси. Експертните мнения винаги се позовават на неекспертността на „обикновените граждани“, но рядко отчитат това, че тяхната оценка за системата, която познават експертно, всъщност е оценка за техните собствени усилия и постижения. В този смисъл тяхната оценка е не по-малко пристрастна и/или манипулативна от оценката на обикновените граждани. Рационалният избор между тези две групи оценки предполага не толкова омаловажаването и/или дискредитирането на единия или другия тип оценки като несериозни, а по-скоро очертаването на тяхната специфична област на приложение и респективно онова, за което те би трябвало да се използват. Нито съдът, нито полицията съществуват заради самите себе си. В този смисъл оценките за тяхната целесъобразност, ефективност и обществена полза могат да имат съвсем различен смисъл и значение. От гледна точка на гражданите това са две системи, които съществуват като черни кутии – механизмът и спецификата на тяхното действие са малко познати, но ефектът от функционирането им в една или друга степен засяга всички. В идеалния случай съдът и полицията би трябвало да изпълняват дефинираната им от гражданите обществена функция, изразходвайки минимални ресурси и давайки максимални резултати. Идеален от гледна точка на съда или полицията е случаят, в който те постигат перфектна от професионална гледна точка организация, а обществеността е склонна да предоставя всички поискани ресурси и правомощия. Практически винаги е налице определен баланс между интересите на гражданите и на съда и полицията – нито гражданите са съвсем удовлетворени, нито исканията и предложенията на съда и полицията са изцяло отчетени.

Важен елемент в очертаните зависимости, свързани с оценките на доверието в съда и полицията, е това, че различните типове оценки се отнасят за различни неща. Респективно на тяхна основа би трябвало да се вземат различни решения. Оценките на гражданите, които по същество се получават чрез систематични изследвания, отразяват гражданската оценка за смисъла, обществената полза и целесъобразност от функционирането на съда и полицията и отразяват интереса на онези, които като данъкоплатци финансират и двете системи. В този смисъл оценката за доверие на гражданите е до голяма степен (по своето естество) политическа оценка. Напълно е възможно тази оценка да не съвпада с експертните мнения. На свой ред експертните оценки са строго специфични. Те отчитат до каква степен при дадени условия определена система е ефективна или

неефективна. От своя страна граждани със своите оценки показват дали искат да поддържат подобна ефективна или неефективна система. Очевидно е, че ако гражданите оценяват дадена система като обществено нецелесъобразна, всякакви аргументи за това, че тази система е „най-доброто възможно решение при съществуващите закони и материални условия“ ще останат без публична подкрепа.

Както показва предварителното изследване<sup>43</sup>, отношението към оценките за доверието към съда и полицията варира според равнището на развитие на съответните държави, специфичното историческо наследство и националната култура. Например в страни с по-високо равнище на развитие и по-широко разпространени егалитарни нагласи (Финландия) статусът на гражданските оценки е по-висок – те се приемат като измерител на обществения интерес и респективно служат за разработване на политики и инициативи. Обратно, в по-слабо развити страни с по-скромни демократични традиции експертната общност е склонна да омаловажава оценките за доверието и по-скоро да насочва към използване на експертни анализи и дизайн на политики, основани на доказателства.

Използването на оценките на гражданите за доверието в съда и полицията в който и да е от изброените аспекти задължително предполага добро познаване на техните особености. Следващото изложение има за цел да очертае основните резултати от пилотно изследване на система от индикатори, предназначена да измерва общественото доверие в съда и полицията. Основен акцент в този анализ не е толкова конкретното значение на индикаторите за доверие. Макар и важно, това конкретно значение само по себе си е трудно да се интерпретира. Важно е сравнението с доверието в други системи на обществото и най-вече движението на стойностите на даден индикатор във времето. Наличието на серия от оценки, покриващи равномерни интервали от време, би позволило да се проследи динамиката в доверието към съда и полицията в пряка зависимост от промените в законовата и институционалната уредба на съдебната власт и полицейската дейност. В този смисъл разглежданите по-долу резултати от прилагането на тази система от индикатори в България трябва да се разглеждат по-скоро като задаващи началните стойности, които позволяват извършването на бъдещи сравнения. От такава гледна точка анализът на използваните индикатори за доверие в съда и полицията има двойна цел: от една страна, да отрази конкретните стойности на доверие или недоверие и от друга, да отговори на следните методологически въпроси:

- да се направи методическа и методологическа оценка за степента на адекватност и работоспособност на използваните концепции за измерване на доверието в съда и полицията;
- да се оцени степента на връзка между отделните субкомпоненти и техните индикатори и да се отчете специфичният принос на от-

<sup>43</sup> Вж. Jokinen, A., E. Ruuskanen, M. Yordanova, D. Markov, and M. Ilcheva (eds.), *Review of Need: Indicators of Public Confidence in Criminal Justice for Policy Assessment*, JUSTIS Project Working Papers, Publication Series No. 59, HEUNI, Helsinki, 2009.



делни измерения на доверието върху общата оценка за доверието и увереността в полицията и съда;

- да се оценят различни варианти за агрегиране на използваните концепции за оценка, т.е. да се направи сравнителен анализ на адекватността на различни модели, които водят до получаване на сумарни общи оценки за доверието въз основа на приложената съвкупност от елементарни признаци.

Както вече беше посочено, разработената система от индикатори за измерване на доверието (trust) и увереността (confidence) в полицията и съда включва два вида индикатори: преки, при които респондентите дават директно своята оценка за равнището на доверие, и непреки, при които респондентите оценяват съвкупност от теоретично дефинирани показатели, изразяващи различни аспекти на доверието и увереността. Като правило съвкупността от елементарни оценки дава по-ясна представа за елементите на доверието, които според правната и социалната теория би трябвало да отразяват основните целеви функции на системите на съда и полицията. Тяхното предимство е, че е известно какви точно компоненти на системите се оценяват. Недостатък на непреките оценки е това, че индивидуалните субективни критерии на актьорите (т.е. получаваните чрез преките критерии за оценка) и теоретично дефинираните параметри за оценка на съда и полицията биха могли да не съвпадат. В този именно смисъл преките и непреките оценки могат да се разглеждат като отражение на два типа оценъчни системи: преките – като израз на субективно пристрастните мнения на гражданите, и непреките – като израз на гражданска оценка за дефинираните от експертите критерии за оценка на системите на съда и полицията. Една от важните цели, които си поставя анализът на прилагането на тази система от индикатори, е да оцени степента на близост (или отдалеченост) на тези два типа оценки и да разкрие факторите, които ги обуславят.

В Таблица 2 е представена съвкупността от индикатори, чрез които се получават преките и непреките оценки за доверието в полицията. Елементарните индикатори/въпроси са начин за теоретична декомпозиция на основните субкомпоненти, които стоят зад концепцията за доверие в полицията. Според тази концепция високо доверие би било налице, ако гражданите дават добри или много добри оценки за три основни качества на полицейската дейност: ефективност, безпристрастност и процедурна справедливост. Прекият индикатор за доверие (увереност) в работата на полицията е представен чрез въпрос, с който гражданите дават обща оценка за качеството на работата на полицията. По-важните въпроси във връзка с тази концепция за доверие в съда и полицията са няколко:

- До каква степен отделните субкомпоненти на концепцията са адекватно измерени чрез предложената система от елементарни признаци/въпроси?
- Какви са агрегираните оценки за всяко измерение на доверието в полицията и съда и респективно общата агрегирана оценка за доверието в полицията и съда, получена въз основа на обобщаване на системата от непреки оценки?



- До каква степен системата от непреки оценки е свързана с пряката оценка на респондентите за увереността в полицията и съда?
- Какви са основните изводи за стратификацията на доверието по основни съдържателни, социални и демографски признаци: медийна експозиция, страх от престъпление, пол, възраст, образование, доходи, населено място и пр.?

**ТАБЛИЦА 2. СУБКОМПОНЕНТИ И ЕЛЕМЕНТАРНИ ПРИЗНАЦИ ЗА ДОВЕРИЕТО В СЪДА И ПОЛИЦИЯТА**

№ на променливата	Субкомпоненти на доверието в полицията	Елементарни признаци/въпроси	Субкомпоненти на доверието в съда	Елементарни признаци/въпроси
C7/C40	Елементарна концепция: Общо равнище на увереност (confidence) в действията на полицията	Като имате предвид всички неща, които полицията се очаква да прави, като добра или лоша бихте оценили нейната работа?	Елементарна концепция: Общо равнище на увереност (confidence) в действията на съда	Имайки предвид всички неща, които се очаква да вършат съдилищата, като добра или лоша бихте оценили тяхната работа?
	<b>Доверие в ефективността на полицията</b>		<b>Доверие в ефективността на съда</b>	
C26/C49	Ефективност при справяне с насилие	Доколко успешно действа полицията в България при предотвратяване на престъпления, при които се използва насилие или заплахата от насилие?	Ефективност при издаване на присъди	Според вас колко често съдилищата допускат грешки, които позволяват виновните да бъдат освободени?
C27	Ефективност при справяне с обира	Доколко успешно действа полицията в България при залавянето на хора, извършили домашни обира?		
C28	Бързина на реакция при сигнали за насилие или обир	Ако престъпление, свързано с насилие или домашен обир, се случи наблизо до вашия дом и на полицията е съобщено за него, според вас колко бавно или бързо тя ще пристигне на място?		

Таблица 2. Субкомпоненти и елементарни признаци за доверието в съда и полицията (Продължение)

№ на променливата	Субкомпоненти на доверието в полицията	Елементарни признаци/въпроси	Субкомпоненти на доверието в съда	Елементарни признаци/въпроси
	<b>Доверие в непристрастността на полицията</b>		<b>Доверие в непристрастността на съда</b>	
C24/C51	Безпристрастност в зависимост от социалния статус	Когато жертви на престъпление съобщават за него, мислите ли, че полицията се отнася по-лошо: към богатите, към бедните, или се отнася към бедни и богати еднакво?	Безпристрастност в зависимост от социалния статус	Ако двама души – богат и беден, се явят в съда, обвинени за еднакво престъпление, което са извършили, кой е по-вероятно да бъде осъден – богатият, бедният, и двамата?
C25/C52	Безпристрастност в зависимост от расовия или етническия статус	Когато жертви на престъпление съобщават за него, мислите ли, че полицията се отнася към някои хора по-лошо заради тяхната раса или етническа група, или към всички се отнася еднакво?	Безпристрастност в зависимост от расовия или етническия статус	Ако двама души от различна раса и етническа група се явят в съда, обвинени за еднакво престъпление, което са извършили, кой е по-вероятно да бъде осъден – принадлежащият към малцинствена група, принадлежащият към мнозинството или и двамата?
C38/C59	Независимост от политически натиск	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Решенията и действията на полицията са прекомерно повлияни от натиска на политически партии и политици.	Независимост от политически натиск	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Решенията и действията на съдилищата са прекомерно повлияни от натиска на политически партии и политици.
C59			Независимост от политически натиск и имуществен статус	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Съдилищата обикновено защитават интересите на богатите и властимащите повече от интересите на обикновените хора.

**Таблица 2. Субкомпоненти и елементарни признаци за доверието в съда и полицията (Продължение)**

№ на променливата	Субкомпоненти на доверието в полицията	Елементарни признаци/въпроси	Субкомпоненти на доверието в съда	Елементарни признаци/въпроси
	<b>Доверие в процедурната справедливост на полицията</b>		<b>Доверие в процедурната справедливост на съда</b>	
C29	Зачитане на достойнството на гражданите	Като цяло колко често според вас полицията се отнася с уважение към хората в България?		
C30/C50	Справедливост и непредубеденост на вземаните решения	Колко често според вас полицията взема справедливи, непредубедени решения в случаите, с които се занимава?	Справедливост и непредубеденост на вземаните решения	Колко често според вас съдилищата вземат справедливи, непредубедени решения, основани на доказателствата, които са им дадени?
C31/C60	Зачитане на правата на гражданите	Когато се занимава с хора в България, според вас като цяло колко често полицията обяснява своите решения и действия, когато е поискано от нея да направи това?	Зачитане на правата на гражданите	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Съдилищата обикновено отдават по-голямо значение на правата на обвиняемите, отколкото на правата на жертвите.
C38/C59	Независимост от политически натиск	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Решенията и действията на полицията са прекомерно повлияни от натиска на политически партии и политици.	Независимост от политически натиск	Съгласни или несъгласни сте с твърдението: Решенията и действията на съдилищата са прекомерно повлияни от натиска на политически партии и политици.

Източник: Questionnaire for EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

### 2.2.1. Обща оценка за увереността в полицията и съда

Основните хипотези при анализа на увереността в съда и полицията могат да се очертаят на базата на проведените когнитивни интервюта и предходни изследвания. Обобщено те биха могли да се формулират по следния начин:

- Гражданите сравнително слабо познават спецификата на работата на съда и полицията, нейната структура и начина, по който тя изпълнява своите функции.

- Гражданите сравнително слабо познават законите, както и своите права.
- Мненията и оценките на гражданите се обуславят от техния контакт с медиите, техния непосредствен социален опит и оценките, които получават в контактите с непосредственото социално обкръжение (колеги, съседы, познати, приятели).
- Оценките на гражданите са изложени на разнообразни манипулативни въздействия. В този смисъл е налице сравнително висок риск тези оценки да представляват необективна оценка на реалното състояние на системите на съда и на полицията (полицейската дейност).

Проверката на тези хипотези е осъществена чрез преобразуване на съвкупността от първични елементарни индикатори и формиране на агрегирани признаци (синтетични индикатори) в две основни области:

- **Медийна експозиция.** Това е индикатор, отразяващ равнището на ползване на два основни информационни канала, които имат пряко отношение към информираността за дейността на съда и полицията – телевизия и вестници. Съществуват множество изследвания, които показват, че най-често гражданите използват внушаваните от тези две медии образи, за да интерпретират заобикалящия ги социален свят. Често те заимстват излаганите в медиите позиции и оценки и в този смисъл вестниците и телевизията имат важно значение както за формиране, така и за манипулиране на общественото мнение. Синтетичният индикатор<sup>44</sup> за медийна експозиция разделя гражданите на четири основни категории. Най-голям относителен дял (44,7 %) има групата, която сравнително рядко чете вестници, но често гледа телевизия. Втора по размер (39,4) е групата, която често чете вестници и гледа телевизия. Следват групите с умерена или ниска честота на гледане на телевизия и четене на вестници, които обхващат общо 16 % от населението на страната на възраст над 18 години.
- **Страх от престъпление.** Това е индикатор, който отразява оценката на риска гражданите да станат жертва на обир или проява на насилие/заплаха от насилие в предстоящите 12 месеца. В този му смисъл страхът от престъпление отразява качеството на средата както от гледна точка на интензивността на криминогенната обстановка, така и от гледна точка на собствената защитеност от престъпни посегателства. Рискът би бил нисък както при ефективна превантивна работа на правозащитните институции, така и при определено равнище на криминогенност на средата (обикновено то е налице при високо равнище на доверие и силни механизми на формален и неформален социален контрол). Индикаторът „страх от престъпление“ обединява два подиндикатора – страх от кражба/грабеж и страх от заплаха/нападение, като респондентите са разделени в 3 основни категории<sup>45</sup>:
  - Хора с ясно изразен страх, че могат да бъдат нападнати и ограбени. В тази категория попадат 16,4 % от възрастното население на страната.

<sup>44</sup> За групирането е използван методът на кълстерния анализ (K-means cluster).

<sup>45</sup> За групирането е използван методът на кълстерния анализ (K-means cluster).

- Хора, които не се притесняват, че могат да бъдат ограбени или нападнати – 57,6 % от възрастното население на страната.
- Хора, които се притесняват или да бъдат ограбени, или нападнати – 26,0 %.

Макар доминиращата група да са хората, които не се страхуват, че могат да станат жертви на престъпление в близките 12 месеца, делът на онези, които имат подобни притеснения, е значителен – 42,6 %.

**ФИГУРА 3. ТИПОВЕ МЕДИЙНО ПОТРЕБЛЕНИЕ (ПРОЦЕНТ ОТ НАСЕЛЕНИЕТО НА ВЪЗРАСТ НАД 18 Г.)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Тези два синтетични индикатора заедно с общите оценки за увереност в съда и полицията дават възможност да се оцени до каква степен: високата медийна експозиция води до повишен или намален страх от престъпление; медийната експозиция влияе върху оценките на гражданите за увереността в съда и полицията; страхът от престъпление е фактор, обуславящ оценките за увереност в съда и полицията. Анализът на емпиричните данни показва, че **тези три групи индикатори са относително независими:**

Първо, **равнището на медийна експозиция не влияе съществено върху оценката на гражданите за риска да станат жертви на престъпление.** Наблюдаваният коефициент на корелация показва, че е налице статистически значима ( $p < 0,05$ ), но слабо изразена зависимост ( $\Phi = 0,124$ , Cramer  $V = 0,087$ ). Очевидно е налице комбинирано действие на два фактора. От една страна, посланията на медиите не са еднопосочни, в смисъл че не действат еднотипно в посока на засилване или намаляване на страха от престъпление. От друга страна, гражданите очевидно използват медиите само като един от своите източници на информация и в този смисъл по-скоро отчитат обективните обстоятелства на криминогенната ситуация, отколкото да се идентифицират с едно или друго медийно послание. В този смисъл често срещаното твърдение, че медиите насаждат определени възприятия за състоянието на престъпността в страната, би трябвало да се приеме с голяма доза скептицизъм, най-малкото защото не може да бъде доказано.

Второ, **медийната експозиция не влияе върху общата оценка за увереността в работата на полицията.** Наблюдаваната връзка е статистически незначима ( $p < 0,17$ ). Този резултат ясно показва, че мненията на гражданите за полицията не зависят пряко от въздействието на медиите. Казано по друг начин, медийното въздействие има различни ефекти върху гражданите. Те очевидно правят своите оценки въз основа на множество фактори, като медиите са само едно от

средствата за информиране, което ползват. Хипотезата, че хора, които по-интензивно следят материали, свързани с престъпността, биха могли да имат по-различни оценки за работата на полицията, също не се потвърждава. Доколкото между групите с различна медийна експозиция се наблюдават известни различия, те не засягат най-вече групата с ниска медийна консумация, която е по-критична към работата на полицията. Фактът, че като цяло това различие не води до наличие на зависимост между медийната експозиция и оценката за работата на полицията, се дължи най-вече на това, че тази група е малка (около 3,7 % от възрастното население на страната) и в този смисъл не може да окаже влияние върху преобладаващите в обществото нагласи, изградени от групите с високо медийно потребление. В този смисъл наблюдаваното за тази група различие се оказва несъществено.

Трето, **медийната експозиция влияе относително слабо върху общата оценка за увереността в работата на съда.** За разлика от оценките за полицията оценките за увереността в работата на съда показват по-добре изразена, но все пак относително слаба зависимост от медийната експозиция. Наблюдаваният коефициент на корелация е нисък ( $\Phi = 0,202$ , Cramer  $V = 0,117$ ), но статистически значим ( $p < 0,001$ ). Зависимостта се изразява в това, че с намаляване на медийната експозиция оценките за работата на съда стават по-критични. Слабата връзка на свой ред означава, че различията не са големи. Доколкото са налице, те отразяват по-скоро фактори, които са скрити зад високата или ниската медийна експозиция – например образование, гражданска позиция, социален опит и пр.

Четвърто, **страхът от престъпление не влияе нито на общата оценка за увереност в полицията, нито на общата оценка за увереност в съда.** В това отношение между оценките за съда и полицията съществува разлика. Връзката между оценката за увереност в съда и страха от престъпление е статистически незначима ( $p < 0,196$ ), докато връзката между оценката за увереност в полицията и страха от престъпление е статистически значима ( $p < 0,05$ ), но слабо изразена ( $\Phi = 0,135$ , Cramer  $V = 0,095$ ). Статистическият анализ на тези две зависимости показва, че страхът от престъпление в представите на гражданите се обвързва (макар и слабо) главно с дейността на полицията. Слабостта на връзката се корени в това, че гражданите все още не могат да почувстват практическите ефекти от една добра работа на полицията: едва около 1 % от респондентите в изследването са оценили работата на полицията като „много добра“. В този смисъл криминогенната ситуация еволюира независимо от дейността на полицията, или, казано по друг начин, полицията все още не контролира криминогенната ситуация в степен, способна да повлияе върху чувството за сигурност или несигурност на гражданите.

В обобщение на изследваните зависимости би могъл да се направи изводът, че мненията, оценките и представите на гражданите за криминогенната обстановка в страната, от една страна, и тяхната оценка за действията на съда и полицията, от друга, могат да се разглеждат като относително независими величини. Независимо от своите прист-



растия и възможен субективизъм мнението на гражданите в страната не е особено податливо на манипулативни въздействия. Обобщените мнения по-скоро оценяват дейността на полицията и съда според техните достойнства или недостатъци, отколкото въз основа на своите страхове и различни медийни опити действителността да се интерпретира по положителен или отрицателен начин. Очевидно е, че интересите и конкретният всекидневен опит са водещи при съставянето на оценките за доверие в съда и полицията. В този смисъл може да се приеме, че това са оценки, които **адекватно отразяват** степента на обществена полезност, която според гражданите имат полицията и съдът при съществуващите в страната равнище на финансиране, организация и криминогенна обстановка. Ако говорим за конкретните стойности на оценките за увереност в съда и полицията, общото мнение на гражданите е, че финансират съд и полиция, които удовлетворяват техните очаквания в средна степен.

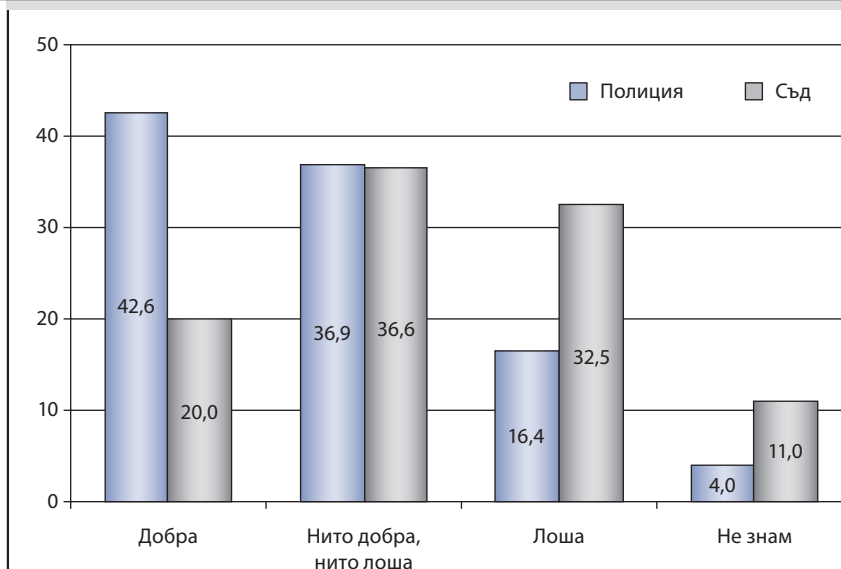
### 2.2.2. Структура на оценките за увереност в полицията и съда

В края на 2010 г. по-малко от половината български граждани (42,6 %) дават обобщена положителна оценка за работата на полицията, докато едва всеки пети (20,0 %) смята същото и за съда<sup>46</sup>. И в двата случая липсват значими разлики в оценките на мъже и жени. Трябва да се отбележи фактът, че над една трета от българските граждани дават неутрална обобщена оценка за работата на тези две институции, но впоследствие, когато те трябва да оценят тяхната ефективност,

безпристрастност и спазване на процесуалните правила/закона, този дял нараства с около 10 п.п. Това означава, че в повечето случаи почти половината от българските граждани смятат, че полицията и съдът се справят със своите задължения и отговорности „някак си“ – без да проявяват достатъчно усилия, които биха довели до положителна оценка от страна на гражданите, но пък и без да нарушават грубо или често общосподелени ценности и законови норми<sup>47</sup>.

Около една трета от младите – на възраст до 29 години, дават положителна оценка за работата на полицията, докато

Фигура 4. Оценки за работата на полицията/съда в България (в %)

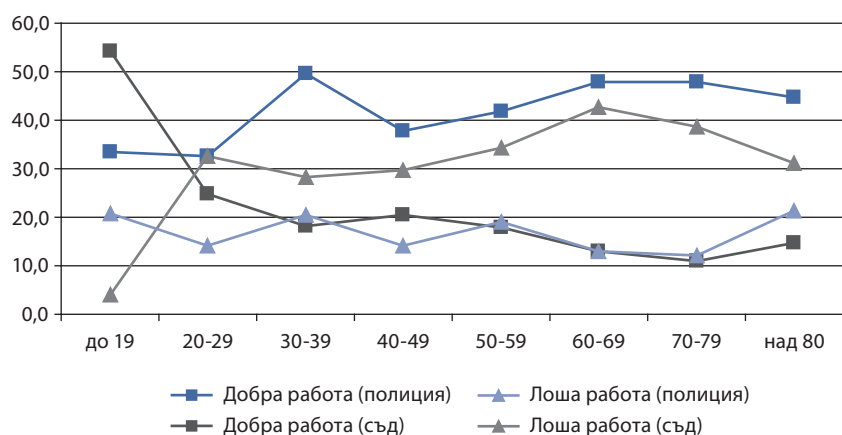


Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

<sup>46</sup> Нивата на статистическа грешка за съответните относителни дялове са дадени в Приложение 2.

<sup>47</sup> Неутралната оценка не се дължи на незнание или нежелание за изразяване на мнение сред гражданите. Независимо от това, какъв аспект от дейността на тези институции се оценява, между 10 и 20 % са онези, които нямат отговор или не желаят да го споделят.

**Фигура 5. Оценки за работата на полицията/съда в България по възрастови групи (в %)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

то сред останалите възрастови групи делят на онези, които оценяват положително нейната работа, е значително по-висок, като най-много хора на възраст над 60 години (между 44,7 % и 48,0 %) споделят мнението, че полицията се справя добре в своята дейност. По отношение на съда се забелязва точно обратната тенденция, като делят на гражданите, оценяващи положително неговата работа, намалява с нарастването на възрастта<sup>48</sup>. Това личи особено силно при най-младите – до 19 години, почти половината от които (54,2 %) споделят увереността, че съ-

дът работи добре, докато този дял спада до 12,8 % за респондентите между 60-69 години и до 10,9 % за тези в интервала 70-79 години.

#### 2.2.2.1. Доверие в полицията: ефективност, безпристрастност и справедливост

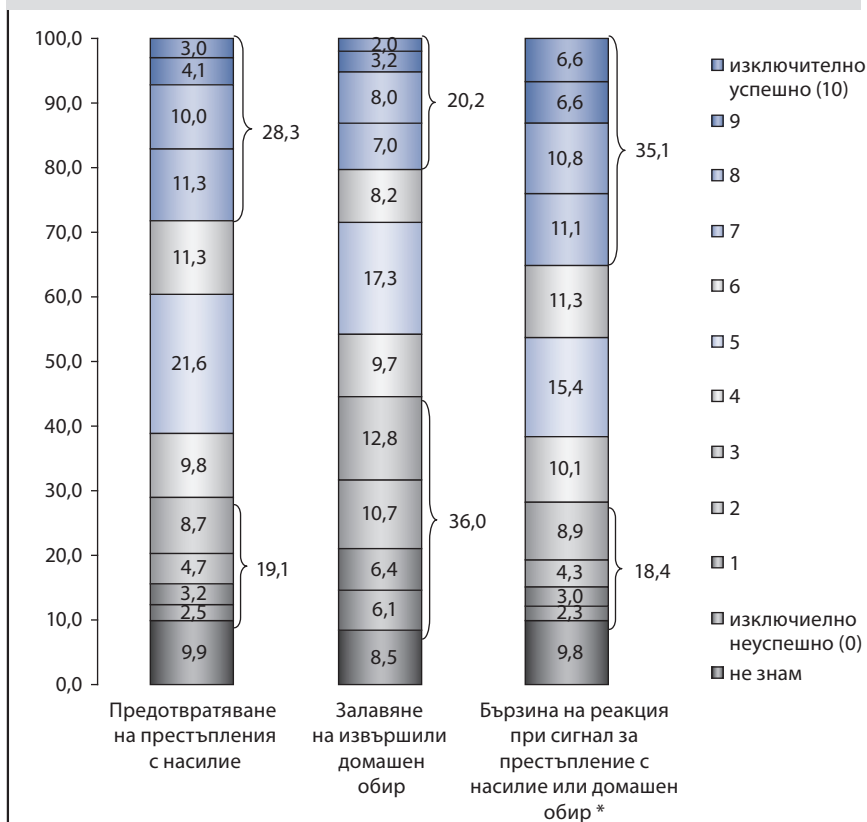
В допълнение към общата оценка за работата на полицията и съда доверието в тези две институции се разглежда като състоящо се от три субкомпонента: доверие в ефективността на полицията, доверие в прилагането на принципа на безпристрастност в нейните решения или действия независимо от социални, икономически или политически статусни характеристики на другата страна и доверие в спазването на процедурната справедливост. По отношение на първия от тези компоненти най-голям дял от хората (35,1 %) оценяват ефективността на полицията според бързината на реакция след получаване на сигнал за извършено престъпление. Значително по-малко (28,3 %) са онези, които смятат, че полицията действа ефективно при предотвратяване на престъпления, при които се използва насилие, а най-ниска е оценката им за ефективността на полицията при залавянето на нарушители, извършили леки престъпления като взломна кражба.

Доверието в безпристрастното отношение на полицията е значително по-ниско, като повече от половината от гражданите (56,9 %) смятат, че полицията се отнася по-лошо с бедните хора, а почти една трета (32,8 %) – че има отрицателно отношение към представители на друга етническа група или раса. С малки изключения тези мнения се споделят от хората независимо от тяхната възраст, пол, икономически статус или тип населено място<sup>49</sup>. Сред тях най-младите

<sup>48</sup> Единствено при последната възрастова група (над 80 години) одобрението за работата на съда е по-високо от предходната възрастова група (70-80 години).

<sup>49</sup> Населените места са разделени на следните типове: голям град, предградие/покрайнина на голям град, среден или малък град, село.

**Фигура 6. Колко успешно действа полицията (в %)**



\* Преизчислено само за свидетели на престъпление.

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

(до 19 години) и хората над 70-годишна възраст са два пъти по-малко, отколкото при останалите възрастови групи. В същото време за **половината от гражданите (49,6 %) полицията взема решения и действа предимно под натиск от страна на политици и политически партии.** Това може да се разглежда и като най-сериозен проблем пред независимостта на полицията, а оттам – и като една от ключовите причини за ниското доверие в нея, тъй като по-малко от един на всеки десет граждани (9,0 %) споделя мнението, че политическият натиск не е определящ. Изглежда логично, че сред тези, които смятат, че полицията има неравноправно отношение към бедните, най-голям (43,3 %) е дялът на хората, принадлежащи към групата с най-нисък месечен доход. Същевременно, когато се разгледат мненията на хората в рамките на отделните

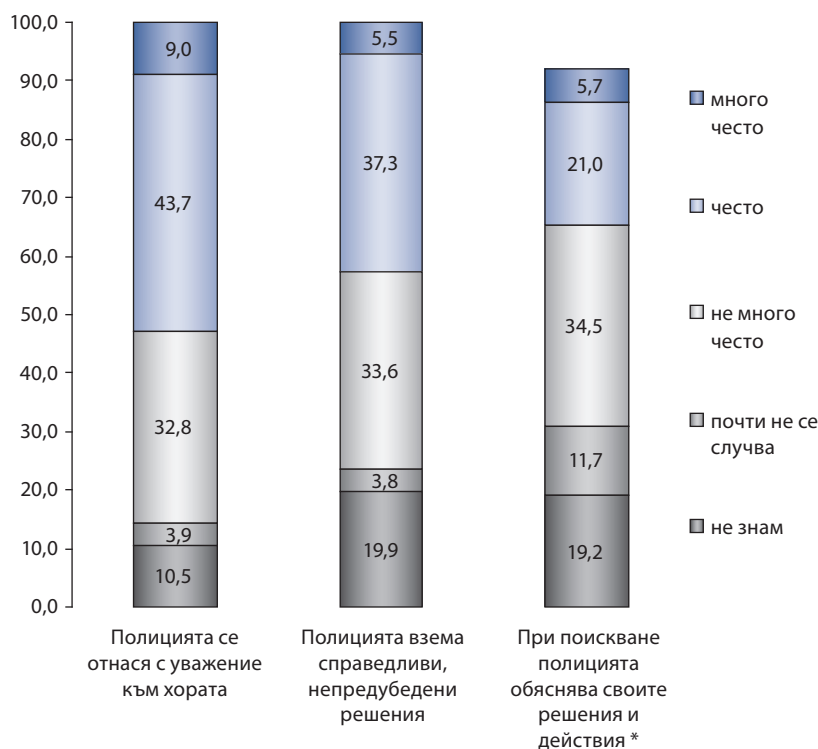
групи в зависимост от дохода, неговото нарастване не води до промяна в това мнение, а напротив – дялът на хората, които го споделят, се увеличава във всяка група с по-висок икономически статус. Липсват обаче статистически значими данни за групата на онези, които обективно могат да се причислят към „богатите“, тъй като 85,5 % от всички анкетирани посочват, че месечният доход на домакинствата им не надвишава 2080 лева<sup>50</sup>.

Доверието в процедурната справедливост от страна на полицията е сравнително високо. Повече от половината от населението вярва, че спазвайки писаните правила, полицията се отнася с еднакъв респект към хората при контактите си с тях, а за 42,8 % това води до вземане на справедливи и непредубедени решения от страна на полицейските служители. Една от проблемните области, която намалява доверието в процедурната справедливост на полицията, е нежеланието за аргументиране на нейните решения и действия, дори когато това се изисква от гражданите. В същото време тази характеристика в отношението на полицията вероятно е резултат и на факта, че макар и малка част от населението (8,0 %) смята, че никой не би питал по-

<sup>50</sup> През 2010 г. месечният доход на домакинство в страната средно на месец по данни на Националния статистически институт е бил 785,6 лв. (НСИ, 2011).

лицаите за основанията, които стоят зад техните решения или действия. За половината от гражданите (49,6 %) политическата намеса в решенията и дейността на институцията и на отделните ѝ служители е друга проблемна област, която намалява значително възможността за спазване на предвидените по закон процедури и правила.

ФИГУРА 7. ПРОЦЕДУРНА СПРАВЕДЛИВОСТ НА ПОЛИЦИЯТА (в %)



\* Сборът е по-малко от 100 % поради наличието на отговор извън дефинираната скала.

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Отново с малки изключения доверието в процедурната справедливост не се влияе от социодемографските характеристики на населението. Едно от изключенията са живеещите в предградията или крайните квартали на големите градове – според повече от половината от тях полицията често не взема справедливи и непредубедени решения, докато едва една четвърт от тях дават положителна оценка в това отношение, което е с около 10 п.п. по-малко от средните стойности за останалите видове населени места. Друго изключение са най-младите (до 19 години) и най-възрастните (над 80 години), като 45,8 % от първите, или с над 10 п.п. повече от нивото за населението като цяло, смятат, че много често полицията не се придържа към правилата, докато едва 12,8 % от вторите, или повече от два пъти под нивото на населението като цяло, споделят същото мнение.

Тези цифри потвърждават направените вече заключения по отношение на другите субкомпоненти на общественото доверие и показват, че в много случаи най-младите са и най-критично настроени, докато най-възрастните са най-безкритични.

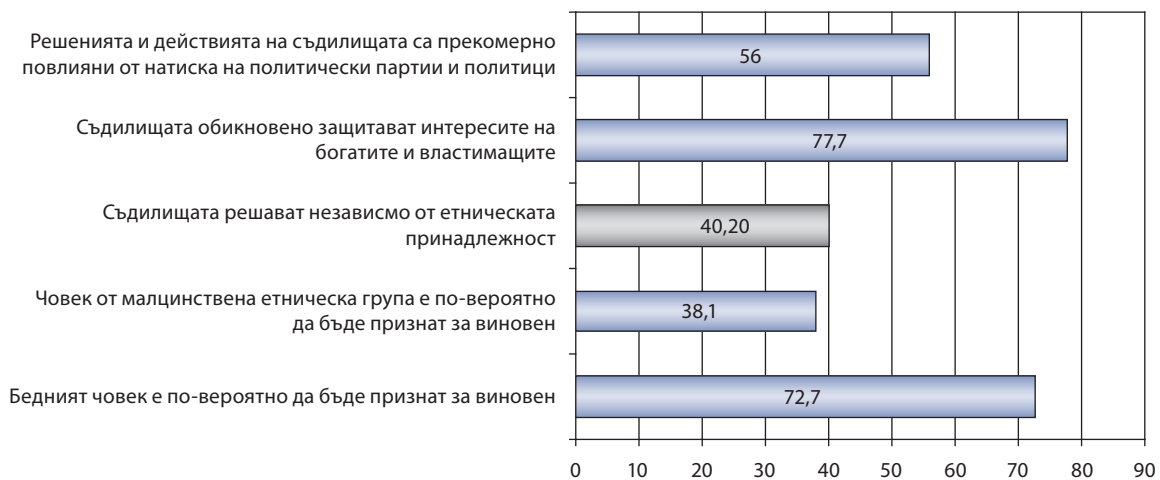
#### 2.2.2.2. Доверие в съда: ефективност, безпристрастност и справедливост

Доверието в ефективността на съда е относително по-ниско, отколкото по отношение на полицията. Почти половината от гражданите (45,3 %) смятат, че в повечето случаи съдилищата допускат грешки, които позволяват виновните да бъдат оправдани, без да получат полагащото им се наказание. Едва 14,2 % са на мнение, че в много редки случаи българските съдилища не допускат виновните да останат ненаказани поради пропуски и грешки в работата на съда. Мнозинството (над 60 %) от тези, които дават положителна оценка

на работата на съда, живеят в села и малки градове, като около две трети от тях живеят в домакинства със среден месечен доход по-малко от 800 лв. В същото време сред тях липсват съществени разлики по възраст и пол, което показва, че общественото мнение за ефективността на съда в тези населени места е относително хомогенно за разлика от столицата и големите градове. Там, въпреки че липсват ясно очертани тенденции, мнението на хората се разделя на множество групи, които имат различни социодемографски характеристики, като вероятно това се дължи на значително по-високата степен на социална хетерогенност на тези общности.

Още по-отрицателно е общественото мнение по отношение на прилагането на принципа на безпристрастност в работата на съда. Над две трети (77,7 %) от гражданите смятат, че съдът защитава богатите и властимащите, като ощетява несправедливо чрез своите решения бедните. За повече от половината от гражданите (56,0 %) политическото влияние или директният натиск от страна на политици и партии също е фактор за дискриминационно отношение от страна на съда. Що се отнася до етническата принадлежност на обвиняемите, общественото мнение по отношение на безпристрастието на съда е разделено на две равни групи. Според едните съдът не се влияе от етническата принадлежност, според другите – представителите на малцинствени етнически групи биват умишлено ощетявани. Във всички тези оценки най-критични са най-младите (до 19 г.), докато сред представителите на другите възрастови групи не се наблюдава формирането на единна позиция. Тези нагласи сред по-голямата част от населението кореспондират с липсата на ясна позиция по отношение на спазването на процедурната справедливост от страна на съда, като повечето граждани се затрудняват да определят колко често съдът взема справедливи и честни решения, основани на доказателства.

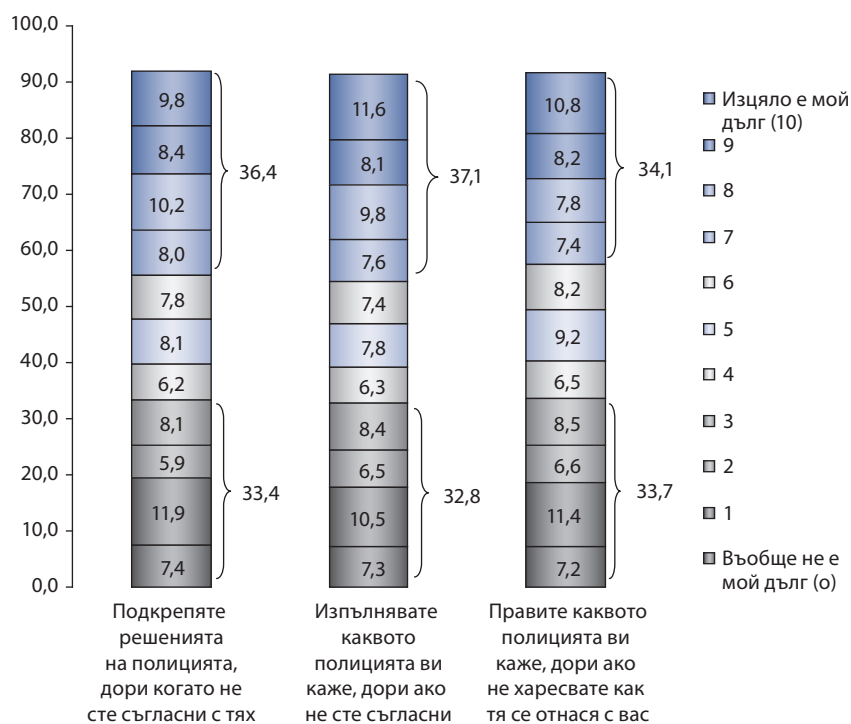
**ФИГУРА 8. СПРАВЕДЛИВОСТ НА СЪДА (В %)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

### 2.2.2.3. Легитимност на полицията

**ФИГУРА 9. В КАКВА СТЕПЕН Е ВАШ ДЪЛГ ДА СЕ ПОДЧИНЯВАТЕ НА ПОЛИЦИЯТА? (В %)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Доверието в готовността на полицията да се отнася непредубедено, с уважение и в диалог с гражданите, спазвайки утвърдените правила като израз на общосподелени ценности и законови норми, е свързано и с вярата на гражданите в легитимността на полицията, която се разглежда от гледна точка на: а) задължението на гражданите да се подчиняват на полицията; б) нагласата, че тя като институция и нейните служители като личности споделят утвърдените в обществото морални ценности<sup>51</sup>; и в) оценката за легалност на дейността на полицията, измерена чрез оценката за равнищата на корупция в институцията. Формираните нагласи за подчинение на полицията сред населението са изключително устойчиви, включително по отношение на разнородните компоненти,

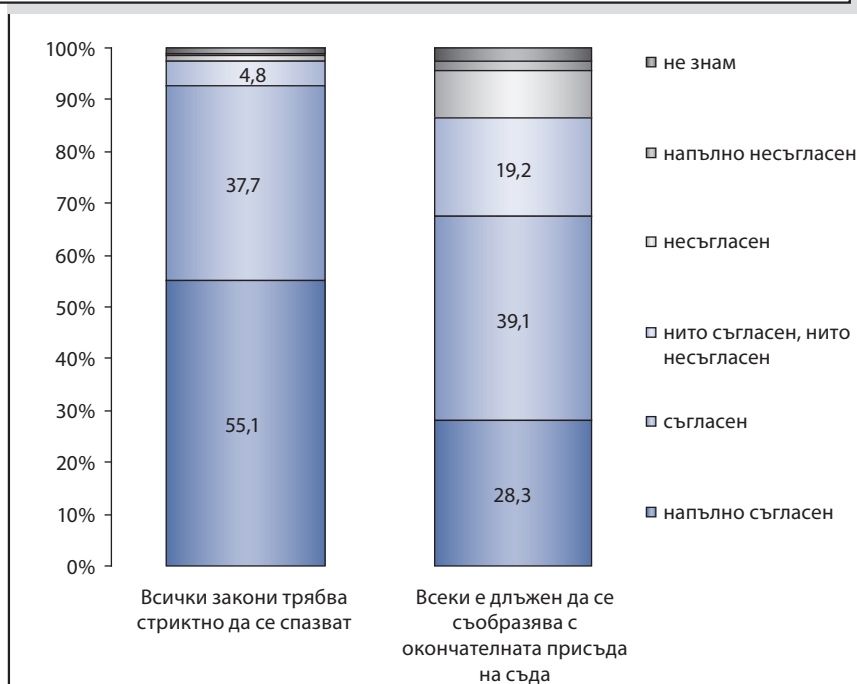
които ги изграждат. В резултат пълнолетното население условно може да се раздели на три групи – малко повече от една трета от него (за отделните компоненти – между 34 и 37 %) споделят мнението, че е техен дълг да се подчиняват на полицията, да подкрепят нейните решения и действия, дори ако не разбират причините за тях и независимо от собственото им мнение. За другите две трети от населението обаче, легитимността на полицията в този аспект е недостатъчна и те или изразяват неутрално мнение, или по-скоро не смятат за свое задължение да ѝ се подчиняват. Въпреки това почти половината от пълнолетните българи (46,7 %) споделят нагласата, че полицията следва същите морални и етични норми, валидни за обществото и за тях самите.

### 2.2.2.4. Легитимност на съда

Въпреки ниското доверие в ефективността и справедливостта на съдебната институция почти всички граждани (92,8 %) са твърдо убедени, че всички закони трябва да се спазват, като сред тях има и немалка група, според която това трябва да става дори когато из-

<sup>51</sup> Тази нагласа се изразява с понятието морално споделяне (moral alignment), което е ключово за разбирането на концепцията за легитимната власт.



**Фигура 10. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ДА СЕ СПАЗВАТ ЗАКОНИТЕ (в %)**

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

глежда, че правилното действие противоречи на техните норми. Това привидно противоречие намира решение в мнението на две трети от населението (73,2 %), че съдът трябва да издава по-сурова присъди за закононарушителите. С други думи, по-голямата част от българското население признава легитимността на законите, но не и легитимността на институцията, която трябва да ги прилага. Липсата на съществени разлики в мненията на хората според техните социодемографски характеристики показва, че моралните норми, които са в основата на законите, се приемат като жизненоважни за съществуването на социалния ред и оттам за личната и обществената сигурност. От тази гледна точка повишаването на възприема-

ната легитимност на съда би могло да се осъществи чрез постоянствашото прилагане на тези морални норми в неговата дейност – както в индивидуален план, така и на равнище институция.

#### 2.2.2.5. Легалност и корупция в полиция и съд

Ниските равнища на призната легитимност на полицията и съда до голяма степен се определят от силно отрицателната оценка на легалността на нейните действия като резултат от мненията на гражданите за равнището на корупция в тази институция<sup>52</sup>. Делът на гражданите, които смятат, че полицейските служители и съдиите никога не вземат подкупи, е в рамките на статистическата грешка, а онези, според които честотата на корупционните действия е много ниска в тези институции, са съответно: за полицията по-малко от една десета (9,4 %) и за съда – само една двадесета (5,0 %) от гражданите. Всички останали<sup>53</sup> смятат, че макар и с различна честота, полицията и съдът вземат подкупи, като за повечето от тях това става в повече от половината случаи. Оформили са се дори малки, но значими от статистическа гледна точка групи в обществото, според които това се случва винаги или почти винаги. Въпреки съществуващите неголеми различия в общественото мнение спрямо полицията и съда група-

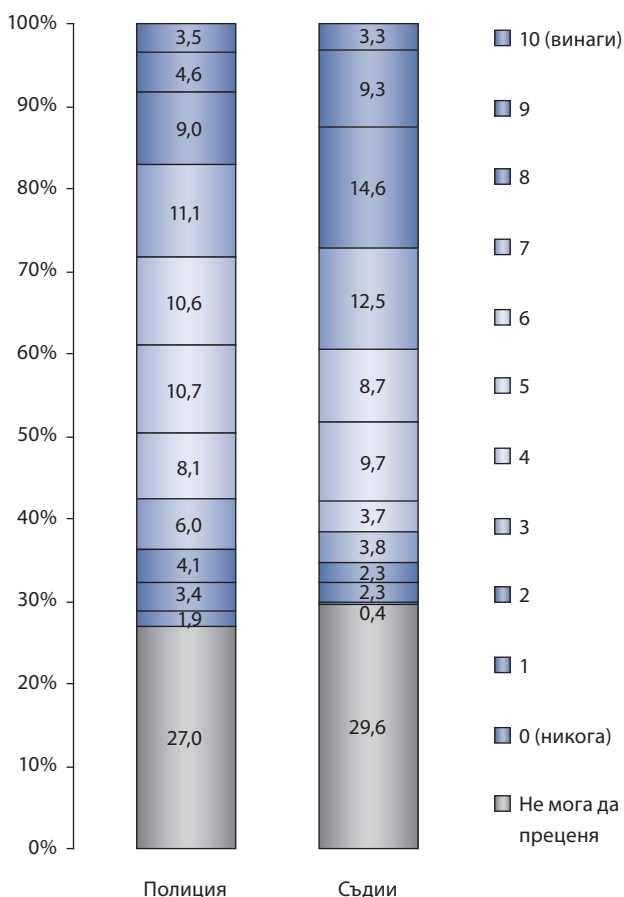
<sup>52</sup> Обществените мнения и нагласи за легалността в действията на полиция и съд ще бъдат разглеждани в сравнителен план, тъй като ключов фактор за тяхното обяснение и в двата случая е оценката на равнищата на корупция в тези две институции.

<sup>53</sup> С изключение на онези, които заявяват, че не могат да преценят (съответно 27,0 % – за полиция, и 29,6 % от населението – за съда).

та на тези, които дават най-отрицателни оценки, има изключително сходни характеристики. Сред тях преобладават:

- хората с ниски доходи – като и в двата случая над 60 % от тях са с доход до 900 лв. средно на месец за едно домакинство, въпреки че по отношение на съда тази граница се вдига до домакинствата с доход 1000 – 1160 лв., което представлява средният доход за всички български домакинства;
- хората в трудоспособна възраст – над 60 % от тях са между 20 и 59 г., а най-критичните са равномерно разпределени в отделните възрастови групи, но отново по отношение на съда горната граница включва и следващата възрастова група – до 69 г.;
- няма зависимости според типа населено място и пол, като разпределенията по тези два признака следват разпределенията на населението като цяло.

ФИГУРА 11. КОЛКО ЧЕСТО ПОЛИЦИЯТА/СЪДИИТЕ ВЗЕМАТ ПОДКУПИ (В %)



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Както беше показано, тези резултати са част от устойчива и дългосрочна тенденция в общественото мнение за висок ръст на корупцията в съдебната система и полицията – най-малко от 1998 г. насам, която се регистрира от всички национални и международни изследвания и която нарежда България на едно от първите места в Европа.

Донякъде положителен знак е обаче наличието на значителен дял от населението, което не разполага с достатъчно информация, за да оцени равнището на корупция в полицията и съда. Тази група съвместно с онези, които оценяват това ниво като ниско, могат да бъдат непосредствена целева група за **нов тип политика, чиято цел да бъде увеличаване на общественото доверие в системата на наказателното правосъдие.** Групата на „не-знаещите“ притежава консистентни социодемографски характеристики, които я правят лесно идентифицируема. По-

голямата част от тях – над 60 %, живеят в селата и малките градове, сред тях преобладават (72,1 %) хората с много ниски доходи – до 800 лв. средно на месец за едно домакинство, почти равномерно

разпределени по възраст (с изключение на най-младите – до 19 г., които не са представени сред тях), но с голям превес на жените (над 68 %) в тази група.

### 2.2.3. Адекватност на концепциите за доверие в полицията и съда

#### 2.2.3.1. Адекватност на концепцията за доверие в полицията

Както вече беше посочено, разработената система от индикатори се основава на разгърната теоретично дефинирана концепция за доверие в съда и полицията. Тя включва три основни измерения: ефективност, безпристрастност и процедурна справедливост. Всяко от тези измерения е декомпозирано на съответни елементарни индикатори, които отразяват неговите специфични особености (Таблица 2). Макар всеки от тези индикатори да има свое самостоятелно значение, генерирането на обобщаващи признаци за всяко измерение има важно значение за вземане на политически решения при прилагане на концепцията за управление, основано на доверието. В този аспект пред анализа на получените данни стоят няколко основни въпроса:

- Да се оцени до каква степен методически и методологически коректно е измерването на концепцията за доверието като цяло и въз основа на включените във всяко измерение индикатори.
- Да оцени степента на близост между общата оценка за увереност в полицията и съда и агрегираните показатели на трикомпонентната оценка за доверие в съда и полицията.
- Да очертае основните резултати, получени за всеки индикатор на прилаганата концепция за измерване на доверието в съда и полицията.

Избраният за анализ подход включва следните стъпки:

1. **Проверка за вътрешната консистентност (адекватност) на всяко измерение на доверието в съда и полицията.** Това на практика означава да се приеме, че индикаторите на всяко измерение се приемат като елементарни измерители на едно общо качество (ефективност, безпристрастност или процедурна справедливост), като статистически се проверява дали подобна хипотеза може да бъде потвърдена. Избраният метод на проверка е факторният анализ<sup>54</sup>. Той показва каква би била силата на връзката на всеки признак със статистически конструирания „общ фактор“<sup>55</sup>, като последният отразява всяко от трите измерения на доверието. Резултатите от последната фаза на този анализ са представени в Таблица 3 и показват, че **индикаторите, с които се измерват и трите концепции за доверие в съда и полицията, са достатъчно адекватни, за да се приеме, че измерват едно общо качест-**

<sup>54</sup> Използва се методът за екстракция на факторите Анализ на главните компоненти (Extraction Method: Principal Component Analysis).

<sup>55</sup> Приведената в таблицата стойност (факторни тегла на компонентите) показва степента на близост (корелацията) между всеки индикатор и извлечения „общ фактор“ (мин. = 0,0, макс. = 1,0).

во<sup>56</sup>. Практически това означава, че елементарните индикатори на всеки подкомпонент могат да се обединят в три обобщаващи признака – ефективност, безпристрастност и процедурна справедливост, без съществена загуба на информация.

ТАБЛИЦА 3. ФАКТОРЕН МОДЕЛ НА ДОВЕРИЕТО В ПОЛИЦИЯТА

	Факторни тегла на компонентите (елементарните признаци)		
	ефективност	безпристрастност	процедурна справедливост
<b>Ефективност</b>			
C26 Ефективност при предотвратяване на престъпления, свързани с насилие	0,874	-	-
C27 Ефективност при справяне с обири	0,875	-	-
C28 Бързина на реакция при сигнали за насилие или обир	0,815	-	-
<b>Безпристрастност</b>			
C24 Безпристрастност в зависимост от социалния статус	-	0,868	-
C25 Безпристрастност в зависимост от расовия или етническия статус	-	0,868	-
C38 Независимост от политически натиск	-	Не се включва в модела <sup>57</sup>	-
<b>Процедурна справедливост</b>			
C29 Зачитане на правата и достойнството на гражданите	-	-	0,810
C30 Справедливост на вземаните решения	-	-	0,786
C31 Спазване на процедурите	-	-	0,781
C38 Независимост от политически натиск	-	-	Не се включва в модела <sup>58</sup>
<b>Относителен дял на обяснената от модела вариация</b>	<b>73,2 %</b>	<b>75,3 %</b>	<b>60,5 %</b>

Източник: Собствени пресмятания на основата на данни от EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

<sup>56</sup> Тестовите за различни комбинации от фактори доведе до изключване на променлива C38 (степен на зависимост на полицията от натиск на политически партии и политици) от анализа, тъй като нейното включване не подобрява, а влошава обяснителната стойност на модела.

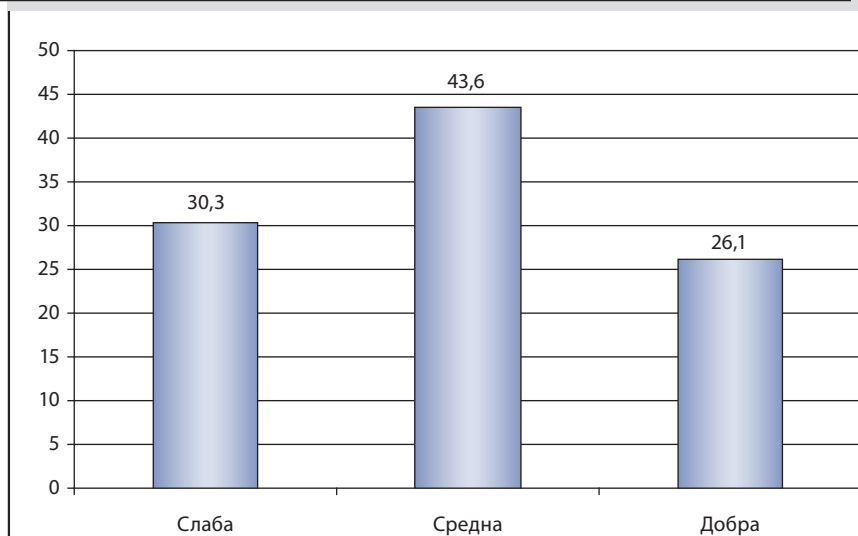
<sup>57</sup> Включването на променливата C38 във факторния модел, отразяващ безпристрастността на полицията, намалява обяснителната стойност на модела: обяснената от модела вариация намалява от 75,3 % на 58,7 %. Поради това бе взето решение тази променлива да се изключи от модела за безпристрастността на полицията.

<sup>58</sup> Включването на променлива C38 във факторния модел, отразяващ процедурната справедливост на полицията, намалява обяснителната стойност на модела: обясняваната от модела вариация намалява от 60,5 % на 58,7 %. Поради това бе взето решение тази променлива да се изключи от модела за безпристрастността на полицията.

**2. Образуване на обобщаващи признаци.** За целта бе използван методът на клъстерния анализ (K-means Cluster Analysis). Той дава възможност респондентите да се обединят в няколко категории въз основа на няколко елементарни признака, като по този начин се изгради обобщената представа за оценките по трите основни измерения на доверието в полицията. Данните от групирането показват няколко съществени особености:

Първо, гражданите на страната сравнително ясно разпознават и оценяват признаците за ефективност на полицията. **Обобщаващата оценка за признаците, отразяващи ефективността на полицията, е неблагоприятна.** Като цяло практически липсват много добри оценки. Обобщаващата оценка е тясно свързана с общата оценка за работата на полицията. Връзката е силна и статистически значима ( $\Phi = 0,541$ ,  $Cramer V = 0,383$ ,  $p < 0,001$ ). При оценките за ефективността на полицията се наблюдават сравнително малко граждани, които не могат да определят своето мнение.

**Фигура 12. Обобщаваща оценка за ефективността на полицията (%)**



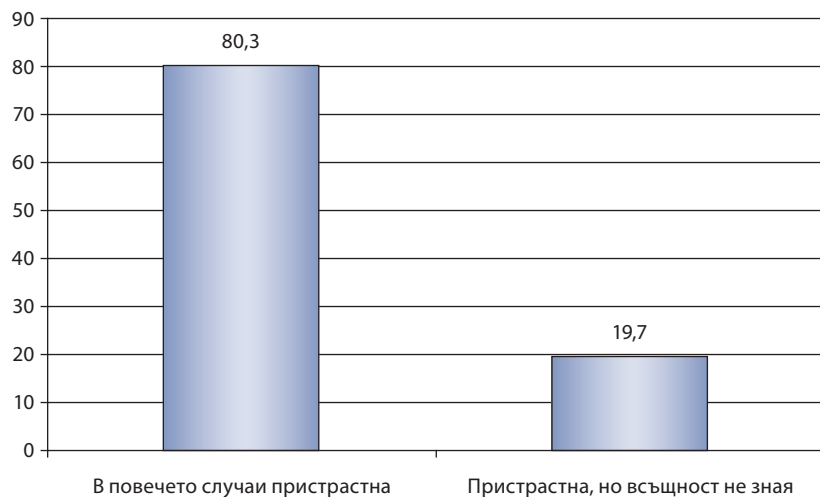
Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Второ, концепцията за безпристрастност на полицията се оценява сравнително трудно. Основните две категории на обобщената оценка за безпристрастността всъщност са формирани въз основа на определеността или неопределеността на мненията на респондентите. В по-голямата група (80,3 %) повечето респонденти са убедени, че полицията се отнася по-лошо с по-бедните хора, докато в зависимост от расата или етническата група мненията са разделени наполовина между тези, които смятат, че са налице определени предубеждения, и тези, които смятат, че полицията е неутрална по отношение на расовия или

етническият статус на гражданите. Във втората група попадат граждани, които като цяло трудно определят своите оценки по този показател или дават критични оценки по отношение на безпристрастността. Подобно на ефективността, оценката за безпристрастността може да се определи като неблагоприятна. От гледна точка на връзката на тази оценка с общата оценка за работата на полицията картината е значително по-различна в сравнение с оценките за ефективността: статистическият анализ показва липса на статистически значима връзка. Практически това означава, че гражданите не вземат предвид безпристрастността на полицията при общата си оценка за нейната работа. Основен фактор в това отношение е липсата на достатъчно правна и демократична култура, позволяващи да се изградят ясно

мнение и оценка. В този аспект водещи при оценката стават предразсъдъците и пристрастията, а не гражданските права.

**Фигура 13. Обобщаваща оценка за безпристрастността на полицията (%)**

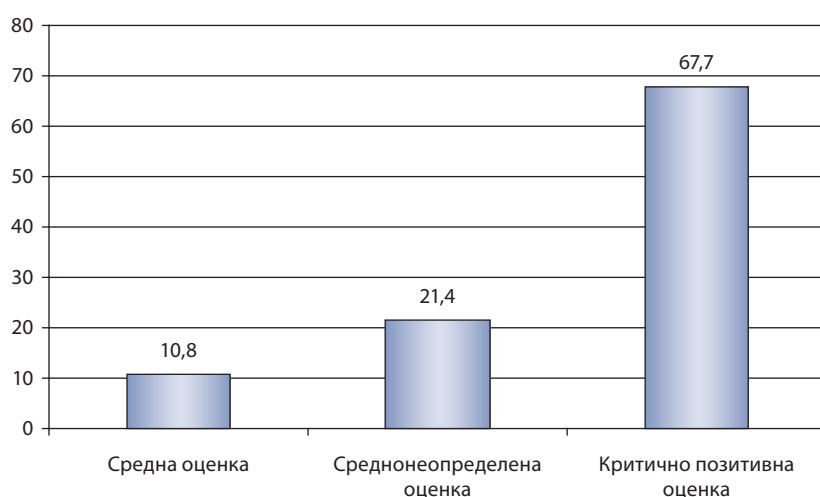


Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Трето, оценките за процедурната справедливост на полицията са подобни на оценките за безпристрастността в това, че относителният дял на гражданите, които не могат да определят своето мнение, е доста висок. Това влияе и на начина на структуриране на обобщаващата оценка за процедурната справедливост. Като цяло оценката по този признак може да се определи като средна (умерено положителна). Връзката на процедурната справедливост и общата оценка за работата на полицията е слабо изразена и статистически значима ( $\Phi = 0,139$ ,  $\text{Cramer } V = 0,099$ ,  $p < 0,05$ ). Това отново означава, че процедурната справедливост не е

значим фактор при определяне на общата оценка за работата на полицията.

**Фигура 14. Обобщаваща оценка за процедурната справедливост на полицията (%)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Четвърто, както показва статистическият анализ<sup>59</sup>, връзката на изведените обобщаващи оценки с общата оценка за работата на полицията има два компонента: от една страна, това са оценките за ефективността на полицията, а от друга, оценките за безпристрастността и процедурната справедливост. Докато първият фактор е тясно свързан с общата оценка за работата на полицията, вторите два фактора практически не са свързани. Обобщаващо в оценката на безпристрастността и процедурната справедливост е скептичното незнание. Обобщаващото в оценката на ефективността

<sup>59</sup> Със средствата на факторния анализ (Анализ на главните компоненти) бе оценена степента на сходство между трите обобщаващи оценки за доверие в полицията.

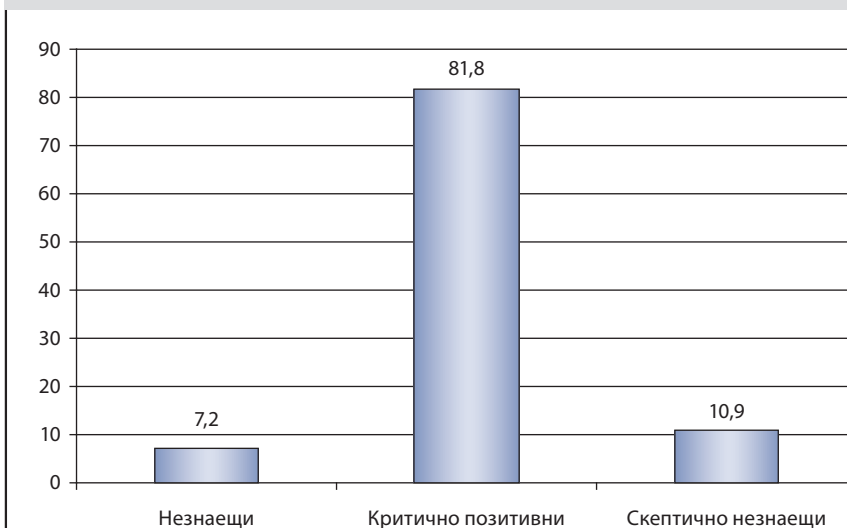


на полицията е бързината и пълноценността на нейната реакция на сигналите за престъпления и нарушаване на закона. Оказва се, че начинът, по който полицията работи (безпристрастност и спазване на определените от закона правила), не е определящ за общата оценка на гражданите. Ефективността очевидно е по-видимият и по-лесният за оценяване признак. Що се отнася до втората група признаци, там оценките очевидно са по-сложни и познанията на гражданите – доста скромни. Важно е да се отбележи и значението на факта, че макар да са критични, оценките за безпристрастността и процедурната справедливост не определят (в смисъл, че не са свързани) оценката за работата на полицията: вероятното обяснение за това е, че гражданите нямат ясно изградена представа как полицията трябва да спазва правата на гражданите и законовите процедури в своята работа. Липсата на „идеален модел“ съответно прави оценката трудна и/или силно податлива на пристрастия. Всъщност „идеален модел“ е налице, но той обхваща ограничен кръг показатели за оценка, свързани с елементите на ефективността на полицията<sup>60</sup>.

### 2.2.3.2. Адекватност на концепцията за доверие в съда

Прилагането на същата схема на анализ по отношение на признаците за ефективност, безпристрастност и процедурна справедливост на съда доведе до следните по-важни резултати:

**Фигура 15. Обобщаваща оценка за безпристрастността на съда (%)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Първо, факторният модел за елементарните признаци, изграждащи концепцията за доверие в съда, представен в Таблица 4, показва, че елементите на всяка субконцепция са добре представени чрез съответните признаци. В рамките на всяка субконцепция факторните тегла показват, че може да се приеме, че отделните признаци измерват едно общо качество и следователно могат да се агрегират за получаване на обобщаващи оценки.

Второ, обобщаващата оценка за безпристрастността на съда е неблагоприятна. Тя се състои от 3 основни групи. В групата „Незнаещи“ попадат

хората, сред които преобладава мнението, че не могат да оценят безпристрастността на съда. В групата „Критично позитивни“ попадат

<sup>60</sup> От такава гледна точка е съвсем обяснимо, че високата честота на съобщенията за полицейски акции и арести през последните 1-2 години всъщност водят до подобряване на имиджа на полицията. Процедурните подробности, свързани с тези акции, се оказват според пилотното изследване не толкова съществени детайли.

ТАБЛИЦА 4. ФАКТОРЕН МОДЕЛ НА ДОВЕРИЕТО В СЪДА

	Факторни тегла на компонентите (елементарните признаци)		
	ефективност	безпристрастност	процедурна справедливост
<b>Ефективност</b>			
C49 Ефективност при справяне с обиди	Не подлежи на факторен анализ (само един признак)		
<b>Безпристрастност</b>			
C51 Безпристрастност в зависимост от социалния статус	-	0,833	-
C52 Безпристрастност в зависимост от расовия или етническия статус	-	0,833	-
<b>Процедурна справедливост</b>			
C50 Справедливост и непредубеденост на вземаните решения	-	-	0,690
C60 Зачитане на правата и достойнството на гражданите	-	-	0,815
C59 Независимост от политически натиск	-		0,795
<b>Относителен дял на обяснената от модела вариация</b>	-	<b>69,5 %</b>	<b>59,1 %</b>

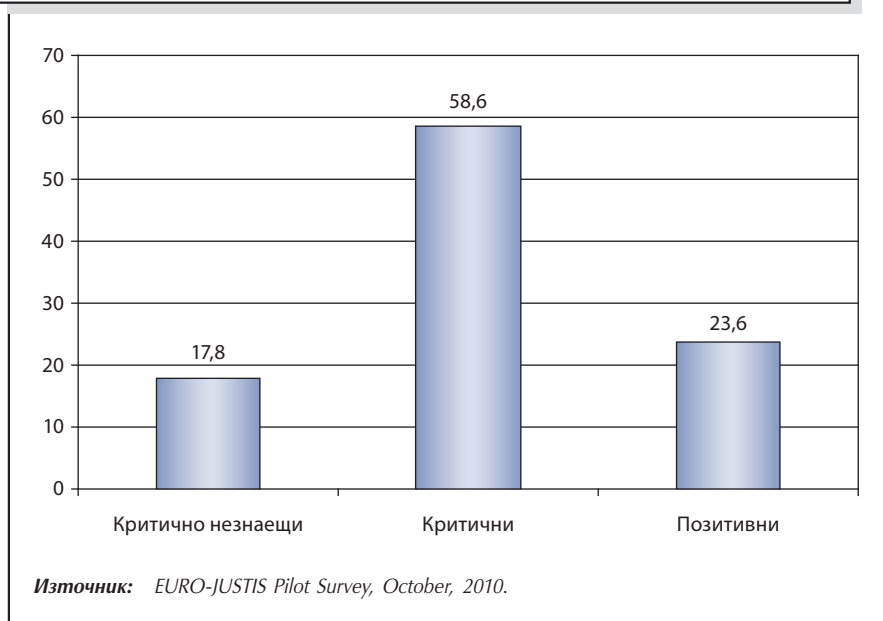
*Източник:* Собствени пресмятания на основата на данни от EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

хора, които смятат, че съдът е силно зависим от социалния статус на респондентите и едновременно с това са разделени приблизително наполовина по отношение зависимостта на съда от етническия/расовия статус (44,5 % смятат, че съдът е зависим, а 47,5 % го оценяват като независим). В групата „Скептично незнаещи“ доминират представата, че съдът е зависим от социалния статус (81,8 %), и затруднената преценка за зависимостта на съда от етническия/расовия статус.

Трето, обобщаващата оценка за процедурната справедливост на съда е неблагоприятна. В две от оформените чрез клъстерен анализ групи важно значение имат хората, които не са в състояние да изградят своята оценка. Това е така най-вече за групата на „скептично незнаещите“, които не могат да дадат оценка за справедливостта и непредубедеността на вземаните от съда решения и са критични по отношение на зависимостта на съда от политически въздействия и за това, дали съдът повече защитава правата на обвиняемите и по-

малко на жертвите. В групата „Критични“ преобладават неблагоприятните оценки по всички показатели, докато в групата „Позитивни“ оценките за всички показатели са предимно в положителната част на скалите за оценка.

**Фигура 16. Обобщаваща оценка за процедурната справедливост на съда (%)**



Четвърто, като цяло обобщаващите оценки за доверието в съда са добре обвързани с общата оценка за увереност в съда. Най-силна е връзката на общата оценка с обобщаващата оценка за ефективност на съда: връзката е статистически значима и силно изразена ( $\Phi = 0,701$ ,  $Cramer V = 0,313$ ,  $p < 0,01$ ). Малко по-слабо изразени, но статистически значими са връзките между общата оценка за увереност в съда и обобщаващите оценки за процедурна справедливост ( $\Phi = 0,534$ ,  $Cramer V = 0,378$ ,  $p < 0,01$ ) и безпристрастност ( $\Phi = 0,359$ ,  $Cramer V = 0,254$ ,  $p < 0,01$ ). Проверката за факторната

зависимост между трите обобщаващи оценки показва, че те могат да се сведат до два основни компонента. Първият обхваща обобщаващите оценки за ефективност и процедурна справедливост, а вторият – обобщаващата оценка за безпристрастност. Както може да се види от предходното изложение, това означава, че факторът незнание и/или невъзможност да се оценява спецификата на работата на съда се оказва решаващ за общото отношение към него. В сравнение с полицията обаче, определеността е значително по-голяма. Макар ефективността на съда да преобладава като основен фактор за увереността в съда, другите две измерения на доверието също имат своя принос. В този смисъл оценката за работата на съда е много по-балансирана (в смисъл, че отчита всички измерения на доверието) в сравнение с оценката за доверието в полицията.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В България не съществува добре установена традиция на планиране и осъществяване на политики, основани на доказателства, и политики, основани на доверие между гражданите и съответните институции. Изключение правят случаите, когато се ползват данни, произведени единствено в процесите на отчетност на институциите на законодателната и изпълнителната власт и характеризиращи се с естествената склонност на всяка институция да се представи в положителна светлина. На този проблем започва да се обръща внимание едва с напредването на предприєдинителния процес и най-вече след приемането на страната за пълноправен член на Европейския съюз. През последното десетилетие, главно под натиска на два фактора, се очертава постепенно отстъпление от практиката вътрешно-ведомствени данни да служат като единствен източник за оценка на успешността и ефективността на институциите. От една страна, това са нарастващата роля и усилията на формалните и неформалните организации на гражданското общество да участват като коректив в процесите на вземане на политически решения. Много често те използват за аргумент на своите позиции независим анализ на външни за институциите данни, както и оценки на общественото мнение по съответните проблеми. От друга страна, важен фактор на промяната са изискванията на ЕС за прилагане на унифицирани методи за оценка на влиянието на публичните политики. В отговор на тези изисквания започна разработването и прилагането на нови процедури за събиране и анализ на данни както от самите институции, така и от тяхната обкръжаваща среда. Въпреки комбинираното въздействие на тези фактори в страната все още няма трайно установена практика за създаване на публични политики, основани на доказателства и на доверие между гражданите и съответните институции.

Редица научни и политически анализи както в чужбина, така и у нас доказват, че съществува пряка връзка между доверие и качество на живот. По отношение на държавното управление 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 за противодействието на престъпността, които са определящи за сигурността на гражданите и оказват съществено въздействие върху качеството на живот. Полицията, съдът и прокуратурата се нуждаят от обществена подкрепа и институционална легитимност, за да функционират ефективно и в съответствие със социалните и моралните норми. **Въпреки многобройните международни и национални инициативи за наблюдение и оценка на тези реформи в България все още не се използват индикатори, които измерват доверието в институциите при изготвянето и осъществяването на политики в областта на правосъдието.** Донякъде като резултат от този дефицит липсва и целенасочена национална стратегия по примера на Великобритания,

Италия или САЩ, която да цели изграждане и поддържане на високи степени на доверие в системата на наказателното правосъдие. В опит да се запълни тази липса, институциите в системата, вместо да търсят работещо взаимодействие помежду си, често се опитват да компенсират традиционно ниските нива на доверие сред гражданите чрез публично преекспониране на отделни – и в много случаи временни, успехи от досъдебната фаза на наказателното производство, както и чрез прехвърляне на вината за неуспехите върху други части на същата система или върху други сфери на обществото като например законодателната дейност.

Отношението на политиците към оценките на общественото доверие в системата на наказателното правосъдие варира според равнището на развитие на демократичното управление и пазарната икономика на съответните държави, специфичното историческо наследство и националната култура. Например в страни с по-високо равнище на развитие и по-широко разпространени егалитарни нагласи статусът на оценките на общественото доверие е по-висок – те се приемат като измерител на обществения интерес и респективно служат за разработване на политики и инициативи. Обратно, в по-слабо развити страни, с по-скромни демократични традиции експертната общност е склонна да омаловажава оценките за доверието и по-скоро да насочва към използване на експертни анализи и дизайн на политики, основани на данни, произвеждани от самите институции.

Използването за пръв път на тази система от индикатори в България позволява да се направят няколко основни заключения:

- Разработена въз основа на теориите за процедурната справедливост, тази система от индикатори се прилага успешно в страни като САЩ и Великобритания. За пръв път тя се прилага и в страни с различни традиции и институционална структура на правосъдната система, каквато е България. Анализът показва, че индикаторите за измерване на ефективността, безпристрастността и процедурната справедливост като субкомпоненти на общественото доверие в полицията и съда от научна гледна точка са приложими и в нашата страна въпреки съществуващите национални различия.
- Има съществени различия в това, кои от тези субкомпоненти са определящи за формирането на общата оценка на гражданите за работата на полицията и съда.
- **Общата оценка за работата на полицията и съответно – общественото доверие в нея, се определя предимно от оценките за нейната ефективност**, докато оценките за безпристрастността и процедурната справедливост – въпреки че са критични, са от минимално значение. Вероятно обяснение може да се търси в това, че повечето граждани нямат ясно изградена представа и достатъчно познания както за принципите, които полицията трябва да прилага, така и за начините за тяхното практическо прилагане – както по отношение на

спазването на правата на гражданите, така и по отношение на съответните нормативни процедури.

- **Общата оценка за работата на съда и съответно – за доверието в него, е много по-балансирана** и въпреки преобладаващото значение на един от субкомпонентите – оценката за ефективността на съда, останалите два субкомпонента също имат значение, макар и с нееднаква сила – значително по-голямо значение от двата има доверието в процедурната справедливост на съда, отколкото доверието в неговата безпристрастност.

Тези различия при изграждането на общественото доверие в полицията и съда дават възможност да се очертаят **насоките на действие на една бъдеща политика за повишаване на доверието** в системата на наказателното правосъдие.

- От една страна, повишаването на ефективността на полицията и съответно – на отделните фактори, измерващи тази ефективност, би могло да доведе до повишаване на общественото доверие в полицията, особено в краткосрочна или средносрочна перспектива. **Липсата на обществено доверие обаче не би могла да бъде преодоляна без дългосрочна стратегия за решаване на проблемите, пораждащи отрицателни оценки за безпристрастността и процедурната справедливост на полицията**, включително и чрез съпътстващи дейности за запознаване на гражданите с постигнатите резултати при решаването на тези проблеми.
- От друга страна, усилията за повишаване както на ефективността, така и на процедурната справедливост на съда биха имали положителен ефект върху общественото доверие в съда в краткосрочна и средносрочна перспектива, докато **в дългосрочна перспектива основен проблем остава постигането на по-добра безпристрастност в работата на съдебните институции**.
- Независимо от субективизма в индивидуалните оценки общественото мнение в България за работата на полицията и съда и съответно – доверието в тях, не се влияят в значима степен нито от медийното отразяване на тази тема, нито от страха от престъпност и оценката за общата криминогенна обстановка. В този смисъл както **обобщаващите оценки за всеки от субкомпонентите на общественото доверие в полицията и съда, така и общата оценка за тяхната работа отразяват адекватно степента на обществена полезност**, която според гражданите имат полицията и съдът, при съществуващите условия по отношение на институционалната, нормативната и финансовата рамка в системата на наказателното правосъдие, както и по отношение на съществуващото ниво на криминогенна обстановка. **Това още веднъж показва приложимостта на измерването на общественото доверие като инструмент за планиране и изпълнение на публични политики в сферата на наказателното правосъдие**.





## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ТЕКУЩИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОБЩЕСТВЕННОТО ДОВЕРИЕ – УСИЛИЯ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ В БЪЛГАРИЯ<sup>61</sup>

### 1. ОБЩ ПРЕГЛЕД

В България не съществува всеобхватна и периодично прилагана система от показатели за измерване на общественото доверие в наказателното правосъдие. Появяват се отделни изследвания и проучвания на общественото доверие в цялата съдебна система или в отделни нейни звена, но липсва всеобхватна и унифицирана система от показатели за измерване на общественото доверие в системата на наказателното правораздаване като цяло. По-голямата част от тези изследвания не могат да се приемат за достатъчно изчерпателни, обективни и безпристрастни и затова не оказват въздействие върху начина на определяне на политиките в сферата на наказателното правосъдие в страната. Освен това те не предлагат адекватен отговор на потребността от подобни показатели<sup>62</sup>.

Изследванията, свързани с доверието в системата на наказателното правораздаване и страха от престъпността (като цяло това са виктимологични изследвания), не са сред приоритетите на тоталитарния режим в България. По онова време единственият изследователски център, който се занимава с тези два въпроса, е Съветът за криминалогични изследвания към Главна прокуратура. Той е създаден през 1968 г. като държавно-обществен орган за изследване на престъпността и разработване на превантивни и наказателни политики.

През периода 1968 – 1990 г. в България не е проведено нито едно виктимологично изследване или изследване на общественото мнение във връзка с органите на наказателното правосъдие. След началото на демократичните промени (1989 г.) се появяват и първите виктимологични изследвания. Първоначално те са подтикнати от външни фактори, но след това постепенно започват да играят трайна и системна роля за оценяване на картината на престъпността и за определяне на наказателната политика на страната.

<sup>61</sup> Превод на статията Peev, P., M. Yordanova, D. Markov and M. Ilcheva, *Current Indicators of Public Confidence – National Efforts in Bulgaria*, публикувана в Jokinen, A., E. Ruuskanen, M. Yordanova, D. Markov, and M. Ilcheva (eds.), *Review of Need: Indicators of Public Confidence in Criminal Justice for Policy Assessment*, JUSTIS Project Working Papers, Publication Series No. 59, HEUNI, Helsinki, 2009, pp. 38-46.

<sup>62</sup> Вж. Глава 2 на Jokinen, A., E. Ruuskanen, M. Yordanova, D. Markov, and M. Ilcheva (eds.), *Review of Need: Indicators of Public Confidence in Criminal Justice for Policy Assessment*, JUSTIS Project Working Papers, Publication Series No. 59, HEUNI, Helsinki, 2009.

В началото изследванията се правят спорадично и несистематично – от различни институции и организации, при използване на различни методики, което ги прави несъпоставими и разпокъсани. Повечето първоначални проекти са с чуждестранно финансиране и/или се провеждат от неправителствени организации:

- Едно от първите изследвания е проведено в София през 1993 г. от Съвета за криминологични изследвания в рамките на международния проект „Социална промяна и престъпност“ на Хумболтовия университет.
- Две локални изследвания са проведени в София (през 1997 и 2000 г.) от Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие към ООН (UNICRI).
- През 1996 г. фондация „Отворено общество“ финансира публикуването на първите виктимологични индекси. Финансирането е спряно през следващата година, но през 2002 г. фондацията отново финансира национален виктимологичен изследователски проект.
- Програмата за развитие на ООН за България също провежда годишно представително виктимологично изследване в края на 90-те години на XX и в началото на XXI в. (осъществено на терен от „Галъп“, а кратки коментари са публикувани в годишните доклади за България).
- Повечето виктимологични изследвания, изпълнени от Центъра за изследване на демокрацията чрез неговата социологическа агенция „Витоша рисърч“ през периода 2000 – 2006 г., частично използват методиката на UNICRI.

Държавните изследователски центрове към различни институции също са провели няколко виктимологични изследвания:

- Националният статистически институт (НСИ) провежда непубликувано изследване в средата на 90-те години на XX в. с извадка от над 17 000 респонденти.
- Две сравними виктимологични изследвания са проведени от НСИ през 2002 и 2005 г. със заглавие „Нерегистрирана престъпност в Република България през 2001 и 2004 г.“<sup>63</sup>
- Националният център за изследване на общественото мнение също провежда две изследвания през 2001 и 2007 г., насочени конкретно към насилието срещу жени и деца, и още едно през 2003 г., свързано с жертвите на домашно насилие.
- През 2006 г. Министерството на правосъдието провежда непубликувано национално представително виктимологично изследване като част от процеса по изготвяне на законопроекта за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления.
- През 2004 г. Министерството на вътрешните работи чрез Центъра за полицейски изследвания към Научноизследователския институт по криминалистика и криминология провежда изследване на общественото мнение относно полицията, в което се съдържат данни за общественото доверие към правосъдието и страха от престъпността.

<sup>63</sup> <http://www.nsi.bg/SocialActivities/Crime.htm>

- Някои социологически агенции също са проявили интерес към тази тематика – частната социологическа агенция „Аналитично-консултативна група“ поддържа виктимологични индекси от 1997 г. насам, но достъпът до данните е платен. Социологическа агенция „Ноема“ също е провела представително национално виктимологично изследване относно домашното насилие, но резултатите също не са достъпни.

По отношение на дейността на споменатите социологически агенции те постоянно провеждат изследвания на общественото мнение за рейтингите и доверието към личности и институции (Галъп Интернешънъл, Алфа рисърч и др.). През последните няколко години на сцената се появи нов значим международен играч, провеждащ изследвания за измерване на доверието в институциите – Евробарометър на Евростат (изследванията се изпълняват от Националния статистически институт). Почти всички данни от последните 2-3 години от предприсъединителния период и след присъединяването на България към ЕС, които са свързани с доверието в институциите на наказателното правосъдие, идват от изследванията Евробарометър.

Някои правозащитни неправителствени организации също са провеждали подобни изследвания. „Български адвокати за правата на човека“, „Български хелзински комитет“ и институтът „Отворено общество“ поръчват изследване на тема „Полицията и гражданското общество“, проведено от „Аналитично-консултативна група“. То отразява обществените нагласи и отношението спрямо органите на наказателното правораздаване и особено спрямо полицията (в отговор на което през 2004 г. е проведено изследване на Научноизследователския институт по криминалистика и криминология).

## 2. ДОВЕРИЕ В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОСЪДИЕ

Почти всички изследвания разглеждат равнището на докладваните престъпления (обхващащо само някои видове престъпления, между 14 и 30 вида) и на скритата престъпност и правят заключения относно доверието на гражданите най-вече към полицията. Заключенията са сходни при различните източници: българските граждани нямат доверие на полицията, а високите рейтинги на Министерството на вътрешните работи (МВР) като институция (много по-високи от рейтингите на съдебната система) се дават от хора, които не са имали контакт с полицейските служители, като в същото време жертвите на престъпления и останалите хора, които са имали контакт с полицията, изразяват доста отрицателни мнения и открито недоверие към институцията. В действителност изглежда, че колкото по-малко знаят хората за дадена институция, толкова по-високо доверие имат в нея.

В България регистрираните равнища на престъпността изглежда са много по-ниски от реалната престъпност. Най-задълбоченият анализ по този въпрос се предлага от изследването „Полицията и гражданите“.

данското общество”, както и от насрещното изследване „Общественото мнение за полицията” на Министерството на вътрешните работи. Първото изследване показва, че: „Като цяло общественото съзнание е амбивалентно в представите си за полицията. От една страна, обществената тревога от нарасналата през годините на прехода престъпност и споменът за времето на тоталитаризма, когато тя беше ниска, подвеждат хората към мисленето за „здравата ръка” на милицията като основно задължение на новата полиция. От друга страна, протичащите в обществото граждански процеси поставят пред хората въпроса за спазването на гражданските права и свободи и за първенството на гражданина пред институцията. Това поставя служителите на полицията в неудобното положение на критика и от двете страни. Почти изцяло негативната представа в общественото съзнание е свързана обаче и с действителните недъзи на днешната полиция, която в единични случаи проявява непрофесионализъм, корумпираност, неоправдано насилие или етническа нетолерантност (най-вече спрямо ромите).” В същото изследване има данни за опита на хората и по-специално информация от лишени от свобода за физическото насилие, на което са подложени от страна на полицейските служители. Заключение е, че има нужда от граждански, а не от политически контрол върху дейността на полицията.

Всички споменати изследвания предлагат малко информация за доверието към органите на съдебната власт. Повечето от тях включват въпрос за доверието в институциите, като най-често предлаганите опции са съдът, прокуратурата и следствието. При всички положения доверието на гражданите в трите институции е по-ниско от доверието им в полицията, макар те да имат много по-ограничени контакти с тези институции, отколкото с полицията. В повечето изследвания полицията се ползва с най-голямо доверие, като след нея се нареждат следствието, прокуратурата и съдилищата. Съответно при недоверието подреждането е в обратен ред – хората изпитват най-силно недоверие към съдилищата, следвани от прокуратурата, следствието и полицията. Въпреки това трябва да се отбележи, че при повечето изследвания броят на анкетираните, които не са посочили отговор или не изразяват становище, е голям. Интересна подробност за трите звена на съдебната система е, че делът на участниците в повечето изследвания, които не изразяват мнение, е почти два пъти по-висок от дела на хората, които не изразяват мнение за полицията – в някои изследвания това са около 2/5 от всички участници. От това може да се направи заключението, че рейтингите невини са верни, тъй като голяма част от населението не е включена в оценката за доверието. В този смисъл малцинствата като цяло имат по-ниски нива на доверие към всички институции, като този феномен е най-ясно изразен сред ромите.

Според социологическите агенции, следящи общественото мнение, съществуват известни различия при определянето на споменатите рейтинги на институциите, но като цяло равнищата на доверие са сравнително близки. С течение на времето се наблюдава постепенен спад на доверието във всички институции на съдебната система. Това личи най-ясно от данните на Евробарометър. Според него през

пролетта на 2006 г. България е имала най-високото ниво на недоверие към съдебната система в сравнение с всички държави членки, което е отбелязало ръст със 7 пункта и е достигнало най-високото равнище (73 %) сред всички страни, които участват в изследването (държави членки, страни кандидатки и други европейски страни). Наблюдава се връзка между високата степен на недоверие и недоволството от живота като цяло. Същата ситуация е регистрирана и в Евробарометър от пролетта на 2008 г., публикуван скоро след доклада на Европейската комисия относно напредъка на реформите в България – през месец юли 2008 г. доверието в правосъдието/съдебната система е спаднало до 13 %.

Ниските равнища на доверие в съдебната система рядко се подлагат на теоретична интерпретация, а по-скоро се обясняват например с разпадането на държавните институции след началото на прехода, високото равнище на корупцията и отлива на квалифицирани кадри. Големият брой на изследванията във връзка с корупцията също потвърждава това тълкуване. Индикаторите от Системата за мониторинг на корупцията на антикорупционната инициатива „Коалиция 2000“, които редовно се прилагат от 1998 г. насам от социологическата агенция на Центъра за изследване на демокрацията „Витоша рисърч“ наред с други показатели измерват и обществените нагласи за разпространението на корупцията в съдебната власт и правоприлагащите институции.

#### **КАРЕ 1. МЕТОДИКА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА**

Корупционните индекси представят в обобщен вид основните индикатори на Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на „Коалиция 2000“. Всеки индекс обобщава няколко въпроса от изследванията и дава възможност за сравнителен анализ в течение на времето. Корупционните индекси приемат стойности от 0 до 10. Колкото по-близо е стойността на даден индекс до 10, толкова по-отрицателна е оценката на корупционната ситуация. Стойности, близки до 0, показват доближаване до идеала за общество без корупция.

Корупционните индекси се основават на системата от индикатори, отразяващи моделите на корупционно поведение и нагласите спрямо различните форми на корупция. Теоретичният модел на корупцията, върху който са изградени изследванията на СМК, прави разграничение между следните аспекти и елементи на корупцията:

##### **1. Корупционна виктимизация**

Корупционните действия се разделят на два основни вида – даване на подкуп и приемане на подкуп. Те се срещат в два основни случая:

- 1) Когато гражданите дават подкупи, за да получат нещо, на което имат законно право (известно още като „смазване на колелата“).
- 2) Когато гражданите дават подкуп, за да получат нещо, за което нямат законно право.



**КАРЕ 1. МЕТОДИКА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

Регистрираната честота на корупционни действия характеризира равнището на корупцията в страната. Формулировката на въпросите към анкетираните има важно значение. В това отношение подходът на СМК включва няколко елемента, които целят гарантиране на неутралност, обективност и анонимност:

- а) Вместо да се използва терминът „подкуп“, се използва изразът „предоставяне на пари, подаръци или услуги“.
- б) Не се изисква от участниците в изследванията да предоставят информация за това, колко са дали и на кого, за да „бъде разрешен техен проблем“; вместо това се регистрира самият акт на „даване“.
- в) В допълнение към информацията за даването на подкупи анкетираните се питат и за искането на подкупи, т.е. колко често върху тях се оказва корупционен натиск от страна на държавни служители. Изградените на тази основа корупционни индекси са:
  - Лично участие. Този индекс отразява честотата на случаи на лично „предоставяне на пари, подаръци или услуги“ за решаване на конкретен проблем. По същество този индекс показва равнището на реалната корупция в страната през определен период.
  - Корупционен натиск. Този индекс отразява честотата на случаите, когато от гражданите е поискано да „предоставят пари, подаръци или услуги“, за да бъде решен техен проблем. Това, което този индекс показва, е равнището на потенциална корупция в страната през определен период.

Трябва да се отбележи, че индикаторите за корупционни действия не отразяват оценки, мнения или нагласи, а действителни случаи на конкретни видове действия. Точно такива показатели лежат в основата на методиката на виктимологичните изследвания, които имат дълга традиция и отдавна се използват за оценка на действителните равнища на престъпността. Акцентът е върху действителната честота, тъй като по различни причини не за всички престъпления се подава сигнал, а само част от регистрираните в полицията престъпления реално достигат до съдилищата.

**2. Ценностна система и морални предпоставки**

Макар да не оказват пряко влияние върху равнището на корупция, ценностите и нормите играят важна роля за изграждането на поведението на гражданите. От многобройните индикатори в тази област СМК извършва мониторинг върху набор от нагласи, които имат отношение към корупцията: 1) Равнището на толерантност към различни форми на корупция; 2) Равнището на информираност за различните форми на корупция; 3) Склонността на гражданите да прибегват към корупционни практики за решаване на възникващите лични проблеми.

Корупционните индекси, които отразяват този аспект, включват:

- Принципна допустимост. Този индекс отчита равнището на толерантност към корупционни действия, извършени от депутати и длъжностни лица в министерствата.
- Податливост на корупция. Този индекс обобщава поредица от въпроси, които разкриват склонността на гражданите да прибегват до корупционни практики за решаване на ежедневни проблеми.

**КАРЕ 1. МЕТОДИКА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИНДИКАТОРИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

И двата индекса в тази група отразяват оценки и мнения. Положителната промяна в тяхната динамика показва задълбочаване на нетърпимостта към корупцията като цяло и затвърждаване на моралните норми по отношение на участието в корупционни действия.

**3. Оценки за размерите на корупцията**

Субективните нагласи на гражданите спрямо разпространението на корупцията отразяват преобладаващото отношение на обществото към институциите от гледна точка на корупцията. Тези нагласи не отразяват непосредствено равнището на корупция, тъй като са резултат от предстиви и впечатления, оформени от съществуващия обществен дебат, медийното отразяване на корупцията, лични впечатления и др. По-общо казано, те отразяват мнението на гражданите за това, дали властимащите обслужват техния интерес, или се възползват от обществената длъжност за преследване на лично облагодетелстване. Този аспект на корупцията се обхваща от два индекса:

- Оценка за разпространението на корупцията. Този индекс предлага средните стойности на възприятието на анкетираните за разпространението на корупцията в обществото и в конкретни институции/професионални групи.
- Практическа ефикасност. Индексът предлага средните стойности на възприятието за ефикасността на корупцията като средство за решаване на проблеми. Възприятието за ефикасност е друг показател за разпространението на корупцията: високата ефикасност показва, че прибягването до корупционни практики е приемлив и разпространен начин за решаване на проблеми.

**4. Корупционни очаквания**

Очакванията, свързани с корупцията, отразяват степента на обществено доверие, че проблемът с корупцията може да бъде решен успешно. Тези очаквания обединяват възприятието на анкетираните по отношение на политическата воля, демонстрирана от правителството, и тяхното собствено мнение за размера и сериозността на проблема с корупцията.

*Източник:* Център за изследване на демокрацията ([www.csd.bg](http://www.csd.bg)).

В теоретичните му аспекти никой не е отделял пряко внимание на въпроса за доверието в системата на наказателното правораздаване освен в някои аналитични части на споменатите виктимологични изследвания, някои косвено свързани с темата доклади на Центъра за изследване на демокрацията и институт „Отворено общество“ и някои статии в юридическите списания „Правна мисъл“ и „Общество и право“.

### 3. СТРАХ ОТ ПРЕСТЪПНОСТТА

Измерването на страха от престъпността се прави най-вече чрез въпроси, произлизащи от методиката на UNICRI – измерване на страха от излизане късно вечер, мерки за защита, които гражданите са предприели за себе си и за собствеността си, техните очаквания за вероятността в бъдеще да станат жертва на конкретни престъпления, усещането им за защитеност. Почти всички български изследвания, свързани донякъде с темата, съдържат сходни въпроси или въпроси със сходно значение. В зависимост от момента, когато са проведени, и от изследователския апарат се регистрират различни нива на тези показатели.

Почти всички изследвания разглеждат равнищата на скритата престъпност и на заявената в полицията престъпност, но невинаги правят паралел със стойностите, отчитани в международен план. Някои международни изследвания обаче, показват, че в България равнищата на определени видове престъпност не са достигнали нивата, които се наблюдават в другите държави – членки на ЕС, или други индустриални държави и все още са далече от тях. В същото време тези, за които има съпоставими данни (събрани при използване на унифицирана методика по целия свят – като например изследванията на UNICRI от 1997 и 2000 г.), бележат много по-високи равнища на страх от престъпността в България в сравнение с други държави. Но това противоречие никога не е анализирано, а само е описвано.

Единствено изследванията на Министерството на вътрешните работи и Министерството на правосъдието се опитват да обяснят този феномен, като посочват, че страхът е пряко следствие от действителното увеличаване на равнището на престъпност в сравнение с предходния по-мирен период. В тези изследвания се лансира аргументът, че някои социално-демографски фактори играят роля за възникването на страха и че чувството за безнаказаност, което е свързано с отношението на гражданите към цялата система на наказателното правосъдие, също е значим фактор, оказващ влияние за по-високите равнища на страх. Медиите също играят роля за страха от престъпността, особено след началото на демократичните промени, когато темата за престъпността се появява в общественото пространство. Освен това в тези изследвания се застъпва тезата, че медиите оказват влияние най-вече върху хората, които са защитени, и въздействат много по-слабо върху хората, които се чувстват по-слабо защитени или вече са станали жертва на престъпление. Във връзка с това се предлага хипотезата, че чувството за защитеност е пряко свързано с личната виктимизация и че много хора, които се страхуват от престъпността, в действителност се влияят от своето недоверие към полицията. Заключение на изследването на Министерството на вътрешните работи е, че престъпните посегателства водят до засилване на чувството на незащитеност, увеличаване на страха от престъпността и като цяло значително намаляват доверието в полицията и в други институции.

Освен това за българите обществената значимост на престъпността е обект на постоянен интерес. Любопитна подробност е, че веднага след началото на демократичните промени престъпността се счита за един от най-важните проблеми в обществото заедно с ниските доходи, бедността, безработицата и политическите конфликти. Изследванията от последните няколко години я поставят дори още по-високо – на второ място след ниските доходи (или в някои изследвания – безработицата). Едно от последните изследвания дори посочва престъпността като най-големия проблем на страната.

В първия доклад „Тенденции на престъпността в България: полицейски статистики и виктимизационни изследвания“, изготвен и публикуван от Центъра за изследване на демокрацията през 2005 г., се използва виктимизационно изследване на престъпността като алтернативен аналитичен инструмент за независима оценка на ситуацията с престъпността в България през периода 2001 – 2004 г. Виктимизационните изследвания на престъпността проучват свързаните с престъпността преживявания на хората. Този доклад се различава от всички предишни анализи на криминологичната ситуация в България в няколко аспекта:

- Той проследява тенденциите в равнището на престъпността за периода 2001 г. – 2004 г., като сравнява полицейската статистика с данните от две виктимизационни изследвания, проведени през 2002 и 2004 г. по методологията на UNICRI (Междурегионалният институт на ООН за изследване на наказателното правораздаване).
- Докладът използва данни от няколко международни виктимизационни изследвания на престъпността като база за сравнение на равнището на престъпността в България и това в 15 развити държави.

## КАРЕ 2. ТЕНДЕНЦИИ НА ПРЕСТЪПНОСТТА В БЪЛГАРИЯ 2001 – 2004 г.

*Тенденциите.* През периода 2001 – 2004 г. престъпността в България намалява, което е отразено и от официалната статистика на МВР. Относителният дял на хората, станали жертви на престъпления за същия период, е спаднал от 17 % на 14 %. Общият брой престъпления е намалял от близо 600 хил. през 2001 г. на 300 хил. през 2004 г.

*Равнището.* Нивото на престъпност в България е сравнимо с това на страните от Западна Европа и САЩ и в повечето случаи рискът някой да стане жертва на престъпление е по-нисък от средния за развитите страни. България се нарежда на 14 място от 16 изследвани развити страни. Така например през 2001 г. в България 17 % от лицата над 15-годишна възраст са станали жертва на едно от 11-те изследвани престъпления, докато в други страни тези проценти са значително по-високи – САЩ (21 %), Полша (23 %) или Австралия (30 %).

*Скритата престъпност.* Около 53 % от престъпленията в България не се заявяват в полицията от жертвите на тези престъпления. Този относителен дял варира в зависимост от вида и сериозността на престъплението. Докато 81 % от кражбите на автомобили се заявяват, само 30 % от жертвите на грабежи търсят помощта на полицията.

**КАРЕ 2. ТЕНДЕНЦИИ НА ПРЕСТЪПНОСТТА В БЪЛГАРИЯ 2001 – 2004 г.  
(ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

*Полицейската статистика.* Полицията не регистрира значителна част от престъпленията, които гражданите заявяват. Системата за оценка на работата в полицията създава стимули на различни нива да се търсят подходи и механизми за укриване или манипулиране на реалните данни за престъпността. Това важи най-вече за заявените по-леки престъпления като кражби от автомобили (50-60 хил. нерегистрирани, но заявени кражби), но също и за грабежи, между 10 и 16 хил. от които се регистрират като джебчийски кражби или изобщо не се регистрират.

*Причини за спадане на равнището на престъпността.* Най-важните сред тях са: намаляване броя на младежите в рисковата възраст (15-25 г.) поради ниската раждаемост в началото на 90-те години; намалялата безработица; по-активното противодействие на полицията и съдебната власт; емиграцията на част от криминалния контингент в Западна Европа след отпадането на визовите ограничения през 2001 г.

**Източник:** *Тенденции на престъпността в България: полицейски статистики и виктимизационни изследвания, Център за изследване на демокрацията, С., 2005.*

През месец май 2006 г. Центърът за изследване на демокрацията представя своя втори доклад: „Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005 г.“ Подобно на първия, този доклад представя информация за равнищата на престъпността в България от алтернативен източник – виктимизационни изследвания – и се опитва да направи систематично сравнение между равнището на престъпността според виктимизационните изследвания и според полицейските данни за престъпността. Прави се сравнение на положението с престъпността в България и в редица европейски държави. Констатациите от три национални виктимизационни изследвания, посочени в доклада като Национални изследвания на престъпността (НИП), предлагат възможност за оценка на уличната престъпност в България през периода 2000 – 2005 г.

НИП 2002 г. и НИП 2004 г. разглеждат само 11 категории престъпления срещу домакинствата и лицата, докато НИП 2005 г. включва и 11 категории престъпления срещу бизнеса. Единадесетте категории, включени в НИП, отговарят на около 80 % от всички престъпления, регистрирани от полицията в България. Докладът не обхваща корупцията, престъпленията, свързани с наркотици, и организираната престъпност.

Заключението на доклада е, че към края на 90-те години на ХХ в. и особено след 2000 г. увеличаването на шансовете за членство в ЕС, повишената политическа стабилност и икономическият просперитет в България водят до постепенно намаляване на престъпността. Тази тенденция, най-осезаема през периода 2000 – 2005 г., е резултат от няколко фактора: намаляващата безработица, повишаващите се доходи и икономическият растеж предлагат алтернативи пред много хора с престъпни доходи. Демографският процес и емиграцията също допринасят за намаляването на престъпността. Укрепването на

капацитета на съдебната власт и правоохранителните органи в опит да покрият поставените от ЕС изисквания съживява системата на наказателното правосъдие, която през 2004 г. издава шест пъти повече осъдителни присъди, отколкото през 1993 г.

При съпоставянето на данните от НИП 2005 г. и Международното изследване на престъпността в Европейския съюз (EUICS) може да се направи изводът, че равнището на конвенционалната престъпност в България е останало по-ниско от средното за държавите от ЕС. Докато през 2004 г. в страните от ЕС средно 15,6 % от гражданите над 15-годишна възраст са били жертва на някое от единадесетте категории престъпления, в България жертва са станали 12,9 %. Динамиката при някои категории престъпления обаче заслужава по-специално внимание.





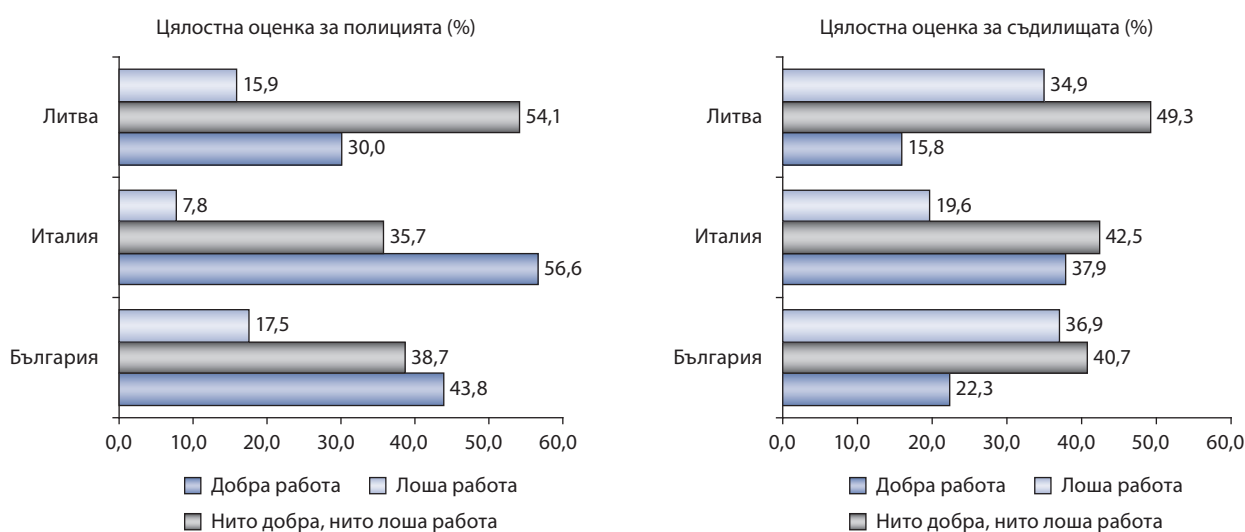
## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОБЩ ПРЕГЛЕД: ДОВЕРИЕТО В СФЕРАТА НА ПРАВОСЪДИЕТО, ПРОЦЕСУАЛНАТА СПРАВЕДЛИВОСТ И БЕЗПРИСТРАСТНОСТ, И СТРАХЪТ ОТ ПРЕСТЪПНОСТ<sup>64</sup>

Това приложение представя най-важните констатации за равнищата на доверие в правосъдието, възприятията за справедливост и за страха от престъпност в три държави – България (BG), Италия (IT) и Литва (LT), в които е проведена първата вълна от пилотния проект.

### Оценка на цялостното представяне

Аналогично на констатациите от другите страни, цялостното обществено доверие към работата на полицията е много по-високо, отколкото към съдилищата, като това е в сила и за трите държави. Фигура 17 показва разликите между трите държави при отговорите на основния въпрос, свързан с оценката за качеството на работата на различните правораздавателни институции. Италия има най-високите положителни рейтинги и най-ниските отрицателни рейтинги както за полицията, така и за съдилищата; Литва е с най-ниски резултати, а България се нарежда по средата.

**ФИГУРА 17. ОБОБЩАВАЩА ОЦЕНКА ЗА ПРОЦЕДУРНАТА СПРАВЕДЛИВОСТ НА СЪДА (%)**



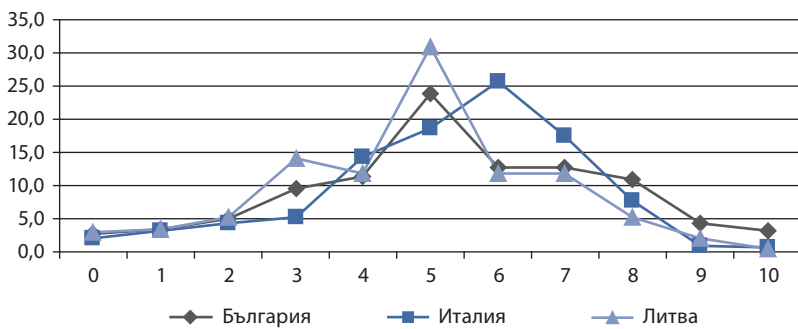
Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

<sup>64</sup> Превод по Trust in Justice: Why it is Important for Criminal Policy, and How it can be Measured – Final Report of the EURO-JUSTIS Project, HEUNI Publication Series, No. 70, Helsinki, 2011. pp. 24-30, 107.

Оценка за ефективността на полицията

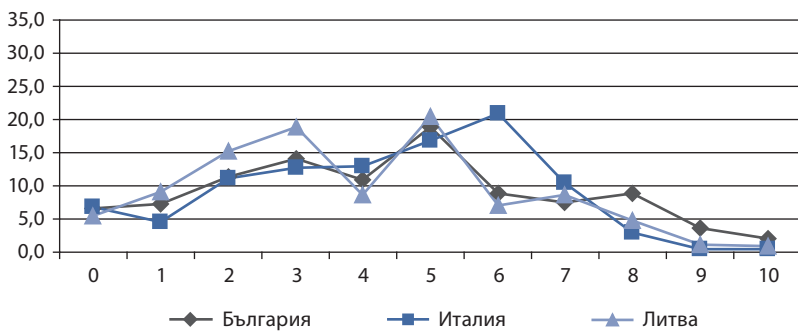
Фигура 18 показва резултатите от три по-конкретни въпроса във връзка с ефективността на полицията. Тук анкетираните са предимно положително настроени и голяма част от хората и в трите държави избират положителния край на скалата, когато биват запитани колко успешно се справя полицията с предотвратяването на престъпления и се отзовава на сигнали за извършващи се престъпления. Въпреки това доверието в ефективността на полицията е много по-ниско по отношение на залавянето на извършители на кражби с взлом. Отговорите на тези въпроси се отбелязват върху 11-точкова скала, обхващаща от крайно отрицателни до крайно положителни мнения. Резултатите на Италия изглеждат малко по-високи в сравнение с България и Литва.

**ФИГУРА 18. ЕФЕКТИВНОСТ НА ПОЛИЦИЯТА (% ИЗБРАЛИ ВСЯКА ТОЧКА ПО СКАЛАТА)**



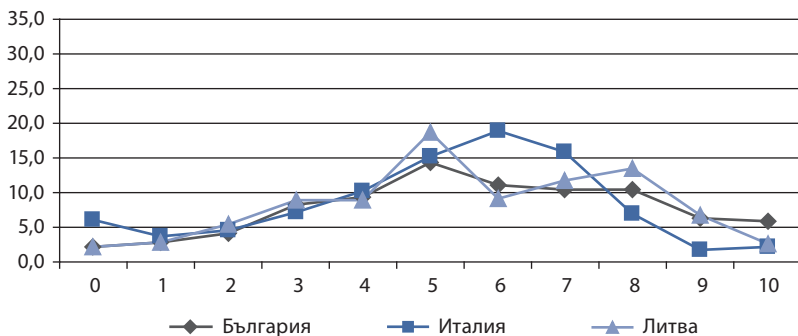
Въз основа на мнението на другите или на вашия собствен опит колко ефективна смятате, че е полицията при предотвратяването на престъпления в [държавата] в случаите, когато се използва насилие или се заплашва с използването му?

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.



А колко ефективна смятате, че е полицията при залавянето на хора, които извършват грабежи с взлом в [държавата]?

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

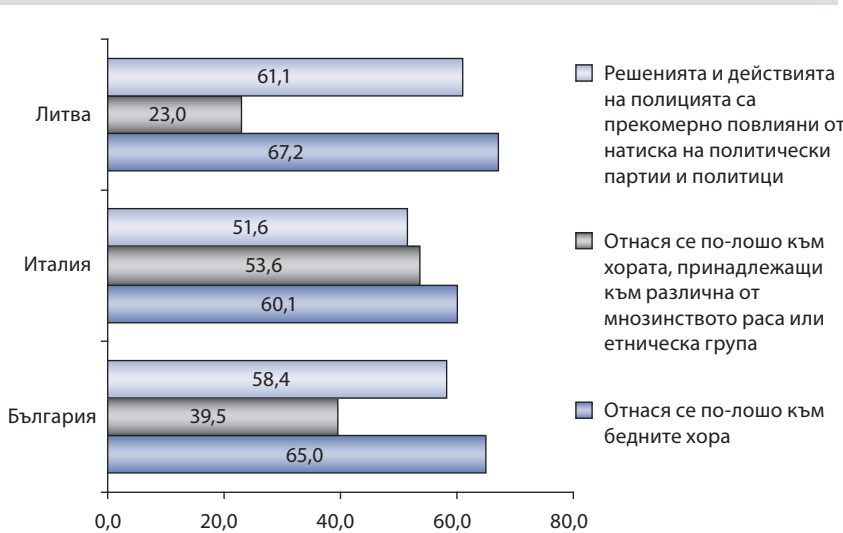


Ако в близост до мястото, където живеете, бъде извършено престъпление, включващо насилие или грабеж с взлом и полицията бъде повикана, колко бавно или бързо смятате, че ще пристигне тя на местопрестъплението?

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

*Нива на безпристрастност на полицията*

**ФИГУРА 19. ДОВЕРИЕ В БЕЗПРИСТРАСТНОСТТА НА ПОЛИЦИЯТА  
(% СЪГЛАСНИ С ТВЪРДЕНИЕТО)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

Рейтингите за доверието към безпристрастността на полицията като цяло са по-ниски и в трите държави в сравнение с равнището на доверие към ефективността на полицията. Две трети от анкетираните смятат, че отношението на полицията се влияе предимно от икономическото състояние на хората, т.е. участниците в изследването и в трите държави са на мнение, че полицията се отнася по-добре с богатите хора (Фигура 19). По отношение на расовата и етническата принадлежност се наблюдават значителни разлики между отговорите в трите държави. В Италия повечето хора (54 %) са на мнение, че полицията проявява дискри-

минация между хората въз основа на тяхната расова принадлежност, докато в България (40 %) и Литва (23 %) положението е различно. Тези резултати вероятно отразяват различията между държавите по отношение на състава на малцинствените и мигрантските групи и тяхното разделение според етническа принадлежност и раса. Независимо от разликите между политическите системи в трите държави повече от половината от анкетираните във всяка от тях смятат, че решенията на полицията неоснователно се влияят от натиск от политически партии и политици.

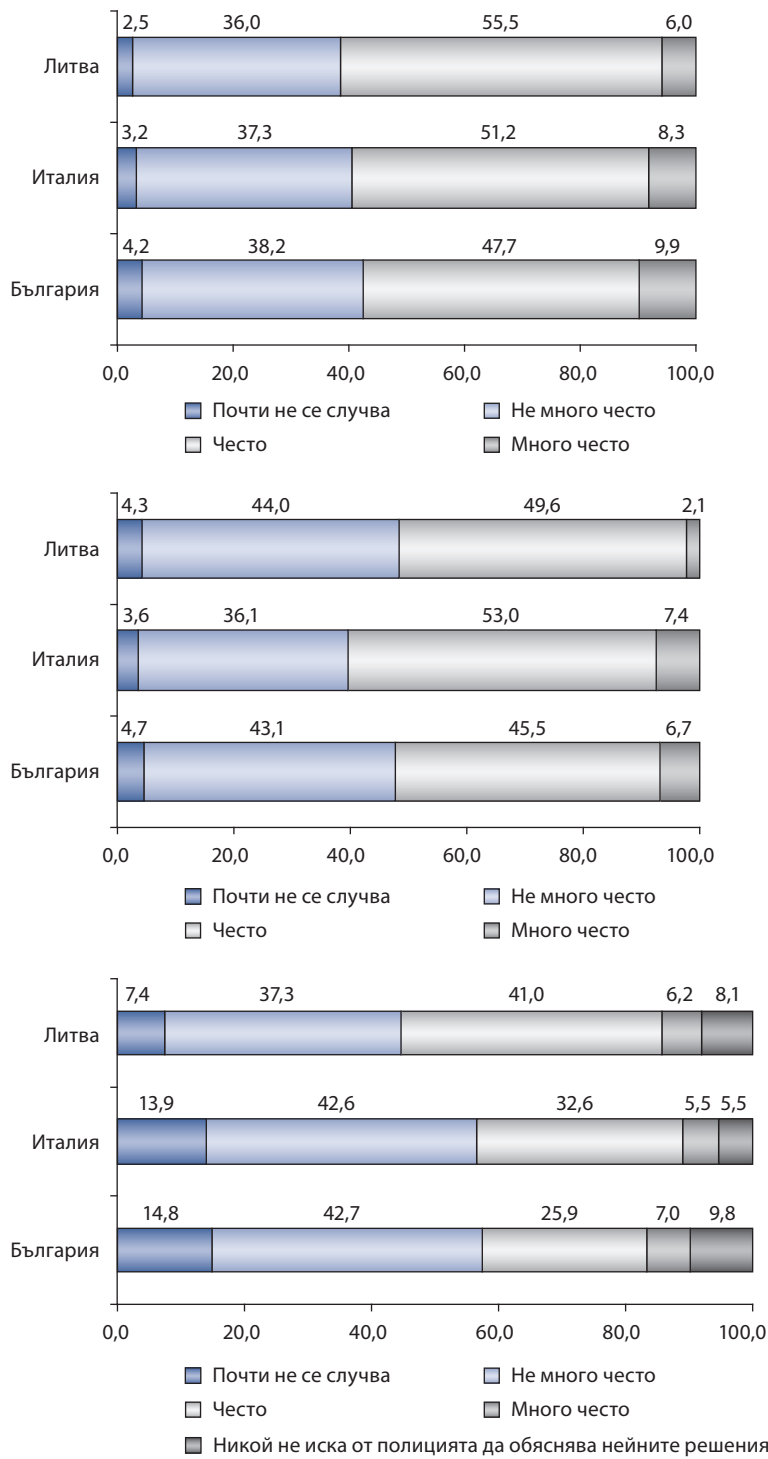
*Нива на процесуалната справедливост*

Повечето хора и в трите държави смятат, че тяхната полиция „често“ се отнася към хората с уважение, взема справедливи и безпристрастни решения и обяснява своите решения на хората. Доверието в процесуалната справедливост на полицията е най-високо в Италия, където стойността е с 10 п.п. над резултатите на България и Литва. Нивата на готовността на полицията да обяснява своите решения и действия, когато това бъде поискано от нея, са по-ниски в сравнение с нивата по другите два въпроса (Фигура 20).

Проучване с въпроси от този вид е ценно заради обхвата на получаваната информация, която е особено подходяща за правене на съпоставки – както във времето, така и в пространството. Трудно е от едно-единствено изследване, което дава „моментна снимка“ на ситуацията, да се каже дали е по-скоро успокоително, или по-скоро обезпокоително, че например шест от десет анкетирани във всичките три държави смятат, че полицията „често“ се отнася към хората с

уважение – макар че от наша гледна точка би трябвало да е повод за притеснение, че четири от десет анкетирани смятат, че полицията не се отнася с уважение особено често.

**Фигура 20. Възприятие за процесуалната справедливост на полицията**



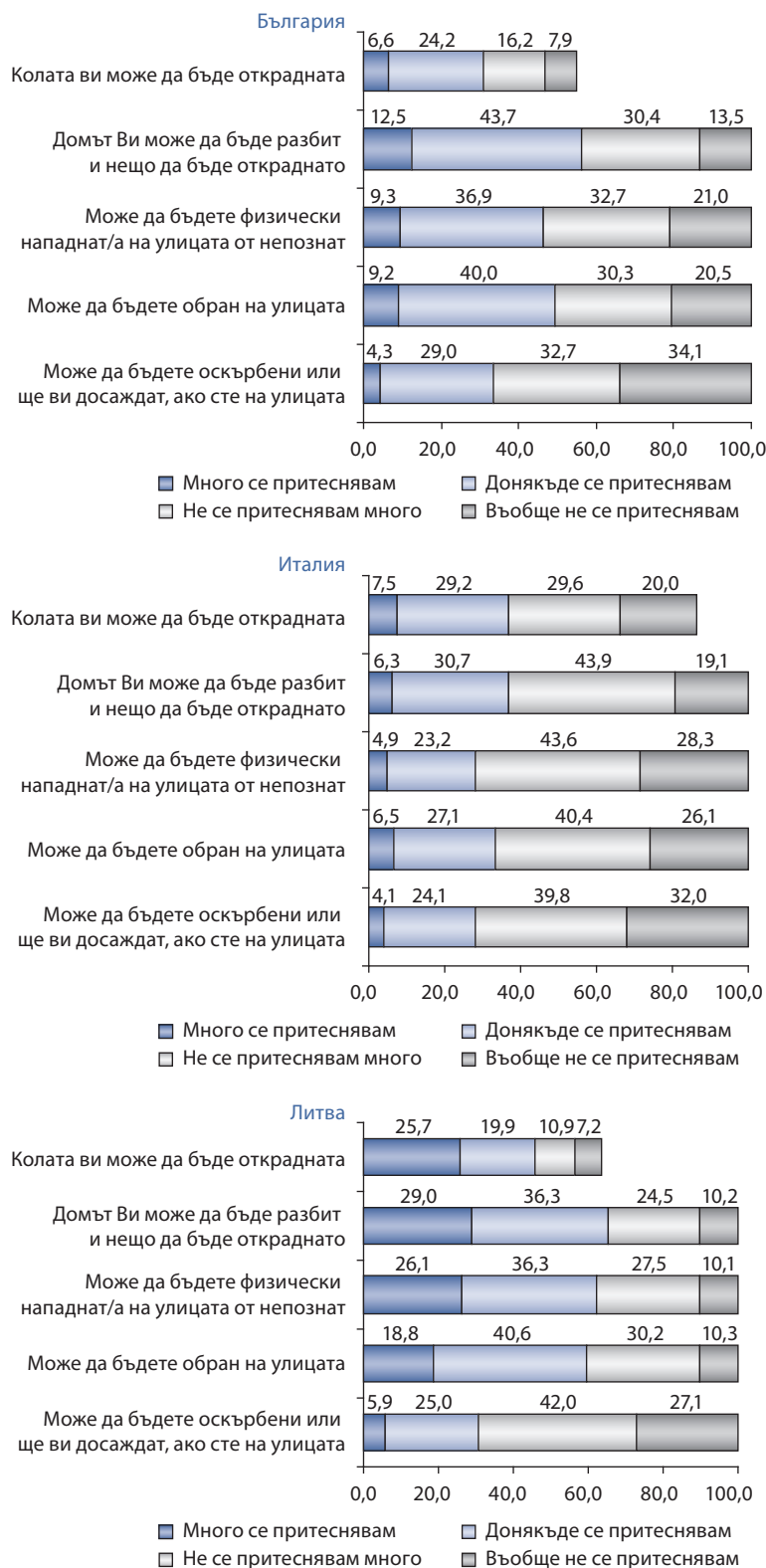
Въз основа на мнението на другите или на вашия собствен опит, колко често бихте казали, че като цяло полицията се отнася с уважение към хората в [страна] ...

Според вас горе-долу колко често полицията взема справедливи, безпристрастни решения в случаите, по които работи?

А при работата с хора в [държава], колко често бихте казали, че полицията като цяло обяснява своите решения и действия, когато това бъде поискано от нея?

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

**ФИГУРА 21. СТРАХ ОТ ПРЕСТЪПНОСТ И НЕСИГУРНОСТ (%)**



Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

*Страх от престъпност*

Що се отнася до страха от престъпност, степента на несигурност е значително по-висока в Литва в сравнение с България и Италия. Специално в Литва делът на хората, които се чувстват „много притеснени“ от вероятността да станат жертва на различни престъпления, е три до пет пъти по-висок в сравнение с Италия и около два до три пъти по-висок в сравнение с България (Фигура 21).

Може би една от причините за това са високите равнища на виктимизация за тези престъпления. Например според нашите пилотни изследвания равнището на виктимизация за физическо посегателство на улицата през последните пет години в Литва е 8 %, а в България е 4 %; 40 % познават други хора, които са станали жертва на престъпления в собствения им квартал, в сравнение с 21 % в Италия и 15 % в България. В същото време равнищата на виктимизация за кражби с взлом са сходни в трите държави<sup>65</sup> (11 % в България, 7 % в Италия и 11 % в Литва), като по-висок процент от италианците знаят за други хора, които са станали жертва на престъпления в собствения им квартал, в сравнение с другите две пилотни държави (52 % в Италия, 43 % в Литва и 32 % в България). По-високите нива на страх от престъпност, изразени в Литва, не са придружени от съответстващата нагласа, че това се отразява

<sup>65</sup> Разликите са в рамките на статистическата грешка.



върху качеството на живот. Можем да допуснем, че, от една страна, по-високите равнища на престъпност предизвикват безпокойство по отношение на престъпността, но от друга страна, хората свикват с тези усещания и започват да ги приемат като част от живота.

#### *Заключения*

Тези констатации са предназначени само за „мостра“, която да покаже потенциала за сравнителен анализ на данните от изследвания от този вид. Дори при сравнение само между три държави резултатите дават известна представа за възможностите. Сравнението между 28-те държави, които Европейското социално изследване (ESS) скоро ще включва, ще ни позволи да представим много по-пълна сравнителна картина.

### ПРИЛОЖЕНИЕ 3. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПИЛОТНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ ПО ПРОЕКТА „EURO-JUSTIS” В БЪЛГАРИЯ

ТАБЛИЦА 5. ДАННИ ЗА ИЗВАДКАТА И ТЕРЕННАТА РАБОТА

Метод на изследването:	Интервю лице-в-лице в домовете на респондентите	
Вид и размер на извадката:	Използваният модел на извадка е двустепенна гнездова извадка. Гнездата (точките на извадката) представляват избирателни секции от последните парламентарни избори (м. юли 2009 г.). От 11 632 секции на случаен принцип са избрани 126 (първи етап). Във всяка избирателна секция се провеждат интервюта с 8 респонденти (втори етап). На втория етап респондентите се избират със случайна стъпка с начален адрес, също избран на случаен принцип. Общ брой точки на извадката: 126. Брой респонденти във всяка точка на извадката: 8.	
Проведени интервюта и получени отговори:	Запитани респонденти:	1599
	Временно отсъстващи:	79
	Откази:	520
	Завършени интервюта/ окончателен брой интервюта в базата данни:	1008/1007 (едно интервю е отхвърлено на контролния етап поради недостатъчното качество)
	Ниво на получени отговори:	63 %
Дати за теренна работа:	1 – 20 октомври 2010 г.	
Обучение на интервюиращите:	Опознавателна информационна среща с местните координатори, която включва преглед на методологията на изследването, конкретни особености на въпросника и на отделни въпроси, методология на извадката, специфични изисквания за теренната работа и възпроизвеждане на ситуация от теренната работа.	
Брой интервюиращи:	94 интервюиращи участват в теренната работа. Среден брой интервюта на един интервюиращ: 11.	
Контрол на теренната работа:	Теренната работа на интервюиращите се контролира от местни координатори. След нейния край 10 % от извадката се проверяват по телефона.	

ТАБЛИЦА 5. ДАННИ ЗА ИЗВАДКАТА И ТЕРЕННАТА РАБОТА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

Верификация на данните:	<p>Всички въпросници се подлагат на логически преглед преди въвеждане на данните. Логическият преглед се провежда от сътрудниците за верификация и включва:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– изпълнение на всички указания във въпросниците;</li> <li>– логическа връзка между отговорите на различните въпроси;</li> <li>– контрол на точността в случаите, когато има обективна информация (например въпроси за размера на града/селото, административния район, номера на клъстера).</li> </ul>
Изпълнител:	„Витоша рисърч“, София

*Източник:* Методология за EURO-JUSTIS Pilot Survey.

Предвид планирания размер на извадката ( $N = 1008$ ) и средните прогнози за вътрешногнездова корелация от  $V = 0,05$  прогнозираните максимални стохастични грешки за различните прогнози за променливите разпределения са, както следва:

ТАБЛИЦА 6. ОЧАКВАНА СТОХАСТИЧНА ГРЕШКА (РАЗМЕР НА ИЗВАДКАТА  $N = 1008$  И 95 % НИВО НА СИГУРНОСТ)

Относителен дял (%)	Максимална относителна стохастична грешка	Максимална стохастична грешка	Доверителни интервали	
			нисък	висок
5	26,0	1,3	3,7	6,3
10	18,0	1,8	8,2	11,8
15	14,7	2,2	12,8	17,2
20	12,5	2,5	17,5	22,5
25	10,8	2,7	22,3	27,7
30	9,3	2,8	27,2	32,8
40	7,5	3,0	37,0	43,0
50	6,2	3,1	46,9	53,1

*Източник:* Методология за EURO-JUSTIS Pilot Survey.

ТАБЛИЦА 7. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ИНТЕРВЮТАТА В 28 ОБЛАСТИ В БЪЛГАРИЯ

Област	Брой	Процент	Област	Брой	Процент
Благоевград	40	4,0	Плевен	39	3,9
Бургас	56	5,6	Пловдив	88	8,7
Варна	64	6,4	Разград	24	2,4
Велико Търново	32	3,2	Русе	32	3,2
Видин	16	1,6	Силистра	16	1,6
Враца	24	2,4	Сливен	32	3,2
Габрово	24	2,4	Смолян	16	1,6
Добрич	24	2,4	София – град	144	14,3
Кърджали	32	3,2	София – област	32	3,2
Кюстендил	24	2,4	Стара Загора	48	4,8
Ловеч	16	1,6	Търговище	16	1,6
Монтана	24	2,4	Хасково	40	4,0
Пазарджик	40	4,0	Шумен	24	2,4
Перник	16	1,6	Ямбол	24	2,4

Източник: EURO-JUSTIS Pilot Survey, October, 2010.

### Претегляне на данните

Като резултат от избрания метод на извадка (двустепенна гнездова извадка) събраните данни не отговарят точно на разпределението на единиците в генералната съвкупност (пълнолетното население на страната – хора на 18 и повече години) по признаците възраст и пол. С оглед постигане на по-висока степен на представителност на извадковите данни те са претеглени чрез статистическа процедура в съответствие с официалните данни за населението на страната по пол и възраст към 31.12.2010 г., предоставени от Националния статистически институт. За постигането на по-голяма точност на тази процедура е използван 5-годишен интервал, а не стандартните популационни пирамиди с 10-годишен интервал на възрастовите подгрупи.

### Нива на статистическа грешка

Резултатите от проучването трябва да се разглеждат при следните нива на статистическа грешка за съответните относителни дялове при вероятност 95 %.

**ТАБЛИЦА 8. НИВА НА СТАТИСТИЧЕСКА ГРЕШКА**

Относителен дял	10	20	30	40	50
Статистическа грешка $\pm$	1,85	2,47	2,83	3,03	3,09

**Източник:** Методология за EURO-JUSTIS Pilot Survey.

---

## ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

**Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-178-2

**Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-176-8

**Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-175-1

**Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-170-6

**Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-166-9

**Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-165-2

**Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-163-8

**Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-160-7

**Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-161-4

**Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-159-1

**Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-157-7

**Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-151-5



**Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-152-2

**Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-153-9

**Корупцията при обществените поръчки: Рискове и противодействие, С., 2006.**

ISBN-987-954-477-148-5

**Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-145-4

**Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.**

ISBN-10 954-477-141-7

ISBN-13 978-954-477-141-6

**Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-139-5

ISBN-13: 978-954-477-139-3

**Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-137-9

ISBN-13: 978-954-477-137-9

**Здравният омбудсман – добри практики и перспективи за България, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-136-0

ISBN-13: 978-954-477-136-2

**Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз, С., 2005.**

ISBN: 954-477-133-6

**Корупцията при данъчното облагане: предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.**

ISBN: 954-477-131-X

**Институцията омбудсман в България, С., 2005.**

ISBN: 954-477-130-1

**Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки, С., 2005.**

ISBN: 954-477-129-8

**Антикорупционните реформи в България, С., 2005.**

ISBN: 954-477-128-1

**Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и  
виктимизационни изследвания, С., 2005.**

ISBN: 954-477-125-5

**Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.**

ISBN 954-477-118-2

**Институцията омбудсман в Европа и България: правна същност и  
практика, С., 2004.**

ISBN 954-477-122-0

**Пазарът на наркотици в България, С., 2003.**

ISBN 954-477-111-5

**Корупция, контрабанда и институционална реформа, С., 2002.**

ISBN 954-477-100-X

**Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.**

ISBN 954-477-109-3

