

**ЕВРОПЕЙСКИЯТ ОПИТ
В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО
НА КОРУПЦИЯТА
В ПОЛИЦИЯТА**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Настоящата публикация разглежда системите и инструментите за противодействие на корупцията в полицията в няколко европейски държави и в България. За да бъдат ефективни усилията в тази насока, те трябва да се базират на система от независими и взаимно контролиращи се институции, подсиgurени с нужните правомощия и ресурси. В доклада се акцентира на опита на Великобритания и Белгия, където антикорупционните системи и инструменти се изграждат и усъвършенстват през последните две десетилетия. Наред с институционалната и правна уредба се разглеждат конкретни мерки и тактики (като анализ на заплахите, тестове за лоялност и др.), които са допринесли за успеха на антикорупционните усилия. Опитът на Румъния и България също е представен, като се анализират и някои от основните проблеми и пречки пред ефективността на противодействието на корупцията в правоохранителните органи.

Центърът за изследване на демокрацията благодари за оказаното съдействие при подготовката на настоящата публикация на следните институции: Дирекция „Вътрешна сигурност“ на Министерството на вътрешните работи на България; Агенцията за тежка и организирана престъпност (SOCA) – Великобритания; Генералния инспекторат на федералната и местната полиция на Белгия (Algemene Inspectie); Централния офис за борба с корупцията – Белгия (Office Central pour la Répression de la Corruption); Главната дирекция за борба с корупцията на Министерството на вътрешните работи на Румъния и Федералното бюро за превенция и борба с корупцията – Австрия (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung).

Автори:

Росица Джекова, Анализатор, Център за изследване на демокрацията

Филип Гунев, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

Тихомир Безлов, Главен експерт, Център за изследване на демокрацията

Редакционен съвет:

Д-р Огнян Шентов

Александър Стоянов

Д-р Мария Йорданова



*С финансовата подкрепа на програма „Превенция и борба с престъпността“ на Европейския съюз
Европейска комисия – Генерална дирекция „Вътрешни работи“*

ISBN 978-954-477-197-3

© 2013, 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

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ.....	5
СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ.....	5
СПИСЪК НА КАРЕТАТА.....	6
СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА.....	7
РЕЗЮМЕ.....	9
УВОД.....	13
1. КОРУПЦИЯТА В ПОЛИЦИЯТА.....	17
1.1. Дефиниции за полицейска корупция.....	17
1.2. Причини за корупция в полицията.....	18
1.3. Типове и форми на полицейска корупция.....	25
2. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПОЛИЦИЯТА.....	31
2.1. Общи подходи в противодействието на корупцията.....	32
2.2. Ефективност на антикорупционните модели.....	35
2.3. Институционални модели за борба с корупцията в полицията.....	36
2.4. Управление и вътрешен контрол в полицията.....	38
2.5. Разследвания.....	44
3. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ.....	49
3.1. Общ контекст.....	49
3.2. Корупционни заплахи за полицейските служби.....	50
3.3. Противодействие на полицейската корупция.....	56
3.4. Система за професионални стандарти в полицейските служби.....	58
4. БЕЛГИЯ.....	67
4.1. Полицейската корупция в Белгия: антикорупционни институции и мерки.....	67
4.2. Генерален инспекторат на полицията (AIG).....	70
4.3. Комитетът Пе.....	72
4.4. Служби за вътрешен контрол.....	73
4.5. Централен офис за борба с корупцията (OCRC).....	75
4.6. Антикорупционни тактики и инструменти.....	76
4.7. Заключение.....	78
5. АВСТРИЯ.....	81
5.1. Общ контекст.....	81
5.2. Институционален контекст.....	83
5.3. Сигнали за корупция.....	88
5.4. Разследвания.....	90
5.5. Превенция.....	92

6. Румъния	97
6.1. Общ контекст.....	97
6.2. Генерална антикорупционна дирекция.....	99
7. България	107
7.1. Общ контекст.....	107
7.2. Структури за противодействие на корупцията в МВР.....	110
7.3. Влияние на институциите за противодействие на корупцията в МВР.....	114
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	117
БИБЛИОГРАФИЯ	121

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.	Институции за борба с корупцията според независимостта и правомощията.....	38
Фигура 2.	Фактори, оказващи влияние върху полицейската корупция.....	55
Фигура 3.	„Плъзгане по наклонената плоскост“ – от дребни нарушения към сериозни престъпления.....	59
Фигура 4.	Препоръчана от APCO структура на ОПС.....	60
Фигура 5.	Организация на ОПС: разузнавателни звена и оперативни екипи...	61
Фигура 6.	Система за обработване на сигнали и жалби срещу полицейски служители.....	62
Фигура 7.	Сигнали, препратени до IPCC, по тип корупционни нарушения (2008/2009 – 2010/2011 г.).....	66
Фигура 8.	Институции, разпределение на отговорности и взаимен контрол.....	68
Фигура 9.	Устройствена структура на Главния инспекторат (AIG).....	71
Фигура 10.	Система за вътрешен контрол.....	74
Фигура 11.	Организационна структура на ВАК.....	87
Фигура 12.	Следвана от DGA процедура при корупционни разследвания.....	101
Фигура 13.	Брой разследвани и обвинени служители на МАВР (2006 – 2010 г.)..	103

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1.	Категоризация на типовете нарушители.....	26
Таблица 2.	Категоризация на злоупотребите със служебно положение.....	30
Таблица 3.	Видове мерки за вътрешен контрол.....	39
Таблица 4.	Брой на регистрираните от всички полицейски служби обвинения в корупция срещу полицейски служители през периода от 2008/2009 до 2010/2011 г.....	52
Таблица 5.	Резултати от разследвания на обвинения в корупция през периода от 2008/2009 до 2010/2011 г.....	52
Таблица 6.	Източник на заплахата от корупция и рискови служители.....	53
Таблица 7.	Разследвания във връзка с разкриване на служебна информация....	54
Таблица 8.	Всички препратки (явни и тайни) към IPCC във връзка със съмнения или обвинения в корупция през периода 2008/2009 – 2010/2011 г.....	65
Таблица 9.	Антикорупционни и надзорни звена, контролиращи полицията в Белгия.....	69
Таблица 10.	Източници на сигналите за корупция, подадени към ВАК през 2011 г.....	89
Таблица 11.	Брой получени сигнали и извършени разследвания, 2011 г.....	89

Таблица 12.	Брой разследвания, възложени на ВАК от прокуратурата.....	90
Таблица 13.	Брой разследвания, свързани с корупция по видове престъпления от Наказателния кодекс (2010 – 2011 г.).....	91
Таблица 14.	Осъществени и текущи превантивни проекти на ВАК.....	94
Таблица 15.	Разследвания по отношение на данъчни измами и контрабанда за 2011 г.....	102
Таблица 16.	Брой на служителите на министерството, спрямо които е повдигнато обвинение и са били изправени пред съд през 2010 г.	104
Таблица 17.	Мерки срещу полицейски служители по длъжностни категории	113

СПИСЪК НА КАРЕТАТА

Каре 1.	Девиантно поведение на полицейските служители.....	28
Каре 2.	Примерен казус: изтичане на информация и липса на контрол.....	53
Каре 3.	Добри практики: ранна интервенция.....	63
Каре 4.	Разкриване на служебна информация и злоупотреба с вътрешни системи.....	66
Каре 5.	Белгийската полиция.....	67

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

ГДГП	Главна дирекция „Гранична полиция“
ГДКП	Главна дирекция „Криминална полиция“
ДАНС	Държавна агенция за национална сигурност
ДВС – МВР	Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР
ДИ – МВР	Дирекция „Инспекторат“ на МВР
ДС	Държавна сигурност
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗПУКИ	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
ИРА	Ирландска републиканска армия
МАВР	Министерство на администрацията и вътрешните работи на Румъния
МВР	Министерство на вътрешните работи на България
НСБОП	Националната служба „Борба с организираната престъпност“
НСС	Национална служба за сигурност
ОД – МВР	Областна дирекция на МВР
ОПГ	Организирана престъпна група
ОПС	Отдел за професионални стандарти
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
СДОТО – МВР	Специализирана дирекция „Оперативни технически операции“ на МВР
СОБТ – МВР	Специализиран отряд за борба с тероризма на МВР
СРС	Специално разузнавателно средство
АСРО	Association of Chief Police Officers (Асоциация на полицейските началници, Великобритания)
AIG	Algemene Inspectie (Генерален инспекторат на федералната и местната полиция на Белгия)
ANI	Agentia Națională de Integritate (Национална агенция за интегритет, Румъния)
ВАК	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (Федерално бюро за превенция и борба с корупцията, Австрия)
BIA	Büro für Interne Angelegenheiten (Федерално бюро за вътрешни работи, Австрия)
CEPOL	European Police College (Европейски полицейски колеж)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили)
DEA	Drug Enforcement Administration (Управление за борба с наркотиците, САЩ)

DGA	Directia Generală Anticorupție (Генерална антикорупционна дирекция, Румъния)
DNA	Directia Națională Anticorupție (Национална антикорупционна дирекция, Румъния)
EACN	European Contact-Point Network Against Corruption (Мрежа от контактни точки в борбата срещу корупцията)
EPAC	European Partners Against Corruption (Европейски партньори срещу корупцията)
GRECO	Group of States Against Corruption (Групата на държави срещу корупцията)
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (Инспекторат на полицията на Нейно Величество, Великобритания)
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs (Управление „Приходи и митници“ на Нейно Величество, Великобритания)
IPCC	Independent Police Complaint Commission (Независима комисия по жалбите срещу полицията, Великобритания)
KNAB	Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (Латвийско бюро за превенция и борба с корупцията)
KStA	Korruptionstaatsanwaltschaft (Прокуратура за разследване на корупцията, Австрия)
NCIS	National Criminal Intelligence Service (Национална криминална разузнавателна служба, Великобритания)
NYPD	New York City Police Department (Полицейско управление на Ню Йорк)
OCRC	Office Central pour la Répression de la Corruption (Централен офис за борба с корупцията, Белгия)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Организация за икономическо сътрудничество и развитие)
OLAF	European Anti-Fraud Office (Европейска служба за борба с измамите)
SFO	Serious Fraud Office (Офис за борба с тежки измами, Великобритания)
SOCA	Serious Organised Crime Agency (Агенция за борба с тежката и организираната престъпност, Великобритания)
STT	Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba (Литовска специална разследваща служба)
UKBA	United Kingdom Border Agency (Агенция за граничен контрол на Обединеното кралство)
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption (Конвенция на ООН против корупцията)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Служба на ООН по наркотиците и престъпността)
USKOK	Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Служба за превенция на корупцията и организираната престъпност, Хърватия)
WKStA	Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (Централна прокуратура за борба с корупцията и икономическите престъпления, Австрия)

РЕЗЮМЕ

В страните, където корупцията е систематична и масова, сериозни промени са възможни само ако институциите, които се борят срещу това престъпление, успеят най-напред да овладеят собствената си вътрешноинституционална корупция. През последните години изследванията на Европейската комисия, направени от Евробарометър, показват, че корупцията в полицията в България продължава да бъде сериозен проблем. От тази гледна точка значителните инвестиции и реформи в противодействието на корупцията в полицията трябва да бъдат в центъра на политическото внимание. Рязкото ограничаване на корупционните практики в органите за вътрешна сигурност ще даде на обществото средството за осезаема промяна. Опитът на развитите демокрации показва, че успехът в тази насока зависи от развитието на цялостни системи на противодействие, които обхващат структури не само в полицията и в МВР, но и извън тях.

Корупцията сред служителите на правоохранителните органи е явление, на което в редица европейски страни през последните две десетилетия се обръща все по-голямо внимание. За разлика от противодействието на корупцията в други професионални кръгове като магистрати, политици или служители в данъчната администрация, за които липсват общоевропейски подходи, при противодействието на корупцията в полицията нещата стоят по-различно. В редица европейски страни през последното десетилетие са предприети реформи и са разработени мултиинституционални системи за противодействие на полицейската корупция. На европейско равнище съществуват платформи като ЕПСК (Европейски партньори срещу корупцията)¹, където институциите, отговорни за противодействието на корупцията, си сътрудничат и обменят опит. Европол, Интерпол и ООН също изработват и предлагат общи стандарти и добри практики за превенция на корупцията в полицията.

Настоящият доклад има за цел да представи системите и институциите за противодействие на корупцията в пет европейски страни: Великобритания, Белгия, Австрия, България и Румъния. Особено внимание обаче е отделено на съществуващите системи във Великобритания и Белгия, тъй като там функционират цялостни и добре установени системи за противодействие на корупцията.

За да има ефект от конкретните оперативни мерки за противодействие на корупцията в полицията, трябва да се обърне внимание на четири структурни елемента, които се наблюдават в страните с добре развити антикорупционни системи:

¹ Вж. ЕРАС (www.epac-eacn.org).

- **осигуряване на независимост** на антикорупционните институции и отдели както от полицейските структури, така и от прекомерното политическо влияние, особено при по-сложните и тежки случаи на корупция;
- **взаимен контрол на антикорупционните институции** чрез създаването на няколко нива на контрол;
- обвързване противодействието на корупцията със съблюдаването и **контрола върху професионалните задължения** на полицейските служители;
- **обвързване на противодействието на корупцията със спазване на гражданските права** чрез изграждане на система за обективно и независимо обработване на **жалби** от гражданите;
- **ресурсна обезпеченост и правомощия на отделите за противодействие на корупцията** чрез изграждане на местни структури, осигуряване на пълен достъп до оперативни информационни системи и повишаване на ефективността им чрез система, разделяща маловажни от сериозни случаи на корупция;
- **проактивно поведение и антикорупционни мерки** за сметка на традиционните реактивни подходи – използване на тестове за лоялност, полицаи под прикритие, идентифициране на корумпирани или рискови служители чрез анализ на масиви с данни (например декларации за имотно състояние).

Европейският опит

В страните – членки на ЕС, съществуват разнообразни решения за осъществяване на контрол над полицейските служби и извършване на корупционни разследвания. В най-честия случай агенциите, извършващи корупционни разследвания, са отделени от полицията, но са на пряко подчинение на вътрешните или правосъдните министерства.

В държавите с по-добре развита антикорупционна инфраструктура обаче, тези функции се осъществяват на няколко равнища – както в самите полицейски служби (за по-маловажните случаи), така и от институции извън полицията. Особено тежки престъпления се разследват от независими институции на централно ниво, които често се назначават от парламента или от президент/министър, както е в случая с белгийския Комитет Пе, Независимата комисия по жалбите срещу полицията и Главния полицейски инспекторат във Великобритания.

В **Белгия и Великобритания** е въведена системата за професионални стандарти в рамките на всеобхватна реформа на полицейските сили (през 2001 г. в Белгия и през 1999 г. във Великобритания), провокирана от нарастващото обществено недоверие в полицейската институция вследствие на корупционни скандали, уличаващи полицията в некомпетентност и редица други нарушения.

Добре развитите антикорупционни системи във Великобритания и в Белгия имат следните общи параметри:

- **Системи за професионални стандарти** – обхващат широк набор от въпроси, които пряко или косвено влияят на „здравословното състояние“ на полицейските служби и на равнището на обществена подкрепа и доверие. Противодействието на корупцията в полицията следва доктрината за т.нар. „наклонена плоскост“: различните форми на дребни нарушения водят до

по-сериозни престъпления, което изисква политика на нулева толерантност от страна на управлението. Чрез професионалните стандарти контролът и критериите за качество, свързани с ежедневната полицейска работа, са тясно обвързани с дисциплинарно-наказателните функции.

- **Институции за контрол на различни нива** – разграничаване на сериозна корупция и тежки престъпления от по-дребни дисциплинарно-административни нарушения още при постъпването на сигнала. Сериозните престъпления се разследват или от специализирана следствена служба извън полицията, или от независими комисии, назначавани от парламента. Дребните нарушения се обработват на местно равнище от отделите за вътрешен контрол и професионални стандарти чрез прозрачни правила. Възникването на тази комплексна антикорупционна инфраструктура е резултат от прилагането на принципа на разделението и взаимния контрол между институции и власти, което да осуети евентуални опити за повлияване на разследванията. Тези институции са ресурсно осигурени и са въведени гаранции за тяхната автономност на оперативно и организационно равнище.
- **Анализ и оценка на риска и проактивен контрол.** Особено във Великобритания системата за професионални стандарти до голяма степен е обусловена от модела на „правоприлагане, ръководено от разузнаване“, където идентификацията, анализът и управлението на настоящи и предвиждането на бъдещи рискове и проблеми са пътеводител за оперативни мерки, а не обратното. Така цялата инфраструктура от контролни институции – на централно или местно равнище, независими или част от правоохранителен орган – съсредоточават значителни ресурси и усилия в изготвянето на оценки за заплахата и риска от корупция, които да послужат за основа на важни стратегически и управленски решения. В Белгия оценката на заплахите и рисковете и мониторингът над организационните процеси са съществен компонент на системата за вътрешен контрол. Във Великобритания отделите за професионални стандарти не просто реагират на жалби и сигнали, а проактивно събират разузнавателна информация.

Австрия е една от страните със сравнително ниски нива на корупция и високо доверие на населението в полицията. Въпреки това спадът на корупционния индекс на държавата през последните няколко години, както и общественото недоволство в резултат на редица шумни корупционни скандали, включително и в полицията, обуславят необходимостта от по-активна и обхватна антикорупционна политика. Така Австрия започва на по-късен етап да развива своята институционална инфраструктура за борба с корупцията в държавните органи, в т.ч. и в полицията. Прави впечатление, че липсват подобни на тези във Великобритания национални ситуационни анализи или оценки на риска от корупция в полицията. Аналитичният капацитет на антикорупционните органи тепърва започва да се развива.

Усилията в тази насока са съсредоточени върху работата на Федералното бюро за вътрешни работи, което съществува от 2001 г., но не е напълно разпознато от други ключови органи, докато рискът от политически назначения и намеса не е напълно елиминиран. По препоръки на Групата на държавите срещу корупцията от 2008 г. насам страната полага множество усилия, довели до реформа на корупционните дефиниции и преследване в НК, преобразуване чрез самостоятелен закон на Федералното бюро за вътрешни работи във Федерално бюро за противодействие и борба с корупцията (ВАК), като правомощията му са по-ясно дефинирани и разширени, а взаимодействието му с други ключови органи е разписано в закона. ВАК е при-

мер за мултифункционален антикорупционен орган с широк мандат, който включва както репресивни мерки (криминални разследвания), така и превенция, анализ и мониторинг на корупцията не само в правоохранителните органи, но и в целия държавен сектор. Сферата му на работа освен сериозни корупционни прояви (по редица членове на НК) включва и свързаните с тях икономически и финансови престъпления.

Постепенно ВАК се превръща в основния орган, координиращ усилията на страната в сферата на противодействието на корупцията. Наблюдава се и възприемането на проактивен превантивен подход от ВАК, като приоритетите за прилагане на конкретни мерки се определят съвместно с криминалната полиция и специализираната прокуратура въз основа на анализ на оперативни слабости и конкретни предложения от страна на разследващите органи.

В България и Румъния през последните няколко години и особено след присъединяването на двете страни към ЕС през 2007 г. бяха направени сериозни институционални и законодателни промени, които ограничиха полицейските злоупотреби на ниско и средно равнище. Под натиска на ЕК бяха изградени антикорупционни институции, които постепенно разшириха обхвата на работата си и използват модерни методи за анализ на риска. И в двете страни през последните години са създадени институции, посветени на борбата с корупцията в полицията. В резултат на това разследванията нарастват значително като брой проверени сигнали и наложени санкции. Специализираните органи, извършващи криминални разследвания на полицейска корупция, започват да прилагат и проактивен подход при идентифициране на нарушения.

Наблюдава се и засилен натиск на антикорупционните органи (в България от страна на Дирекция „Вътрешна сигурност“ към МВР, а в Румъния от страна на Генералната антикорупционна дирекция към МАВР и Националната антикорупционна агенция към прокуратурата) върху корупцията в Гранична полиция, Пътна полиция, издаване на свидетелства за управление на МПС, където вземането на дребни подкупи дотогава има системен характер.

Въпреки това инцидентите на местно и национално равнище, свързани с конфликти на интереси и корупция по високите етажи, продължават да бъдат сериозен проблем и за двете страни.

В Румъния политическият натиск върху разследвания на корупция по високите етажи на властта и опитите за ограничаване чрез законови промени на правомощията и независимостта на специализираните антикорупционни институции показват известна несигурност по отношение на устойчивостта на постигнатия напредък.

В България основно ограничение е недостатъчният брой служители, които да могат да разследват повече случаи. Същевременно ръководните служители се разследват много по-рядко и съществува много голяма предпазливост, която стига до избягване на работа по високите нива. Сериозен недостатък на работата по противодействие на корупцията е липсата на филтър за дребни дисциплинарно-административни нарушения, който да позволи на специализираните разследващи органи да се фокусират само върху по-сериозните престъпления, които изискват специални оперативни подходи и повече ресурси.

Корупцията сред служителите на правоохранителните органи е явление, на което в повечето европейски страни и в САЩ през последните две десетилетия се обръща нарастващо внимание. За разлика от противодействието на корупцията в други професионални кръгове като магистрати, политици или служители в данъчната администрация, за които липсват стандартни или общоевропейски подходи, при противодействието на корупцията в полицията нещата стоят по-различно. На национално равнище и в САЩ, и във Великобритания, и в редица други европейски страни са разработени стратегии и са предприети реформи в правоохранителните органи, често под надзора на законодателните институции. На европейско равнище съществуват платформи като ЕПСК (Европейски партньори срещу корупцията)², където институциите, отговорни за противодействие на корупцията, си сътрудничат и обменят опит. Интерпол или UNODC също изработват и предлагат общи стандарти и добри практики за превенция на корупцията в полицията.

Настоящият доклад няма за цел да предложи конкретни оперативни мерки за превенция на корупцията (което често е обект на различните наръчници и доклади, подготвени от международни институции). Подобни мерки биха били неефективни и безполезни, ако се прилагат, без да бъде разбран по-широкият институционален и правен контекст, в който те трябва да функционират. Настоящият доклад представя системите и институциите за противодействие на корупцията в пет европейски страни: Великобритания, Белгия, Австрия, България и Румъния. Особено внимание обаче е отделено на съществуващите системи във Великобритания и Белгия, тъй като там функционират цялостни и добре установени системи за противодействие на корупцията. В другите страни, представени в доклада, съществуват само някои елементи, които правят тези системи по-завършени.

Акцентът на доклада пада върху четири елемента, които спомагат мерките за противодействие на корупцията да съществуват в среда, която подпомага тяхната ефективност:

- независимост на антикорупционните институции и отдели;
- обвързване противодействието на корупцията с високи професионални стандарти и спазване на гражданските права;
- взаимен контрол на антикорупционните институции;
- ресурсна обезпеченост и правомощия на отделите;
- проактивно поведение и антикорупционни мерки за сметка на традиционни реактивни подходи.

² Вж. ЕРАС (www.epac-eacn.org).

Независимостта на антикорупционните институции и отдели е отправната точка, която позволява да се провеждат успешни политики за противодействие на корупцията. В настоящия доклад се описват различни модели и начини, по които се постига такава независимост. Единият подход е чрез създаване на разследващи и контролни институции извън полицията и Министерството на вътрешните работи. Тези институции си сътрудничат с отдели за вътрешна сигурност към полицията, но позволяват да се проведе независимо разследване, когато съществува риск от пристрастност на отделите за вътрешна сигурност. Те са или на подчинение на няколко министерства (например назначенията на ръководството се извършват едновременно и от Министерството на правосъдието, и от МВР), или са на пряко подчинение на парламента (какъвто е случаят с Постоянния комитет Пе в Белгия). Независимостта се гарантира и като на тези контролни органи се дава самостоятелност на информационните им системи или независим и пълен достъп до оперативните системи на полицията. Друг подход за постигане на независимост е чрез назначаване на ръководни постове на тези органи на хора, които идват от други професионални кръгове (прокурори, съдии, адвокати по човешки права, неправителствени организации), а не от полицията.

Обвързване противодействието на корупцията с високи професионални стандарти и спазване на гражданските права. Анализът на случаите на корупция в полицията в много страни е установил, че съществува взаимовръзка между професионалното поведение на полицаите и склонността им към корупция. Тази връзка е особено ясно изразена в случаите на по-дребна корупция. Според теорията за „наклонената плоскост“, когато се анализира поведението на корумпирани служители, почти винаги в миналото им има и регистрирани инциденти, свързани с нарушаване на служебната дисциплина и с неизпълнение на професионалните им задължения. Поради това и във Великобритания, и в Белгия отделите и институциите, които разследват корупция, следят и анализират професионалното поведение на служителите. Част от служебните задължения е и спазването на стандартите за ненарушаване на гражданските права. Поради това към тези отдели и институции се намират и механизмите за обработване на оплаквания и жалби на гражданите. Жалбите, разбира се, може да се отнасят и към случаи на корупционно поведение.

Взаимен контрол на антикорупционните институции. Съществуването на няколко разследващи институции, които едновременно си сътрудничат, но и взаимно се контролират и разследват, е друг важен компонент на системата. При този подход често съществува разделение на видовете разследвания, като по-независимите институции обикновено поемат разследванията с по-голяма сериозност, на високопоставени служители, и такива, при които съществува риск от предубеденост на разследващите органи. Може да има и функционално разделение. Например във Великобритания Агенцията за тежка и организирана престъпност (SOCA) разследва случаи на корупция в полицията само ако става въпрос за корупция, свързана с организираната престъпност.

Ресурсна обезпеченост и правомощия на отделите. Това, което се забелязва и в Белгия, и във Великобритания, е значителната инвестиция, направена в противодействието на корупцията както от гледна точка на човешки ресурси, така и на капацитет. В тези страни, когато се изчисли съотношението между разследващи/контролни органи и брой на полицейските служители-

ли, се вижда, че те са инвестирали многократно повече ресурси, отколкото в страна като България. Тук не става дума единствено за разследващи полици, а и за висококвалифицирани анализатори, които могат да правят сложни статистически и информационно-технологични анализи, с чиято помощ се разкриват случаи на корупция.

Проактивно поведение и антикорупционни мерки за сметка на традиционни реактивни подходи. Ресурсната обезпеченост позволява да се води политика на нулева толерантност и да се преследва стратегически подход, в който не се разследват единствено случаи, за които има „постъпили сигнали“. Вместо това активно се търси и събира информация, която може да доведе до разкриване на случаи на корупция. Единият начин, по който се постига това, е като в центъра на дейността на антикорупционните отдели се поставя разузнавателно ориентираният подход. Тези отдели имат достъп до оперативната информация или самите те събират такава с цел да открият случаи на корупция. Другият подход е чрез анализ на риска с информация от различни бази данни: от бази данни, свързани с отделите за човешки ресурси (където се анализират декларации за имуществено състояние), до бази данни, в които се регистрират нарушения на работната дисциплина или професионалните задължения. По този начин могат да се открият служители, които е вероятно да участват в корупционни престъпления. Всички тези методи обаче предполагат наличието на добре структурирани и поддържани масиви от бази данни и осигурен достъп на антикорупционните отдели или институции до тях.

Във Великобритания, подобно на САЩ, нулевата толерантност към корупцията се подкрепя и от по-агресивни методи за разследване или превенция. Използването на „тестове за интегритет“, при които служителите се поставят в ситуация, където се контролира тяхното участие в корупционни престъпления, постепенно е пробило път в наказателно-правния контекст. Тънката линия между „провокация“ и „тест за интегритет“ е постепенно очертана и позволява при дадени условия да се използват подобни тестове. В САЩ превенцията на корупцията въз основа на щателни предварителни проверки при наемането на служители (например в Службата за защита на границите и митническия режим) се подпомага и от използване на полиграфни тестове и детектори на лъжата.

Настоящият доклад поставя множество въпроси пред реалностите в България в борбата срещу корупцията. От една страна, се поставя въпросът за липсата на независими разследващи органи на корупция извън системата на МВР. В България подобни независими органи биха били особено необходими поради директния и в много случаи прекомерен политически контрол върху разследванията в полицията. Другият проблем е липсата на модерни информационни бази и системи за тяхното управление – особено за управление на човешките ресурси, на оперативната информация. Не на последно място е недостатъчният брой хора, които работят по разследвания на корупция в полицията. Броят на служителите в ГД „Вътрешна сигурност“ е по-малък (дори когато се вземе предвид разликата в размера на полицейските сили) в сравнение със страни като Белгия и Великобритания. В страна като България, където има масова дребна корупция в полицията (освен административно-управленски антикорупционни мерки, които безспорно биха имали най-голям ефект), трябва да се инвестират далеч повече човешки ресурси в разследване и превенция на корупцията.

Настоящият доклад се базира както на преглед на вторични източници, така и на поредица от интервюта с представители на ГД „Вътрешна сигурност“ и на антикорупционните звена на Агенцията за тежка и организирана престъпност (SOCA), Лондонската полиция (Metropolitan Police), Белгийския генерален инспекторат на полицията (AIG), Централния офис за борба с корупцията (OCRC), Федералното бюро за вътрешни работи на Австрия (BIA) и на Генералната антикорупционна дирекция на Румъния (DGA). По-голямата част от разговорите бяха проведени в рамките на три работни семинара в Лондон, Брюксел и Виена, където представители на ГД „Вътрешна сигурност“, DGA и Центъра за изследване на демокрацията обмениха опит с представители на местните институции за борба с корупцията в полицията.

Литературата, която бе ползвана при разработването на доклада, включва официални материали на анализирани институции и публично достъпни изследвания по темата за корупцията в полицията. Повечето публикации на тема корупция и антикорупция в полицията засягат корупционната ситуация в ограничен брой страни: САЩ³, Австралия⁴, Великобритания и Холандия⁵. Трансперънси интернешънъл в своя доклад *Arresting Corruption in the Police* от 2012 г. се спира на опита с реформите в полицията на редица страни от Европа, Азия и Африка, някои от които развиващи се и постконфликтни (Сърбия, Грузия, Афганистан, Ямайка, Кения, Венецуела, Китай, Австралия, Сингапур, Хондурас)⁶.

Представеният доклад се състои от шест части. Първите две разглеждат в по-общ смисъл измеренията и причините за полицейската корупция, както и подходите за нейното противодействие. Първата част представя утвърдени в научната литература типологии на формите и измеренията на полицейската корупция, както и факторите, които оказват влияние върху нея. Втората част на доклада се спира на институционалните модели за противодействие на корупцията, критериите за ефективност на специализирани антикорупционни органи, както и на различните мерки за превенция и пресичане на корупционни нарушения, прилагани в рамките на системата за вътрешен контрол в полицейската организация.

Следващите четири части представят по-подробно опита на Великобритания, Белгия, Австрия, Румъния и България в противодействието на полицейската корупция. Всяка част разглежда общия корупционен контекст в дадената страна, както и ключовото развитие, довело до оформянето на антикорупционната инфраструктура. Представени са устройството, начинът на работа и ролята на ключови антикорупционни институции, участващи както в превенцията, така и в разследването на корупционни прояви от страна на полицейски служители. Всяка част се спира и на особеностите при подходите и резултатите от наказателните разследвания в дадената страна.

³ Ivkovic (2005), Klockarsetal (2006), Punch (2009).

⁴ Prenzler (2009).

⁵ Punch (2009).

⁶ Transparency International UK (2012).

1. КОРУПЦИЯТА В ПОЛИЦИЯТА

Корупцията в държавния сектор за сигурност е твърде широка проблемна област. Повечето научни и приложни изследвания, както и антикорупционните мерки се отнасят предимно до корупцията в полицията. Това се обяснява с обстоятелството, че тази институция е в състояние да подкопае законовия ред и драстично да оцети правата на гражданите.

В тази част ще бъдат разгледани основните дефиниции на корупцията в полицията, причините за нея и формите на проява. Освен това ще бъдат представени най-често използваните в академичната литература типологии за обяснение на този феномен.

1.1. Дефиниции за полицейска корупция

Понятието „полицейска корупция“ има различни значения в отделните страни. Популярната дефиниция гласи: „... девиантно, нечестно, непропорционално, неетично или криминално поведение на полицейски служител“⁷. В някои полицейски служби – например във Франция, дефиницията е много тясна. Съучастието на полицейски служители в дейности на организираната престъпност, не се квалифицират като „корупция“. Полицейската корупция в някои страни може да не се отнася до случаите на злоупотреба с функциите на полицията (т.е. нарушаване правата на гражданите) или участие в престъпни дейности, в които липсва фигурата на корумпиращия – например при кражби или трафик на наркотици⁸.

Същевременно трябва да се имат предвид размитите граници между злоупотреба, корупция и други категории, където служител на полицията злоупотребява със служебното си положение. Така например злоупотребата невинаги е незаконно действие, тъй като някои форми на девиантно поведение са нарушения само по смисъла на полицейския устав и не попадат под ударите на наказателното право. Това с особена сила се отнася за случаите на полицейска корупция, при които съответният служител не предприема необходимите действия, което води до осуетяване разследването на престъпления или до неправилното събиране на улики⁹.

Друг важен проблем при полицейската корупция е до каква степен причините за корупционно поведение са свързани с придобиването на лична или колективна облага. Въз основа на това се използва следната дефиниция за корупция: „всяко незаконно поведение или злоупотреба, включващо

⁷ Barker and Roebuck (1973).

⁸ Miller (2003: 2); Newburn (1999: 14).

⁹ Punch (2009).

използването на служебното положение за получаване на лична, групова или институционална облага¹⁰.

Една от най-изчерпателните дефиниции, която се дава за понятието „полицейска корупция“, е: „Корупция има там, където служебно лице получава или разчита на съществена облага или привилегия (лична, групова или институционална) за осъществяване на законните му правомощия или обратното – за отклоняване от служебните му задължения, както и в случаите, когато лицето е водено от нечестни подбуди при изпълнението им, като използва незаконни средства за постигане на поставените пред него цели.“¹¹

Злоупотребата компрометира доверието, с което е облечена полицейската служба. В такъв смисъл се смята, че едно и също престъпление, извършено от полицейски служител, е много по-тежко от престъпление, извършено от обикновен гражданин. Например полицейски служител, който извършва кражба от местопроизшествието, се счита за корумпиран, докато онзи, който краде от магазин или от приятелите си, е просто крадец, тъй като извършва деянието като частно лице.

1.2. Причини за корупция в полицията

Досега „общите причини за корупцията“ са били предмет на много различни изследвания за разлика от специфичните предпоставки за полицейска корупция. Основната причина за това е липсата на достоверни данни. Някои от проявленията на полицейската корупция не могат да бъдат установени чрез традиционни изследователски инструменти, каквито са например проучванията на общественото мнение (от типа на проучванията на *Евробарометър* или на *Трансперънси интернешънъл*). Опитът с корупционните практики в полицейските структури в САЩ и Западна Европа, които станаха публично известни в резултат на медийни разкрития или политически скандали, показва, че злоупотребите на високите нива в полицейската йерархия, както и тези, свързани с тежката и организираната престъпност са почти напълно скрити за класическите изследователски инструменти. Макар самите полицейски органи да разполагат със сведения за динамиката на корупционните практики от този вид, те обикновено са недостъпни за външни изследователи, а в същото време рядко са систематично анализирани от антикорупционните отдели.

Редица общи причини за корупцията в публичния сектор (в частност икономическите и културните фактори) са валидни и при полицейската корупция. Те могат да се обособят в **две категории: структурни** (т.е. причини извън обсега на полицейските сили) и **институционални** (причини, които са следствие на действията на самата полиция).

1.2.1. Кодекс на мълчанието

Една от водещите характеристики на полицейската институция е изключително силната лоялност, която свързва нейните служители. Тази лоялност се означава с понятия като „синя стена“ или „кодекс на мълчанието“. Последният е част от полицейската култура на противопоставяне между „нас“ и „тях“,

¹⁰ Sayed and Bruce (1998).

¹¹ Punch (1985: 14).

която обуславя нежеланието на служителите да докладват за неетично поведение на свои колеги. За това има редица обяснения. Естеството на противодействието на престъпността в градски условия може да доведе до засилване на подобен манталитет, особено когато поставените от висшестоящите задачи са нереалистично амбициозни. От друга страна, полицейската функция често се реализира предимно чрез патрули на малки полицейски екипи, които внезапно се сблъскват с реална физическа заплаха. Това изисква всички полицаи да си имат взаимно доверие и да си оказват взаимопомощ, дори когато това налага да се нарушат някои правила.

Кодексът се прилага избирателно в зависимост от равнището на корупцията в полицейските сили. Възможно е офицери, които редовно нарушават тези установени вътрешни норми, да бъдат избягвани от своите колеги.

1.2.2. Географски фактори

Географското разположение на дадена държава или град също пряко влияе върху равнищата на полицейска корупция на национално и местно ниво. Столиците, големите градове и туристическите курорти разполагат с големи пазари за незаконни стоки и услуги, което обикновено засилва уязвимостта на правоохранителните органи от корупционен натиск. Същото се отнася и за транспортните центрове (например пристанищните градове) и пресечни точки на транспортни артерии, които представляват зони на засилени корупционни транзакции като цяло и на незаконни полицейски дейности в частност.

Особено важен териториален фактор е близостта до международни граници¹². Често подобни периферни зони са сериозно предизвикателство за правоохранителните органи поради преплитането на легални и незаконни дейности при трансграничната търговия.

Съчетаният ефект от незаконната миграция и контрабандата обикновено води до повишаване на корупционния натиск върху служители както на контролно-пропускателните пунктове, така и на „зелената граница“. Корупционните действия от страна на контрабандистите обикновено са насочени към инспектори, извършващи паспортна проверка, техническия персонал в паспортните служби, както и служители, издаващи разрешителни за временен престой или брачни свидетелства¹³. Корупцията играе важна роля при улесняване на незаконните преминавания на държавната граница, при ускоряване издаването на визи, както и за избягване на разследвания на контрабандисти.

1.2.3. Исторически фактори

Макар че полицейската корупция е универсален феномен, съществуват различия, обусловени от историческото развитие на националните институции. Един от класическите анализи за полицейската корупция сравнява формите, причините и последствията в четири държави: САЩ, Великобритания, Белгия и Холандия¹⁴. Според този анализ полицейската корупция в САЩ се обуславя с институционална обвързаност между полицията и градските кметове, посредством които корумпираните местни органи на властта внедряват свои хора в полицията.

¹² Schendel and Abraham (2005: 44).

¹³ UNODC (2010a: 96).

¹⁴ Punch (2009).

Различията в политическата уредба на местната власт между Северна Америка и Европа обуславят по-ниските нива на полицейска корупция на Стария континент. Дори когато е налице политическо влияние върху полицията, това обикновено не е свързано с местните органи на властта. В нашумялата „афера Дютру“ в Белгия е установена неадекватна полицейска намеса, което довежда до предсрочното освобождаване от затвора на изнасилвач, ползвал се с протекция от политици, който впоследствие извършва още пет убийства на млади момичета. Последвалата парламентарна анкета доказва, че по този случай полицията е била затруднена от политическа намеса в разследването, неправомерни повишения на служители, както и от междуинституционална конкуренция¹⁵.

Много от случаите на полицейска корупция в Северна Европа могат да бъдат отнесени към категорията корупция в името на благородна кауза или към корупцията като резултат от некомпетентност или неадекватно изпълнение на служебните задължения. Първата категория включва корупционно поведение, насочено към постигане на добри професионални резултати. Полицейските служители в тази част на Стария континент са склонни да нарушат закона или да го интерпретират по начин, който би улеснил изправянето на престъпниците пред съда. Така например във Великобритания има случаи на физическо насилие от страна на полицаи, за да се гарантира подвеждането под отговорност на членове на ИРА. В Холандия и Великобритания някои от нашумелите случаи се свързват с неправомерни връзки на следователи с организираната престъпност с цел разкриване на мрежи за контрабанда и разпространение на наркотици¹⁶. Не е възможно обаче да се установи до каква степен т.нар. „благородна корупция“ е мотивирана действително от общественополезни съображения или обслужва личните кариерни интереси на полицейските служители.

В Италия влиянието на мафията в икономическия и политическия живот е довело до постепенното ограничаване дейностите на правоохранителните органи в южната част на страната. Полицейските служители се стремят да избегнат провеждането на разследвания в тези региони, тъй като биха се изправили пред корупционен натиск и обструкция от местните полицаи, свързани с организираната престъпност¹⁷.

В Източна Европа пък се наблюдава приемственост на наследените от комунистическия период стигматизиране и изолация на полицията, които са в основата на възникналите още тогава корупционни мрежи. В България негативният имидж на „народната милиция“ довежда до набирането на ново поколение полицаи, които обаче често са от семействата на пенсионирани милиционери. Този модел възпроизвежда създаването в полицията на семейни корупционни мрежи, в чиито рамки се обменят лични услуги и се укрепват приятелски и семейни връзки¹⁸. Обвързаността на Държавна сигурност с БКП пък се трансформира в директен политически контрол на МВР, а в периода на прехода и от страна на управляващите партии върху полицията. Резултатът е политическо вмешателство в ежедневната работа на полицията и обвързване на полицейската и политическата корупция.

¹⁵ Punch (2009).

¹⁶ Punch (2009).

¹⁷ CSD (2010: 90)

¹⁸ CSD (2010: 218-219)

Освен това процесите на преход към демокрация в Източна Европа и бившия Съветски съюз доведоха до отстраняване от службите на сектора за сигурност на хиляди полицаи и агенти, което позволи рекутирането на част от тях от организираната престъпност. Тъй като те бяха запазили неформалните си контакти с бивши колеги, това преминаване „от другата страна на закона“ ги направи особено подходящи за корумпиране на полицейските служители.

1.2.4. Институционални фактори

Традиционно основното разграничение е между полицейската корупция като „индивидуален феномен“ и като „системен феномен“¹⁹. В САЩ например дълго време ръководството на Нюйоркската полиция твърди, че полицейската корупция е изключение – аномалия, свързана с отделни полицаи („гнилите ябълки“). Тази гледна точка се променя след разследванията на комисията „Кнап“ за корупционни практики в рамките на Нюйоркската полиция през 1971 г. Комисията прави извода, че доктрината за „гнилите ябълки“ по-скоро позволява на полицейските началници да прикриват сериозните проблеми в основата на техните структури²⁰.

В резултат вниманието започва да се насочва към спецификите на полицейската професия, които я превръщат в податлива на корупция. Изоставянето на доктрината за „гнилите ябълки“, според която става дума за случайни явления, дава възможност да се обърне внимание на естеството и контекста, в който се осъществява полицейската функция, и да се установят някои „постоянни фактори“, позволяващи на полицаите да следват собствения си интерес. Към тях се причисляват някои от вече споменатите аспекти: необходимостта от дискреция при осъществяване на полицейските задължения²¹, вътрешна солидарност и конфиденциалност (дори от страна на управлението²²), контакти с криминалния контингент. Същевременно се отчита значението и на редица фактори, които не произтичат от самата професия и варират по отношение на времето, мястото и културната среда – т.нар. „променливи фактори“²³.

Такива фактори са особеностите на комуналните структури, типа организираност на полицейските сили (йерархични структури, децентрализирани структури), връзките им с местните политически кръгове и равнището на антикорупционните дейности (т.е. наличието на отдели за вътрешни разследвания на корупцията). Двата основни променливи фактора, обуславящи полицейската корупция, са: 1) начинът, по който обществеността възприема този феномен, и 2) отношението на самите полицейски служители към корупцията (например дали е налице т.нар. „професионална чест“). Влияние върху полицейската корупция оказва и начинът, по който антикорупционните струк-

¹⁹ Изследователите са разработили няколко концептуални рамки (Punch 2009; Newburn 1999; Van de Bunt 2004) при анализа на причините и формите на полицейска корупция.

²⁰ Кнап (1972).

²¹ Полицейската дискреция е мощен фактор в организацията на полицейската служба в англосаксонските страни, но играе по-ограничена роля в континенталната правна система.

²² Ръководителите на полицейски структури обикновено са се издигнали от редови служители и споделят редица от ценностите на своите подчинени. В британската полиция обикновено кариерата на служителите започва от най-ниския ранг в йерархията. Полициите в други страни – членки на ЕС, имат различни правила, които ограничават въздействието на този фактор.

²³ Newburn (1999: 14).

тури реагират на „събития“ (отделни корупционни сделки) и „корупционни схеми“ (предполагащи редовни корупционни дейности)²⁴.

Анализът показва, че високи нива на корупция има там, където към полицейските служители се предявяват прекалено големи изисквания, които не съответстват на равнището на доходите им; там, където те са принудени да работят в условия на конфиденциалност и колегиална солидарност и да установяват контакти с лица, които притежават значително богатство и силен интерес от нарушаване на законите и етичните правила.

Тези изводи се потвърждават частично от процеса за преодоляването на високите корупционни нива сред лондонската полиция с помощта на радикалното реструктуриране на заплащането и условията за труд на полицейските служители в началото на 80-те години на XX в. Успоредно с тези стъпки успешно се осъществява рекутирането и на голям брой добре образовани и произхождащи от високи социални слоеве служители, което частично обезсилва аргумента, че по-доброто заплащане е основният магнит за кандидат-полицайте.

1.2.4.1. Йерархичните структури в правоохранителните институции

Според сравнителните анализи съществуването на силно изразена йерархичност е опасно там, където липсва ефективен външен контрол, тъй като съсредоточаването на безконтролна власт в ръцете на полицейското ръководство може да корумпира целия висш ешелон²⁵. Пример в това отношение е Франция, чиято йерархична полицейска структура се оказва уязвима за корупционно влияние от страна на правителството²⁶. Изследване на корупцията във френската полиция показва²⁷, че колкото е по-висок постът на полицейския служител и на служителите в специализираните звена, толкова по-често те са въввлечени в официално документирані случаи на корупция²⁸.

Анализът на скандали, свързани с полицейска корупция в Източна Европа, също показва, че поради централизираността на институциите за вътрешна сигурност, наследена от съветския модел, корупцията лесно достига високите нива на тези институции, включително и в Министерството на вътрешните работи²⁹.

Този извод се потвърждава и от почти пълното отсъствие на корупция на ниско и всекидневен ниво в Япония³⁰. Японските полицейски служители са добре дисциплинирани конформисти, които рядко си позволяват участие в корупционни сделки. Когато обаче те извършат корупционни дейности, последните се вписват в съществуващата полицейска субкултура, изискваща спазването на „кодекс на мълчанието“.

²⁴ Newburn (1999: 22-23).

²⁵ Edelbacher and Peruci (2004: 364).

²⁶ CSD (2010).

²⁷ Maguer (2004: 283-305).

²⁸ CSD (2010: 262-263).

²⁹ Gounev and Bezlov (CSD 2009).

³⁰ Yokoyama (2004: 326-330; 342).

Децентрализацията обаче не прави автоматично правоохранителните институции неуязвими за корупция. САЩ са един от най-ярките примери на отсъствие на централизиран контрол в полицейски подразделения, защото те се контролират почти напълно от местните управи. Точно тази независимост създава безконтролност за полицейска корупция, разтърсила големи американски градове³¹. Анализът показва, че ако в местните полицейски структури няма ефективни вътрешни или външни антикорупционни контролни системи, корупцията с нищо не отстъпва на централизираните йерархични правоохранителни органи в развиващите се страни³².

1.2.4.2. Фрагментиране и оперативна автономност

Различните структури в рамките на полицията имат свои цели и обикновено разполагат с необходимата за тяхната работа оперативна автономност. Това обаче на свой ред води до издигането на прегради между различните звена, които пречат на сътрудничеството между тях и насърчават конкуренцията, която може да доведе до „борба за територия“. Фрагментирането и относителната автономност на различните звена водят до проблеми с контрола и затрудняват надзора, съответно правят публичната отчетност почти невъзможна³³. Фрагментирането се наблюдава предимно във взаимодействието между двата типа полицейски служители: „уличните полицаи“ и „ръководните полицейски длъжности“. Обикновено стратегията и задачите на полицията се определят от последната категория управленски чиновници, които обаче често нямат необходимата легитимност и не се ползват с доверието на обикновените полицаи, които на практика трябва да изпълняват възложените от висшестоящите задачи и стратегии. Това води до лоша комуникативност, както и до целенасочено торпидиране на намеренията на ръководството.

1.2.4.3. Контакти със закононарушителите

Същността на полицейската работа поставя полицейския служител в постоянен досег с криминално проявени лица и за разлика от служителите в други администрации той е поставен под много по-висок и постоянен риск от понижаване на етичните стандарти, от „заразяване“ с девиантно поведение, корупционни прояви, в крайни случаи – за превръщането му в професионален престъпник³⁴. Особено опасни са някои проактивни методи, които могат да дадат противоположен резултат: така например внедряването на агенти под прикритие по особено важни разследвания (трафик на наркотици и организирана престъпност) води до по-тесни контакти с подземния свят, достъп до големи финансови средства с престъпен произход и т.н. Друг проактивен метод като използването на контролирани доставки е пример как сътрудничеството между американската DEA и амстердамската полиция през 1994 г. предизвика огромен корупционен скандал³⁵. Тогава в рамките на операция по пресичане на незаконна търговия с наркотици DEA осигурява „контролиран“ внос на дрога, при който нейни полицейски агенти се представят за трафиканти на наркотици. Целта е внесените наркотици да се

³¹ Palmiotti (2005: 283-299), Malinowski (2004: 21-46), CSD (2010).

³² Edelbacher and Peruci (2004: 365).

³³ Punch (2009).

³⁴ Punch (2009).

³⁵ Punch (2009).

предложат на нелегални търговци, които впоследствие да бъдат задържани, а въпросната „стока“ – заловена, преди да се появи на пазара. Операцията обаче се проваля поради лошо ръководство, технически трудности, двойна „игра“ на информатори и корупция от страна на митничари. В резултат огромни количества наркотици влизат безконтролно в Холандия. Така в крайна сметка оперативната автономност на „творчески настроени“ служители превърна холандското правителство в най-големия вносител на наркотици в страната през въпросната година, без това да се отрази на търговията с тези вещества³⁶.

1.2.5. Организационни фактори

Корупционните практики зависят от някои специфични черти в организацията на полицията³⁷:

- **Наличие на автономни мрежи в рамките на полицията.** Тези мрежи представляват затворени кръгове, които имат самостоятелен живот и минимално взаимодействат с останалия състав. Осъществяването на контрол над тях изисква изключителни усилия, а намаляването на контрола крие опасности от отклоняване от служебните задължения.
- **Слаб външен надзор.** Често такъв дори липсва, което позволява на корупцията да се промъкне „под радара“ и да не бъде идентифицирана или дълго време да бъде игнорирана до избухването на някой голям публичен скандал.
- **Политики на принципа „отговорността се поема от по-ниските нива“.** Това е още един индикатор за сегментирането между отделните равнища в йерархията. Упражняваният върху висшите служители натиск за по-добри резултати може да ги подтикне да пренебрегнат нарушенията на правилата от страна на младшия персонал. При това в случай на възникване на проблеми висшестоящите не поемат отговорност за стореното и се крият зад парадигмата „правилата трябва да се спазват“. Това поведение на свой ред може да породви недоверие и презрение от страна на нисшите чиновци.
- **Неясни указания,** които могат да доведат до неволно отклоняване от правилата. Те също така затрудняват последващото санкциониране и разследване на провинили се служители.
- **Прекомерни очаквания/изисквания.** Първоначално дефинираната мисия на полицията е да ограничи престъпността. От друга страна обаче, редица социално-икономически фактори, които са извън обхвата на дейността ѝ, често оказват по-голям ефект върху престъпността. Натискът върху полицията за реализиране на подобна мисия създава условия, при които съществуващият кодекс на поведение може да бъде пренебрегнат в името на „обществената кауза“. Някои следствени техники, особено по дела срещу организираната престъпност, изискват дългосрочна инвестиция във време, човешки ресурси и средства, необходими за справянето с тези сложни казуси. При това не може да се очакват положителни резултати в краткосрочна перспектива. Поради тези особености натискът от страна на началниците за оправдаване на направените инвестиции могат да доведат до пренебрегване на отделни процедури с оглед по-бързото приключване на разследванията и представянето на положителни резултати.

³⁶ Punch (2009).

³⁷ Punch (2009); Newburn (1999); Sherman (1974).

- **Други институционални фактори** от типа на липсата на меритокрация в рамките на полицията.
- **Ниски стандарти при рекрутиране на полицейски служители.**
- **Изолиране на полицейските служители от другите социални и професионални групи** обяснява по-високите нива на полицейска корупция в отделни страни – членки на ЕС³⁸.

1.3. Типове и форми на полицейска корупция

За да бъдат препоръчани подходящи антикорупционни мерки, е необходимо да се знае какви са обхватът и формата на корупционните сделки в дадена полицейска служба. Освен това трябва да се изясни дали тя е дело на отделни корумпирани служители („гнили ябълки“), на корумпирани групи служители или на изцяло корумпирани звена или управления. Изследователите са посветили много усилия за създаването на типологии на различните форми на полицейска корупция.

1.3.1. Класификация на полицейската корупция според профила на нарушителите

Възприетите подходи при анализа на полицейската корупция включват опити за класифициране на самите корупционни практики или на персоналните профили на полицаите, които са предразположени към участие в тях. Една от популярните схеми класифицира полицейската корупция в четири категории³⁹. Класификацията описва полицейската корупция в зависимост от ранга и възложените задачи на отделния служител, заемащ определено място в рамките на своята институция и по йерархичната стълбица. Въз основа на анализа на груповата дейност и институционалната култура на полицаите се описват четири различни типа корупционно поведение, два от които (т.нар. мулета и ястреби) са свързани с индивидуален тип девиантност (отклонение), а другите два (вълци и лешояди) са свързани с „групова девиантност“.

Тази типология може да намери подходящо приложение във всички страни – членки на ЕС. Понякога в публичното пространство добиват известност корупционни казуси с участието на корумпирани полицаи от профилите „вълци“ или „ястреби“, които са по-характерни за страните с ниски корупционни нива, но с големи криминални пазари и силни престъпни мрежи⁴⁰. Докато първият тип се изследва, за да се установят колебанията на корупционните нива, вторият тип ни изправя пред сериозни предизвикателства. Тъй като служителите, попадащи в категорията „ястреби“, имат много добри познания за системата и са наясно, че констатирането на злоупотреби би имало сериозни последствия, те проявяват изключителна предпазливост, която граничи с параноя. От друга страна, корумпираните служители, които действат в подобно обкръжение, разполагат с по-добри познания за разследванията, агентите и техниките, отколкото експертите в отделите за вътрешни разследвания. Те имат и предимството да работят анонимно за кратки периоди като мярка за ограничаване на рисковете.

³⁸ CSD (2010).

³⁹ Mars (1982), Van de Bunt (2004).

⁴⁰ CSD (2010, 81).

ТАБЛИЦА 1. КАТЕГОРИЗАЦИЯ НА ТИПОВЕТЕ НАРУШИТЕЛИ

Тип	Степен на йерархичност	Сплотеност/групова идентичност	Описание
Мулета	Силна	Слаба	Работата се отличава както с изолираност, така и със субординация: индивидуални отклонения на служители ниско в йерархията
Ястреби („гнили ябълки“)	Слаба	Слаба	Свобода на действие, дистанцираност от организацията, индивидуален тип отклонения (пример: високопоставени служители или служители, работещи по много секретни дела)
Вълци	Силна	Силна	Силната групова идентичност създава субкултура, улесняваща организиран тип отклонения; съществува групова защита срещу външен контрол
Лешояди	Слаба	Силна	Свобода да се търсят по агресивен начин удобни ситуации, като принадлежността към групата се използва за прикритие

Източник: Mars, 1982.

Друг тип класификация за полицейската корупция може да се използва при въвеждането на категорията „екстремна девиантност“⁴¹. Става дума за чисто престъпни деяния, при които съответните служители почти не се занимават с полицейските си задължения, а са престъпници в униформи, които използват капацитета и правомощията на институцията за престъпната си дейност. Обикновено те принадлежат към типа „лешояди“, като проявяват активност в търсене на „плячка“, улеснявана от злоупотребата с полицейската институция⁴². В страни с неефективни институции и липса на вътрешен контрол върху полицията и следователите моделът на „лешоядите“ се превръща по-скоро в норма⁴³.

Този подход позволява да се направи следната категоризация на различните типове полицейски нарушители:

- **Спекуланти с обществения интерес** (работещи за обществена полза). Такива нарушители твърдят, че единственият начин да изпълняват ефективно задълженията си е да прилагат неортодоксални средства и че това е оправдана практика, тъй като косвено служи на обществения интерес.
- **Рационализатори и „натегачи“**. Това са служители, които работят на ръба на закона, за да постигнат впечатляващи резултати. В някои случаи „брой-

⁴¹ Punch (2009).

⁴² Punch (2009).

⁴³ CSD (2010, 82).

ката“ (т.е. статистиката на разкритите от тях престъпления и други количествени показатели) се превръща в самоцел, като въпросните служители често фалшифицират данните, за да поддържат илюзията за своята ефикасност. Подобно поведение се дължи на собствената амбиция, тъй като не са налице нито външни корумпиращи фактори, нито подкупи, а и никой друг не търси съответната облага. Затова може да се твърди, че суетата и стремежът към повишение карат тези служители да възприемат девиантно поведение.

- **Полицаи с мисия.** Този тип служители презират криминалния контингент и са завладени от мисията си да се справят с престъпността, често в разрез с официално утвърдените методи и цели. Така те често се съсредоточават върху отделни типове престъпления или извършители.
- **Политически мотивирани.** Това е хибриден тип на полицаите с мисия с тази разлика, че цялата институция е мотивирана идеологически за противодействие на определена категория престъпници. Конкретен пример за този тип е случаят с Кралската жандармерия на Ълстър в борбата ѝ срещу ИРА. С други думи, тук се касае за политически мотивирана девиация.
- **Вълци единаци.** Това са отделни служители, ангажирани с личния си „кръстоносен поход“ срещу престъпници, което се проявява в концентрирането им върху един-единствен казус. Този тип служители се самоизолират от полицейската институция.
- **Каубои.** Този тип полицаи подражават на популярната представа за каубоите, използват неортодоксални методи, демонстрират поведение в стил „мачо“, служат си с криминален жаргон и излъчват непукизъм. Сред полицейските служители квалификацията „каубой“ се асоциира с редица отрицателни качества: липса на дисциплина, нарушаване на правилата (например правилата за движение по пътищата), разказване на вицове за колеги, нежелание да се следват инструкциите, преминаване границата в отношенията с подземния свят и др. Въпреки това „каубоите“ имат репутация, че действат бързо и че винаги са готови да се притекат на помощ, ако техен колега се окаже в беда. Затова те често се ползват с уважението на своите началници.

Тези поведенчески типове и отношение към правилата обаче са динамични и различните категории могат до известна степен да се припокриват или да претърпят промени. Стилът на поведение на служителите зависи от тяхната личност или от утвърдения поведенчески модел в рамките на специфичен колектив или звено.

1.3.2. Класификация на полицейската корупция като инструмент за определяне на приоритетите

Ефективното противодействие на корупционните практики в полицейските структури изисква определянето на различната тежест при полицейските злоупотреби, съответно класифицирането и оценяването на тяхната разпространеност. По тази причина в страните с най-активна политика за ограничаване на корупцията в полицията се използват различни класификации.

Съществуват различни системи за групиране на полицейското престъпно поведение, като една от най-старите е изградена върху пет различни типа полицейска корупция в съответствие със следните категории: тип корупционни действия/действащи лица; вид на нарушените норми; степен на подкрепа от

колегите; степен на организираност на девиантното поведение⁴⁴, както и начините, по които реагира съответната структура на корупционното деяние. Анализът на допълнителни фактори като средства, цели и мотивация за корупционното деяние⁴⁵ дава възможност допълнително да се усложни класификацията със следните категории на различни корупционни полицейски практики.

При тази класификация се изключват практиките, които не се считат за корупция, но от друга страна, са прибавени престъпни деяния, служебни нарушения или просто форми на проблемно поведение.

КАРЕ 1. ДЕВИАНТНО ПОВЕДЕНИЕ НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Злоупотреба с власт

- Получаване на облаги от упражняването на служебни правомощия, без закононарушение (почерпки, безплатни обеда, безплатни услуги)

Фаворизиране/„шурбаджанщина“

- „Затваряне на очите“ за деяния от страна на родственици и приятели
- „Затваряне на очите“ за деяния на колеги и влиятелни личности
- Използване на полицейски натиск за предоставяне на незаконна помощ на членове на предходните категории лица

Получаване на подкупи

- Вземане на подкуп за игнориране на съответно нарушение
- Подкуп срещу възпрепятстване на разследване на престъпление
- Подкуп срещу пряка намеса в разследване на престъпление
- Облаги срещу възлагане на бизнес поръчки на определени фирми

Рекетиране/изнудване

- Осигуряване на „чадър“ над определени престъпни операции срещу заплащане
- Осигуряване на постоянна защита на престъпни дейности

Даване на подкупи

- Заплащане за възлагане на законни дейности на роднинско-приятелски принцип
- Даване на подкуп (на колеги полицаи) в замяна на предоставяне на „доходоносни“ (на корупционна база) служебни дейности
- Заплащане за получаване на легитимни услуги и/или за осигуряване на предимство при предоставяне на легитимни услуги
- Заплащане за получаване на незаконни услуги

Отклоняване на полицейски ресурси

- Случаи, при които служители и/или техни началници продават или предоставят непропорционални полицейски услуги в рамките на работния ден или след работа
- Случаи, при които служители и/или техни началници продават легитимни полицейски услуги на криминално проявени лица
- Незаконно използване на полицейските правомощия в услуга или в ущърб на определени групи

⁴⁴ Barker and Roebuck (1973).

⁴⁵ Newburn (1999: 15-16).

КАРЕ 1. ДЕВИАНТНО ПОВЕДЕНИЕ НА ПОЛИЦЕЙСКИТЕ СЛУЖИТЕЛИ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**Компрометиране на следствени действия**

- Подбиване на разследване на престъпление или на съдебен процес, „загубване“ на улики и др.
- Нагласяване или добавяне на улики с оглед да бъде обвинено определено лице, за получаване на осъдителна присъда или за налагане на по-строга санкция на криминално проявено лице⁴⁶

Кражби и други престъпни действия

- Кражби от местопроизшествието и от други обекти на легитимно полицейско присъствие
- Кражби на заловени стоки, съставляващи улики или представляващи конфискувана собственост
- Съзнателно планирана престъпна дейност
- Съзнателно извършени престъпни действия с цел лична облага
- Деяния, свързани с реализирането на корупционни придобивки от типа на събиране на корупционни средства от колеги служители или продажба на откраднати стоки

Източник: Адаптирана от класификациите на Barker and Roebuck (1973), Punch (2009), Sayed and Bruce (1998).

Описаната класификация включва елементи от най-често използваните типологии на полицейска корупция. Нейното предимство е йерархичното й степенуване, което се основава на схващането, че **корупцията сред полицейските чинове обикновено започва с дребни нарушения, но впоследствие довежда до по-сериозни деяния**⁴⁷. Но дори тази широкообхватна типология не включва всички типове девиантно поведение, особено по-сериозните му форми от типа на упражняване на насилие, сексуален тормоз, расизъм и пряко участие в организирана престъпна дейност⁴⁸.

Една от най-често използваните по-опростени класификации на девиантното поведение се състои от четири категории, като всяка от тях включва елемента „злоупотреба с власт“ в нейните различни прояви и според инструментите за противодействие.

Тези четири категории позволяват да се въведе широка рамка при класифицирането на полицейската корупция, която да отразява нейните разнообразни и променливи форми и да се разкрие взаимната връзка на трите големи и взаимосвързани области на девиантно поведение – нарушенията, корупцията и престъпността. Категоризацията на девиантното поведение цели разграничаването на по-дребните, некриминални нарушения, които не съдържат корупционен елемент, от една страна, от по-сериозните престъпления, от друга. С тази дефиниция се прави опит да се излезе от стереотипа, според който ключов елемент в корупционното действие е личната облага, като се вземат под внимание различните групови мотиви, външни влияния и подражание на поведенчески модели в рамките на съответната структура.

⁴⁶ Punch (1985: 11).

⁴⁷ Това явление, първоначално описано от Kleinig (1996: 174), е известно като „наклонена плоскост“. Вж. още Punch (2009: 67).

⁴⁸ Punch (2009).

ТАБЛИЦА 2. КАТЕГОРИЗАЦИЯ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ СЪС СЛУЖЕБНО ПОЛОЖЕНИЕ

Тип злоупотреба със служебно положение	Описание	Инструменти за противодействие
Отклонения/девиантно поведение	Всички форми на полицейска дейност, които нарушават вътрешния устав, закона и обществените очаквания за законосъобразно и етично поведение на полицията	Вътрешни регламенти, кодекси на поведение
Нарушения или служебни злоупотреби	Употреба на алкохол по време на работа, непунктуалност, липса на уважение към висшестоящ, недобросъвестно изпълнение на задълженията	Вътрешни дисциплинарни кодекси и регламенти/устави
Корупция	От получаването на дребни подкупи до компрометиране на съдебния процес, корумпирано взаимодействие между офицери и информатори/агенти, предоставяне на секретна информация, кражба и предоставяне на криминално проявени лица на заловени контролирани наркотици, оръжия и др.	Наказателен кодекс
Престъпление	Умишлено насилие, въоръжен грабеж, изнасилване и убийство	Наказателен кодекс

Източник: Punch (2009).

При разглеждането на системите за противодействие на полицейската корупция в петте описани страни е направен опит да се покаже как се приоритизират усилията по отношение на различната тежест на девиантното полицейско поведение.

2. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ПОЛИЦИЯТА

Противодействието на корупцията в полицията се обуславя от два кръга фактори: общата институционална антикорупционна среда и конкретните мерки, предприети за превенция и противодействие на корупцията. Под обща институционална среда се има предвид не само наличието на специализирани антикорупционни звена в полицията, а всички други институции, които имат отношение към противодействието на политическата или административната корупция. Тази обусловеност произтича от факта, че политическата и административната корупция често са взаимосвързани и с корупция в полицията.

В тази част на доклада ще бъдат разгледани и основните институционални модели за борба с корупцията в публичния сектор и в частност в полицията. Ще бъдат посочени основните категории специализирани антикорупционни органи според техните функции, правомощия и организационно подчинение. Акцентът е поставен върху ключовите критерии за успешното функциониране на подобни институции.

Представено е въздействието на антикорупционните мерки и политики, които се предприемат в рамките на полицейските служби в Европейския съюз и САЩ. Те са както превантивни, така и наказателно-дисциплинарни. Най-често прилаганите административни и оперативни мерки, които са неизменна част от системата за вътрешен контрол и управление на полицията, имат редица цели, свързани както с превенцията и пресичането на корупцията, така и със защитата на правата на гражданите.

Важен аспект на общеевропейската инфраструктура за борба срещу корупцията в правоохранителните органи е съществуването на обща система от мерки и принципи за полицейски надзор. В рамките на ЕС повечето страни членки са се присъединили към принципите на Европейските партньори срещу корупцията (EPAC) на ЕС. Тези принципи утвърждават централната роля на независимите звена за полицейски надзор, чиито основни задачи включват превенцията, идентифицирането и разследването на полицейски злоупотреби⁴⁹. Тази мрежа, както и нейният филиал – Мрежата от контактни точки в борбата срещу корупцията (EACN)⁵⁰, улесняват корупционните разследвания в рамките на Европейския съюз. Европейската комисия планира също да подкрепи развитието на целенасочени образователни програми по проблемите на корупцията, включително и в полицията, организирани от Европейския полицейски колеж (CEPOL). В по-широк смисъл Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) извършва периодични оценки на

⁴⁹ EPAC (2011: 6).

⁵⁰ От 2008 г. насам тази структура включва антикорупционните институции на страните членки, както и Европейската комисия, Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европол и Eurojust (органът за съдебно сътрудничество на ЕС).

различни аспекти от антикорупционната инфраструктура на страните – членки на GRECO, които засягат и антикорупционните мерки в полицията.

Антикорупционните мерки и механизми в правоохранителните органи не бива да се разглеждат извън рамките на по-широката антикорупционна инфраструктура, която дадена страна е изградила. Причината за това е, че може да има значително неправомерно влияние от страна на политически или съдебни институции върху правоохранителните органи. Политици или прокурори могат да повлияят върху полицията с цел тя да разследва политически опоненти или да прекрати разследвания срещу правителствени членове. В някои страни – членки на ЕС, поради липсата на вътрешноинституционални антикорупционни мерки правоохранителните органи разчитат на по-широката инфраструктура от антикорупционни мерки и решения, които могат да включват: правила за държавните служители (в т.ч. задължителни декларации за имотно състояние; конфликт на интереси); закони и процедури, които регулират обществените поръчки; режим на наказване на прането на пари и за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност; законодателство за прозрачност на държавното управление.

2.1. Общи подходи в противодействието на корупцията

През 90-те години антикорупционният дебат и усилията на много държави в тази сфера наред с преосмислянето на ролята на традиционните антикорупционни органи се характеризират с появата на специализирани агенции за противодействие на корупцията като форма на институционална и регулативна иновация⁵¹. Една от най-старите подобни агенции е основаната през 1974 г. в Хонконг Независима агенция срещу корупцията, която става често цитиран модел за подражание⁵². Много страни от Източна Европа прибягват към създаването на такива институции, натоварени с мисията да предотвратяват и пресичат корупционно поведение като начин да се преодолее неспособността на традиционните правоохранителни органи да се справят с проблема⁵³.

Могат да се открият много общи параметри в контекста на създаване на такива специализирани институции – широк политически консенсус след избухване на публичен скандал или политическа криза, наличие на систематична корупция или външен политически натиск. Като резултат от възприятието за „провала“ на традиционните правопривагащи органи (полиция, прокуратура, съд) антикорупционните агенции все повече се възприемат от националните правителства и международните организации като крайния институционален отговор на корупцията. От края на 80-те години до днес се наблюдава все по-интензивен обмен на опит между различни държави и опити за механично пренасяне на определен формат от една държава в друга, въпреки че успехът на адаптираните модели е различен. Определящи фактори за успеха на „импортирани“ институционални модели са съобразяването им с конкретния политически контекст, нужди и уязвимости, както и дали са резултат на всеобхватна антикорупционна стратегия и визия, или са по-скоро краткосрочни, *ad hoc* опити за потушаване на конкретна криза или „помиряване“ на политическия елит с електората или външни донори.

⁵¹ Sousa (2010: 5ff).

⁵² OECD (2008).

⁵³ Пак там.

Симптоми за „имитативната“ роля на подобни институции са поставянето им под политическа зависимост, както и недостатъчното им въоръжаване с необходимите ресурси и правомощия.

Международни споразумения за борба с корупцията препоръчват на държавите страни създаването на специализирани органи за борба и превенция на корупцията⁵⁴. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е една от първите организации, които през 1996 г. препоръчват на своите членове създаването на специализирани органи за борба с корупцията като съставна част на тяхната „етична инфраструктура“⁵⁵. Конвенцията срещу корупцията на Обединените нации например (UNCAC, чл. 6)⁵⁶ изисква създаването на антикорупционни институции с превантивни и разследващи функции.

Специализацията е важен фактор в борбата с корупцията. Според международните стандарти няма един-единствен най-добър модел за специализирани антикорупционни институции. Отделните държави са отговорни да намерят работещия за тях модел, като вземат под внимание редица **фактори**: оценка на нивото на корупция в страната, компетентност и капацитет на съществуващите институции, конституционна рамка, параметри на съответното наказателно правосъдие, финансови и човешки ресурси. Създаването на нова антикорупционна институция или повишаването на специализацията в съществуващи органи трябва да стъпят на предварителен анализ и стратегия.

Сравнителният преглед на различни типове специализирани институции показва множество подходи и решения. OECD⁵⁷ систематизира и обобщава тези типове в следните **основни категории** според техните основни функции:

- **Многофункционални агенции** с правоохранителни правомощия и превантивни функции. Този модел се основава на подхода за обединяване на всички антикорупционни функции в един-единствен орган (с изключение на обвинението). Примери за такива агенции съществуват в Хонконг и Сингапур, а по техен модел подобни органи са създадени в Литва и в Латвия. Тези централизирани мултифункционални агенции често са сочени за пример за ефективност, но трябва да се има предвид специфичният контекст, в който те функционират – сравнително малки държави, където корупцията е проблем, но не е и ендемична. Също така тези агенции са създадени на определен етап в процеса на демократизация и интеграция на дадената държава към глобалните пазари. Прилагането на този модел в големи федерални държави или в държави със системна корупция би довело до неубедителни резултати⁵⁸.
- **Правоохранителни органи, отдели и звена.** Правоохранителният институционален модел за противодействие на корупцията може да има различни форми на специализация и да е вграден в разследващи органи или в

⁵⁴ Конвенцията срещу корупцията на Обединените нации, Двадесетте водещи принципа за борба с корупцията на Съвета на Европа от 1997 г., които през 1998 г. дават основата на Наказателната конвенция относно корупцията. (OECD (2008).

⁵⁵ Sousa (2010), OECD (2008).

⁵⁶ UNCAC (2004).

⁵⁷ OECD (2008).

⁵⁸ OECD (2008).

наказателното преследване. Може също така да е комбинация от идентифициране на корупция, разследване и обвинение в един орган (например Националната антикорупционна дирекция към румънската прокуратура). Най-често обаче обвинението се осъществява от отделна институция. В някои случаи правоохранителният модел включва и превантивни, координиращи и аналитични функции. Това е един от най-често използваните институционални подходи в Западна Европа⁵⁹. В тази категория влизат и отделите за вътрешна сигурност и вътрешни разследвания на корупция в полицията. Примери за такъв тип отдели съществуват в Германия (Отдел за вътрешни разследвания към полицията в Хамбург) и Великобритания (Антикорупционен отдел на полицията MET в Лондон).

- **Специализирана прокуратура и съд.** Въпреки че международните споразумения за противодействие на корупцията не препоръчват специализацията на съдилищата или създаването на специализирани органи в областта на досъдебното производство, подобни институции са създадени в някои държави като Австрия (Централна прокуратура за борба с корупцията и икономическата престъпност), Испания (Специализирана прокуратура за противодействие на икономически престъпления, свързани с корупция), Румъния (Национална антикорупционна дирекция) и Унгария (Централна следствена служба към Държавната прокуратура). Някои от тях имат и разследващи функции и звена, докато други разчитат изцяло на полицията. Според OECD към създаването на специализиран съд трябва да се подходи с особено внимание, тъй като това може да създаде възможности за „двоен стандарт“. От друга страна, би било безсмислено, ако само една институция (например полицията или прокуратурата) разполага с необходимите ресурси и опит и ако един добре разследван и анализиран случай се разпадне в съда поради липса на нужните ресурси и знание или пък поради големия брой висящи дела.
- **Институции с превантивни, координиращи и стратегически функции.** Този модел включва институции с една или повече превантивни функции. Те може да отговарят за изследвания на феномена корупция, анализ на риска, мониторинг и изпълнение на национални антикорупционни стратегии и планове за действие, преглед на законодателството и изготвяне на препоръки, мониторинг на декларациите за конфликт на интереси и имотно състояние, разработване и приемане на етични кодекси, обучения на служителите, международно и междуведомствено сътрудничество. Примери за такива органи са: Централната служба за превенция на корупцията във Франция, Държавната комисия за превенция на корупцията в Македония, Групата за антикорупционен мониторинг в Албания, Постоянната комисия срещу корупцията в Малта, Комисията по превенция и противодействие на корупцията в България.

⁵⁹ Подходящи примери са Националният орган за разследване и наказателно преследване на икономически престъпления и престъпления срещу околната среда в Норвегия (Økokrim), Централният офис за противодействие на корупцията в Белгия, Офисът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в Хърватия и др.

2.2. Ефективност на антикорупционните модели

Няма един отговор на въпроса, кой институционален модел е най-ефективен, но съществува широк консенсус по отношение на характеристиките, които обуславят успешните модели. Ефективността на институциите, натоварени с превенция и борба с корупцията, зависи от следните основни критерии⁶⁰:

1. **Независимост и отчетност.** Предпоставка за този критерий е наличието на политическа воля за противодействие на корупцията. Институцията, натоварена с тази задача, трябва да разполага с оперативна и структурна самостоятелност. Това е особено важно за правоохранителните органи (и прокуратурата в по-малка степен), които в повечето случаи са силно централизирани и йерархични структури, контролирани от министрите на вътрешните работи или на правосъдието. В подобни системи рискът от неправомерна намеса е значително по-висок, особено когато следователите или прокурорите нямат автономни правомощия за вземане на решения при разглеждане на дела и когато законът предоставя на техните началници възможности да се намесват в конкретен случай. Като цяло органите, натоварени с разследване и наказателно преследване, се нуждаят от по-голяма независимост от политическо влияние, отколкото превантивните институции. Специализираните правоохранителни органи се нуждаят от различни йерархични правила за докладване и по-специални процедури за назначаване на ръководството. Основните категории за независимост са⁶¹:

а. Организационна независимост, осигурена чрез правна рамка (по възможност чрез отделен закон), регулираща институционалното позициониране, ясно разписан мандат, функции и правомощия, взаимодействие с други институции. Осигуряване на възможно най-ниска степен на намеса. Прозрачна процедура за избор, назначаване и отстраняване на директорите, система за проверка на нови служители, конкурентна процедура за рекрутиране. Назначаването на директора на институцията да става на базата на широк политически консенсус вместо от една-единствена политическа фигура (например министър-председателя)⁶².

б. Оперативна независимост: гарантиране, че антикорупционните органи могат да изпълняват функциите си без ненужна намеса на трета страна (например изпълнителната власт) при разследвания или при определяне на приоритетите, методите или резултатите от проверки, достъп до информационни системи, гарантиращ оперативна автономия.

в. Финансова автономност: ограничаване на възможността да се възпрепятства дейността на органа чрез бюджетни рестрикции.

2. **Специализация и правомощия.** Използване на ефективни методи за събиране на доказателства и разследване, достъп до информация, професионално обучение на служителите. Юрисдикцията на съответния орган може да се ограничи само до по-тежките нарушения, за да се осигури по-голяма ефективност.

⁶⁰ OECD (2008), DCAF (2012), Sousa (2010), UNCAC (2004), UNDP (2005).

⁶¹ Hussmann, K. (et al.) (2009: 21).

⁶² DCAF (2012).

3. **Адекватни ресурси.** Финансови и човешки, осигуряване на устойчиво финансиране, фискална независимост.
4. **Аналитичен капацитет.** Оценката на корупционните рискове и уязвимости, анализът на регистрирани случаи и завършени разследвания позволяват по-добро разпределяне на ресурсите и поставяне на адекватни приоритети за оперативни действия.

2.3. Институционални модели за борба с корупцията в полицията

Специализираните органи за надзор или противодействие на корупцията в полицията могат да предоставят необходимия контрол и мониторинг на полицейската дейност – вътрешен или външен. Те могат да бъдат по-ефективни от други контролни институции (парламент, изпълнителна власт, прокуратура и съд), тъй като могат да отделят нужните ресурси и време и да придобият по-специални умения⁶³. Такива специализирани структури могат да бъдат тематично организирани с акцент върху корупцията или в зависимост от институциите, за които отговарят. Някои се фокусират само върху полицейската дейност, докато други визират целия публичен сектор или дадено министерство. Според нивото на специализация антикорупционните институции могат да се разделят на два основни типа⁶⁴:

- **Специализирани органи за борба с корупцията в целия публичен сектор.** Примери за подобни органи са *Федералното бюро за превенция и борба с корупцията* в Австрия и *Централният офис за борба с корупцията* в Белгия. Най-често те включват трите основни функции, препоръчани от UNCAC: превенция, полицейски разследвания и обучения/повишаване на осведомеността. Рискът при този тип институции е липсата на достатъчни ресурси и специализация за разследване на всички сигнали и сведения за корупция в държавната администрация. Така полицейската корупция може да остане на заден план или да се преследват само по-леките нарушения. Това може да се избегне, като се ограничи фокусът на тези органи само върху по-сериозни престъпления (Белгия), обвързани с определени разпоредби на НК (Австрия).
- **Специализирани органи за надзор над полицията.** Тези органи разследват и проверяват всякакви нарушения, извършени от полицейски служители, включително насилие, нарушаване на човешки права и т.н. Тяхната задача често е да следят дали жалбите и сигналите срещу нарушения в полицията са адекватно разследвани и разрешени, дали се спазват установените норми и правила. Те могат да разследват само по-тежки случаи на престъпления и нарушения, извършени от полицейски служители, с цел по-голяма независимост и прозрачност на разследвания от засилен обществен интерес. Ролята на тези органи е да се съхрани доверието на обществото в полицията. Примери за такъв тип органи са Комитетът Пе в Белгия и Независимата комисия по жалбите срещу полицията във Великобритания. Сред предимствата на такъв тип надзорни органи са тяхната способност да разглеждат полицейската корупция в **цялостния контекст на полицейската дейност** и така да разпознаят поведенческите модели и връзката между корупционното поведение и други отклонения. Съществува обаче риск корупционните нарушения да не получават необходимите ресурси и

⁶³ DCAF (2012: 211).

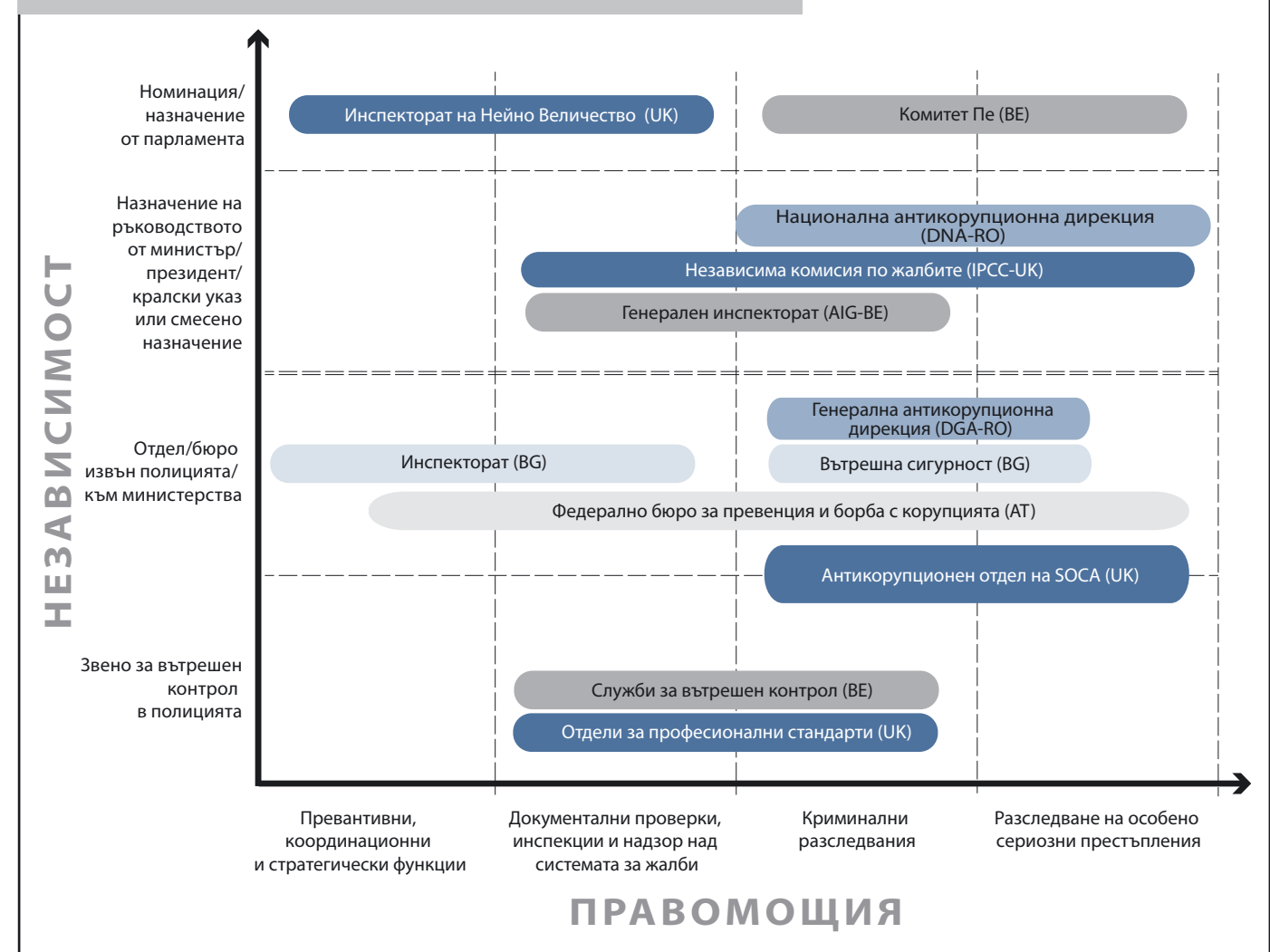
⁶⁴ DCAF (2012).

приоритет, тъй като тези органи са заети с редица други сериозни нарушения като например използването на насилие. Този риск е най-голям при надзорни институции, които са натоварени с разглеждането на жалби и сигнали, подадени от граждани, които изискват значителни ресурси.

- **Специализирани органи, разследващи корупция в полицията.** Те са изцяло фокусирани върху разследването и превенцията на корупция в полицейските служби. Предимствата на тези органи са тяхната тясна насоченост и специализация, което предполага известен опит и отделяне на адекватни ресурси и време. Примери за такъв тип органи са Дирекция „Вътрешна сигурност“ на Министерството на вътрешните работи на България и Главният инспекторат на белгийската полиция. Във Великобритания повечето полицейски служби разполагат с отдели за професионални стандарти, които обработват сигнали за корупция и други дисциплинарни нарушения, но имат и правомощия да събират разузнавателна информация и да започват самостоятелни разследвания. В общия случай независимостта на такъв орган от полицията и/или съответното министерство има особено значение, но невинаги е постигната. Тъй като функционират в рамките на полицейската институция, подобни звена имат известни ограничения, като обикновено избягват разследването на корупцията по високите етажи в полицейската йерархия или корупцията, свързана с организираната престъпност⁶⁵.

⁶⁵ CSD (2010: 83).

Фигура 1. ИНСТИТУЦИИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА СПОРЕД НЕЗАВИСИМОСТА И ПРАВОМОЩИЯТА



Източник: OECD, 2008 и ЦИД, 2013.

2.4. Управление и вътрешен контрол в полицията

2.4.1. Система за вътрешен контрол в полицията

Системата за вътрешен контрол в полицейските органи включва всички превантивни и репресивни действия, предприети от ръководството и приложени в полицията. За да бъдат антикорупционните мерки ефективни, не е достатъчно те да бъдат наложени отвън, а за спазването им да следи външен надзорен орган. Те трябва да бъдат приложени от самата организация и да бъдат подкрепени от управлението. Мерките за вътрешен контрол трябва да вземат предвид както отделните служители, така и организационната среда.

Женевският център за демократичен контрол на въоръжените сили е разработил подробен наръчник с инструменти за повишаване на интегритета и противодействие на корупцията в полицейските сили, в който е предложена следната класификация на мерките за вътрешен контрол⁶⁶:

ТАБЛИЦА 3. ВИДОВЕ МЕРКИ ЗА ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ

Какво е предназначението на мярката?	Превенция – предотвратяване проявата на корупция	Разкриване и ограничаване – пресичане на корупционна проява
Къде в организацията се прилага мярката?	Административни мерки – в поддържащите, административните и управленските функции	Оперативни мерки – засягащи пряко основната дейност на полицията
Чрез какъв подход се прилага мярката?	Проактивен – предварително действие с цел постигане на промяна	Реактивен – действие в резултат на определен сигнал или подозрение за нарушение

Източник: DCAF, 2012.

2.4.1.1. Оперативни антикорупционни мерки

Оперативните мерки са съсредоточени върху основните задачи и дейности на полицейските служители – например патрулиране, проверки на граждани, разследвания. Мерките за оперативен контрол имат за цел да гарантират, че определени полицейски задачи са изпълнени ефективно и коректно. Освен това те целят намаляване на корупционния риск и ограничаване на корупционното поведение на полицейските служители по време на изпълнение на техните функции. В този смисъл оперативните мерки могат да имат превантивно, организационно, пресичащо или реактивно измерение.

Към най-разпространените мерки, предприемани в оперативен план, се отнасят:

- **Принципът „на четири очи“.** Той означава, че всяко решение би трябвало да бъде взето съвместно с друг служител⁶⁷.
- **Ротация и случайно разпределяне на смени.**
- **Записване на всички беседи с граждани.**
- **Организиране на патрули от служители в цивилни дрехи в уязвимите райони.**
- **Инсталиране на камери** в полицейските коли или на местата, където се осъществява контакт с граждани.
- **Ограничаване на кешовите плащания,** получавани от полицаи.
- **Оптимизиране на административните процедури** и преодоляване на административните бариери⁶⁸.

⁶⁶ DCAF (2012).

⁶⁷ Kunze (2007: 2).

⁶⁸ Ali (2000: 8).

Редица полицейски служби предприемат и някои от следните проактивни мерки⁶⁹:

- **Тестове за лоялност**, на които се подлагат служителите в особено рисковите звена, или се прилагат на случаен принцип. В някои полицейски управления в САЩ е задължително такива тестове да обхванат определен брой служители (той може да достигне 10 % от целия състав).
- **Тестове за алкохол и наркотици** сред служителите.
- **Периодична проверка и обследване на лоялността на служителя, повтаряща извършената проверка при първоначалното наемане на служителя** (включително и чрез извършването на финансов одит).

2.4.1.2. Административни и управленски мерки

Мерките за административен контрол позволяват верифицирането на правила, норми, стандарти и ръководства за полицейските служби. Те включват процедури за контрол на използването на пари и оборудване, управление на персонала, логистика, индивидуално и колективно обучение и др. Могат да бъдат посочени следните примери за административни контролни мерки:

- Утвърждаване и спазване на правила и процедури за сигурност, включително ИТ сигурност (боравене с пароли, достъп до ИКТ системи и т.н.).
- Стандарти за назначаване и проверка на нови служители; управление на персонала.
- Инспекции и документални проверки.
- Система за управление на файлове и досиета.

Част от мерките за предотвратяване на корупционни действия са свързани с **процеса на рекрутиране на бъдещите полицаи**. В редица държави се използват различни тестове за лоялност и за разкриване личностните характеристики и миналото на кандидата:

- тестове с полиграф;
- тестове за наркотици;
- домашни посещения;
- разузнавателни сведения за обвързаността му с други лица;
- установяване особеностите на характера на кандидата в контекста на програмите за предварително обучение и интервюиране;
- проверка на личните финанси на кандидата;
- проверка на образователното му равнище.

Важен е и начинът, по който се извършват тези тестове. Така например в някои страни те се извършват не от отдел „Човешки ресурси“, а от звената за вътрешна сигурност и контрол. Може да се създаде и специализирано звено от типа Комисия по осигуряване набирането на честен персонал⁷⁰.

Необходимо е също така да се предоставя ясно формулирано и пълно описание на служебните задължения при постъпване на работа или при промяна в статута на служителите.

⁶⁹ Prenzler (2009).

⁷⁰ Prenzler (2009: 65-78).

Интересна мярка в някои страни в ЕС е разделянето на процедури при рекрутирането и обучението и кариерното развитие на офицерите и на сержантите. При подобен подход офицерите не изминават пътя от уличното патрулиране до ръководния пост и по такъв начин до известна степен са защитени от корумпиращото влияние на средата⁷¹. От друга страна обаче, този подход създава пропаст между „нас“ и „тях“, което подкопава уважението на по-младшите служители към висшестоящите и в крайна сметка компрометира усилията за създаване на хомогенна и сплотена полицейска служба.

Успешно използвана мярка е мониторингът на пенсионираните служители с оглед предотвратяване на евентуалното им позициониране като посредници между полицията и престъпниците⁷².

Друга категория дейности включва различните **дисциплинарни мерки**, които могат да се прилагат спрямо персонала в качеството на антикорупционна превенция. При липсата на достатъчно улики за предприемане на корупционно разследване могат да се използват следните дисциплинарни санкции⁷³:

- уволняване на служителя;
- понижаване в ранг;
- отменяне или отлагане на служебни повишения;
- налагане на парична санкция или прилагане на непарични дисциплинарни санкции (например предупреждение);
- предсрочно пенсиониране в интерес на службата/обществото;
- преназначаване на неатрактивни длъжности и др.

По-дребните нарушения могат да бъдат санкционирани с „писмено предупреждение“, особено когато става дума за новопостъпили служители, тъй като при тях по-често се наблюдава непознаване на правилата или усвояване на лоши практики от по-опитни полицейски служители. Писменото предупреждение има двойна цел: 1) да послужи като ранно предупреждение полицаят да коригира съмнителното си поведение и 2) да играе ролята на основа за дългосрочен мониторинг на девиантно поведение (тъй като предупреждението се вписва в досието в отдел „Човешки ресурси“ с оглед бъдещи проверки на поведението на съответния служител). Подобна е практиката в Австралия, а същата мярка се препоръчва и от британските офицери⁷⁴.

Необходимо е да се използва ясно дефиниран набор от мерки, който може да се квалифицира като „дисциплинарна матрица“⁷⁵. Други автори препоръчват служителите, които са били осъдени за корупционно деяние и освободени от длъжност, да не могат да бъдат преназначавани за определен период в други свързани с полицейската функция публични институции⁷⁶.

⁷¹ Punch (2009: 23).

⁷² Kim (2003: 9).

⁷³ Ali (2000: 7).

⁷⁴ Porter and Warrender (2009: 93).

⁷⁵ Prenzler (2009: 93).

⁷⁶ Kim (2003: 93).

2.4.1.3. Система за сигнализиране на корупция

Други предложения засягат въвеждането или оптимизирането на следните програми за насърчаване на сигналите за корупция под ръководството на Отделите за човешки ресурси:

- Защита на даващите подкупи, които решат да сигнализират за съответната корупционна сделка; **в програмите за защита на информаторите** биха могли да участват омбудсмани и да се предвидят анонимни пощенски кутии, телефонни линии или специфични програми за защита на свидетелите.
- Въвеждане на подходящи канали за подаване на информация, които да се използват от информаторите и да не породят подозрението на корумпиращите⁷⁷.
- Въвеждане на законово задължение за полицейските служители да докладват за установени случаи на корупция или за съмнения за такива, както и на съответни санкции при неспазването му⁷⁸.
- Прилагане на наказания за отклоняване от сигнализиране за корупция или за злословия по егоистични съображения.

2.4.2. Резултати от организационните и оперативните антикорупционни мерки

Антикорупционните мерки, предприемани от полицията, би следвало да бъдат съобразени с типа корупция в редовете на тази институция. Обстойният анализ на случая с корупцията в нюйоркската полиция (NYPD) показва, че антикорупционните методи, предприети там след прегледа на корупционните практики през 1970 – 1971 г. (извършен от комисията „Кнап“)⁷⁹, не са отчели в достатъчна степен характера на идентифицираните казуси. Поради това през 1992 г. е проведено второ разследване от комисията „Молен“, от чийто доклад става ясно, че корупцията продължава да бъде съществен проблем за нюйоркската полиция, макар и да приема други форми⁸⁰.

В резултат на първото разследване нюйоркската полиция предприема редица мерки:

- децентрализиране на управлението и по-голяма лична отговорност за корупционните практики сред подчинените от страна на началниците на районните звена (за Ню Йорк те са 180);
- ротация на служителите, които работят в зоните с допълнителни рискове;
- ограничаване автономията на детективите;
- укрепване звената за вътрешно разследване („вътрешни работи“) чрез въвеждането на проактивни тактики от типа на „тестове за лоялност“ и набирането на информатори от отделите за вътрешни разследвания измежду новопостъпилите университетски възпитаници (т.е. млади служители, които да сигнализират за корупция на техни колеги);

⁷⁷ Punch (2009). Обикновено неуспешните опити за сигнализиране за корупционни сделки чрез разкриване на информаторите широко се отразяват в пресата, както и последващите действия за тяхното сплашване, неформални санкции, преназначаване на по-неатрактивни длъжности и т.н., което на свой ред изважда наяве пропуските при организирането на процеса на сигнализиране за корупция.

⁷⁸ Kim (2003: 11)

⁷⁹ Knapp (1972).

⁸⁰ The Mollen Commission (1994).

- ограничаване на контрола за прилагане на определени закони (например законите за хазарта или религиозните събирания), които са били използвани от служителите за получаване на подкупи.

В резултат на тези мерки корупцията в полицията претърпява следните промени⁸¹:

- Ограничава обхвата си – корупционните сделки вече се извършват от отделни малки групи или екипи от полицейски служители, без участието на цели управления или звена.
- Вместо събиране на рекет от участници в хазартни игри и обикновени граждани корумпираните служители пренасочват усилията си да „заработят“ пари към криминалния контингент; по такъв начин те се доближават до престъпниците и деянията им стават по-сериозни, но за сметка на това оставят на спокойствие обикновените граждани.

Въпреки тези промени комисията „Молен“ констатира, че предприетите твърде амбициозни антикорупционни мерки не са постигнали нужния ефект по следните причини:

- Управленията за вътрешна сигурност **не са успели да въведат проактивни методи**, тъй като не са били достатъчно независими. Ръководството на нюйоркската полиция ги е ограничило и по такъв начин е осуетило провеждането на по-амбициозни и цялостни разследвания, опасявайки се, че публичните последици от тях биха навредили на NYPD.
- При провеждането на отделни важни разследвания те са **били раздробявани** на редица компоненти, в рамките на които са били визирани **отделни служители**, макар че в корупционните сделки са участвали и висшестоящи полицаи. Тази практика също е целяла да се прикрие наличието на системна корупция в управлението.
- **Практиките по рекрутиране** на нови служители са останали настрана от тези мерки, което е позволило да продължат назначенията по роднинско-приятелска линия (а това на свой ред предполага, че благодарните нови служители са продължавали да проявяват по-голяма толерантност към корупцията).

Поради всичко това комисията „Молен“ препоръчва по-голяма степен на независимост и предприемането на проактивни разследвания, въвеждането на нови правила за рекрутиране, извършването на тестове за наркотици за служители, както и прилагането на по-строги санкции спрямо нарушителите⁸².

Друг аспект на неуспеха на нюйоркската полиция в прилагането на антикорупционни мерки е недостатъчното внимание, обръщано на ранен етап на служители, които приемат малки подкупи (например подаръци от местната общност, обяд на половин цена от местния ресторант или безплатни питиета в местния бар). Впоследствие те често са залавяни да извършват по-сериозни нарушения на полицейската етика. Следваната от това управление линия на „нулева толерантност“ за подаръците и безплатните обеда е била изправена пред редица трудности: 1) оказало се, че е трудно и скъпоструващо да бъде провеждана подобна политика, след като било установено, че поли-

⁸¹ Punch (2009: 70).

⁸² Punch (2009: 74).

цаи на високи длъжности са ползвали подобни услуги от ресторантска управа, което на свой ред е довело до недоверие и цинизъм от страна на по-нисшите чиновове в управлението; 2) тъй като поначало подобна политика е била сметена за несъстоятелна, някои честни служители са предпочели да следват „кодекса на мълчанието“, толерирайки не само дребните, но и по-сериозните простъпки на свои колеги; 3) в крайна сметка станало ясно, че средата не е подходяща за подобни забрани, тъй като правенето на дребни подаръци и на дребни услуги на служители на други обществени служби (чиновници в пощите или учители) са част от толерираните от обществото практики.

Това пространно изложение на опита на нийоркската полиция да се справи с „корупцията с пагон“ свидетелства за трудностите по прилагането на антикорупционни мерки, които да гарантират ефективни резултати. В случая трябва да се вземат предвид два основни извода:

- Първо, антикорупционните мерки могат съществено **да променят характера на корупцията**, но не и зловредния ѝ ефект. Обикновено прилагането им кара корумпираните служители да търсят източник за лична облага от други места. С други думи, подобно на другите мерки, предприемани от правоохранителните органи, и тук винаги съществува риск от пренасочване на корупционния интерес. Опитът на нийоркската полиция сочи, че неспособността да се локализира промененият корупционен риск може дори да влоши нещата: широкоразпространени, но по-скоро тривиални прояви на корупция могат да се трансформират в много по-сериозни и опасни, макар и не толкова разпространени корупционни практики.
- Второ, антикорупционните мерки трябва да обхванат не само конкретните корупционни практики, но **и по-широкия управленски контекст** и в частност практиките на рекрутиране на служители; с други думи, необходим е системен, а не тясно дефиниран подход. Накрая трябва да се има предвид, че антикорупционните мерки дават резултат само когато съществува силно и мотивирано ръководство, което да отстоява етичните стандарти и да определя професионалното поведение, изключващо корупционните практики.

2.5. Разследвания

2.5.1. Вътрешни и външни

Както вече беше отбелязано, съществуват разнообразни институционални решения за борба с корупцията в полицейските служби. Когато обаче е предпочетен вариантът на специализирано разследващо звено вътре в самата полиция, може да възникнат проблеми и ограничения при **разследванията**. Звеното, разследващо корупция, в повечето случаи е част от отдела за вътрешна сигурност, който може да има по-широк кръг от задачи и да разследва и други нарушения или престъпления, извършени от полицаи⁸³. В едно такова вътрешноинституционално звено обаче, рискът от конфликт на интереси и компрометиране на разследването поради професионална соли-

⁸³ DCAF (2012: 241).

дарност или поради изтичане на информация е по-висок, отколкото ако звено, външно за полицията, води разследването.

Рискът от оказване на влияние върху корупционни разследвания от вътрешноинституционални звена също е по-голям, тъй като те се извършват под същата командна верига. Освен това отделите за вътрешна сигурност невинаги са най-добре осигурените в ресурсно отношение в полицейската служба. Тъй като подобни отдели често се ползват с негативна репутация сред служителите на полицията, те невинаги са атрактивно място за най-добрите следователи и специалисти.

2.5.2. Административни нарушения или престъпления

При разследванията и налагането на санкции трябва да се направи разграничение между корупция и нарушения/неизпълнение на задълженията⁸⁴. Втората категория не бива да се третира като престъпление, освен ако нарушението не е от престъпен характер. Неетичното поведение трябва да се разглежда като проблем, изискващ коригиращи мерки от страна на ръководството. Отделите за вътрешна сигурност и антикорупция в полицията ще повишат своята легитимност, ако се съсредоточат само върху корупционни случаи. **Разграничаването между корупция/престъпления и административни нарушения** трябва да става на ранен етап в разследването, за да запази и повиши доверието на полицейските служители в процедурите за вътрешен контрол в техните организации. Достатъчно ясно трябва да бъде заявено, че отклоняващото се от установените норми поведение е недопустимо, но докато нарушението не е от престъпен характер, трябва да има процедури за решаването на проблема вътре в организацията. Разследванията на корупцията като престъпление са регламентирани от наказателно-процесуални правила, докато административните разследвания се регулират от трудовите правоотношения и установените поведенчески и професионални норми.

Полицейските сили разполагат с два основни подхода за справяне и разрешаване на по-дребни нарушения и обвинения:

- **Посредничество.** Обвиненият в нарушение или девиантно поведение служител получава възможност да преосмисли действията си. Подателят на жалбата и обвиненият офицер биват събрани с помощта на неутрален посредник с цел изясняване на недоразумения или приемане на обвиненията. Този подход е ефективен не само при обвинения в бездействие или грубо отношение, но и при по-тежки провинения, особено ако липсват доказателства и свидетели – упражняване на натиск и незаконен арест. Този подход дава възможност на обвинения служител да стане по-самоосъзнат в действията си и да ги подобри. От друга страна, ръководството има възможност да издаде ранно предупреждение. Този подход се използва много успешно от отделите за професионални стандарти в полицията във Великобритания.
- **Разрешаване чрез ръководството.** Ръководството разполага с широк набор от мерки и санкции, които може да наложи при по-дребни нарушения, за да се избегне наказателно преследване. Дребни инциденти могат да бъдат управлявани с коригиращи мерки като консултиране, преквалификация или внимателно наблюдение. Административни санкции като

⁸⁴ DCAF (2012: 235).

официално предупреждение или намаляване на платените почивни дни могат да бъдат ефективен начин за справяне с незначителни проблеми. Трябва обаче да има правно основание за тези действия, защото наказателни действия, предприемани от административните ръководители често са извън техните правомощия.

2.5.3. Пасивни и проактивни разследвания

Съществуват два основни подхода, възприети от правоохранителните органи при разследването на корупция в полицията⁸⁵:

- **Разследвания по сигнал.** Те се предприемат въз основа на информация, получена чрез корупционни жалби или информация за установени случаи на корупционни сделки от страна на граждани, полицаи, медии или други институции. Използваните средства за получаване на сведения за полицейска корупция „... само в единични случаи позволяват да се получи системен и постоянен достъп до източници на информация от страна на разследващите“⁸⁶. При подобен тип разследвания често се срещат затруднения при събиране на доказателства (поради доминирането на споменатия „кодекс на мълчанието“ сред полицейския състав, колебанията на жалбоподателите при предоставяне на улики или в резултат на недостига на ресурси, което не позволява разследващата инстанция да провери всяка корупционна жалба).
- **Проактивни разследвания.** Те се предприемат вследствие на оперативен анализ, анализ на риска или други мерки (например тестове за лоялност). Приложените мерки в рамките на този тип разследвания се различават в зависимост от целите и равнището на разследващите действия. Така например, докато провеждането на *тестове за лоялност на случаен принцип* може да обхваща цели категории (полицейския състав на службата или само новите ѝ попълнения), *фокусираните тестове за лоялност* по-често се използват при предварителни разследвания и могат да бъдат насочени към установяване законосъобразността в поведението на конкретен полицай или група полицаи. Проактивни разследвания могат да се извършват и под формата на *операции под прикритие*, когато съществуват достатъчни съмнения за корупционни действия. Освен това проактивните методи се различават по дълбочината на проверките – от прегледи на публичните документи до електронно подслушване, използване на записи от СРС или осъществяване на операции под прикритие.

Докато в САЩ проактивните мерки генерират значителна част от разследванията, в Европа проактивният подход е по-скоро изключение или се прилага с известни ограничения⁸⁷. Отделите за професионални стандарти в местните полицейски служби във Великобритания имат правомощия да събират разузнавателна информация и да започват самостоятелни разследвания, използвайки някои проактивни методи, докато в много други държави е необходимо предварително разрешение от прокурор за започване на формално разследване. Основните методи на проактивното събиране на информация (тестове за лоялност, предлагане на подкуп, агенти под прикритие и информатори) не намират широко приложение в повечето дър-

⁸⁵ Ivkovic (2005: 102).

⁸⁶ Ivkovic (2005: 113).

⁸⁷ За по-подробен сравнителен анализ на подходите за разследване на корупция в гранична полиция в ЕС вж. Center for the Study of Democracy (2012).

жави поради правни ограничения или до тях се прибегва едва когато има сериозни основания да се подозира извършено престъпление. В по-честия случай разследванията са реактивни, т.е. инициират се след конкретен сигнал или жалба. Въпреки това в повечето от разгледаните държави събраната по време на оперативна дейност информация служи за основание да се сигнализира прокуратурата.

3. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

3.1. Общ контекст

Корупцията не е нова тема за правоохранителните органи във Великобритания. Историческото развитие на модерните полицейски сили е съпътствано от редица публични скандали, свързани със сериозни злоупотреби и нарушения⁸⁸. Примери за знакови случаи на полицейска корупция за последните 4 десетилетия са прикриването на сериозни престъпления, връзки с организираната престъпност, подкупи, както и подхвърляне на улики и манипулация на разследвания. Опитите за справяне с проблема са насочени по-скоро към регулиране на поведението на полицейските служители. Примери за подобни мерки са *Законът за полицията и доказателствата за престъпна дейност* от 1984 г. (Police and Criminal Evidence Act 1984), който регулира баланса между правомощията на полицията и правата на гражданите.

Редица корупционни скандали, избухнали в края на 90-те години, отново изострят общественото внимание и критичност и допринасят за все по-осезаемото разпознаване от полицейската служба на ендемичния характер на корупцията в полицията. Това от своя страна довежда до важни структурни и стратегически промени в Англия и Уелс през последните години. През 1999 г. се извършва съществено реструктуриране на полицейските отдели, които приемат и обработват жалби и сигнали за злоупотреби. Реорганизацията е предприета в отговор на тематичния доклад на Главния полицейски инспекторат на Нейно величество (НМІС) *„Полицейската неподкупност: гарантиране и укрепване на публичното доверие“*, в който се обсъждат поредица от нашумели корупционни казуси и се набелязват редица системни слабости⁸⁹. В рамките на полицейските **Отдели за професионални стандарти** започва формирането на необходимия капацитет за ефективно противодействие на корупцията. През 2006 г. НМІС провежда всеобхватна инспекция на тези отдели и техните антикорупционни функции и отново отправя редица препоръки за повишаване стандартите на полицейската работа. Подобни тематични или всеобхватни инспекции на работата на полицейските сили стават редовна практика на Главния инспекторат, както и на Независимата комисия по жалбите срещу полицията и Съюза на полицейските началници и се считат за ключов елемент при запазване и укрепване на общественото доверие в полицията.

Системата за професионални стандарти до голяма степен е обусловена от модела на *„правоприлагане, ръководено от разузнаване“*, където идентификацията, анализът и управлението на настоящи и предвиждането на бъдещи

⁸⁸ Punch, (2009); Miller (2003); Newburn (1999).

⁸⁹ НМІС (1999).

рискове и проблеми е пътеводител за оперативни мерки, а не обратното. Така цялата инфраструктура от контролни институции – на централно или местно равнище, независими или част от правоприлагащ орган – съсредоточава значителни ресурси и усилия в изготвянето на оценки за заплахата и риска от корупция, които да послужат за основа на важни стратегически и управленски решения.

3.2. Корупционни заплахи за полицейските служби

3.2.1. Корупционни действия и мащаб на проблема

Първата по рода си *Национална стратегическа оценка на заплахата от корупция в полицията* е направена през 2003 г. от Националната криминална разузнавателна служба (National Crime Intelligence Service, NCIS)⁹⁰. Основната препоръка на този доклад към полицейските служби е да започнат да провеждат собствени годишни оценки на корупционните заплахи, които да служат за основа на националната оценка. Трите основни извода от доклада на NCIS за корупцията са, че:

- корупционно поведение се проявява при ограничен брой служители;
- корупционното поведение на тези служители до голяма степен има случаен, опортюнистичен и самостоятелен характер. Сведенията сочат, че организирани престъпни групи се стремят чрез полицейски служители да извлекат разузнавателна информация за самите тях, за информатори или за полицейски операции;
- най-често срещаната и най-вредната форма на корупция е **неупълномощеното разкриване на служебна информация** както на престъпници, така и на заинтересовани външни лица.

През 2010 г. Антикорупционният отдел на Агенцията за тежка организирана престъпност (SOCA) представя оценка на заплахите за правоохранителните органи на Великобритания от корупция⁹¹. Целта на тази оценка е да се открият стратегическите и оперативните приоритети на антикорупционното звено на агенцията, както и в национален мащаб. Докладът анализира пет основни теми:

1. Източник на заплахата (корумпиращи субекти).
2. Действащи лица (корумпирани служители).
3. Корупционни действия.
4. Корупционна уязвимост на служителите.
5. Организационни слабости.

Оценката се основава на разузнавателна информация, събрана от SOCA, и на информация, предоставена от останалите полицейски служби, чрез попълване на въпросници. Според този доклад **най-често докладваните корупционни действия** са:

- неупълномощено разкриване на служебна информация;

⁹⁰ НМІС (2006).

⁹¹ Основните изводи на оценката са представени на годишната Конференция за професионални стандарти на Сдружението на полицейските началници, проведена между 28 и 30 юни в Нотингам: SOCA (2010).

- злоупотреба с власт;
- кражба и измама;
- злоупотреба с информационни системи (често, но невинаги свързана с разкриване на информация);
- възпрепятстване на правосъдието;
- злоупотреба/търговия с контролирани (иззети) наркотици.

В същото време според редица анализи на институции, упражняващи контрол върху полицейските служби, въпреки че корупционните практики в полицията във Великобритания не са ендемични, всяко наличие на подобни практики нанася огромни щети на общественото доверие и на репутацията на полицейските служби⁹². Изследване на обществените нагласи на Независимата комисия по жалбите срещу полицията от 2011 г. потвърждава, че гражданите са по-загрижени за конвенционалната престъпност, отколкото за полицейската корупция⁹³.

Според тематичен доклад на Главния полицейски инспекторат на Нейно Величество от 2011 г. **рисковите взаимоотношения** между полицейски служители и външни лица не са широко разпространени, но все пак съществуват и имат потенциала да навредят сериозно на интегритета на полицията⁹⁴. Най-често те са резултат на **недостатъчен контрол** от страна на управлението.

Независимата комисия по жалбите срещу полицията (IPCC) през финансовата 2010/2011 г. е получила над 200 явни и 44 поверителни препратки от полицейските служби на случаи, които могат да се класифицират като сериозна корупция⁹⁵. Комисията установява, че тези сигнали засягат служители от **всички равнища на полицейската йерархия**, включително най-висши офицери.

По данни на IPCC за последните три години сигналите за корупционни нарушения (включително разкриване на информация, възпрепятстване на правосъдието и кражба по служба) представляват около 5 % от всички 172 115 регистрирани сигнала и оплаквания във връзка с поведението и работата на полицията.

Около 55 % от обвиненията в корупция са били последвани от разследване, 22 % са били решени на местно равнище, докато в 23 % от случаите не е било предприето действие.

Разследванията могат да варират от телефонни запитвания, проведени в рамките на няколко часа, до по-обширен процес, отнемащ няколко месеца. Обработването на дадено обвинение на местно равнище включва началникът на местната полиция да даде обяснение или информация на жалбоподателя, за да се изяснят недоразуменията; да бъде отправено извинение от името на полицейската служба или да се обясни какви действия ще бъдат предприети, за да се предотврати подобно оплакване в бъдеще.

⁹² НМІС (2011), IPCC (2011).

⁹³ IPCC (2011).

⁹⁴ НМІС (2011).

⁹⁵ IPCC (2011).

ТАБЛИЦА 4. БРОЙ НА РЕГИСТРИРАНИТЕ ОТ ВСИЧКИ ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖБИ ОБВИНЕНИЯ В КОРУПЦИЯ СРЕЩУ ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖИТЕЛИ ПРЕЗ ПЕРИОДА ОТ 2008/2009 ДО 2010/2011 Г.⁹⁶

Тип нарушение	Брой сигнали	Процентно съотношение
Корупционни практики (включително възпрепятстване на наказателния процес и кражба при изпълнение на служебни задължения)	1 263	14 %
Нередности при събиране на доказателства/лъжесвидетелстване	3 758	45 %
Неправомерно разкриване на информация	3 521	41 %
Общ брой	8 542	100 %

Източник: IPCC, 2012.

Най-често разследваната категория е нередност при събиране на доказателства/лъжесвидетелстване (60 %), следвана от корупционни практики (54%) и неправомерно разкриване на информация (51 %).

ТАБЛИЦА 5. РЕЗУЛТАТИ ОТ РАЗСЛЕДВАНИЯ НА ОБВИНЕНИЯ В КОРУПЦИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА ОТ 2008/2009 ДО 2010/2011 Г.

Категория	Потвърдени		Непотвърдени		Общ брой
	брой	%	брой	%	
Корупционни практики	47	8	570	92	617
Нередности при събиране на доказателства/лъжесвидетелстване	141	7	2 015	93	2 156
Неправомерно разкриване на информация	356	21	1 332	79	1 688
Общ брой	544	12	3 917	88	4 461

Източник: IPCC, 2012.

Таблицата показва, че от всички обвинения в корупция, разследвани между 2008/2009 и 2010/2011 г., общо 12 % са доказани и 88 % са били необосновани.

⁹⁶ Не са включени данни от полицията на Министерството на отбраната.

3.2.2. Източник на заплахата и действащи лица

Според стратегическата оценка на SOCA на корупционната заплахата за полицията корумпиращите фигури в повечето случаи са трети лица, търсещи достъп до информация, с която разполагат правоохранителните органи. Изтичането на информация може да стане и неумишлено, чрез социалната мрежа от неформални контакти на служителите, която престъпниците често се опитват да използват.

ТАБЛИЦА 6. ИЗТОЧНИК НА ЗАПЛАХАТА ОТ КОРУПЦИЯ И РИСКОВИ СЛУЖИТЕЛИ

Корумпиращи лица	Корумпирани служители
Семейство, партньори, приятели, организирана престъпност	Действащи по поръчка на трети лица: използване на неуместна лоялност на служителя от трети лица
Частни следователи	Действащи по собствена инициатива: служителят търси собствена облага и се възползва от корупционна възможност. Може да действа в полза на трети лица или в сговор с други служители
Медии и журналисти	Внедрени служители: преднамерен стремеж към назначение, за да се злоупотребява с възможностите, които службата дава. Констатираните случаи са редки и изискват сравнително по-комплексен подход
Бизнес интереси	Несъзнателно действащи: използване от манипулативна или опортюнистична трета страна може да бъде допуснато поради служебни или лични пропуски в сигурността. Несъзнателно действащият става по-уязвим към последващи, по-агресивни, принудителни тактики.

Източник: SOCA, 2010.

Докато на местно равнище основните заплахи за полицейските служби са изтичане на информация и злоупотреба с контролирани наркотици от страна на отделни служители, на национално равнище опитите на **организирани**

КАРЕ 2. ПРИМЕРЕН КАЗУС: ИЗТИЧАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ И ЛИПСА НА КОНТРОЛ

Опитен и уважаван служител в поделение на столичната полиция е известен с отличните резултати в работата си. В същото време обаче, разочарованието му от по-старши служители и критиките му към техния принос към разследването на сериозни престъпления прави впечатление на колегите му. Въпреки това служителът получава широка свобода на действие без никакъв осезаем надзор. При участието му в тайна операция се установява, че служителът по своя инициатива се среща с информатор и му предоставя информация за полицейски операции, която се предава на известен престъпник. При последвало разследване срещу служителя се установява, че той не само е имал прекалено интензивен контакт с информатора, но и че е извършвал редица други нарушения от по-лек характер: използвал е например служебна кола за лични цели. Полицията получава присъда лишаване от свобода.

Източник: HMIC, 2006.

престъпни групи да се възползват от уязвими служители представляват една от най-сериозните заплахи⁹⁷.

Описаният казус показва, че изолирани случаи на заобикаляне на правилата, когато останат несанкционирани, може да преминат в по-тежки форми на нарушения. Организираните престъпни групи се стремят да открият именно тези уязвими точки в системата. Затова подсилването на цялостния спектър от професионални стандарти, третиращи от малки непрофесионални и неетични прояви до сериозни престъпления, е водещият подход за управление на риска в полицейските сили във Великобритания.

Корумпиращите лица, могат да използват и посредници, което се среща по-често при по-влиятелни организирани престъпни групи, класифицирани като по-опасни⁹⁸.

Много често трансферът на информация не се осъществява само през един посредник, а чрез по-широкия социален кръг на полицейския служител, в чиято периферия може да се е внедрил представител на криминалния контингент.

През 2011 г. **връзките на полицаи с медиите** попадат във фокуса на общественото внимание поради нашумял публичен скандал с подслушване на телефони на граждани и известни личности от медии, както и подкупване на полицаи от журналисти във връзка с това⁹⁹. По този повод Главният полицейски инспекторат на Нейно Величество публикува анализ на рискови взаимоотношения между полицейски служители и външни лица въз основа на преглед на разследвания за изтичане на информация в 44-те регионални полицейски служби във Великобритания¹⁰⁰. Докладът установява, че през последните пет години във всички 44 регионални полицейски служби са били проведени 302 разследвания по повод неупълномощеното разкриване на служебна информация на медиите. Броят на разследванията, свързани с изтичане на информация на други категории външни лица, е значително по-висок.

Таблица 7. РАЗСЛЕДВАНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С РАЗКРИВАНЕ НА СЛУЖЕБНА ИНФОРМАЦИЯ

Разкриване на информация:	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
на трети страни	826	1 017	1 198	1 531	1 634	686
в социалните мрежи	11	36	69	113	167	73

Източник: HMIC, 2011.

⁹⁷ HMIC, 2006.

⁹⁸ Miller (2003).

⁹⁹ BBC News (2012). *Хронология на скандала с подслушваните телефони (2005 – 2012)*.

¹⁰⁰ HMIC (2011).

3.2.3. Корупционни предпоставки

Според оценката на корупционната заплаха на SOCA съществуват три основни категории често срещани фактори независимо от типа корупционно поведение:

- **Личностни качества/уязвимости на служителя:**
 - ◇ морален дефицит, а оттук и податливост към корупция;
 - ◇ посредствени резултати и липса на мотивация;
 - ◇ финансова задлъжнялост;
 - ◇ употреба на наркотици или друга зависимост.
- **Организационни слабости:**
 - ◇ пропуски в предварителното проучване на служителите;
 - ◇ съществуващи корупционни практики;
 - ◇ липса на адекватен надзор;
 - ◇ териториално съвместяване на работа и местоживееене.
- **Социална среда:**
 - ◇ неподходящи познанства и обвързаности извън работата;
 - ◇ връзки с престъпници чрез дейности в свободното време (футбол, ръгби, други спортове, посещения на пубове, фитнес зали и др.).

В оценката си на съвременната полицейска корупция, направена въз основа на интервюта с Отделите за професионални стандарти за техния опит с корупционни прояви сред служителите, Милър¹⁰¹ разделя благоприятстващите фактори на фактори в работната и в социалната среда.



Източник: Miller, 2003.

¹⁰¹ Miller (2003).

3.3. Противодействие на полицейската корупция

Противодействието на полицейската корупция във Великобритания се осъществява от широк спектър антикорупционни институции както на централно, така и на местно равнище. Наред с институции, които осъществяват цялостен надзор над работата на полицията и разследват особено сериозни случаи, всички 44 регионални полицейски служби във Великобритания, както и специализираните полицейски агенции разполагат с вътрешна система за професионални стандарти, които идентифицират и разследват корупция и други нарушения, извършени от полицейски служители.

3.3.1. Институции за цялостен надзор и мониторинг на централно равнище

3.3.1.1. Независима комисия по жалбите срещу полицията (IPCC)

IPCC е основана през 2004 г. след приемането на *Закона за реформа в полицията* от 2002 г.¹⁰² Повод за създаване на Комисията стават все по-острите критики към полицията във връзка със съществуващата система за разследване на сигнали за нарушения, нейната независимост и ефективност¹⁰³. Става ясно, че тази система насърчава неформалното разрешаване на сигнали и обвинения срещу полицаи, което невинаги води до задоволителни резултати и подсилва липсата на публично доверие в системата. Така създаването на Комисията цели да осигури по-голяма независимост на разследванията. Неформалният подход се заменя с метода на „разрешаване на място“ на проблеми и нарушения, които не изискват пълно разследване. Подалите жалби граждани пък могат да възразят срещу начина, по който сигналът е бил обработен на местно ниво, като обжалват пред Комисията. Комисията също така предоставя насоки и указания как да се работи по сигнали на местно ниво. Новият аспект е, че всички жалби се регистрират формално независимо дали се решават на местно ниво, или стават повод за разследване. Комисията пък има дискрецията да изведе разследване, ако прецени, че местната полиция няма да бъде обективна.

IPCC е независима формация, чиито комисари се назначават за определен мандат от Министерството на вътрешните работи. По правило комисарите, всеки един от които отговаря за определена част от страната, не са бивши служители на полицията, а бивши съдии, прокурори и адвокати по човешки права.

Основната цел на Комисията е да осигури и поддържа общественото доверие в системата за жалби срещу полицията в Англия и Уелс. Освен това IPCC има задължение да измерва, наблюдава и подобрява съществуващата система за жалби. Комисията разполага със 150 следователи, 150 служители, обработващи директни жалби и сигнали, и малко разузнавателно звено, което анализира данни и борави с чувствителна информация. Тя има собствена анонимна телефонна линия за подаване на жалби от граждани, но и от полицейски служители, които не искат да докладват пред службата, в която работят. IPCC разследва само най-сериозните случаи на корупция и

¹⁰² IPCC (2011).

¹⁰³ IPCC (2007).

злоупотреби, както и искове от граждани, които не са доволни от начина, по който местните служби са реагирали на оплакването им.

IPCC извършва крайния надзор за установяване на злоупотреби и корупционни разследвания, обикновено извършвани от полицейските служби, Агенцията за тежка организирана престъпност (SOCA) или Агенцията за граничен контрол (УКВА). При установяване на корупционен случай SOCA/УКВА трябва да сигнализира IPCC. Комисията може да се намеси по два начина:

- Тя може да иземе разследването, ако бъде преценено, че антикорупционното звено може да срещне трудности с гарантиране на своята независимост. Така например, ако се сметне, че разследването може да дискредитира съответната институция, могат да възникнат рискове пред вътрешното независимо разследване. IPCC подхожда твърде внимателно и рядко използва подобен подход. Дори в такъв случай разследването се довършва в сътрудничество със съответното антикорупционно звено.
- По-опосредстваният подход предвижда някаква форма на надзор, за което се изисква Комисията да бъде информирана за хода на разследването.

През 2006 и 2008 г. правомощията на Комисията са разширени и включват правото да разследва **сериозни сигнали за нарушения** срещу служители на SOCA, УКВА и Управлението „Приходи и митници“ на Нейно Величество (HMRC). Така например през 2006 г. IPCC провежда всеобхватно разследване на служители на HMRC, обвинени в нарушения при работата им по специализирана операция за разкриване на схема за ДДС измама с липсващ търговец¹⁰⁴.

До 2009 г. Комисията разчита главно на ресурсите и опита на Отделите за професионални стандарти към полицейските служби при разследването на полицейска корупция. През последните 2-3 години обаче IPCC решава да упражнява **засилен надзор и наблюдение** на корупционни разследвания и започва да изгражда капацитет за активно управление на такива разследвания, както и да извършва независими разследвания на малък брой случаи.

3.3.1.2. Главен полицейски инспекторат (HMIC)

Главният полицейски инспекторат на Нейно Величество (HMIC) извършва независима оценка на цялостната дейност на полицейските служби: от малки квартални взводове до службите за тежката престъпност и борбата срещу тероризма. Независимостта на HMIC е гарантирана от факта, че инспекторите на тази служба се назначават директно от Короната и не са полицейски или правителствени служители. Главният инспектор докладва на парламента. Инспекторите на HMIC имат право да изискват всякаква информация от полицейските служби и да ги инспектират на място. HMIC извършва както редовни проверки и инспекции във връзка с функционални аспекти, засягащи всички полицейски служби, така и тематични, които засягат критични за полицейските служби проблеми. Така през 2011 г. например HMIC извършва тематична проверка на рисковите връзки на полицаи с трети лица и медии по повод публични обвинения.

¹⁰⁴ IPCC (2006).

3.3.1.3. Сдружението на полицейските началници (АСРО)

АСРО е платформа за споделяне на всички антикорупционни действия на правоохранителните органи. Периодично представителите на всички антикорупционни звена в страната се срещат, за да обменят опит, да споделят за новите тенденции при корупционните практики, както и за състоянието на професионалните стандарти.

3.3.2. Антикорупционни отдели към специализирани правоохранителни агенции

Някои правоохранителни агенции и служби във Великобритания разполагат със специализирани антикорупционни отдели, които имат както разследващи, така и разузнавателни функции.

Антикорупционният отдел към **Агенцията за борба с тежката организирана престъпност (SOCA)** противодейства на корупция, свързана с организираната престъпност: корупция, упражнявана от собствените служители, от корумпирани служители на публичния сектор (правосъдието и другите полицейски служби), както и в частния сектор.

Агенцията за граничен контрол (УКВА) също има вътрешна антикорупционна дирекция от 30 души, наследила Граничната и имиграционната служба на Великобритания, която първоначално е била гражданска, а не правозащитна институция. Това означава, че антикорупционната дирекция на УКВА провежда разследвания, които не се опират на разузнавателна информация. Тя сътрудничи със SOCA по случаите, когато нейни служители са замесени в корупция, свързана с организирана престъпност (например наркотици и контрабанда на цигари). Службата използва (закупува) необходимите услуги по наблюдение на обектите, като използва другите полицейски служби в цялата страна.

3.4. Система за професионални стандарти в полицейските служби

През 1998 г. Сдружението на полицейските началници (АСРО) създава Президентската работна група по корупция, която започва да разработва ръководство от добри практики при превенцията на полицейската корупция. По-късно функциите на тази работна група се поемат от Комитет за професионални стандарти към АСРО. През 1999 г. Главният полицейски инспекторат на Нейно величество (НМІС) публикува резултатите от всеобхватна инспекция на полицейските служби и техния интегритет, проведена по повод на множество корупционни скандали. Докладът *„Полицейски интегритет: гарантиране и укрепване на публичното доверие“*¹⁰⁵ прави редица препоръки за повишаване на интегритета и професионалните стандарти на полицейските служби.

В резултат на този доклад и работата на Президентската работна група по корупция полицейските служби започват да вграждат в структурата си Отдели за професионални стандарти (ОПС), които поемат функциите на дотогавашните звена за оплаквания и дисциплинарни въпроси, но включват и редица допълнителни елементи.

¹⁰⁵ НМІС (1999).

3.4.1. Подход на Отделите за професионални стандарти

Докато традиционните отдели за оплаквания и дисциплинарни въпроси започват разследванията си само в отговор на официално постъпилите сигнали, ОПС активно „култивират“ и събират информация за неетично полицейско поведение от набор от източници. Чрез този подход може да се започне формално разследване на заподозрени дори при липсата на сигнал.

Дейността на звената за опазване на професионалните стандарти и антикорупционна дейност се основава на доктрината за т.нар. „плъзгане по наклонената плоскост“: различните форми на дребни нарушения водят до по-сериозни престъпления.

Затова служби като MET, SOCA и други се придържат към практиката на мониторинг и анализ на случаите на по-леки нарушения. Така например през 2011 г. Дирекцията за професионални стандарти на Столичната полиция MET е получила сигнали за 7493 нарушения, извършени от служители. Тези сигнали се предават периодично и се обобщават в доклади, които внимателно се проучват с оглед предприемане на последващи следствени действия.

3.4.2. Структура и задачи на Отделите за професионални стандарти

Професионалните стандарти в полицията във Великобритания днес обхващат широк набор от въпроси, които пряко или косвено влияят на състоянието на полицейските служби и на равнището на обществена подкрепа и доверие. Те включват работата по сигнали срещу полицейски служители, разследване на професионални нарушения, разследване на корупционни деяния, повишаване компетентността на персонала, пресичане на неетично поведение и тормоз както към колеги, така и към граждани.

Работата на ОПС условно обхваща следните основни направления:

- Разследвания:
 - ◇ вътрешни и външни сигнали за (дисциплинарни) нарушения;
 - ◇ корупция, други престъпления.
- Превенция:
 - ◇ оперативна сигурност;
 - ◇ защита на данни/право на достъп до информация;
 - ◇ одит на информационни системи;
 - ◇ проучване на кандидат-служители.



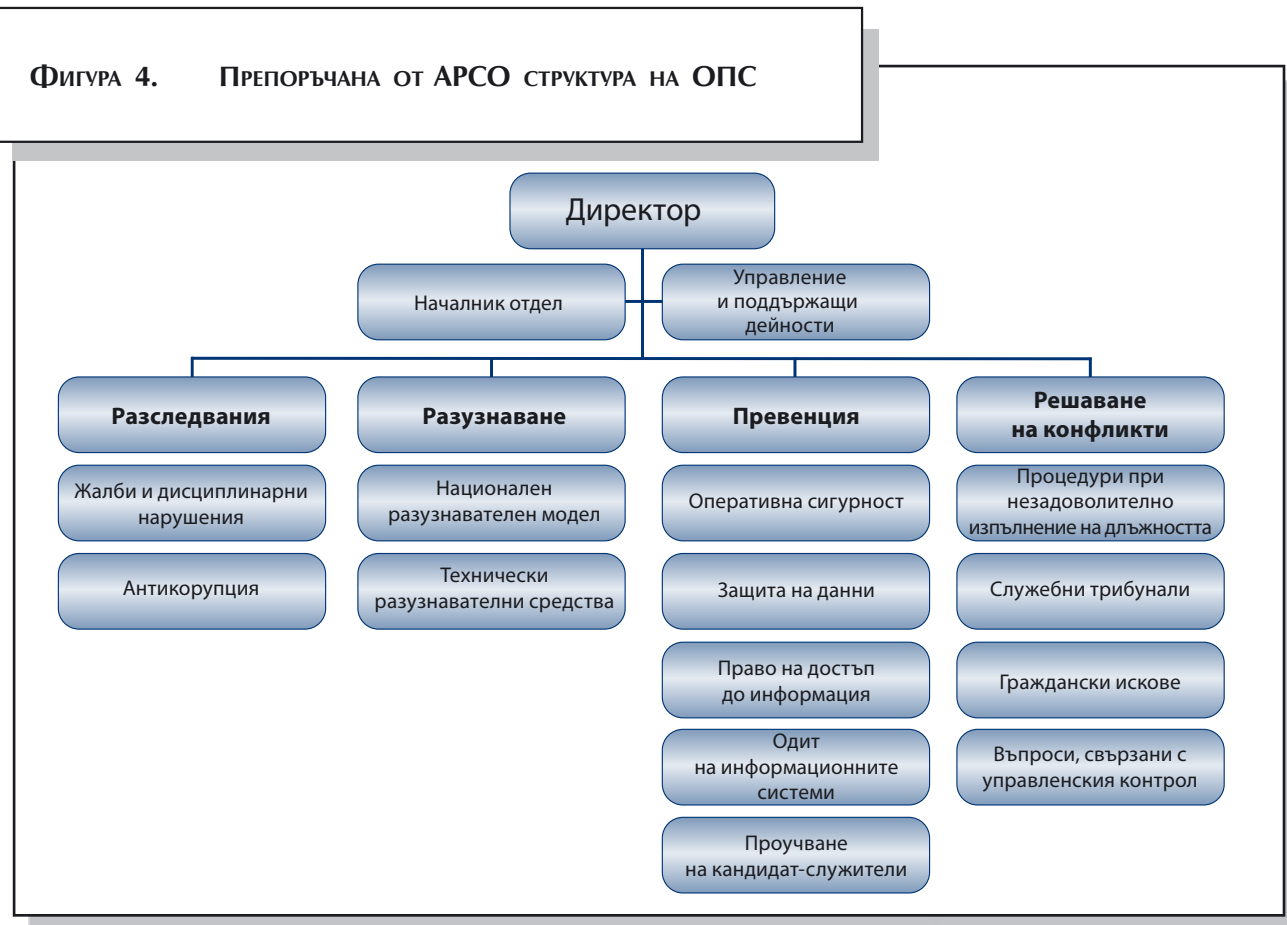
Източник: ЦИД, 2013, по информация на служители на SOCA.

- Разузнавателна дейност:
 - ◇ прилагане на Националния разузнавателен модел;
 - ◇ изработване на оценки на заплахите;
 - ◇ технически разузнавателни средства.

- Други функции:
 - ◊ разрешаване на конфликти на работното място;
 - ◊ процедури при незадоволително изпълнение на дейността;
 - ◊ служебни трибунали;
 - ◊ граждански искиове.

Докато до 2003 г. всички полицейски служби включват в своите ОПС разследващи и разузнавателни функции, както и антикорупционни подзвена, останалите функции (превантивни, правни) не са интегрирани напълно в ОПС на някои по-малки полицейски служби. Например проучването на нови служители може да се извършва от отдел „Човешки ресурси“. В други по-малки полицейски служби защитата на данни и достъпът до информация са функции, изпълнявани от отдели за информационни технологии. Някои служби използват външни специалисти при решаването на правни спорове и граждански искиове.

ФИГУРА 4. ПРЕПОРЪЧАНА ОТ APCO СТРУКТУРА НА ОПС



Източник: HMIC, 2006.

Антикорупционните екипи на ОПС в различните полицейски служби разполагат с различен капацитет и ресурси, като тяхната численост е пропорционална на размера на самата полицейска служба. Службите в по-големите градове имат сравнително добре развити ОПС и разполагат с възможност да провеждат пълни вътрешни антикорупционни разследвания. Така например Дирекцията за професионални стандарти на Лондонската полицейска служба MET е най-голямата в страната с почти 500 служители, които отговарят за 55 000 полицаи. За сравнение тази дирекция е с размер, подобен на

Независимата комисия по жалбите срещу полицията (IPCC). Интересно е да се отбележи, че разследванията по вътрешната сигурност и корупционните разследвания се извършват от два различни отдела в рамките на Дирекцията за професионални стандарти.



Източник: Miller, 2003.

По-малките служби обикновено нямат отделен екип за корупционни разследвания. В тези случаи разузнавателното звено (много често състоящо се от един сержант детектив и един детектив полицаи) събира информация по случая, докато се стигне до събиране на доказателства. Тогава то прехвърля случая на оперативния екип, разследващ сигналите за други нарушения.

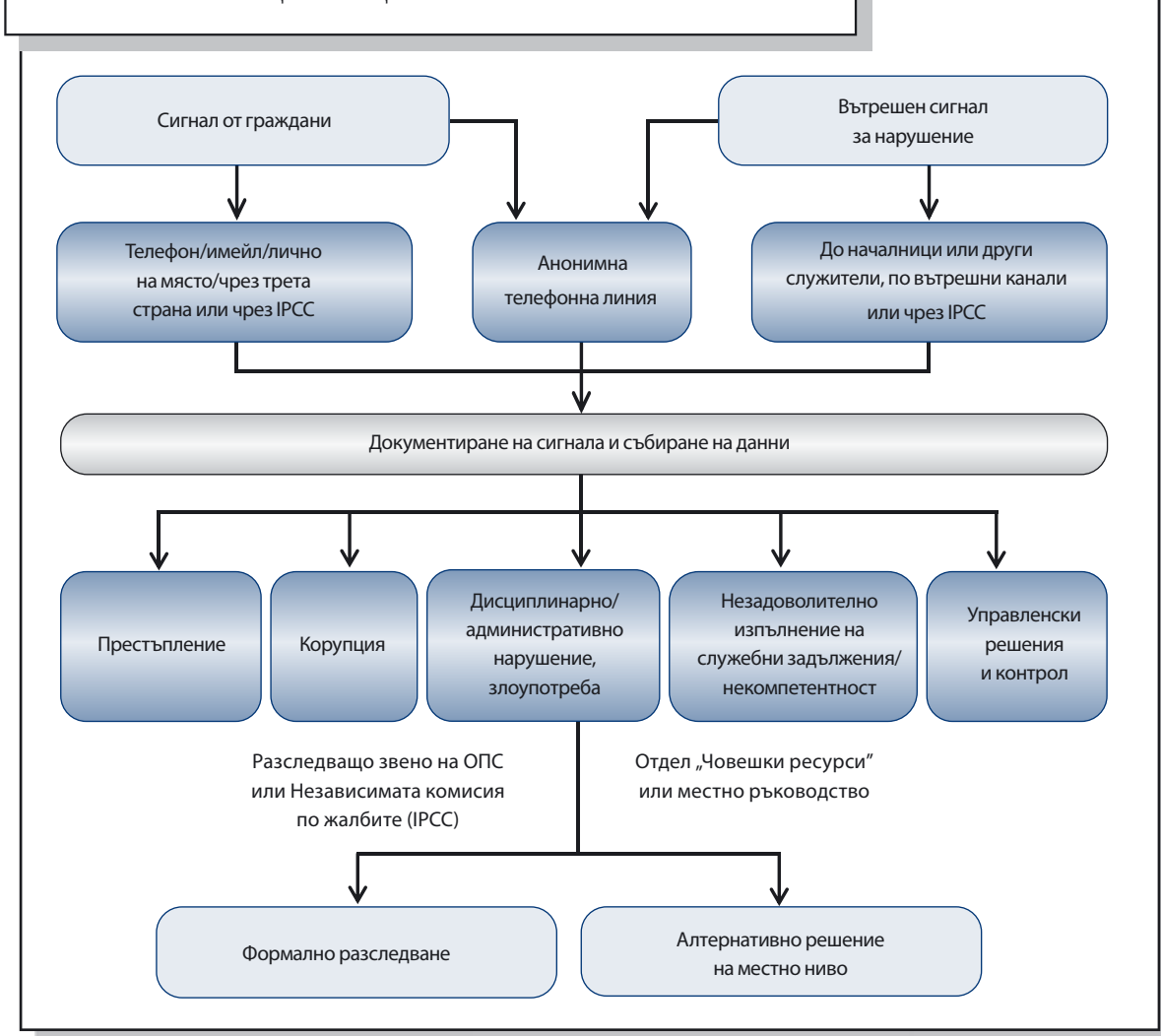
Дейността на ОПС по разследване на корупция и други нарушения се осъществява от разузнавателно звено и един или повече оперативни екипи. Разузнавателното звено включва един или повече анализатори, които управляват централна база данни, където се събира и съпоставя набавената информация за заподозрени и случаи, идентифицирани чрез анализ. На базата на тази информация ОПС започва формално разследване срещу конкретни лица чрез оперативните разследващи екипи.

3.4.3. Разследване на сигнали за нарушения и корупция

Информацията, постъпваща в полицейските служби, във връзка с нарушения и корупционни прояви на полицейски служители до голяма степен се базира на сигнали и оплаквания. Повечето разследвания, провеждани от ОПС или от други институции, се основават на обвинения по външни сигнали. Много по-малка част от разследванията започват от вътрешна информация, събрана от самите ОПС¹⁰⁶. Както вече беше споменато, отделите, които разглеждат оплаквания и сигнали, могат да бъдат част от ОПС или да функционират като отделна структура.

¹⁰⁶ Независимата комисия по жалбите срещу полицията е разработила подробно ръководство за работата по сигнали. Вж. IPCC (2012), Guidance to the Police Service and Local Policing Bodies on the Handling of Complaints, <http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/statutoryguidance.aspx>

ФИГУРА 6. СИСТЕМА ЗА ОБРАБОТВАНЕ НА СИГНАЛИ И ЖАЛБИ СРЕЩУ ПОЛИЦЕЙСКИ СЛУЖИТЕЛИ



Източник: HMIC, 2006.

Тези звена за оплаквания от нарушения обработват сигнали както от граждани, така и от полицейски служители.

Работата по сигнали за нарушения от полицейски служители наподобява до голяма степен традиционния подход на полицията при боравене със сигнали за престъпления. Ключов момент тук е правилната оценка на сигнала и докладваното нарушение на ранен етап, за да се избере подходящият курс на действие. Тук съществуват три основни възможности:

- справяне с проблема на местно равнище (на място), например чрез извинение¹⁰⁷;
- започване на формално разследване от разследващо звено на ОПС;
- при тежки нарушения – докладване на случая до Независимата комисия по жалбите срещу полицията.

¹⁰⁷ Въвеждането на този подход подробно е разгледано в доклад, изготвен по поръчка на Независимата комисия за жалбите срещу полицията: Herrington, V. et al., 2007.

3.4.4. Дребни нарушения

Дребните нарушения и простъпки се разрешават на местно равнище, като се следва принципът на пропорционалност с цел сигналите да се обработват максимално бързо и ефективно.

Това означава, че по докладваните нарушения трябва да се вземе решение на най-ниското възможно управленско равнище, а само по-сериозните случаи да се препращат на ОПС или на специализирани разследващи звена, за да се започне формално разследване. Този подход има за цел да се „пресеят“ на ранен етап по-дребните нарушения, които могат да се разрешат на място от местното ръководство, и сериозните нарушения или престъпления, които изискват дълги и сложни разследвания, поглъщащи значително повече ресурси и време.

КАРЕ 3. ДОБРИ ПРАКТИКИ: РАННА ИНТЕРВЕНЦИЯ

Оперативният екип на Лондонската полиция МЕТ в квартал на Южен Лондон разполага със служител за ранна интервенция, чиято задача е да сортира докладваните случаи и да идентифицира онези от тях, които могат бързо да се разрешат чрез навременна намеса на място. По този начин служителят спомага да се предотврати значително забавяне, както и разтоварване на разследващите отдели.

Източник: НМИС, 2006.

В този смисъл Главният полицейски инспекторат в доклада си във връзка с инспекцията на професионални стандарти в полицията от 2003 г. препоръчва ОПС да вземат решения, основани на оценка на риска. IPCC е разработила няколко основни критерия, които да се анализират от ОПС или от екипите по жалбите при вземането на решение как да се процедира при даден сигнал, т.е. да започнат формално разследване или при по-дребни простъпки да избярат алтернативен вариант за справяне с проблема на място:

- Колко сериозно е нарушението, визирано в жалбата?
- Какви са перспективите да се стигне до наказателно производство?
- Какви са шансовете жалбата да се потвърди?
- Ще допринесе ли разследването за придобиване на знание?

3.4.5. Сериозни нарушения и тежка корупция

Звената за жалби и дисциплинарни нарушения към Отделите за професионални стандарти имат ключова роля при вземането на решение как да се процедира при сигнали за корупционно поведение и сериозни нарушения. Когато има подозрение за особено сериозни корупционни действия или други тежки злоупотреби, отделът, приел жалбата, е задължен по закон да уведоми Независимата комисия по жалбите срещу полицията и да изчака нейното решение (IPCC).

Задължително е докладването на IPCC на жалби, свързани със следните нарушения:

- тежка телесна повреда/насилие от страна на полицейски служител;
- тежко сексуално насилие;
- тежка корупция;
- криминално деяние или дисциплинарно наказуемо нарушение, утежнено от дискриминация;
- престъпления, наказуеми с над 7 години затвор;
- смъртни случаи при пряк или косвен контакт на жертвата с полицейски служители по време на служба.

Наред с това Комисията насърчава докладването на всички жалби за такива нарушения, които имат потенциала да накърнят общественото доверие в полицията и да навредят сериозно на нейната репутация. Препоръчително е и прехвърлянето на сигнали към Комисията, при които има съмнение дали нарушението отговаря на критериите за задължително докладване, както и в случаи, когато ОПС не може да осигури независимост на евентуално вътрешно разследване.

3.4.5.1. Действия при сигнали за корупция

Съответните екипи в полицейските служби имат задачата да идентифицират случаи на **корупция** и да проведат предварително проучване, преди да препратят случая на IPCC или на местните разследващи звена към ОПС. Службите сами преценяват дали съответният случай отговаря на критериите за сериозно нарушение. Разработени са инструкции, по които полицейските служби да се ръководят при оценката на сигналите. Дефиницията на Комисията за „сериозна корупция“ включва:

- опит за възпрепятстване хода на правосъдието, както и действия, които могат сериозно да навредят на правосъдната система;
- плащания или други облаги и услуги, получени във връзка с изпълнение на служебни задължения¹⁰⁸;
- корумпирано взаимоотношение с информатори;
- предоставяне на поверителна информация срещу заплащане или други облаги;
- присвояване и продажба на иззети наркотични вещества, огнестрелно оръжие и други предмети.

Освен основната система за докладване на тежка корупция до IPCC на Комисията могат да се препратят и **оперативни сигнали** за корупция, най-вече когато разследваният служител не знае, че е заподозрян¹⁰⁹. „Пресяването“ на подобни сигнали следва две основни линии. Първата засяга случаите, при които бива установено, че е **възможно** съответният полицейски служител да е извършил криминално деяние. Тогава екипът на ОПС се стреми да получи разузнавателна информация по случая. Ако обаче в процеса на разглеждане

¹⁰⁸ Те трябва да са равностойни на такова престъпление, което надвишава юрисдикцията на съдилищата за дребни престъпления.

¹⁰⁹ IPCC (2011).

на сигнала се установи, че е много **вероятно** служителът да е извършил нарушение или престъпление, ОПС препраща случая на IPCC и изчаква нейното решение. Този подход има за цел да се осигури по-голяма независимост на разследванията на корупционни деяния.

След като получи сигнала, Комисията решава дали да започне свое независимо разследване, или да управлява и контролира евентуално разследване на местно равнище. Друга възможност е IPCC да делегира разследването изцяло на местните служби.

В повечето случаи IPCC няма капацитет да извършва тайни разследвания и да използва специални разузнавателни средства, затова разследването се поверява отново на съответните следователски екипи в полицейските служби на място. Въпреки това IPCC носи отговорност за очакванията на обществеността. Така Комисията често осъществява контрол и надзор върху разследвания със специални разузнавателни средства, за да може да предоставя на обществото необходимата информация и съответно да поеме разследването, когато вече не се изискват тайни оперативни подходи.

3.4.5.2. Корупционни сигнали, препратени до IPCC

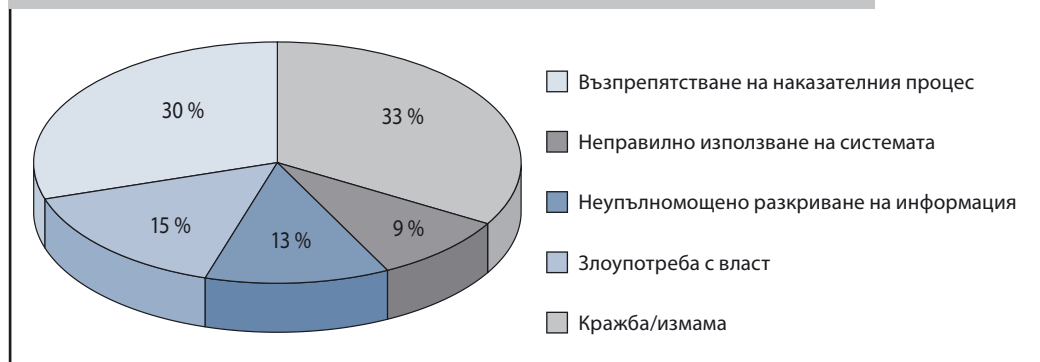
Между 2008/2009 и 2010/2011 г. IPCC е разгледала общо 7496 сигнала за всякакви нарушения, препратени от полицейските служби в Англия и Уелс. През същия период IPCC е получила общо 837 препратки, свързани със съмнения за корупционна дейност, като през последните три години броят им нараства в резултат на подобряване инструкциите за идентифициране на корупционни практики. 723 от тях са били явни, т.е. заподозреният служител е знаел, че има сигнал срещу него, докато в 114 от препратените сигнали заподозреният не е знаел за сигнала и за евентуалното разследване срещу него. 12 от всички корупционни сигнали са били препратени от Агенцията за тежка организирана престъпност.

ТАБЛИЦА 8. Всички препратки (явни и тайни) към IPCC във връзка със съмнения или обвинения в корупция през периода 2008/2009 – 2010/2011 г.

Фискална година	Всички препратки	Препратки, свързани с корупция	Препратки, свързани с корупция като процент от всички препратки
2008/2009	2 396	215	9 %
2009/2010	2 724	289	11 %
2010/2011	2 376	333	14 %
Общ брой	7 496	837	11 %

Източник: IPCC, 2012.

ФИГУРА 7. СИГНАЛИ, ПРЕПРАТЕНИ ДО IPCC, ПО ТИП КОРУПЦИОННИ НАРУШЕНИЯ (2008/2009 – 2010/2011 г.)



Източник: IPCC, 2012.

Фигурата показва, че една трета (307) от всички препратени на IPCC сигнали са свързани с опит да се възпрепятства ходът на наказателния процес. Следващата по големина категория е кражба/измама (30 %), като по-голямата част от обвиненията са за кражба на пари в брой. 15 % (135) са случаите със злоупотреба с власт от служител на полицията, 13 % (123) включват елемент на неупълномощено разкриване на информация и 9 % (82) са случаите, при които се злоупотребява с ИКТ системите.

КАРЕ 4. РАЗКРИВАНЕ НА СЛУЖЕБНА ИНФОРМАЦИЯ И ЗЛОУПОТРЕБА С ВЪТРЕШНИ СИСТЕМИ

Пенсиониран 63-годишен главен инспектор и 55-годишен полицай детектив, също пенсиониран, са осъдени съответно на 18 месеца и 4 години затвор, след като се признават за виновни по обвинения в злоупотреба със служебно положение и конспирация с цел измама. Присъдите са в резултат на операция под прикритие, проведена от антикорупционния отдел на полицията в Южен Уелс под надзора на Независимата комисия по жалбите срещу полицията.

След като се пенсионира, бившият главен инспектор от полицията в Южен Уелс започва свой бизнес като частен детектив. Другият обвиняем след пенсиониране продължава да работи в същия отдел като цивилен служител. Разследването установява, че двамата сключват корупционно споразумение: цивилният служител се съгласява срещу заплащане да извършва незаконни проверки в полицейските бази данни, за да подпомага работата на частния детектив. Освен това разследването разкрива, че цивилният полицейски служител е имал връзка с небезизвестен престъпник, като той е признат за виновен в пране на пари, след като полицията конфискува 200 000 паунда от жилището му.

Източник: IPCC, 2011.

4. БЕЛГИЯ

4.1. Полицейската корупция в Белгия: антикорупционни институции и мерки

Белгия е една от страните с най-ниски равнища на корупция в света. В различните международни индекси като този на Трансперънси интернешънъл тя попада на 16 място през 2012 г. Обикновените граждани изключително рядко се сблъскват с корупция и изследвания като например на Евробарометър регистрират нулеви нива на корупционен опит на гражданите с полицията¹¹⁰. По-честите случаи на корупция се свързват или с организираната престъпност, обществените поръчки, или с някакви други форми на злоупотреба със служебно положение за лична облага. Оценката на заплахата от организирана престъпност в Белгия от 2007 г. показва, че в установените 52 случая на престъпни групи, които използват корупция, в 22 % от тях е ставало въпрос за опити да се корумпират служители на полицията¹¹¹. Данните от разследващите институции показват също, че случаи на корупция в полицията съществуват, въпреки че не може да се говори за масовост или груповост на корупционните инциденти¹¹².

КАРЕ 5. БЕЛГИЙСКАТА ПОЛИЦИЯ

Правоохранителната функция в Белгия се осъществява от Обединената полицейска служба, организирана на федерално и местно равнище и включваща Федералната полицейска служба и Местната полицейска служба (като последната обединява 195 местни полицейски служби). Двете организации са автономни, но техният статут, бази данни, система за поддръжка и за набиране и обучение на кадрите са съвместни.

Федералната полицейска служба разследва нарушенията на федералните закони и престъпления, извършени на територията на повече от една местна полицейска служба. Местната полицейска служба се занимава с нарушенията на местното законодателство. Двете служби обаче си сътрудничат чрез събирането и обмена на информация за престъпността. Местните полицейски служби често предоставят свои служители в подкрепа на Федералната полиция при провеждането на операции.

Източник: Федерална полиция на Белгия.

¹¹⁰ В България например същото изследване регистрира, че 7 % от гражданите са дали или им е бил поискан подкуп от полицаи (Eurobarometer, Corruption: Special Eurobarometer 374, Feb. 2012, p. 137).

¹¹¹ Service de la Politique Criminelle, 2007, Rapport annuel 2007 so la criminalité organisée en Belgique (2005- 2006), pp. 33-37.

¹¹² http://www.csd.bg/fileadmin/user_upload/Countries/Belgium/Belgium%20OCTA.pdf

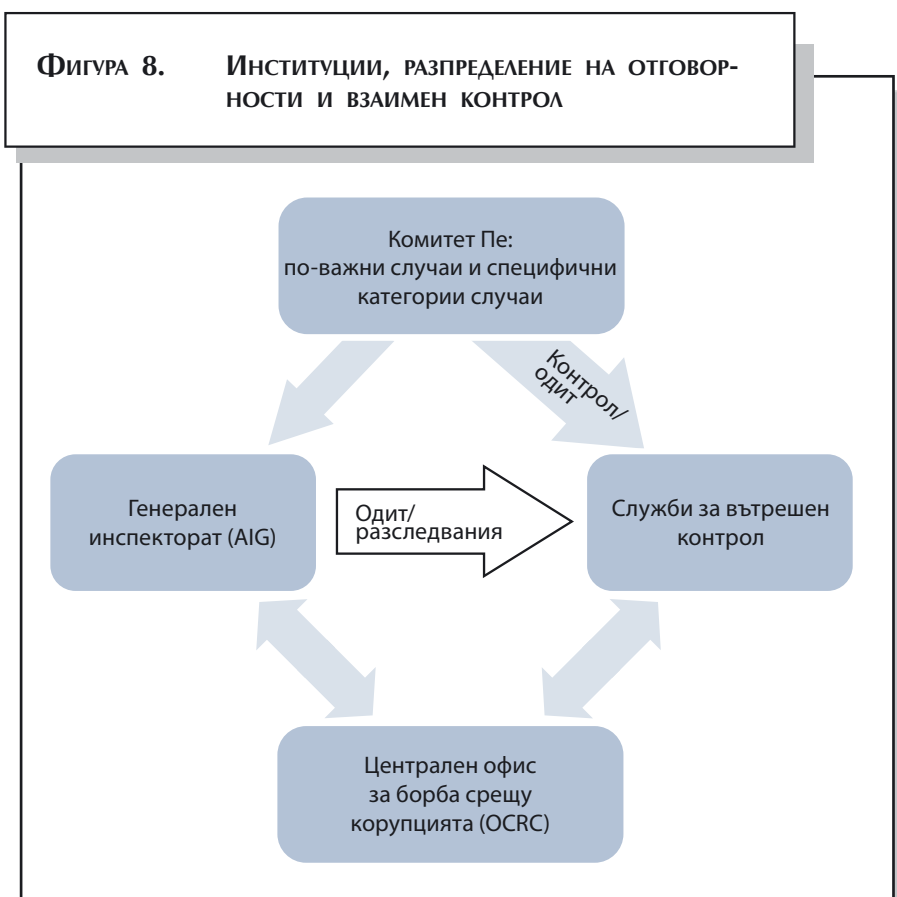
Така например от 1045 приключили случая/разследвания през 2011 г., по които е работил **Генералният инспекторат на федералната и местната полиция** (AIG), само малка част могат да се отнесат към разследвания на корупционно поведение: измама/фалшификация (26 случая), нарушаване на професионална тайна (44) и подкуп/корупция (6), злоупотреба с доверие/присвояване (6), злоупотреба с власт (3).

Разследванията на другата основна служба за разследване на корупцията в полицията – Комитета Пе, засягат дори по-малко случаи на корупция, като повечето разследвания срещу служители на полицията са за неправомерно поведение или престъпления, свързани с професионални задължения и стандарти, както и в качеството им на частни лица (например домашно насилие, шофиране в нетрезво състояние, употреба на наркотици).

Противодействието на полицейската корупция в страната се извършва от няколко специализирани служби и дирекции, които имат строго разграничени правомощия, функции и отговорности. Тези институции си сътрудничат и със структурите на полицията при разследване на други престъпления, в които са замесени полицейски служители. Възникването на тази комплексна антикорупционна инфраструктура е резултат от прилагането на принципа на разделението и взаимния контрол между институции и власти, което да осуети евентуални опити за поставяне на ведомствен „чадър“ над корупционните престъпления на полицейските служители.

Корупцията сред полицейските служители се разследва основно от две независими следствени служби: Генералния инспекторат (Algemene Inspectie – AIG) и Комитета Пе (Comité permanent – P)¹¹³. По-маловажни случаи се разследват от един от 196-те отдела за вътрешен контрол, каквито има към всяко регионално поделение на местната полиция.

ФИГУРА 8. ИНСТИТУЦИИ, РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОТГОВОРНОСТИ И ВЗАИМЕН КОНТРОЛ



Източник: ЦИД, 2013.

Генералният инспекторат на федералната и местната полиция (AIG) е на разпореждане на министрите на вътрешните работи и на правосъдието. При изпълнението на всекидневните си задачи Инспекторатът се ръководи пряко

¹¹³ Информация на различни езици за тези институции може да се намери на: <http://www.aigpol.be/> за AIG и на <http://www.comitep.be/> за комитета Пе.

от министъра на вътрешните работи. Основната мисия на този орган е да следи как федералната и местната полиция прилагат законите, регламентите, разпоредбите, инструкциите и директивите, както и възприетите норми и стандарти. В неговите правомощия са също и разследванията на различни провинения и престъпления на полицейски служители, с които често се свързват корупционните практики: подправяне на документи, саботиране на разследвания, нарушаване на професионална тайна, нерегламентиран достъп до информационната система, упражняване на полицейски натиск и др.

Отдели за вътрешен контрол. Всяка местна полицейска служба разполага с вътрешна система за мониторинг посредством отделите за вътрешен контрол. Те следят както за спазването на съответните стандарти и процедури по ежедневните задължения на служителите, така и за прояви на неетично, непрофесионално или дори престъпно поведение. Тези отдели разследват случаи на корупционно поведение, които **не са** от особено значение. Когато става въпрос за по-сериозни или систематични правонарушения на служители или на високопоставени служители, случаят се отнася към AIG или Комитета Пе.

ТАБЛИЦА 9. Антикорупционни и надзорни звена, контролиращи полицията в Белгия

Институция	Задължения и правомощия	Подчинение	Щат
Генерален инспекторат на федералната и местната полиция (AIG)	Извършва одити на оперативните процедури на полицейските сили, разглежда жалби срещу полицията; разследва корупция в полицейските служби	Министърът на правосъдието и министърът на вътрешните работи	96 служители (16 – административен персонал, 16 служители на местно ниво, 64 – оперативни дейности)
Постоянен комитет Пе (Comité P)	Наблюдава дейността на федералната и местната полицейска служба. Разследва корупция, свързана с офицери с разследващи функции във всички публични институции (приходни агенции, митници, полиция)	Федерален парламент	Около 100 (5 са членове на парламента)
Отдели „Вътрешен контрол“	Следят за спазването на стандартите и процедурите в ежедневната работа и разследват маловажни случаи на корупция.	Местни полицейска служби	196 отдела към местни полицейски структури с различна големина
Централен офис за борба срещу корупцията (OCRC)	Разследва по-сложните и тежки престъпления (включително и корупцията в частния сектор); държавни служители в МВР (и всички други министерства).	Федерална полиция: Дирекция за икономически и финансови престъпления	67 служители (30 – Финансов отдел; 27 – Отдел по обществени поръчки; 5 – в Комисията по хазарта; 1 – футболни измами)

Източник: ЦИД, 2013, по информация, предоставена от служители на AIG, OCRC.

Подкрепяща роля в противодействието на корупцията в системата на МВР на Белгия играят редица други разследващи и държавни институции. Централният офис за борба срещу корупцията (OCRC), който е отдел към Федералната полиция – Дирекция за икономически и финансови престъпления, подпомага AIG или Комитета Пе в разследвания, в които са замесени и държавни служители или политици от министерствата на вътрешните работи и на правосъдието. Бюрото за административна етика и деонтология (към Федералната държавна служба за управление на бюджета и контрол) участва в разработването на стратегии и програми за превенция на корупцията, докато Отделът за наказателна политика (от страна на Федералната публична агенция за правосъдието) анализира и разработва стратегии и предлага промени в наказателната политика, засягаща корупцията.

Освен външния надзор двете полицейски служби (федерална и местна) имат вътрешни системи за контрол. Федералната полиция разполага с вътрешна мониторингова система, която гарантира, че полицейските дейности съответстват на етичния кодекс и установените процедури. Местните власти наблюдават местните полицейски структури като част от функциите си по обслужване на общините. В онези от тях, които отговарят само за една община, местният кмет и общинският съвет осъществяват надзор над полицията. В зоните, включващи повече от една община, тази функция се изпълнява от полицейски колеж и от полицейски съвет¹¹⁴.

4.2. Генерален инспекторат на полицията (AIG)

Генералният инспекторат е **независим от полицията**. Той има специфичен устав, регламентиращ рекрутирането и характера на дейностите на неговите служители, които се назначават с кралски декрет. Генералният инспектор се назначава от специален комитет, включващ представители на министерствата на правосъдието и на вътрешните работи.

Мисията на AIG е да „подобрява функционирането на полицейските служби“. Той извършва одити на оперативните процедури на полицейските сили (възложени от съдии, прокурори, кметове), като установява дали са действали в съответствие с уставните изисквания, като докладва за системни нарушения. Освен това AIG разглежда жалбите от лица и организации и евентуално сезира съответните съдебни власти и Комитета Пе.

AIG има правомощията да извършва **административни/дисциплинарни разследвания** и проверки по разпореждане на съдии, прокурори, кметове, полицията и др., при получаване на сигнали, както и по собствена инициатива (**тъй като има право да извършва проверки**). По искане от прокуратурата Генералният секретариат извършва и **досъдебни разследвания/съдебни следствени действия** по престъпления, извършени от полицейски служители. 95 % от разследванията на AIG са на криминални деяния. Административните разследвания са по-скоро изключение, защото се правят приоритетно от отделите за вътрешен контрол по места. Исканията на различни институции за предприемане на административни или дисциплинарни раз-

¹¹⁴ Structure and Governance of the Police in Belgium, Legal Memorandum, May 2012, <http://www.mreza-mira.net/sites/default/files/Belgium%20Police%20Structure%20-%20June%202012.pdf>

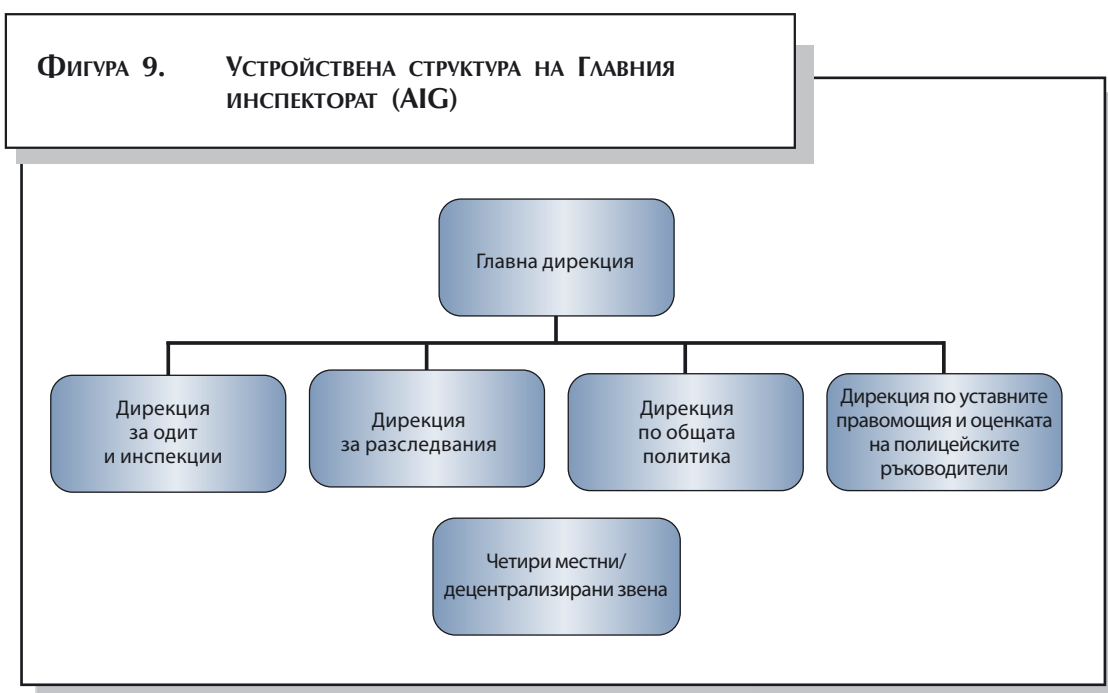
следвания от АІС нямат задължителен характер освен тези на Министерството на вътрешните работи.

АІС предоставя също **посреднически услуги** при спорове между граждани и полицейски служители.

Генералният инспекторат също така е консултиран при приемане на ново законодателство и въвеждане на регулаторни разпоредби във връзка с критериите за оценка дейността на полицията, като предоставя съответни мнения и експертиза.

4.2.1. Структура на Генералния инспекторат

Структурата на АІС отразява приоритетите, като най-големите дирекции са за разследвания и за одит. **Дирекцията за разследвания** извършва проучвания по постъпили жалби, събира информация, получена чрез тайни източници и медиите, както и информация, предоставена от прокуратурата, и т.н. АІС използва база данни за жалбите, която се захранва от Комитета Пе и от всички отдели по вътрешен контрол на местната полиция. Прокурорът също така може да възложи на отдели за вътрешен контрол да извършват административни разследвания. В тези случаи АІС може да наблюдава подобни разследвания. АІС обаче има правомощията да разследва служителите на тези вътрешни отдели.



Източник: Годишен доклад на Главния инспекторат на полицията, 2011.

Дирекцията за оценка на работата и изпълнението на задачите на полицейските служители извършва веднъж на две години оценки на високопоставени служители. При отрицателна оценка потърпевшият може да се обърне към Съвета по дисциплинарни въпроси. Членовете на ръководството на полицията се оценяват на всеки 5 години (става дума за административ-

ните директори на 27-те окръга, началниците на местната полицейска служба, зам.-генералните инспектори, генералните директори на Федералната полицейска служба и др.). Тази дирекция изготвя материалите по оценката, които се представят на Комисията по оценяване.

Дирекцията по уставните правомощия и оценката на полицейските ръководители отговаря за прегледа на всички проектозакони и проекторегламенти, свързани с полицията. Тази дирекция участва и в кариерното издигане на служители до високите йерархични равнища на полицията. Тя дава мнения на Съвета по дисциплинарни въпроси (който играе ролята на апелативен орган по всички дисциплинарни въпроси).

В подкрепа на АIG са местните звена (състоящи се от 1 директор, 1 следовател, двама одитори), които събират информация за проблеми по места (например при оценката на работата на местен полицейски началник). Те поддържат добри отношения с местните съдебни и административни власти и извършват предварителна работа, когато АIG предстои да извърши разследване на местно равнище.

4.2.2. Автономия и правомощия

Ключови фактори за доброто функциониране и ефикасността на АIG са неговата независимост/автономия и сравнително широките му правомощия.

Генералният инспектор се назначава за петгодишен период, като мандатът му може да бъде подновен след задълбочена оценка. В избора му участват представители на министерствата на вътрешните работи и на правосъдието.

АIG разполага със собствени сървъри, **собствена информационно-комуникационна система, които са обособени от останалите полицейски служби**. Това е важно, тъй като в противен случай разследванията за корупция биха били невъзможни, особено ако те засягат Отдела за информационните технологии. Важна за независимия характер на разследванията е също така физическата отделеност на службата. Логистиката и отделите по човешки ресурси са също отделени от останалите подразделения на полицията. АIG може да привлича експерти от други отдели по специфични задачи и за определен период. Той разполага със собствен бюджет.

АIG има достъп до редица полицейски бази данни: националната полицейска база данни, човешките ресурси, базата данни за разузнавателна информация, базата данни по жалбите, които подпомагат работата му. АIG и Комитетът Пе разполагат със собствена независима система, която включва и информация по разследванията, включително и на Отделите за вътрешен контрол.

4.3. Комитетът Пе

Постоянният комитет Пе е контролен орган на пряко подчинение на Белгийския парламент. Чрез него се наблюдава работата на изпълнителната власт и конкретно на полицията и контраразузнаването на страната (т.нар. Координационен орган за анализ на заплахите). В неговите правомощия е разследването на корупционни престъпления, когато те се извършват от орга-

низирана група, както и когато участва криминална структура. Следствените действия се извършват от Следствената служба на Комитета Пе.

С други думи, Постоянният комитет Пе третира особено важните корупционни казуси, докато Инспекторатът се съсредоточава върху всички останали прояви на полицейска корупция. При това парламентарната служба може да ограничи действията си до определени аспекти на дадено криминално разследване или само да окаже съдействие на натоварени със следствието служители.

По отношение на Комитета Пе понастоящем съществува регламент, който определя юрисдикцията на всяка институция и разпределението на дейностите. Разследванията на криминалните престъпления, дефинирани от Наказателния кодекс (проституция, организирана престъпност, изтезания), се разпределят между двете институции – Комитета Пе и AIG.

Като външно звено той извършва мониторинг на цялостната дейност на полицията, инспектира и извършва наблюдение за това, как всички служители в полицията изпълняват функциите си. Комитетът Пе в частност следи за ефикасността на полицейската дейност и координацията между отделните звена. В неговото ползрение е и въпросът за спазването на основните права и свободи. Комитетът Пе извършва и преглед на полицейските процедури и разследва жалби срещу полицейски произвол.

Съществува законово разграничение на правомощията на Комитета Пе и AIG при разследване на полицейски служители.

4.4. Служби за вътрешен контрол

Службата за вътрешен контрол функционира под ръководството на полицията от 1994 г., когато се създава с идеята да изпълнява репресивно-реактивна функция, а дейността ѝ се фокусира предимно върху упражняване на административен, дисциплинарен и наказателноправен контрол в самата полиция.

Службите за вътрешен контрол имат следните задачи¹¹⁵:

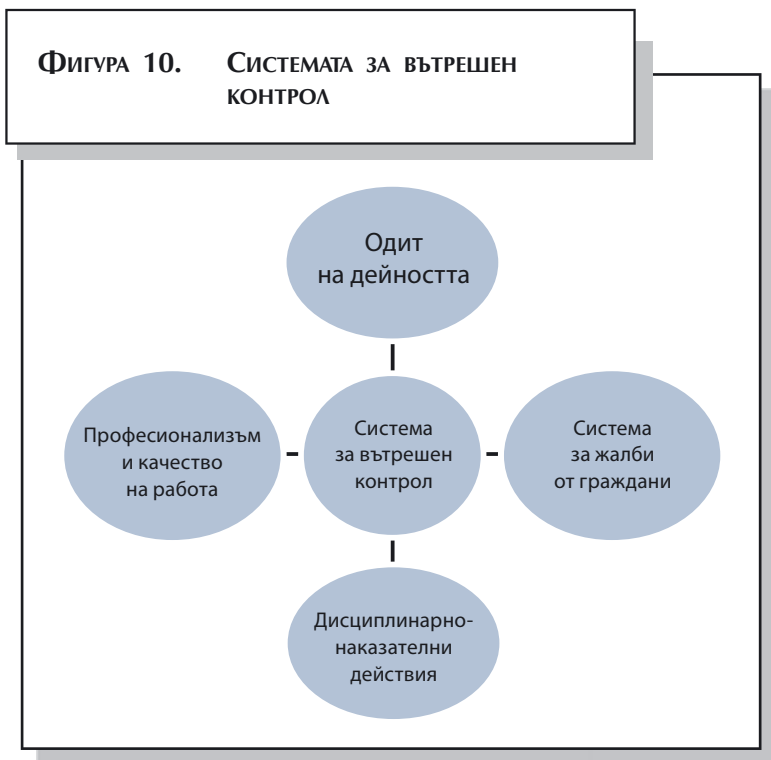
- контрол над местната полицейска служба;
- контрол върху всички служители на местната полиция, с изключение на членовете на Генералната дирекция;
- връзките с Комитета Пе, с AIG и прокуратурата или с омбудсмана;
- одит на дейността;
- разследвания и обработване на сигнали и оплаквания. При постъпване на оплаквания и жалби автоматично се изпраща и информация на Комитета Пе или обобщение на резултатите от разследването;
- подаване на информация към други органи (полицейски колеж или дисциплинарния съвет) за наложени наказания и санкции.

След осъществяване на реформите в белгийската полиция през 2001 г. **системата за вътрешен контрол** постепенно се развива извън първоначални-

¹¹⁵ <http://www.polinfo.be/NewsView.aspx?contentdomains=POLINFO&id=kl1451174&lang=fr>

те тесни рамки, като обвързва контрола и стандартите за качество, свързани с ежедневната полицейска работа, с дисциплинарно-наказателните функции.

Тази концепция променя и цялостния подход към системата за вътрешен контрол. Ако в предходния си вариант тя е просто инструмент за наблюдение и контрол върху служителите от страна на ръководството, в новия си вид тя е мениджърски инструмент за управление на ежедневната дейност. Концепцията предполага активно участие не само на високите нива в ръководството на полицията, а и на най-ниските ръководни постове¹¹⁶.



Източник: ЦИД, 2013.

Системата за вътрешен контрол се осъществява чрез прилагане на серия от действия и мерки в пет взаимосвързани компонента:

- **Вътрешна среда или „контрол върху средата“.** Средата се определя от общите характеристики на поведението на ръководителите, установените порядки, навиците, етичните норми и вътрешноинституционалната култура. Този компонент е свързан и зависи от другите четири и се контролира най-трудно. Има обаче и други институционални фактори, които допринасят за средата – цялостната политика на полицията за управление на човешките ресурси и кариерното развитие, организационната и управленската структура.
- **Оценка и управление на риска** – тук не се оценяват само рискове, свързани с корупционно поведение, а преди всичко рискове, които могат да доведат до неизпълнение или до некачествено изпълнение на професионалните задължения.
- **Контролни дейности** – цялата гама от мерки, които се прилагат, за да се намалят идентифицираните рискове. Мерките могат да бъдат превантивни и репресивни, но също и активни или реактивни. Най-ефективните мерки са тези, които, доколкото е възможно, могат да се интегрират в съществуващите оперативни процеси.
- **Информация и комуникация** – в основата на информационната система е база от данни и индикатори, които позволяват на ръководството да управлява и контролира дейностите.
- **Наблюдение или оценка на системата за вътрешен контрол** – те могат да се осъществяват постоянно от висшия ръководен състав, но и периодично от външни и независими институции посредством одит или оценка на въздействието.

Поетапното внедряване на описания процес е възложено на отделните регионални полицейски дирекции, като са зададени общи параметри за

¹¹⁶ А. Туртерблум, министър на вътрешните работи на Белгия (2011) Circulaire CP3 relative au „système du contrôle interne“ dans la police intégrée, structurée à deux niveaux (29.03.2011), Moniteur belge, 21.04.2011, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2011/04/21_1.pdf # Page68

последователност: 1) идентифициране на рисковете; 2) разработване на кон-трамерки; 3) прилагане на оценка за мониторинг на вътрешния контрол.

Когато дадени регионални полицейски дирекции не прилагат посочения модел или го правят частично и формално, Комитетът Пе взема мерки. Периодичните оценки, които се правят, показват остро и критично отношение на Комитета Пе към местната полиция и водят до отстраняване на началници, които не прилагат модела¹¹⁷.

4.5. Централен офис за борба с корупцията (OCRC)

Централният офис за борба с корупцията (OCRC) е специализирано антикорупционно звено с разследващи и превантивни функции. Това звено (на фр. Office Central pour la Repression de la Corruption – OCRC) е създадено през 2001 г. като част от структурната реформа на белгийската правоохранителна система. То е част от Дирекцията по икономически и финансови престъпления (ECOFIN) към белгийската Федерална съдебна полиция. Бюрото разполага с правомощията да извършва разследвания върху цялата белгийска територия на сериозни корупционни престъпления. То има отношение към разследване на корупция в полицията, доколкото служители на МВР или на Министерството на правосъдието може да са част от корупционна схема. Държавни служители във всички министерства, включително и МВР, или политици, участващи в корупционни схеми, се разследват изключително именно от този отдел.

Основните задачи на OCRC са да се разследват сложни и тежки корупционни престъпления в обществения и частния сектор, както и другите свързани с тях престъпления: злоупотреба с обществени фондове, конфликт на интереси и незаконно присвояване на публични средства от лица, заемащи публична длъжност, престъпления при сключване на договори за обществени поръчки и получаване на публични субсидии, при издаване на разрешителни, лицензии и др.¹¹⁸

Фактът, че това звено е в рамките на Федералната съдебна полиция, му предоставя компетенции на територията на цялата страна. Това означава, че неговите членове могат да извършват досъдебни разследвания (включително претърсване, изземване, вземане на показания, разпит, арести и др.) независимо от или съвместно с дирекциите на децентрализираните съдебни райони в зависимост от тежестта на престъплението, наличието на чувствителни аспекти, положението, което заемат извършителите, сложността на изискуемата информация и др.

Съществуването на подобен оперативен капацитет на национално равнище е особено важно поради следните причини:

- Федералната съдебна полиция по райони невинаги отдава приоритет на разследванията на корупция поради многообразието на криминални деяния, за които отговаря.

¹¹⁷ http://www.comitep.be/AdditionalReports/2010-12-15_FR_lokale_recherche_polbru.pdf

¹¹⁸ Тази част се основава на презентациите на служители на белгийската Федерална полиция, допълнени с по-подробна информация, съдържаща се на интернет страницата на OCRC: http://www.polfed-fedpol.be/org/djf_ocrc/djf_ocrc02_fr.php

- Липсват необходимият опит и капацитет за независимо провеждане на сложни или чувствителни разследвания на местно равнище. Съществуват пречки при провеждането на разследвания за злоупотреби с фондове на ЕС върху територията на повече от един окръг.

Освен от централния офис разследвания, свързани с корупцията, се извършват и от 27-те районни звена на белгийската Федерална съдебна полиция. При това централният офис и районните полицейски служби често си сътрудничат в рамките на различни следствия. Но докато OCRC се е специализирал по корупционни деяния, местните подразделения на съдебната полиция работят по широк диапазон икономически престъпления. Поради това OCRC периодично провежда обучения на следователите в други части на страната във връзка с разследванията на корупция.

OCRC има две основни секции:

- **Секция по обществените поръчки**, която се занимава предимно с разследване на корупция при обществени поръчки.
- **Финансова секция** – тя отговаря за всички други случаи на измами, възложени на OCRC (включително измамите със субсидии), както и за разследването на корупционни сделки с участието на държавни служители и политически представители.

OCRC има и специализиран отдел, който разследва корупция сред служители на Европейската общност, тъй като основните европейски институции са базирани на белгийска територия. Тези случаи се разследват в тясно сътрудничество с Европейската служба за борба с измамите (OLAF), чието седалище е в Брюксел.

Освен това OCRC развива тясно сътрудничество с две други структури:

- **Комисията по хазарта**: петима офицери за връзка на OCRC координират с представители на Комисията съвместните разследвания, свързани с измами в сферата на хазарта (казина и игрални зали).
- **Национален контактен пункт при разследвания на футболни измами**: той обединява различни партньори в борбата срещу измамите в спорта. OCRC отговаря за разследвания на спортни измами, съставляващи престъпление – например когато играчи или рефери са подкупвани.

4.6. Анतिकорупционни тактики и инструменти

По-долу са изброени само някои основни инструменти и правомощия, които се използват от различните институции. Някои инструменти като използване на тестове за интегритет или конкретни разследващи тактики не са представени поради чувствителността на информацията.

4.6.1. Дисциплинарно-административни процедури и наказателно разследване

Както в други страни, разследващите често са изправени пред дилемата дали да постигнат по-бързо отстраняване на корумпиран служител по дисциплинарно-административен ред, или чрез наказателно разследване. Двете са изцяло независими процедури, но често възникват конфликти, когато в съда

не може да се докаже вината на служителя. В нормативната рамка съществува възможност властите да замразят дисциплинарно производство и да изчакат заключението на съдебното разследване. Може да се прибегне до временна мярка – незабавно отстраняване на съответен служител с цел изваждането му от системата, но това няма да бъде дисциплинарна санкция. Впоследствие ръководството може да „блокира“ мандата на този служител, защото, ако се започне дисциплинарно производство, то трябва да приключи в рамките на много кратък период от 6 месеца.

Евентуалното дисциплинарно производство обаче може да компрометира наказателното разследване – чрез разглеждане на едни и същи доказателства, снемане показанията на едни и същи свидетели, както и чрез разследване на същите деяния, визирани и от следователя. Така например в рамките на дисциплинарно производство съответното ръководство не може да използва СРС, но може да поиска от полицията извлечения за телефонните разговори на заподозрения и да разбере от тях кои са контактите на съответното лице. Това на свой ред може да компрометира и забави започнатото наказателно разследване, което има съвършено друга цел.

4.6.2. Използване на специални разузнавателни средства

За да използва специални разузнавателни средства (СРС), АIG изпраща мотивирана молба до съдия, което представлява много опростена процедура. Все пак обаче, АIG трябва да обясни правната необходимост от използването на подобно средство. Записите не се извършват от АIG, а от специализирани полицейски подразделения на полицията с помощта на оператор. АIG се възползва и от изработен вече процедурен ред за осигуряване на достъп до лични данни и чатове в социалните мрежи, голяма част от които са базирани в САЩ.

4.6.3. Проучване на служителите

Стандартните проверки за сигурност при назначаване на нови служители се извършват от местната полиция. АIG се намесва само в случаи на обжалване на негативно решение. Детектори на лъжата не се използват, тъй като информацията от тях не се приема от съда.

4.6.4. Информационна база за управление на разследванията

АIG използва собствена цялостна информационна система за управление на разследванията. Тя съдържа всички досиета от разследвания, извършвани от АIG. Всяка дейност, резултати и решения, свързани с даден казус, се въвеждат в системата от служител, който работи по конкретното разследване. Това е вътрешна система на АIG, макар че Комитетът Пе също въвежда в нея свои досиета и има достъп до досиета на АIG (но само до определено ниво). **Полицейските служби обаче нямат достъп до информационната система на АIG.** Това е особено важно условие за автономността на разследванията на Генералния инспекторат. Звената по вътрешна сигурност на местната полицейска служба също извършват разследвания на по-маловажни деяния, като информацията от тях, както и информацията за наложените административни санкции се включват в тази база данни.

Тази система е свързана с други електронни системи на полицията като базата данни на „Човешки ресурси“, съдържаща личните досиета на служителите. Когато започва дадено разследване, тя автоматично изважда от масива данните на разследвания служител. Свързаност има и към системата на отделите за вътрешен контрол, които съдържат информация за дисциплинарните разследвания, извършвани от тези отдели.

Освен че улеснява разследванията, информационната база данни се използва:

- при годишната оценка на работата на AIG;
- за нуждите на статистиката;
- при изготвянето на годишния доклад на AIG;
- за предоставяне на информация по искане на правителството, министри, прокурори, кметове или на други институции;
- при оценка на работата на служителите;
- за нуждите на вътрешния контрол.

4.6.5. Защита на информатори

Редица разследвания, извършвани от AIG, се предприемат вследствие на получен сигнал от полицейски служител. Що се отнася до по-високите ръководни нива или до широкомащабна корупция, тези служители често в една или друга степен са и съучастници в деянието. Малко вероятно е те да разкрият онова, което знаят, ако не са сигурни в защитата от страна на AIG. В Белгия не съществува специално законодателство по този въпрос, но в такива случаи AIG използва **съществуващите процедури, отнасящи се до защита на информатори (външни лица), които могат да бъдат приложени спрямо вътрешни информатори, т.е. процедурите за защита самоличността на информатора.**

4.6.6. Независимост на разследващите при специални случаи

Политически чувствителни разследвания, в които са замесени представители на политически партии или високопоставени държавни служители, са особено трудни за управление. Винаги съществува риск от опити за намеса в разследването, особено от политическото ръководство на МВР или ръководството на полицията. Затова са разработени серия от мерки, които се прилагат, когато се прецени, че по-мощни и важни разследвания са политически чувствителни. Част от тези мерки целят да осигурят допълнителна независимост и протекции от политически натиск. Разследващият екип може да бъде отделен физически на място, където е обект на по-малко контрол и наблюдение, а задълженията за отчет да са различни от стандартите, за да се намали шансът от намеса или изтичане на информация.

4.7. Заключение

Белгийският случай представя една добре оформена и модерна система за противодействие на корупцията в полицията. Тя се базира на принципите на: 1) взаимен контрол на множеството институции, участващи с разследващи функции; 2) ниво на независимост, осигурено в различна степен на съответните отдели и институции; 3) добра ресурсна обезпеченост и силно регио-

нално присъствие на всички основни институции и на отделите за вътрешен контрол; 4) обвързаност на професионалните стандарти с антикорупционната дейност и политиката на нетолерантност към неетично и непрофесионално поведение, и 5) използване на проактивни тактики и инструменти за противодействие на корупцията. Резултатът е, че Белгия има една от полицейските служби със сравнително ниски нива на корупция в полицията.

5. АВСТРИЯ

5.1. Общ контекст

5.1.1. Измерения на полицейската корупция в Австрия

Австрия се счита за една от страните със сравнително ниски нива на корупция в световен мащаб. Индексът за възприятие на корупцията на Трансперънси интернешънъл за 2011 г. е 7,8, което поставя Австрия сред първите 16 държави в света с най-ниски нива на корупция¹¹⁹. В същото време през последните 5-6 години многобройни публични скандали и обвинения в корупция на високопоставени държавни служители, политици и бизнесмени привличат публичното внимание и създават усещането за повишаване на корупционните нива в страната¹²⁰.

Полицията не прави изключение. През 2006 г. са повдигнати обвинения срещу началника на полицията във Виена в злоупотреба със служебно положение и неоторизирано приемане на подаръци от фирми; той е отстранен от служба и по-късно е осъден¹²¹. В скандала е намесен и Клубът на приятелите на Виенската полиция, чрез който високопоставени полицейски служители са получавали многобройни облаги и дарения под различна форма от бизнесмени срещу услуги. Сред „приятелите“ на Виенската полиция са посочени и собственици на публични домове и лица от хазартния бизнес¹²².

Според данни на Евробарометър за 2011 г. 80 % от населението в Австрия смятат, че корупцията е сериозен проблем в сравнение с 60 % през 2009¹²³. В същото време 25 % от населението са склонни да вярват, че вземането и предлагането на подкупи, както и злоупотребата с власт са широко разпространени сред полицейските служители, което е под средната стойност за ЕС от 34 %¹²⁴.

Данните на Министерството на вътрешните работи за последните две години показват, че най-често регистрираните корупционни престъпления са злоупотреба със служебно положение, неправомерно разкриване на информация и в по-малки размери приемане на облага от страна на държавни

¹¹⁹ Transparency International Index (2011).

¹²⁰ Transparency International (2011).

¹²¹ Spiegel Online (2007).

¹²² Wirtschaftsblatt (2007).

¹²³ Special Eurobarometer 374 (2012).

¹²⁴ Пак там.

служители¹²⁵. Липсват обаче публични данни за броя на полицейските служители, регистрирани като заподозрени или извършители на подобни нарушения. Въпреки наличието на статистически данни за общия брой корупционни разследвания е трудно да се даде оценка за измеренията и проявите на корупцията като цяло и на корупцията в полицията в частност. Това се дължи на факта, че институциите, ангажирани с противодействието на корупцията, едва през последните години започват да развиват аналитична дейност. Академичните разработки по тази тема също са малко на брой.

По данни на закритата през 2002 г. Виенска служба за сигурност през 2001 г. сигналите за корупция срещу полицейски служители са само 9, или 5 % от всички жалби срещу федералната полиция¹²⁶. Изследвания на полицейската лоялност от 2003 г. показват, че полицейските служители в Австрия като цяло демонстрират ниска толерантност към полицейската корупция¹²⁷.

В своята оценка на антикорупционните мерки в Австрия от 2008 г. Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа отбелязва, че няма сектор, който да е напълно неподатлив на корупция, тъй като има случаи на разследвани политици, прокурори, полицаи и данъчни служители¹²⁸.

5.1.2. Развитие на антикорупционните подходи и институции

Противодействието и превенцията на корупцията във всички аспекти на политическия и икономическия живот в Австрия през последните години намира все по-силен отзвук в разработването на подходящи политики и институционални решения.

През 2003 г. Австрия ратифицира Конвенцията на ООН срещу корупцията, която предвижда създаването на специализирана институция за превенция и противодействие на корупцията. Тази функция се изпълнява от основаното през 2001 г. Федерално бюро за вътрешни работи (BIA) към Министерството на вътрешните работи, както и от държавната антикорупционна прокуратура.

През 2008 г. GRECO в оценка на независимостта, специализацията и капацитета на националните органи, ангажирани с превенция и борба с корупцията, посочва, че Австрия все още се намира в начален стадий по отношение на противодействието на корупцията¹²⁹. В оценката също така се отбелязва, че усилията на властите в тази насока не са част от една цялостна национална антикорупционна политика или програма, каквато липсва в Австрия. През 2008 г. е сформиран междуведомствен Координационен съвет за противодействие на корупцията с цел разработване и хармонизиране на целенасочени антикорупционни мерки и стратегии. Съветът заседава четири пъти годишно, като първото заседание е проведено през февруари 2010 г. През 2008 г. е разработен единен поведенчески кодекс за служителите в държавната администрация.

¹²⁵ Годишен доклад на БАК за 2011 (BAK Jahresbericht 2011); Council of Europe, GRECO (2008).

¹²⁶ Ivkovic (2004).

¹²⁷ Ivkovic (2004).

¹²⁸ Council of Europe, GRECO (2008, 2010).

¹²⁹ Council of Europe, GRECO (2008, 2010).

През последните години в отговор на повишената обществена критичност спрямо интегритета на държавни служители настъпват институционални промени в инфраструктурата за противодействие на корупцията. През 2009 г. е основана **специализирана прокуратура за борба с корупцията**, която разследва корупцията и злоупотребите със служебно положение в държавния и в частния сектор.

През 2010 г. Федералното бюро за вътрешни работи към Министерството на вътрешните работи е реорганизирано и подсилено чрез по-обхватна нормативна база с влизането в сила на Закона за създаването и организацията на **Федералното бюро за превенция и борба с корупцията**. То е формирано като отделно звено извън Генерална дирекция „Охранителна полиция“. Новата нормативна база осигурява по-ясна дефиниция на мандата му, както и допълнителни разпоредби, гарантиращи по-тясното му сътрудничество с прокуратурата и криминалната полиция.

Също през 2010 г. е извършена и реформа на специализираната антикорупционна прокуратура, като тя получава нова приоритетна сфера на действие – икономическите и финансовите престъпления – и е преименувана в **Централна прокуратура срещу икономическата престъпност и корупцията**¹³⁰. Борбата с „престъпността на белите якички“, в т.ч. корупцията, и финансовите престъпления през 2010 г. стават основен приоритет и за Министерството на вътрешните работи. За да противодейства на всички аспекти на икономическата престъпност и тясно свързаната с нея корупция, Министерството приема план за увеличаване капацитета на съответните отдели на криминалната полиция (икономическата полиция, звеното за финансово разузнаване и офиса за конфискация на незаконно имущество) на федерално и местно равнище. Персоналът на Федералното бюро за превенция и борба с корупцията и неговата специализация също нарастват устойчиво от 2010 г. насам.

През 2008 г. антикорупционното законодателство е подоброено чрез промени в Наказателно-процесуалния кодекс и в Наказателния кодекс, където са въведени по-точни дефиниции на корупционните престъпления. От 1 януари 2013 г. в сила влизат редица нови промени в Наказателния кодекс, предвиждащи по-строг режим на преследване на корупционни престъпления¹³¹.

5.2. Институционален контекст

Основните институции, натоварени с противодействието и превенцията на корупцията в Австрия са три – Федералното бюро за превенция и борба с корупцията (до 2010 г. Федерално бюро за вътрешни работи), Централната прокуратура срещу икономическата престъпност и корупцията и в по-широк смисъл – криминалната полиция.

Резултатите от оценката на GRECO от 2008 г. за независимостта и ресурсите на институциите, ангажирани с противодействие на корупцията в Австрия, показват, че правоохранителните органи и прокуратурата не са достатъчно независими и предпазени от политическо влияние. Дотогава полици-

¹³⁰ Bundesministerium für Justiz (Juni, 2011).

¹³¹ Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 (Bundesgesetzblatt No I 61/2012).

ята и прокуратурата са еднакво отговорни при воденето на разследванията, което означава, че полицията може да предпочете да провежда криминални разследвания самостоятелно, без да ги докладва веднага на прокуратурата. В отговор на тези критики през 2008 г. са направени промени в Наказателно-процесуалния кодекс, които дават на прокуратурата като цяло водеща роля при полицейските разследвания и досъдебните производства¹³². Вследствие на тези промени е основана специализирана антикорупционна прокуратура с по-широки правомощия (Korruptionstaatsanwaltschaft – KStA).

С влизането в сила на *Закона за учредяването на Федералното бюро за превенция и борба с корупцията* през 2010 г.¹³³ полицейските служби са задължени да докладват незабавно на бюрото всички случаи, които попадат в неговата юрисдикция, а именно корупционни престъпления по чл. 302-314 от Наказателния кодекс¹³⁴, както и редица свързани с тези разпоредби икономически престъпления (измами, пране на пари, приемане на подаръци, споразумения, накърняващи конкуренцията при възлагане на обществени поръчки, корупционни престъпления във връзка с организирани престъпни групи). Федералното бюро е основният полицейски партньор на специализираната антикорупционна прокуратура. След реформирането му през 2010 г. то се превръща във водещата институция в борбата срещу корупцията, тъй като получава по-широки правомощия и ясен мандат.

5.2.1. Федерално бюро за превенция и борба с корупцията

Федералното бюро за вътрешни работи (Büro für Interne Angelegenheiten, BIA – предшественик на Федералното бюро за превенция и борба с корупцията) е създадено със заповед на министъра на вътрешните работи през 2001 г. То е специализиран полицейски отдел за борба с корупцията и други престъпления по чл. 302-313 от Наказателния кодекс, доколкото обвинения или жалби за такива са отправени към служители на Министерството на вътрешните работи или към служители с правоохранителна функция във федералните провинции (Länder) и общините.

Директорът на BIA отговаря пред министъра на вътрешните работи. В същото време като структура BIA е отделена от класическата йерархия на правоохранителните органи и е извън Генерална дирекция „Обществена сигурност“ с цел осигуряване на нейната независимост от самата полиция. Въпреки че на практика министърът на вътрешните работи не се намесва в работата на BIA чрез инструкции във връзка с разследвания, BIA си остава част от командната верига на МВР. Не съществуват специални разпоредби и изключения от стандартните принципи на подчинение. През 2008 г. Съветът на Европа отправя критики към BIA във връзка с възможността за пряка намеса от страна на министъра на вътрешните работи в делата на BIA¹³⁵.

¹³² Strafrechtsänderungsgesetz 2008 (Bundesgesetzblatt No. I 109/2007).

¹³³ Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (Bundesgesetzblatt No. 72/2009).

¹³⁴ Наказателен кодекс на Австрия, Раздел 22, § 302-313 обединява редица престъпления от категорията „нарушения на служебните задължения“, в т.ч. злоупотреба със служебно положение (§ 302), вземане на подкуп (§ 304), приемане на облага (§ 305), накърняване на служебната тайна (§ 310) и др.

¹³⁵ Der Standard (2008).

ВИА може да разследва и корупционни случаи, засягащи не само служители на МВР, а държавни служители изобщо, както и лица от частния сектор, тъй като бюрото има пълни разследващи функции. Въпреки че на практика ВИА има приоритетна юрисдикция при разследването на корупционни случаи, неговата сфера на компетентност не е била достатъчно ясно разписана в нормативната рамка, а недостатъчното приемане на статута му от други разследващи органи създава предпоставки за възлагане от прокуратурата на важни корупционни случаи на федералната криминална полиция. В отговор на препоръките на GRECO¹³⁶ по отношение на независимостта и недостатъчно ясно разписания мандат и сфера на действие на ВИА, както и на режима на взаимодействие с прокуратурата и криминалната полиция на 1 януари 2010 г. влиза в сила нов *Закон за преобразуването на ВИА* във **Федерално бюро за превенция и борба с корупцията** (Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, ВАК).

5.2.1.1. Основни характеристики

ВАК, подобно на Федералната криминална полиция, е на подчинение на МВР на Австрия и е отделено от полицията. ВАК има национална компетентност в превенцията и борбата с корупцията. То разполага с пълни правомощия да извършва полицейски разследвания на случаи, свързани със следните престъпления по австрийския Наказателен кодекс:

- злоупотреба със служебно положение;
- вземане на подкуп;
- получаване на облага;
- подготовка за вземане на подкуп или облага;
- даване на подкуп;
- предлагане на облага;
- подготовка за даване на подкуп или предлагане на облага;
- неправомерна интервенция;
- умишлено причиняване на имуществена вреда чрез използване на служебно положение;
- приемане на подаръци от носител на власт;
- споразумения, ограничаващи конкуренцията при възлагане на обществени поръчки, както и тежка измама и търговска измама в резултат на такива споразумения;
- приемане на подаръци от служители или подизпълнители;
- пране на пари, доколкото средствата произтичат от някое от предходните престъпления, както и от организирани престъпни групи или криминални организации във връзка с назованите по-горе престъпления;
- специални разследвания на случаи с употреба на оръжие от служебно лице с последвала смърт.

Основните промени, настъпили с **новия закон** за ВАК от 2010 г., са следните:

- Ясно разписва **сферата на компетентност** на ВАК по отношение на определени престъпления от НК.

¹³⁶ Council of Europe, GRECO (2008).

- Дава на ВАК мандат да разследва случаи на корупция и свързани с нея икономически престъпления, засягащи **всички служители на държавната администрация**, служители на фирми с държавно участие, както и в определени случаи лица от частния сектор.
- Дава на ВАК официален мандат за разработване и провеждане на **превантивни мерки**.
- Създава специална **комисия за правен надзор** на ВАК.
- Разпорежда тясно сътрудничество между ВАК и специализираната антикорупционна прокуратура. ВАК е „полицейският еквивалент“ на тази прокуратура.
- Задължава **полицейските сили да докладват** незабавно на ВАК случаи, които попадат в нейната сфера на компетентност.

В сферата на действие на ВАК не са включени дисциплинарни въпроси и нарушения на *Закона за държавните служители*. Подобни нарушения се разглеждат от съответните отдели за човешки ресурси или специални дисциплинарни комисии.

Освен това ВАК е централният орган за сътрудничество с чуждестранни правоохранителни институции по отношение на корупционни разследвания, както и основен партньор на OLAF, INTERPOL, EUROPOL и други подобни европейски и международни органи.

5.2.1.2. Контролен орган

Независимата **Комисия за правна защита** извършва контрол и надзор над ВАК. Тя се състои от трима членове, избирани за период от 5 години. Те се номинират от правителството след изслушване на председателите на Конституционния съд, Висшия административен съд, Комисията за защита на данните, Консултативния съвет за човешките права и Сметната палата. Назначават се от президента на Австрия.

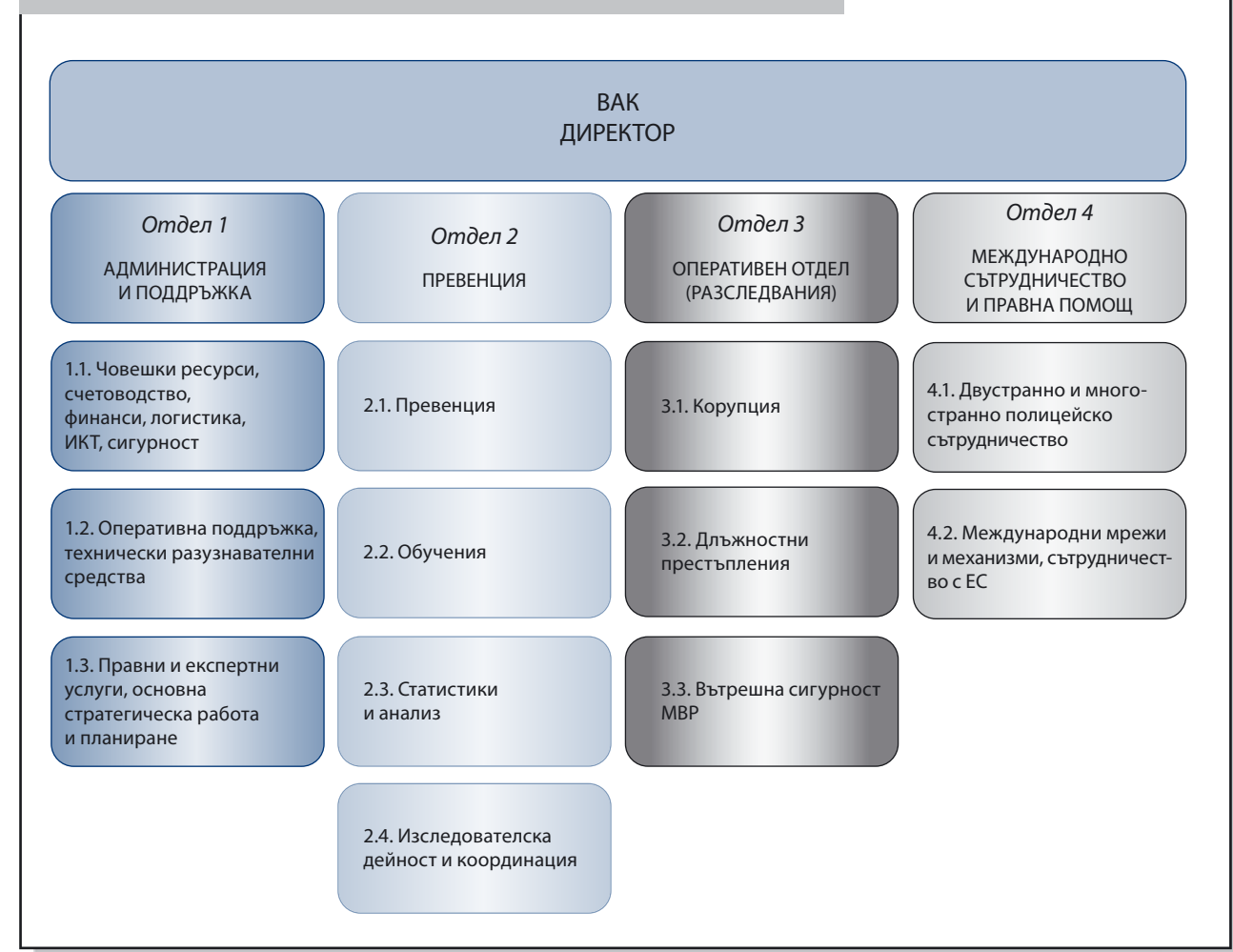
Членовете на Комисията за правна защита обикновено са пенсионирани старши съдии и прокурори.

5.2.1.3. Структура и дейност

Подходът на ВАК в борбата и превенцията на корупцията е основан на следните 4 стълба:

- **Превенция** – анализ на корупционни феномени и рискове, събиране и оценка на статистически данни, академични проучвания и разработване на съответните антикорупционни мерки.
- **Обучение и образование** – чрез разработване на антикорупционни обучителни планове и програми, както и кампании за повишаване на осведомеността.
- **Оперативна работа** – полицейски разследвания.
- **Сътрудничество** – с национални и международни институции, ангажирани с противодействието на корупцията, обмяна на добри практики.

ФИГУРА 11. ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА НА ВАК



Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011.

През 2012 г. ВАК разполага със 114 служители, 70 от които са с разследваща функция. Голяма част от служителите са били „заети“ от други институции и допълнително обучени.

5.2.2. Специализирана прокуратура

През 2008 г. е основана Специализирана прокуратура за борба с корупцията, която започва работа през 2009 г. От 1 септември 2011 г. тя е преобразувана в Централна прокуратура за борба с корупцията и икономическите престъпления (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – **WKStA**).

WKStA разглежда престъпления, свързани с тежка **корупция и злоупотреба с власт**, когато те са от голям обществен интерес, както и **финансови престъпления**, когато вредите от тях надвишават 5 млн. евро. Освен това Специализираната прокуратура отговаря за определени случаи на измама в социалноосигурителната система, несъстоятелност поради небрежност или

умишлен фалит, неправомерно увеличаване на капитала, както и счетоводни измами/неправомерно отчитане от страна на отговорни лица (управителен и надзорен съвет, ликвидатори, упълномощени лица) относно състоянието на големи предприятия (с над 2000 служители и капитал по-голям от 5 млн. евро).

Приоритетното сътрудничество на WKStA с Федералното бюро за превенция и борба с корупцията ВАК е регламентирано в самия закон за ВАК, както и в Наказателно-процесуалния кодекс по отношение на досъдебните производства. Така ВАК е правоохранителният еквивалент на Специализираната прокуратура, двата органа имат до голяма степен сходни правомощия и задължения. Обхватът на задълженията на WKStA включва надзор над предварителните разследвания и прекратяването им, подаване на обвинителни актове, представяване на прокуратурата в основния съдебен процес.

В Районния наказателен съд – Виена се обособява специален отдел, в който се назначават съдии с натрупан опит и умения в гледането на дела с подобна специфика. Този съд може да изиска и да гледа дела по гореопределените престъпления, дори когато те са извън неговата географска юрисдикция, с цел по-голяма ефективност на съдебния процес. През 2011 г. във WKStA работят 15 прокурори, като техният брой трябва постепенно да се увеличава до 21 щата.

5.2.3. Федерална криминална полиция

Федералната криминална полиция играе важна роля в борбата с корупцията. Тя е задължена да докладва всички случаи, свързани с корупция, на ВАК. Освен това тя сътрудничи на ВАК и Специализираната прокуратура при извършването на разследвания, а в отделни случаи може да й бъде изцяло възложено корупционното разследване. Криминалната полиция в Австрия има два оперативни отдела: Отдел 3 – „Разследвания, организирана и обща престъпност“, както и Отдел 7 – „Икономическа престъпност“. Отдел 7 има капацитет да разследва всякакви финансови и икономически престъпления, в т.ч. корупция, присвояване на средства и несъстоятелност, особено във връзка с компании. Инспекторите на криминалната полиция на федерално и на местно равнище преминават през специализирани обучения за борба с корупцията, икономическите и финансовите престъпления. Отдел 7 на Криминалната полиция включва също Отдел за финансово разузнаване и Офис за проследяване на престъпни активи.

Криминалната полиция взема активно участие в превантивните мерки и обучения, разработени от ВАК.

5.3. Сигнали за корупция

ВАК има водеща роля при разследванията на корупционни престъпления. Всички сигнали и обвинения в корупционно поведение, получени от полицейските служби, се докладват на ВАК. Така ВАК се превръща в централен координационен орган по отношение на усилията на институциите за борба с корупцията.

Всички вътрешни и външни сигнали за корупция се обработват и постъпват на едно място – **Единния контактен център** към Отдел 1 на ВАК.

Таблица 10. Източници на сигналите за корупция, подадени към ВАК през 2011 г.

Източник на сигнала	Федерална полиция	Граждани	Прокуратура	МВР	Централна прокуратура за борба с корупцията и икономическата престъпност	Анонимни сигнали	Други
Брой сигнали	716	179	175	177	43	56	330

Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011.

След постъпване на сигнала Единният контактен център на ВАК извършва предварителна оценка и при необходимост предприема незабавни мерки. Предварителната оценка се извършва на принципа на „шест очи“, т.е. поне трима са служителите, които участват в първоначалното разглеждане на фактите: инспектор следовател, правен експерт и представител на управлението. Съществуват три възможни начина на действие след разглеждане на сигнала:

- случаят се разследва самостоятелно от ВАК;
- ВАК делегира части от разследването на полицейски участък;
- ВАК изцяло предава разследването на друг полицейски орган (който е задължен да докладва на ВАК за изхода на разследването).

В следващата таблица са представени броят на получените сигнали и разследванията, проведени от ВАК.

Таблица 11. Брой получени сигнали и извършени разследвания, 2011 г.

	2009 (ВИА)	2010	2011
Докладвани сигнали	1 431	1 601	1 676
Разследвани сигнали	1 133	1 336	1 435
Разследвани от ВАК	314	414	447
Разследвани от други отдели за сигурност	819	922	988

Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011.

5.4. Разследвания

Разследванията на ВАК са от пасивен характер, бюрото не действа по собствена инициатива, а започва формално разследване едва след като такава му бъде възложено от специализираната прокуратура WKStA или от друга прокуратура или съд.

След получаване на сигнала и предварителната му оценка ВАК заедно с прокуратурата (ако сигналът не е дошъл от нея) решава дали случаят ще се разследва от него или от друг квалифициран орган, в случай че ВАК няма капацитет да извърши разследването.

Таблица 12. БРОЙ РАЗСЛЕДВАНИЯ, ВЪЗЛОЖЕНИ НА ВАК ОТ ПРОКУРАТУРАТА

	2010	2011
Възложени от WKStA	134	82
Възложени от други органи на прокуратурата	162	205
Общо	296	287

Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011.

Оперативният екип на ВАК може да извършва пълни полицейски разследвания на цялата територия на страната, включително и да използва СРС, но отново след разрешение от прокуратурата/съда. До 2008 г. законовата рамка предвижда използването на ограничен набор от специални разузнавателни техники като например мониторинг на комуникационен трафик и пресичане (проследяване) на комуникационни канали (телефон, компютърни данни, поща). От януари 2008 г. влизат в сила редица реформи на НПК, които позволяват използването на допълнителни мерки – външно наблюдение, тайни операции и контролирани доставки. Мярката наблюдение може да се прилага и без предварително съдебно решение за ограничен период от 48 часа.

Предоставянето на техническите средства за наблюдение, подслушване и тайни операции се извършва от Отдел 1 на ВАК, като той умишлено е отделен от оперативното звено, за да се предотврати неоторизираното използване на подобни технически методи от разследващите екипи. ВАК разполага със специално оборудвано помещение за провеждане на разпити на свидетели и заподозрени.

Следващата таблица показва броя на извършените през 2010 и 2011 г. от ВАК разследвания по типа престъпление от НК.

ТАБЛИЦА 13. БРОЙ РАЗСЛЕДВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯ ПО ВИДОВЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ОТ НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС (2010 – 2011 г.)

Член от Наказателния кодекс (StGB)	Тип престъпление/простъпка ¹³⁷	Общо 2010	Разследвани от ВАК 2010	Общо 2011	Разследвани от ВАК 2011
302	Злоупотреба със служебно положение	586	278	701	268
313	Наказуемо деяние, свързано с използване на служебно положение	503	32	397	10
310	Накърняване на служебната тайна	43	20	22	7
83	Телесна повреда	7		18	
127	Кражба	15		14	
153	Накърняване на доверието	11	7	14	10
304	Искане или вземане на подкуп	24	21	20	18
107	Опасна заплаха	8		11	
307	Даване на подкуп	10	8	9	6
303	Небрежност или нарушаване на свободата на лице или неприкосновеността на дома	12		8	
	Други	117	48	98	128
	Общо	1 336	414	1 312	447

Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011.

Трябва да се отбележи, че тази статистика отбелязва само броя на „ведещите престъпления“, т.е., ако едно разследване включва повече от едно нарушение, в статистиката се води само водещото нарушение. Например, ако през 2011 г. са били разследвани 1312 основни престъпления, реално общият брой на всички свързани с тях престъпления е бил 1993.

В годишния си доклад ВАК предоставя и криминологичен анализ на разследваните престъпления, който предлага по-ясно разграничение на отделните категории престъпления. Така през 2011 г. най-често разследваната категория престъпления е **неадекватно изпълнение на процедури** (14,3 %), следвана от **неправомерно разкриване на информация** (11,2 %), както и **парично или друго материално облагодетелстване** (8,5 %). През 2010 г. 16,2 % от всички разследвани нарушения са свързани с неправомерно разкриване на информация.

¹³⁷ Австрийският Наказателен кодекс прави разлика между углавно престъпление и всички останали нарушения. Углавните престъпления се наказват с доживотен затвор или с повече от 3 години затвор. Всички останали наказуеми деяния са простъпки.

5.5. Превенция

От 2010 г. насам превенцията и разработването на антикорупционни мерки са част от задълженията на ВАК, регламентирани в законовата рамка.

Отдел 2 „Превенция“ на ВАК използва редица методи за постигане на тези цели: събиране и анализ на статистически данни за разследвани нарушения, използване на академични разработки и емпирични изследвания за феномена корупция, причините и формите на неговата проява, анализ на оперативна информация, оценка на нормативната рамка.

Въпреки че антикорупционните мерки, предлагани от ВАК, нямат задължителен характер, тяхното прилагане се улеснява от факта, че те са разработени заедно с полицейските служби и отговарят на реални нужди и слабости.

5.5.1. Изследователска дейност и анализ

Звеното за изследователска дейност към отдел „Превенция“ на ВАК има задачата да събира информация и знания за борбата с корупцията и да предлага „емпирично потвърдени изводи“ за причините, проявите и последствията от корупционно поведение. Това звено служи като мост между академичните институции и резултатите от тяхната дейност и оперативната практика. Това включва участието в провеждането на научни изследвания и публикуването на академични разработки.

5.5.2. Превантивни проекти

При идентифицирането на уязвими области, където да бъдат приложени антикорупционни мерки, отдел „Превенция“ си сътрудничи с разследващи екипи от криминалната полиция и обменя информация с оперативния екип на ВАК. Началниците на полицейските отдели често сами повдигат дадена тема и обсъждат с ВАК проблемите, които изискват по-комплексно и насочено решение. След предварителна оценка ВАК и ръководството на засегнатия полицейски отдел решават заедно какви мерки могат да се предприемат. Това поставя началото на „превантивен проект“, който се координира от ВАК и включва редица аналитични инструменти, но се изпълнява заедно със съответното полицейско звено. Този процес е улеснен значително от факта, че служителите на отдел „Превенция“ във ВАК имат дългогодишен оперативен стаж, което помага за по-неформалния обмен на информация.

Превантивният **тематичен проект** може да продължи до 2 години. Осъществява се чрез съчетание от научни изследвания, правен анализ и оценка на работните процеси, задълбочен анализ на статистически данни за корупционни прояви, както и анализ на оперативна информация от избрани предходни разследвания.

Един от основните инструменти, които ВАК използва при разработването на превантивни проекти, е анализът на предходни случаи и разследвания (*case analysis*). Той бива:

- **Цялостен анализ на корупционни случаи:** анализ на статистически данни за определен брой получени сигнали за корупция и последвали разследвания. На базата на избрани параметри тези данни се оценяват с цел да се открият сходни модели и специфични особености в профилите на заподозрените, както и в техните модели на корупционно поведение. За тази цел ВАК използва своята собствена база от статистически данни.
- **Индивидуален анализ на избрани корупционни случаи** се извършва отделно от цялостния анализ на корупционни случаи. Избират се особено комплексни или специфични прояви на корупция, например свързани с организирано и систематично поведение или случаи от голям обществен интерес. Целта е да се идентифицират структури и механизми, които подпомагат проявата на корупционно поведение. Този подход разглежда детайли, свързани с обстоятелствата на разкриване на престъплението, оперативни аспекти, както и изхода от последвал съдебен или дисциплинарен процес. При индивидуалния анализ се използват следните методи:
 - ◇ анализ на **работните процеси**;
 - ◇ изследване на **причините и мотивите за корупционно поведение**, профила на заподозрения, неговия начин на действие, мотивацията, методите;
 - ◇ оценка на съответното **законодателство**, нормативна рамка и вътрешни процедури; идентифициране на слаби места и пропуски;
 - ◇ **интервюта** със служители на засегнатия полицейски отдел или други лица, близки до заподозрения;
 - ◇ **обратна връзка** от прокуратурата, криминалната полиция, съдилищата и дисциплинарните органи за изхода на разследването и при необходимост от допълнителна оперативна информация.
- **Оперативен анализ на приключили разследвания** – извършва се от специален екип на оперативния отдел 3. Този „криминологичен инструмент“ досега е бил използван при анализ на 10 разследвания.

След оценка на събраната информация ВАК подготвя доклад с резултатите и разработва специални планове за действие, препоръки и учебителни материали с помощта на екип от експерти с разнообразна квалификация – правни експерти, икономисти, социолози, следователи и специалисти по връзки с обществеността. Превантивните проекти, разработени от ВАК от 2010 г. насам, са изброени в следващата таблица.

Таблица 14. Осъществени и текущи превантивни проекти на ВАК

Име на проект	Цели	Партньори	Целева група
Управление на информатори и „Доверени лица“	Правна сигурност на полицейските действия по отношение на набиране и управление на информатори. Специализирани обучителни курсове за служители на криминална полиция	Криминална полиция	Всички полицейски служители, които боравят с информатори в звената на федералната и местната криминална полиция
Управление на и боравене с наркотични вещества	Увереност в боравенето с наркотични вещества в процеса на изземване, съхраняване и предаване на съдебните органи	Криминална полиция	Местни звена на криминалната полиция
Боравене с наркотични вещества за водачи на полицейски кучета	Определяне на ясни правила по отношение на снабдяването, съхраняването и употребата на наркотични вещества за целите на обучението на полицейски кучета	Федерален тренировъчен център за полицейски кучета	Водачи на полицейски кучета
Задължняост на служителите	Повишаване на осведомеността, премахване на табута, разработване на стратегии за справяне със задължняостта	Федерална полицейска академия, Schuldnerberatungen GmbH (асоциация на фирми и организации, консултиращи задължители лица в Австрия)	Работодатели по отношение на мерки за приспадане на дългове от заплатите; служители в кризисни ситуации
Боравене с пари в брой от глоби	Увереност при боравенето с пари в брой, получени от глоби, наложени на граждани. Развитие на безкешови системи за плащане и/или нефалшифицируеми системи на таксуване	Местна администрация на Долна Австрия	Всички полицейски служители на терен, които са оторизирани да получават/събират пари в брой

Източник: Годишен доклад на ВАК, 2011 г.

Поради липса на ресурси за осъществяване на голям брой и всеобхватни подобни проекти ВАК разработва **Наръчник за осъществяване на проекти за превенция на корупцията**, който да послужи на други институции да разработват и прилагат антикорупционни мерки под надзора на ВАК. Наръчникът съдържа указания за прилагане на споменатите аналитични методи. ВАК тепърва проучва различни методи за оценка ефективността от приложените мерки.

5.5.3. Обучение

Звеното „Обучение“ предлага широк набор от мерки за повишаване на осведомеността и разпространяване на знанията, придобити от аналитичната и превантивната дейност. ВАК предлага базов курс по антикорупция за по-широки целеви групи от различни държавни институции. Този курс съдържа теоретична част, разясняваща основни правни аспекти в противодействието на корупцията, основни форми и прояви на корупционно поведение. В него са включени и практически лекции от оперативни служители на разследващите органи.

Разработени са и обучителни планове по различни теми за служители на криминалната полиция и на МВР – например по отношение на набирането и боравенето с информатори.

ВАК води и курсове по антикорупция за обучаващи се полицейски служители в рамките на тяхното основно обучение към Полицейската академия.

6. РУМЪНИЯ

6.1. Общ контекст

6.1.1. Измерения на полицейската корупция в Румъния

Корупцията е едно от най-сериозните предизвикателства пред Румъния и е сред основните проблеми, които фокусират вниманието и тревогите на обществеността. След приемането на страната в Европейския съюз корупцията и антикорупционните мерки на румънските власти са сред основните теми, присъстващи в редовните доклади за напредъка на страната в рамките на механизма за сътрудничество и проверка¹³⁸.

Румъния е сред страните с най-високи равнища на корупция в ЕС. Висок е процентът на румънските граждани, които смятат, че корупцията е основен проблем в страната (96 %) ¹³⁹. Според изследвания на Евробарометър за 2011 г. 78 % от населението считат, че нивата на корупция в Румъния са по-високи, отколкото в ЕС, докато 64 % вярват, че даването и вземането на подкупи и злоупотребата с власт са широко разпространени сред полицията¹⁴⁰. Полицията е с едни от най-ниските нива на доверие сред гражданите¹⁴¹.

6.1.2. Развитие на антикорупционните подходи и институции

В отговор на силен вътрешнополитически и европейски натиск през последните години Румъния доразвива значително своята антикорупционна инфраструктура. Приети са национална антикорупционна стратегия и законодателство, регулиращо дейността на трите основни агенции, специализирани в противодействието на корупцията: Националната агенция за интегритет (ANI), Националната антикорупционна дирекция (DNA) и Генералната антикорупционна дирекция (DGA).

- Основаната през 2007 г. **Национална агенция за интегритет** (Agency for National Integrity, ANI) е автономен административен орган, специализиран в събирането, мониторинга и разкриването на несъответствията в имотните декларации; установяването на конфликт на интереси и идентифицирането на имуществото, придобито от престъпна дейност. Въпреки многократни оспорвания на правната рамка на Агенцията и на някои от нейните основни правомощия в Конституционния съд между 2007 и 2010 г. броят на разследванията и повдигнатите обвинения на държавни служите-

¹³⁸ European Commission (18 July, 2012).

¹³⁹ Special Eurobarometer 374 (2012).

¹⁴⁰ Special Eurobarometer 374 (2012).

¹⁴¹ Transparency International (2011).

ли, внесени от Агенцията, постепенно се увеличава през последните години. ANI има достъп до редица бази данни, в т.ч. регистър на МПС, имотен регистър и кадастър, бази данни на финансовото разузнаване, данъчните служби и МВР.

- **Националната антикорупционна дирекция (DNA)** е създадена към Главната прокуратура към Върховния касационен съд и е специализирана в разследването на корупционни практики и престъпления, свързани с корупцията на средно и високо равнище в държавната администрация. DNA има свои подразделения в 41 румънски окръга и в столицата Букурещ. Европейската комисия в своя мониторингов доклад от 2012 г. отбелязва, че от 2010 г. насам DNA успява да внесе все повече обвинения срещу държавни служители от високите етажи и да повдигне обвинения в съда¹⁴². От 2007 г. насам Дирекцията е повдигнала обвинения срещу бивш заместник министър-председател, множество бивши министри и членове на парламента, както и множество кметове, областни управители и директори на държавни предприятия. През 2011 г. Дирекцията работи по 233 разследвания срещу 1091 заподозрени.
- **Генералната антикорупционна дирекция (DGA)** е структура на най-голямото министерство в страната – Министерството на администрацията и вътрешните работи (МАВР) – и представлява специализирано звено, натоварено с превенцията и борбата срещу корупцията в рамките на това ведомство.

Работата на институции като DNA и DGA може да се оцени като значителен напредък в противодействието на корупцията в страната, тъй като и двата органа демонстрират проактивност и увеличаване броя на разследваните случаи и внесените в съда обвинения, в т.ч. и срещу редица високопоставени държавни служители. Наблюдава се и непрекъснато подобряване на сътрудничеството между DNA и DGA, както и с редица ключови органи като Дирекцията за борба с организираната престъпност и тероризма към Главната прокуратура. DGA изпълнява както репресивни, така и превантивни функции по отношение не само на полицията, но и на цялото Вътрешно министерство. През последните години този орган демонстрира проактивен подход при разследванията чрез готовност да поема делегирани случаи от прокуратурата извън рамките на традиционната му компетентност за полицията и МАВР. Основната причина е специализацията и капацитетът му да прилага специални разузнавателни способности. Наред с това разработената от DGA методология за оценка на корупционния риск се прилага в цялото Министерство.

Работата и на трите органа обаче често се сблъсква с опити за политическо влияние чрез предложения за промени в процеса на назначаване на прокурори, политически натиск над някои важни разследвания, както и предложения за ограничаване на правната рамка по отношение на корупционни престъпления (например успешно прокараното декриминализиране на някои банкови измами). През 2007 – 2008 г. са внесени и предложения за промяна в правилата за назначаване и отстраняване на ръководството на Главната прокуратура и DNA (както и за бюджетни ограничения), които макар и неуспешни, отново са поставени на дневен ред през 2012 г. Според ЕК продължителната политическа нестабилност в страната създава съмнения за устойчивия характер на тези важни институции.

¹⁴² European Commission (2012).

Така въпреки постигнатите резултати ЕК продължава да отправя критични оценки към румънските институции по отношение на борбата с корупцията по високите етажи на властта и на конфликта на интереси и отнемане на имущество, придобито от незаконна дейност. Според последния доклад за напредъка на Румъния в рамките на механизма за сътрудничество и проверка (юни 2012 г.) все още дейността на антикорупционните агенции не е довела до достатъчно убедителни резултати. В него се отбелязва, че „броят на случаите на констатиран конфликт на интереси, в частност в обществените поръчки, е твърде малък и че дори когато разследванията достигнат до съдебна фаза, налаганите санкции са неефикасни“¹⁴³. Липсва и прозрачност за дейностите по конфискуване на имущество, придобито от престъпна дейност¹⁴⁴. Тези недостатъци подхранват обвиненията, по-специално срещу ANI и DNA, че изпълняват политически поръчки¹⁴⁵ и засилват общественото недоверие.

6.2. Генерална антикорупционна дирекция

Основаната през 2005 г. Генерална антикорупционна дирекция (Anti-Corruption General Directorate, DGA) е специализирана структура на Министерството на администрацията и вътрешните работи за борба с корупцията в рамките на тази институция. МАВР е най-голямата агенция в държавната администрация на Румъния със 160 000 служители. Тя има двойна субординация: в административно отношение – на министъра на вътрешните работи, а в своята дейност като разследващ орган – на съответния прокурор. Този статут цели да гарантира независимостта и обективния характер на оперативните разследвания, като същевременно позволява на дирекцията да предприема превантивни мерки. Персоналът на DGA възлиза на 500 служители, разпределени в четири дирекции (разузнаване, криминални разследвания, превенция и поддръжка) и 42 окръжни структури. Освен това към генералния директор са прикрепени и редица помощни звена: логистика, човешки ресурси, финанси, правен отдел, вътрешна инспекция и др.

Към Агенцията работи и **Стратегически комитет** за подкрепа и оценка на DGA, който изпълнява ролята на надзорен орган, извършващ мониторинг, анализ и оценка на дейността. Той включва държавни секретари, директори на дирекции в МАВР, началника на националната полиция и представители на 8 неправителствени организации. Стратегическият комитет изработва и препоръки за подобряване дейността на Агенцията¹⁴⁶.

Основните функции на DGA включват:

- разследване на корупционни престъпления от страна на служители на Министерството;
- получаване и обработване на жалби и петиции от граждани;
- осъществяване на съдебно-полицейски дейности;
- организиране и провеждане на тестове за лоялност;
- дейности по превенция на корупцията и провеждане на кампании за информиране на обществеността;

¹⁴³ European Commission (2012).

¹⁴⁴ Пак там.

¹⁴⁵ Transparency International (2011:116).

¹⁴⁶ Transparency International (2011:119).

- изготвяне на анализ на риска и стратегически анализ, както и на препоръки за подобряване на корупционната ситуация.

6.2.1. Противодействие на корупцията

В качеството си на съдебна полиция DGA извършва редица действия по разследването на корупцията:

- приемане на жалби, сигнали и информации за корупционни деяния, извършени от служители на Министерството;
- установяване истинността на сигналите, тяхната обработка и извършване на допълнителни действия по събиране на информация и разузнавателни данни по конкретните случаи;
- извършване на всички процедури, които се изискват при възлагане на разследване от прокурор на криминални престъпления;
- самосезиране на Агенцията по информация от открити или тайни източници за корупционни практики или за престъпления, свързани с корупция.

6.2.2. Корупционни разследвания

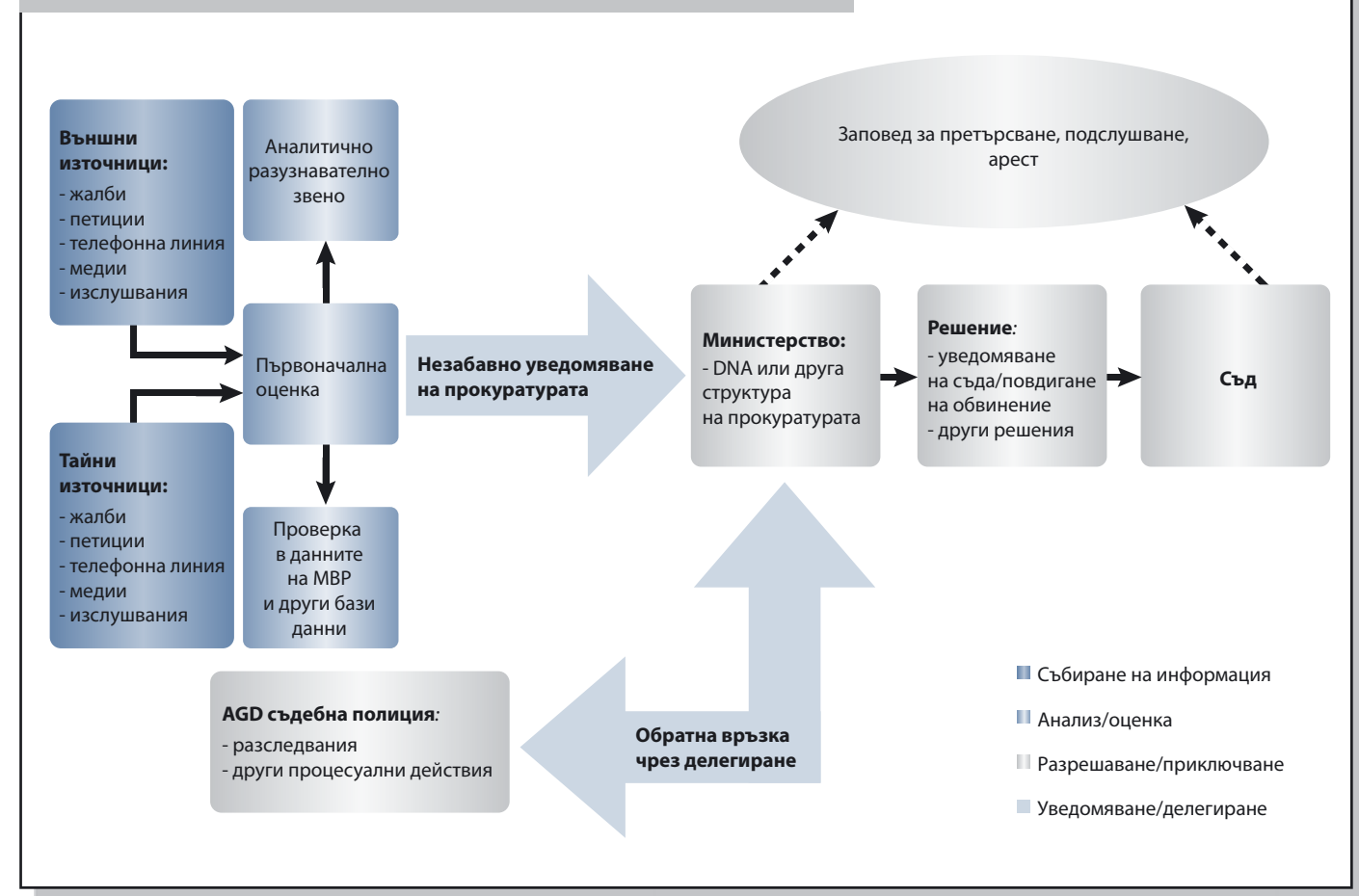
Агенцията може да извършва разследвания в два случая: по нареждане на прокурор или по своя инициатива, в случай че бъде информирана за корупционна сделка по открити канали (петиции, жалби, гореща линия „Телверде“, медии, парламентарни слушания) или чрез тайни източници (разузнавателна информация, събрана от DGA, доклади на звената и тайните служби на Министерството на вътрешните работи). Впоследствие служителите на Агенцията проверяват получената информация чрез използването на специфични методи за разследване, оперативно наблюдение, тестове за лоялност или чрез извършване на справки в базата данни (паспорти, криминални досиета, имуществени декларации, Търговския регистър и др.).

Звеното за анализ на разузнавателната информация систематизира цялата информация чрез използване на съответен софтуер (i2) и изготвя оперативен анализ по разследваните случаи, като по такъв начин подпомага дейността на следователите. Освен това то изготвя тактически и стратегически анализ на дейностите по превенция и противодействие на корупционните политики.

Според Наказателния кодекс на страната, когато са налице достатъчна информация и косвени улики за потенциално корупционно престъпление, Агенцията подава информация до прокурора в Националната антикорупционна дирекция (DNA), когато става въпрос за сериозна корупция, или до местния прокурор от териториалната прокурорска служба в останалите случаи. Впоследствие прокурорът възлага на съответен екип от разследващи полицаи към DGA извършването на криминално разследване, което може да включва:

- събиране на разузнавателна информация;
- събиране на доказателства, свързани с разследваните престъпления;
- разпити на заподозрени лица;
- обиски и операции по арестуването на заподозрени лица (под надзора на прокурора по съответния случай);
- използване на служители под прикритие.

ФИГУРА 12. СЛЕДВАНАТА ОТ DGA ПРОЦЕДУРА ПРИ КОРУПЦИОННИ РАЗСЛЕДВАНИЯ



Източник: DGA.

6.2.2.1. Предварителни разследвания

През последните няколко години DGA работи по редица корупционни разследвания, като много от тях са препратени към специализираната прокуратура DNA. Така през 2008 г. двата органа си сътрудничат тясно в провеждането на комплексни разследвания на корупция в сферата на **издаване на свидетелства за управление на МПС**, а през 2010/2011 г. извършват мащабни операции по противодействие на корупцията в **Гранична полиция** във връзка с контрабанда на цигари и системно вземане на подкупи от преминаващи границата, които довеждат до повдигане на обвинения и уволнение на голям брой гранични служители. Така около 230 служители от 6 ГКПП са изправени пред съда за вземане на подкупи и участие в организирана престъпна група¹⁴⁷.

От 2007 г. насам DGA е препратила на DNA повече от 1000 случая, които са довели до над 220 повдигнати обвинения за корупция по високите етажи на МВР¹⁴⁸. За същия период още над 6300 корупционни разследвания от

¹⁴⁷ CSD (2012).

¹⁴⁸ European Commission (2012).

друго естество са били предадени на прокуратурата и са довели до повдигане на над 830 обвинения в съда. Европейската комисия отбелязва, че DGA трябва да затвърди тези добри резултати, като разшири обхвата на дейността си в сферата на обществените поръчки и връзките между полиция и организирана престъпност.

През 2011 г. DGA се фокусира върху противодействието на организирани престъпни дейности, в които участват корумпирани служители на МАВР: данъчни и акцизни измами, контрабанда на цигари и други стоки, кражба на горива и МПС, незаконно регистриране на МПС и неправомерно издаване на свидетелства за управление на МПС. Така в годишния си доклад за 2011 г. Агенцията отбелязва, че е събрала разузнавателна информация за 63 ОПГ, в които участват 737 лица, 273 от които са служители на МАВР. Само разследванията, проведени по отношение на данъчни и акцизни измами, са 75, а служителите на Министерството, участвали в тези криминални дейности, са 163.

Таблица 15. РАЗСЛЕДВАНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДАНЪЧНИ ИЗМАМИ И КОНТРАБАНДА ЗА 2011 Г.

	Проведени разследвания	Брой разкрити ОПГ	Заподозрени служители на МАВР	Служители на МАВР с повдигнати в съда обвинения
Данъчни и акцизни измами	75	63	163	167
Контрабанда на цигари	53		113	15

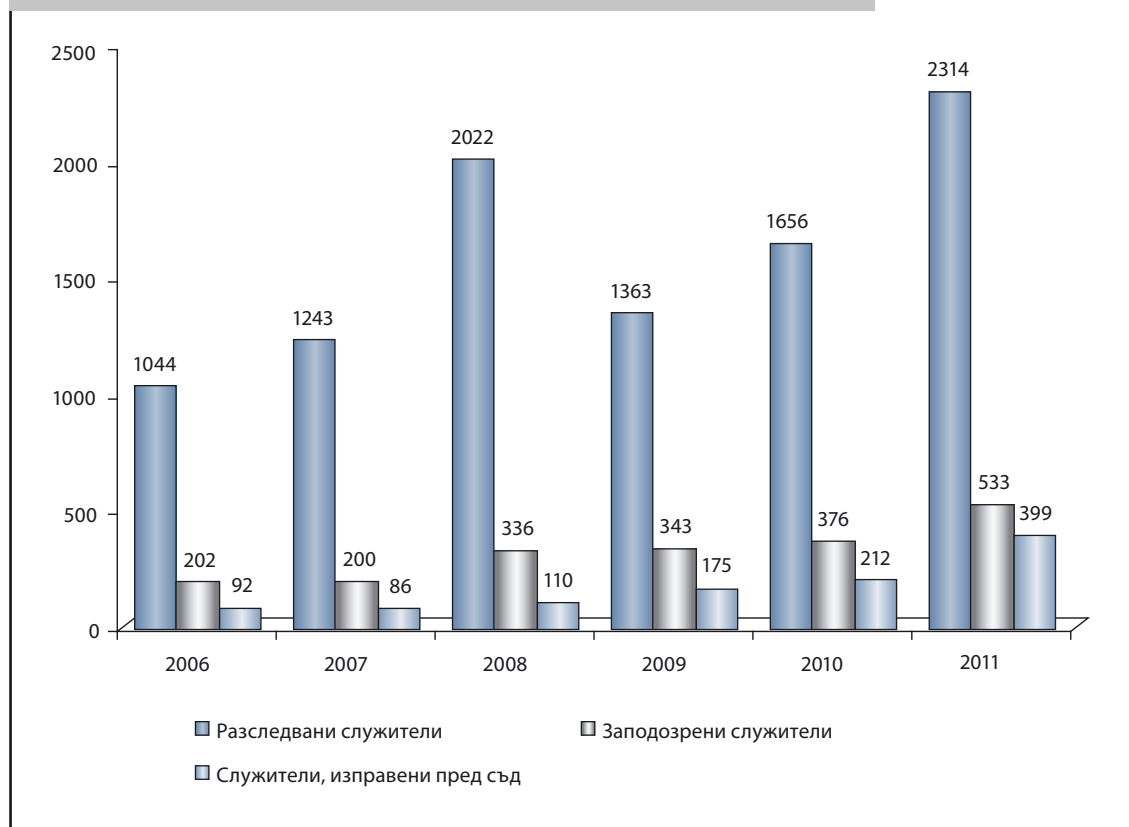
Източник: Годишен доклад на DGA, 2011.

6.2.2.2. Резултати

Получените сигнали по горещата телефонна линия и жалби (общо 10 715 през 2011 г.) водят до неголям брой разследвания – 161 за 2011 г. През 2011 г. от 2497 препратени към прокуратурата досъдебни производства приблизително половината (1270) са били започнати след самосезиране на DGA, а останалите (1227) – след сигнал на прокуратурата.

През последните години се наблюдава постоянно нарастване на броя на разследваните лица – от 1744 през 2006 г. на 3752 души през 2010 г. и 5222 през 2011 г. Около половината от тях са били служители на МАВР. Статистиката при повдигнатите обвинения показва подобен продължителен ръст спрямо предходни години – от 1503 през 2010 на 1947 през 2011 г., от които 533 са били служители на МАВР. От тях 50 души са били служители на ръководни длъжности и 483 души – от средните и по-ниските нива (изпълнителни функции). През 2011 г. срещу 399 служители на МАВР е било започнато съдебно производство, като 33 от тях са на ръководни длъжности, а 366 са от средните и по-ниските нива на полицейската йерархия.

ФИГУРА 13. БРОЙ РАЗСЛЕДВАНИ И ОБВИНЕНИ СЛУЖИТЕЛИ НА МАВР (2006 – 2010 г.)



Източник: Годишен доклад на DGA, 2011.

Статистиката за 2010 г. показва, че по-голямата част от обвинените и изправени пред съд служители на МАВР са от полицейските служби. Подобна статистика за 2011 г. не е публично достъпна.

Данните на DGA показват, че от 2005 до 2011 г. вследствие дейността на Агенцията и прокуратурата, са произнесени присъди на 345 служители на МАВР (38 са оневинени). Осъдените служители принадлежат на следните групи длъжности:

- обществен ред и сигурност – 84 %;
- администрация – 14 %;
- централна структура и други структури, подчинени пряко на министъра – 2 %.

По отношение на осъдените служители от правоохранителните органи на МАВР съотношението е следното:

- офицери – 28 %;
- сержанти – 67 %;
- назначени на временен договор – 5 %.

Таблица 16. Брой на служителите на Министерството, спрямо които е повдигнато обвинение и са били изправени пред съд през 2010 г.

Звено	Общ брой на персонала	Обвинени служители	Служители изправени пред съд
Полиция	54 791	222	109
Гранична полиция	16 430	38	11
Жандармерия	28 515	9	3
Бедствени ситуации	30 552	69	71
Публична администрация	5 450	19	12
Други структури на Министерството	14 139	19	6
Общо	149 877	376	212

Източник: Годишен доклад на DGA, 2011.

6.2.2.3. Разследвания под прикритие

Този вид разследвания се извършват в съответствие със съществуващата правна рамка (Наказателен кодекс, НПП и Закон № 78/2000) под прякото наблюдение и с разрешението на прокурора по съответните случаи. През 2011 г. следователите под прикритие на DGA са използвани в **57 наказателни дела** във връзка с разследвания по границите на страната с държави, които не са членки на ЕС.

Сред по-важните завършени предварителни разследвания под прикритие, довели до съдебно производство, е обвинението за вземане на подкупи, повдигнато срещу 9 лица (4 от които магистрати/адвокати), разкриването на румънско-унгарска престъпна група, използваща корупционни механизми при доставката на нелегални унгарски свидетелства за управление на МПС, и др.

6.2.3. Оценка на корупционния риск

През 2009 г. Агенцията приема цялостна методология за оценка на корупционните рискове и уязвимите за корупция звена в рамките на Министерството на администрацията и вътрешните работи. Първият анализ на риска е направен през 2010 г., като се предполага той да се изготвя всяка година. По същество анализът представлява самооценка, извършвана от работни групи на всички звена на Министерството, чиято работа се координира от ръководството на Агенцията. Работните групи изготвят въпросници и провеждат интервюта със служители на различни равнища в съответните министерски структури.

Методологията на анализа/оценката на риска включва следните стадии:

- **Идентификация и описание на рисковете:** установяване и описание на корупционните заплахи, които включват и свързани с корупцията предизвикателства, както и техните евентуални последици като основа за по-нататъшна оценка.
- **Оценка** – категоризиране на корупционните рискове в съответствие с тяхната вероятност и въздействие; оценка на уязвимостта от риска и формулиране на рискови приоритети с оглед предприемането на незабавни мерки по превенция и контрол.
- **Планиране на контролни мерки:** идентифициране на възможностите за превенция/контрол и тяхното предполагаемо въздействие, разработване и осъществяване на план за действие по превенция на корупцията.
- Поддържане на необходимите **комуникации и изготвяне на доклади:** установяване на контакти и кореспондиране със заинтересованите вътрешни и външни партньори на всеки стадий от процеса по управление на риска от корупция.
- Извършване на **периодичен мониторинг и актуализация на оценката:** дейности по наблюдение на ситуацията и актуализиране на оценката на корупционния риск; оценка на ефективността на управлението на Агенцията при справяне с въпросните рискове и формулиране на препоръки за наложителни промени в нея.

Стадият „планиране“ в рамките на оценката на риска включва две фази:

- създаване на работни групи, включващи представители на управленията/звената, натоварени с изготвянето на оценката на риска;
- провеждане на обучение на членовете на работните групи с използването на въпросници по самооценка на риска (т.нар. „регистри на риска“).

Установяването и описанието на рисковете включва съставяне на фишове за идентифициране и описание на рискове (поотделно за всеки рисков фактор), изготвяне на доклади за оценка на нормативната рамка и на регистри на риска. Други източници са:

- интервюта с членове на ръководството на съответната институция/звено;
- информация от звената за вътрешен контрол и одит;
- анализи на установени корупционни казуси.

Дейността по оценка уязвимостта на съответните структурни единици предвижда следните задачи:

- оценка на **вероятността от корупционни действия** – „вероятността от проявяване на корупционния риск“ (P) е оценена по петобалната система (почти сигурно, вероятно, възможно, по-малко вероятно и малко вероятно);
- оценка на **въздействието на корупцията** върху бюджета („цена на корупцията“), отлагане на планирани дейности, ефект върху работата и резултатите и въздействие върху персонала;
- оценка на **степената на уязвимост от риск**, като се използва формулата Уязвимост на риска (E) = вероятност за материализирането му (P) x глобалния ефект (I);

- класифициране на рисковете в съответствие със **сериозността на риска** по формулата приоритет/сериозност (I) = E/срок за реагиране;
- разработване на **регистър** на корупционните рискове и на мерки по превенция и контрол.

Основните документи при изработването на доклада се базират на фишовете за идентификация и описание на рисковете, изготвени поотделно за всеки рисков фактор, докладите за оценка на нормативната рамка и регистрите на рисковете. След като бъде обработена съответната информация, съдържаща се във въпросните документи, тя се обособява под формата на база данни. Масивите се систематизират в две категории: **общи рискове**, които съществуват за всички структури на Министерството, и **специфични за всяко звено рискове**.

За да се избегне субективизмът, не се прилагат количествени критерии и оценки за вероятността на рисковете. Представянето на данните обхваща всички идентифицирани рискове, пораждащите ги причини, ефекта от тяхното материализиране и препоръчаните от работните групи мерки.

6.2.4. Превенция

Превантивната дейност на DGA включва консултиране и обучение на персонала на Министерството, както и организиране на публични образователни антикорупционни кампании. В рамките на тези общи дейности се разработват редица аспекти, свързани с ролята и задачите на Агенцията, характера на корупционните престъпления, антикорупционните административни и наказателни мерки, рисковите фактори, уязвимите за корупционен натиск сектори, задълженията на държавните служители, етиката и професионалната деонтология. Освен това се изготвят стратегически и рискови анализи, които позволяват да се предприемат адекватни мерки за елиминиране на причините и факторите, които могат да доведат до корупция.

В рамките на тези дейности Агенцията си сътрудничи с различни партньори: структури на Министерството (охранителна полиция, гранична полиция, жандармерия и др.), Института по разследване и превенция на корупцията, неправителствени организации, медии и пряко с гражданите.

7. БЪЛГАРИЯ

7.1. Общ контекст

Въпреки че в България полицията се ползва с по-високо доверие от институции като парламент, прокуратура и съд, според общественото мнение корупцията е изключително широко разпространена в службите на Министерството на вътрешните работи (МВР). Според последното проучване на Евробарометър от 2011 г. 70 % от населението в България смятат, че вземането на подкупи в полицията е широко разпространено, като средната стойност в ЕС е 34 %. Това нарежда страната ни след Кипър, където 75 % от интервюираните смятат, че полицията е силно корумпирана¹⁴⁹. Трябва да се каже, че в България възприятията за тези високи нива на корупция в структурите за вътрешна сигурност се регистрират и от други национални и международни изследвания през последното десетилетие.

Данните показват, че тези крайно критични оценки са резултат не само на политически скандали или честото присъствие на темата „полицейска корупция“ в медиите, а се основават на личния опит на интервюираните. Данните от последното изследване на Евробарометър показват, че България е на първо място в ЕС по личен опит, свързан с корупция в полицията. Според проучването в рамките на една година (2011 г.) на 7 % от пълнолетното население в страната е искан подкуп. Според данните на Евробарометър между 2009 и 2011 г. в България няма промяна в искания брой подкупи и, преизчислени като брой, те се движат средно около 450 000 годишно. Сравнението е особено обезпокоително и поставя България сред страните от ЕС, където най-често са давани подкупи на полицията. Другите страни със сравнително високо ниво на корупция в полицията са Литва и Латвия, където този процент е 6 %, в Румъния – 4 %, и т.н. Корупцията в полицията е основен фактор, допринасящ за класирането на България четвърта подред сред страните в ЕС, в които се дават най-много подкупи от населението.

Високата интензивност на всекидневна полицейска корупция за съжаление не е ограничена само до ниските нива в полицейската йерархия. След приемането на страната в ЕС бяха регистрирани случаи на отстраняване на министър на вътрешните работи след разкриване на корупционни връзки между заместник-директор на специализирана полицейска служба и производител на алкохол, както и разследвания срещу регионални директори на полицейски служби и др. През последните няколко години и особено след присъединяването към ЕС през 2007 г. безспорно бяха направени сериозни

¹⁴⁹ Изследването на Евробарометър е проведено през септември 2011 г., а е публикувано през февруари 2012 г. (Special Eurobarometer 374, 2012).

институционални и законодателни промени, които ограничиха полицейските злоупотреби на средно и високо равнище, но инцидентите на местно и национално ниво, свързани с конфликт на интереси и корупция, продължават да са сериозен проблем.

7.1.1. Контекстът на полицейска корупция

След 1989 г. структурите в Министерството на вътрешните работи (МВР) претърпяват едни от най-обхватните и драстични промени в сравнение с други сфери поради репресивната роля, която МВР има за запазване властта на Комунистическата партия. За периода 1990 – 1993 г. от състава на МВР са уволнени, пенсионирани или напускат между 12 000 и 19 000 служители. Като се има предвид общият брой работещи, може да се говори за промяна на почти 1/4 от състава на това Министерство, като при офицерите на средни и високи постове в системата процентът се движи между 60-90 %. Изключително острите политически конфликти до края на 90-те години и ключовото място, което се смята, че МВР има в тях, водят до перманентни смени не само на директорите на национално и регионално ниво, но и до масови „прочиствания“, достигащи средните нива.

Същевременно в началото на преходния период в страната започва „експлозивен“ ръст на престъпността, като броят на криминалните инциденти се увеличава между 4 и 5 пъти, а при някои престъпления ръстът е над 10 пъти. Тази криминогенна среда, съчетана с тежката икономическа ситуация и перманентните политически кризи в страната, довежда до възникването на огромен брой криминални структури, чийто апогей е достигнат с финансовата и икономическата криза през 1996 – 1997 г. Криминогенната ситуация, политическата несигурност и рязкото влошаване на доходите при служителите в МВР създават масова и полицейска корупция на почти всички равнища.

7.1.2. Първите години на прехода – институционално развитие

Основна причина за широкото разпространение на политическа корупция е вакуумът в държавните институции, работещи срещу полицейските злоупотреби в началото на демократичните промени след ноември 1989 г. По времето на комунистическата власт (1944 – 1989 г.) основната структура, която се занимава с разследване на злоупотребите в МВР, е Държавна сигурност (ДС). В много отношения тя копира съветския модел на КГБ и една от най-важните ѝ функции при защитата на властта на Комунистическата партия е тоталният контрол над репресивните институции. В структурата на ДС специализираният Шести отдел на Шесто управление¹⁵⁰ наблюдава, контролира и разследва служителите на МВР. Освен вниманието към политическата лоялност на работещите в Министерството на вътрешните работи отделът има изключителни правомощия за работа по злоупотребите в структурите за вътрешна сигурност. Създаден е огромен агентурен апарат, дадени са неограничени правомощия при разследване и е натрупан значителен опит. Със закриването на ДС през февруари 1990 г. заедно с премахването на политическия контрол над служителите на МВР изчезва и основната структура,

¹⁵⁰ Шести отдел на Шесто управление в ДС е създаден през 1968 г., като наследява Девети отдел (т.нар. „деветки“), който пък е създаден в началото на 50-те години и е свързан с голямото прочистване от 1951 – 1953 г. Шести отдел е известен като „политически“, защото дейността му е насочена срещу „антидържавни прояви“, но важно направление в работата му са и злоупотребите в МВР.

противодействаща на полицейските злоупотреби. В резултат единствената служба, разглеждаща престъпления на служителите в МВР, е Инспекторатът на МВР. Той обаче има силно ограничени правомощия и ресурси. Може да прави проверки само по документи. При това дейността на Инспектората е силно политически ограничена, като е насочена предимно към най-ниските равнища в правоохранителните органи.

Политическата стабилизация след 1997 г. и особено започването на присъединителния процес към ЕС през 2001 г. поставят началото на усилията за запълване на вакуума по отношение на контрола върху корупционните практики в МВР. Причината е, че и двете основни линии на критики, които България получава от ЕК – организираната престъпност и корупцията – са силно обвързани с корупционните практики на службите на МВР. Правят се усилия да се активизира работата на Инспектората на МВР, като към него се откриват гореща линия и интернет страница за сигнали. В Националната служба „Борба с организираната престъпност“ (НСБОП)¹⁵¹ през 2002 г. се създава специално направление „Корупция“, като в него са обособени два сектора – единият е за противодействие на корупцията в МВР, а другият – в държавната и местната администрация. Към Националната служба за сигурност (НСС) също е създадено направление „Корупция“. Основният проблем, който се очертава обаче е, че тези институции не получават очакваното ресурсно обезпечаване. Основната контролна структура в МВР остава Инспекторатът, който не може да използва традиционните ефективни инструменти като агентурна мрежа и агенти под прикритие, както и специални разузнавателни средства (СРС). Секторът в НСБОП, насочен към корупцията в МВР например, работи със седем-осем служители. Подобна е ситуацията в НСС. Тези институции нямат структури по места, съответно нямат канали за систематично и цялостно разследване и така регионалните полицейски директори продължават да решават случаите на нарушения и злоупотреби от полицейски служители по неформален начин.

Изострящата се политическа критика от страните – членки на ЕС, и вътрешнополитическите конфликти в България водят до създаването през 2008 г. на нова „суперструктура“ – Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). При създаването на ДАНС се открояват два акцента. Първо, тя е извън системата на МВР и е подчинена пряко на министър-председателя. Това ѝ придава известна независимост при разследване на корупция по високите етажи на Министерството. Второ, основният приоритет, очертан наред със старите отговорности по сигурността, които ДАНС наследява, е корупцията и най-вече корупцията във високите нива на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. При създаването на новата структура се прави опит да се съчетаят разузнавателни и полицейски правомощия. Същевременно в ДАНС не е създадено специализирано направление за злоупотребите в полицията. През 2010 г. чрез законодателни промени на ДАНС са отнети полицейските правомощия. През 2008 г. в МВР е създадена нова структура с големи правомощия – Дирекция „Вътрешна сигурност“. Тя е правоприемник на „Вътрешна сигурност“ на Националната полиция и има правомощия да работи по всички служби в МВР.

¹⁵¹ Сера ГДБОП.

7.2. Структури за противодействие на корупцията в МВР

След създаването на Дирекция „Вътрешна сигурност“ в МВР вече има втора структура освен Инспектората, чийто основен фокус е полицейската злоупотреба и е подчинена пряко на министъра на вътрешните работи. Новата дирекция има много големи правомощия и в това отношение е близка до подобни структури в САЩ и ЕС. За да се избегне дублирането на дейности и да се осигури ефективна координация между службите в МВР, е създаден Вътрешноведомствен съвет за борба с корупцията с 15 членове¹⁵².

Според вътрешните регулации в МВР при получаване на сигнали за корупционно поведение ръководителите на основни структури на Министерството (по чл. 9 ЗМВР) уведомяват незабавно и предоставят всички материали по сигнала на:

- директора на дирекция „Инспекторат“ – МВР, за сигнали, получени от явни източници;
- директора на дирекция „Вътрешна сигурност“ за сигнали, придобити чрез оперативни способности и методи на работа.

Преди да се разгледа дейността на специализираните служби в МВР за противодействието на корупцията, трябва да се каже, че през последните няколко години е създадена мрежа от мерки и превантивни механизми.

На първо място, това е задължителното подаване на декларации от служителите на МВР, заемащи публични длъжности, съгласно изискванията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ)¹⁵³. Тези декларации се обявяват в интернет страницата на МВР¹⁵⁴ и се поддържа отделен регистър с имената на служителите, за които е установен конфликт на интереси с влязъл в сила акт.

7.2.1. Инспекторат на МВР

Според *Закона за МВР* Инспекторатът има контролна, превантивна и дисциплинарна функция. Той е пряко подчинен на министъра на вътрешните работи. В настоящия момент щатът на Инспектората се състои от 35 служители, които работят в два отдела: „Контрол на управленската дейност“ и

¹⁵² Съветът се ръководи от главния секретар на МВР и съставът му включва: директора на Дирекция „Вътрешна сигурност“ и директора на „Инспекторат“, директорите на Главни дирекции в МВР (ГДБОП, ГД „Национална полиция“, ГД „Гранична полиция“ и ГД ПБЗН), директорите на специализирани дирекции САД „Информация и архив“, САД „Координация и информационно-аналитична дейност“, САД „Правно-нормативна дейност“, САД „Човешки ресурси“, директора на Института по психология на МВР, ректора на Академията на МВР и директора на СДВР.

¹⁵³ При определена група служители (ГДБОП – МВР, СДОТО – МВР и СОБТ – МВР) поради спецификата на работата им е предвидено декларациите да се регистрират и унищожават при спазване на изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.

¹⁵⁴ При спазване изискванията на Закона за защита на личните данни декларациите се обявяват на интернет страницата на МВР само при изрично заявено писмено съгласие от служителя. При заявено писмено несъгласие на служителя на интернет страницата се публикува информация, включваща личен кадрови номер и факта на деклариране.

„Противодействие на корупцията в МВР“, като във втория отдел работят по-малко от 10 служители.

Във функциите на Инспектората влизат следните дейности:

- провежда оценка на корупционните рискове в различните служби и звена на МВР;
- извършва съвместни проверки за превенция и противодействие на корупционни практики с другите структури на МВР;
- изготвя становища по възложени задачи, постъпили сигнали и осъществява контрол по възложени проверки;
- получава, обработва, проверява и анализира сигналите за корупционни деяния, постъпили чрез интернет сайта, анонимната телефонна линия и електронната поща;
- получените сигнали и резултатите от проверките се съхраняват в поддържа-ния от Дирекция „Инспекторат“ специализиран информационен масив.

За интензивността на дейността може да се съди косвено по данните за получените сигнали и направените проверки. Първата линия са сигнали, получени в Дирекция „Инспекторат“. Прави впечатление, че през 2001 г. броят на проверените служители рязко нараства, като достига 699 служители, след което спада и се движи около 300 случая годишно. През 2011 г. отново има ръст – в отдел „Противодействие на корупцията в МВР“ при дирекция „Инспекторат“ – МВР, са постъпили общо 633 сигнала за корупционно поведение и неправомерни действия на служители на МВР.

Анализът на сигналите по типа източници показва, че най-много сигнали са получени чрез интернет сайта – 396, от анонимната телефонна линия са 129 и по административен ред – 108.

От постъпилите сигнали 55 % (349) са проверени от дирекция „Инспекторат“ и 33,5 % (212) сигнала са изпратени на ръководителите в МВР. 11 % от случаите, които Инспекторатът е проверил, са за служители на ръководни длъжности в МВР. От направените проверки на Инспектората за „основателни“ са приети едва 28 (8 %) и за „частично основателни“ – 15 (4 %).

От извършените проверки по сигнали както от Дирекция „Инспекторат“, така и от ръководителите на службите на МВР, до които са изпратени, и въз основа на направените констатации са наложени 74 дисциплинарни наказания. Предадени на прокуратурата са 6 преписки, 7 са предложения за уволнение, останалите са по-леки наказания.

Втората линия на дейност, която е индикатор за активността на Дирекция „Инспекторат“, са образуваните дисциплинарни производства въз основа на анализа на информация, постъпила от структурите на МВР. За 2011 г. те са 130. В тези производства преобладават случаите на корупционни прояви – 86 % (112 случая). Останалите са за 5 деяния, съдържащи признаци на престъпление, и 13 случая на тежки нарушения на служебната дисциплина. В резултат на дисциплинарните производства 97 случая са приключили с уволнение, 10 – с налагане на дисциплинарни наказания и прилагане на административни мерки, а 23 случая са прекратени. Срещу 72 служители са образувани досъдебни производства.

7.2.2. Дирекция „Вътрешна сигурност“

Създаването на Дирекция „Вътрешна сигурност“ в МВР през 2008 г. дава възможност да се обособи структура, която се характеризира с много голяма автономност. Нейните служители са подчинени само на директора на Дирекцията и той се отчита пряко на министъра на вътрешните работи. Дирекция „Вътрешна сигурност“ е първата служба след 1990 г., която чрез структури по места покрива цялата страна. Същевременно за първи път структура в МВР за борба със злоупотребите вътре в системата получава толкова големи правомощия – едновременно да работи с оперативни секретни източници и да има полицейски правомощия.

Дирекция „Вътрешна сигурност“ има щат от 86 служители, които работят в 4 териториални отдела (те покриват 27-те области на страната) и един сектор за анализ и логистика.

„Вътрешна сигурност“ има някои функционални задължения, подобни на Дирекция „Инспекторат“, като например профилактични проверки, участие в оценка на корупционните рискове в структурите на МВР, участие в съвместни проверки заедно с други структури на МВР по сигнали, участие в дисциплинарни производства и др.

Същевременно за първи път от 1990 г. насам службата за противодействие на злоупотребите в полицията има възможност да проверява сигнали чрез разузнавателни методи като:

- използване на мрежа от служители под прикритие;
- използване на секретни информатори;
- използване на специални разузнавателни средства – аудио-, видео- и физическо наблюдение, контролиране на телефонни и интернет комуникации, аудио- и видеозаписи, техническо проследяване и др.

Ново в дейността на Дирекция „Вътрешна сигурност“ е възможността за проактивни действия. Дирекцията търси и събира данни за корупционно поведение на служители и структури в МВР, за които няма сигнали, но анализът е показал повишен риск.

Използването на оперативни методи за събиране на информация дава възможност много по-ефективно да се доказва корупционна дейност. Практиката през годините е показала, че служители в МВР, особено с по-голям стаж и на по-високи длъжности в йерархията, добре прикриват нарушенията и престъпленията си.

Данните за проверките на Дирекция „Вътрешна сигурност“ показват именно резултатите от значително подобрения капацитет за доказване на корупционните престъпления. През 2011 г. тя е направила проверка на 728 случая.

От тях към 475 сигнала са приложени **явни способности** на проверка и 39,4 % са се оказали основателни. В 305 случая са приложени **оперативни способности** за проверка, като от приключените 143 проверки 65 % са се оказали основателни. В случая с неявните проверки прави впечатление, че процентът на установени нарушения е значително по-висок и че процесът на проверката изисква по-дълъг период.

Друг индикатор за ефективността на структурата са резултатите от разследванията. Разбивката на мерки спрямо служителите сред приключените като основателни сигнали през 2011 г. показват висок процент на уволнени служители и образувани досъдебни производства.

Таблица 17. Мерки срещу полицейски служители по длъжностни категории

Вид на мярката	Брой служители по категории					
	Общо	„Б“ и „В“ (ръководен персонал и експертен персонал с ръководни функции)	„Г“ (експертен персонал)	„Д“ и „Е“ (изпълнителски персонал със и без контролни функции)	ЛРТП (лица, работещи по трудово правоотношение)	Неизвестен извършител
Образувано досъдебно производство	112	8	22	95	4	38
Уволнени	79	8	16	50	5	
Мерки по Закона за МВР	68	12	21	29	6	
Мерки по законодателството за конфликт на интереси	23	2	4	17		
Изведени от корупционна среда	46	9	14	22	1	

Източник: МВР.

Данните за сигналите на Дирекция „Вътрешна сигурност“ за 2011 г. показват каква е активността на структурите на МВР и ДАНС по отношение на противодействието на корупцията и съответно къде има най-много проблеми. 592 сигнала, които не са водени на оперативен отчет, са подадени от следните структури:

- 35 % – придобити в резултат от самостоятелна издирвателна дейност на служителите от ДВС – МВР;
- 24 % – придобити от ОД – МВР и СДВР;
- 11 % – придобити от ДИ – МВР;
- 4 % – придобити от ГДБОП – МВР;
- 4 % – придобити от ГДГП – МВР;
- 3 % – получени от ДАНС;
- 1 % – придобити от ГДКП – МВР;
- 3 % – придобити от други структури на МВР;
- 5 % – получени по реда за работата с предложенията и сигналите в МВР.

7.3. Влияние на институциите за противодействие на корупцията в МВР

Съпоставянето на данните от Дирекция „Инспекторат“ и Дирекция „Вътрешна сигурност“ показва, че по оценки през 2011 г. са проверени приблизително 1200 сигнала¹⁵⁵. При данните за броя сигнали, които са били основателни обаче, има известно дублиране, защото дисциплинарните производства се отчитат и от двете институции поради различна компетентност на нарушенията. По групи експертни оценки се установяват около 300 нарушения. Уволнени са около 100-120 души и приблизително на толкова са повдигнати обвинения.

През 2011 г. в сравнение с 2010 г. броят на сигналите бележи значителен ръст. В Дирекция „Вътрешна сигурност“ той е 32,4 %, а в Дирекция „Инспекторат“ – 130,7 %¹⁵⁶. Една от причините е, че след промяна на вътрешната организация сигналите вече не могат да остават вътре в структурите на МВР и там да се решават от ръководствата, а трябва да се изпращат до Дирекция „Вътрешна сигурност“ и Дирекция „Инспекторат“ (в зависимост от сигнала). Същевременно има индикации за по-голяма активност от страна на населението и някои структури в МВР в подаването на сигнали.

Тези данни би трябвало да се сравнят с 450-те хиляди подкупа, които според изследването на Евробарометър се искат годишно от служители на МВР. Очевидно броят на сигналите от жертви е твърде малък. Анализът на длъжностната характеристика на извършителите показва, че това са предимно служители от патрули на пътна и охранителна полиция. Като се използват данните от проучванията, според които средният брой подкупи е 2 на работна смяна, съответно това прави около 1200 – 1400 служители, които са необходими, за да се достигне полученият брой годишни подкупи. Един допълнителен анализ би могъл да оцени какъв трябва да е средният брой разследвани служители на МВР, за да се стигне до рязко намаляване на корупционните инциденти на ниско ниво, свързани с пътни нарушения. Опитът показва, че специалните административни мерки за отговорност на ръководния състав по места и фокусирането на усилията на Дирекция „Вътрешна сигурност“ през периода 2010 – 2012 г. върху Гранична полиция заради присъединяването към Шенгенската зона довеждат до драматично свиване на подкупите по гранично-пропускателните пунктове на страната. Според данни на Дирекция „Инспекторат“ на МВР оплакванията на чужди граждани са намалели наполовина през 2012 спрямо 2011 г.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Приемаме, че 11 % от случаите се отчитат два пъти, защото Дирекция „Инспекторат“ е изпратила тези сигнали към Дирекция „Вътрешна сигурност“.

¹⁵⁶ Данните за 300 дисциплинарни мерки трябва да се разгледат поне в още две посоки. Първата е съотнасянето им към общия брой служители в МВР в края на 2012 г. – 51 706. Втората е броят напуснали системата, без да излизат в пенсия. През периода 1997 – 2001 г. (при министрите Богомил Бонев и Емануил Йорданов) те са 6000. При министър Георги Петканов (2001 – 2005 г.) са 2700. При министър Румен Петков (2005 – 2008 г.) – 1600. През периода 31.07.2009 – 31.12.2011 г. – 6900.

¹⁵⁷ Тези данни трябва да се използват внимателно поради относително малкия брой случаи, които се сравняват.

Освен наказателни функции една от правилните стъпки, предприети в резултат на анализ, извършен от Вътрешноеведомствения съвет за борба с корупцията, е ограничаване правото за спиране на моторни превозни средства (МПС) от страна на охранителната полиция. Според проучванията през 2007 г. в България се спират около 600 000 лица годишно, като 90 % от тях са спирания на МПС. Причината е, че след 2006 г. право да спира превозни средства има не само Пътна полиция, но и Охранителна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Модернизация на системите за противодействие на корупцията

Представеният европейски опит за противодействие на корупцията в полицията дава различни насоки за модернизиране на системите на противодействие на корупцията в България и Румъния. И в двете страни трябва да се премине през значителни реформи и инвестиции, ако се цели да се достигнат най-високите европейски стандарти. Няколко конкретни проблема заслужават политическо внимание:

- **Независимост на институциите.** Прекият политически контрол върху полицейските структури от страна на МВР и вмешателствата в разследвания от страна на политическото ръководство на МВР не създават необходимата дистанция от полицията, от която антикорупционните отдели в рамките на МВР имат нужда. Разследванията, особено на полицейски началници и офицери на по-високо ниво, лесно стават политически чувствителни. В резултат на това ръководните служители се разследват по-рядко и съществува голяма предпазливост, която може да стигне и до избягване на работа по високите равнища.

Опитът на други европейски страни предполага различни подходи за постигане на необходимата дистанцираност и обективност на разследващите органи – от преминаване на двойно подчинение (например и на МВР, и на Министерството на правосъдието), през обособяването на собствени информационни системи, независими от информационните системи на МВР (но същевременно осигуряващи пълен достъп до системите на МВР), до създаването на собствени структури за използване на СРС (в противен случай разследването на корумпирани служители от Специализираната дирекция „Оперативно-технически операции“ – СДОТО, например би било трудно).

В България са възможни различни решения за постигане на по-голяма независимост на разследващите органи. Един такъв модел би бил създаването на инспекторат с разследващи функции, който е извън МВР, но на подчинение на министъра на вътрешните работи. По-радикална стъпка би било съподчиняването му и на Министерството на правосъдието. Запазването на разделението на ГД „Вътрешна сигурност“ и Инспектората на МВР, което исторически има своите причини, в дългосрочна перспектива по-скоро няма бъдеще. Обединяването на двете структури, най-вече на информационните масиви, ще създаде условия за по-всеобхватен подход в противодействието на корупцията.

- **Разработване на система за обработване на жалби на граждани.** Сигналите за корупция от граждани не са основен източник на оперативна информация, който да спомага за започване на разследвания. Липсата на независима система и добри структури на местно и регионално равнище за обработване (включително и разследване) на жалби на граждани намалява доверието на обществото в полицията.
- **Разширени регионални структури.** Опитът в другите европейски страни показва необходимостта от още по-непосредствено присъствие на отдели, които контролират проблеми в ежедневната работа на полицията. В България адекватен подход би бил създаването на ниво Окръжна дирекция на полицията на такива отдели, които обхващат контрола върху изпълнението на служебните задължения и дисциплината и работят по по-незначителни нарушения или дори престъпления (включително обработване на жалби на граждани). По този начин ще се създаде определена форма на двустепенен контрол, като се елиминира неформалният подход при решаване на сигнали за по-незначителни корупционни практики и ще се освободи ресурс за фокусиране на работата върху по-сериозни правонарушения.
- **Човешки ресурси.** Липсата на модерна и електронизирана система за управление на човешките ресурси затруднява и забавя антикорупционните разследвания и създава рискове от изтичане на информация. В Румъния въпреки наличието на електронни досиета на служителите те не са интегрирани в разследванията на DCA. Липсва и адекватен анализ, който обвързва дисциплинарните санкции, налагани от отдели като „Дисциплина и дисциплинарна практика“, с анализ на професионалните пропуски. Подобен анализ би подпомогнал и анализа на риска от корупция и разследванията на ГД „Вътрешна сигурност“ в България.

На оперативно равнище също има възможности за повишаване на ефективността на системата за противодействие на корупцията. Сериозен недостатък е липсата на филтър за малки и всекидневни нарушения. Причината е липсата на система от национални стандарти, които да предоставят единни критерии за малки нарушения, въз основа на които местните структури на МВР да филтрират дребните от сериозните нарушения и да ги адресират на ранен етап. Подобна система, както показва опитът в Западна Европа, води до спестяване на ресурси на централните специализирани структури и предотвратява „плъзгането“ на служители към по-тежки нарушения и престъпления.

Други сериозни законови ограничения съществуват по отношение на правомощията за разследване и използване на проактивни инструменти за противодействие на корупцията. Използването на „тестовете за лоялност“ трябва да бъде преосмислено. В Румъния през последните години са направени първите стъпки към въвеждането им, но с редица ограничения. Трябва да се излезе извън тясното разбиране, че такива тестове са непременно „провокация към подкуп“. Един по-задълбочен правен анализ може да очертае границите на тези тестове, така че те да не се интерпретират от съда като провокация. Когато тестът за лоялност поставя служителя в обичайна ежедневна ситуация, а сумата, за която става въпрос, не е прекомерно голяма, трудно може да се говори за „провокация“. Тестовете за лоялност не е необходимо да се използват в разследвания, а за налагане на по-меки дисципли-

нарни санкции или за анализ на риска. В бъдеще с развиване на оперативни бази данни и електронизация на системата за човешки ресурси може да се мисли за по-сложни методи за анализ на риска и противодействие.

В исторически аспект опитът за противодействие на полицейската корупция в САЩ и Великобритания показва, че за да са ефективни мерките, трябва да са пропорционални и отговарящи на нивата на корупция. Много често ръководният състав на полицията (не само в България) е склонен да представя ситуацията с корупцията като въпрос на „изключения“ от правилото, на отделни полицейски служители, които нарушават закона. Реалността обаче е по-различна и корупцията сред цели отдели или системната корупция в някои РПУ изисква цялостни системни подходи в противодействието на корупцията, а не само наказателно преследване на отделни служители.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Ali, M.** (2000), Eradicating Corruption – The Singapore Experience. Presentation Paper for the Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 17 February, Bangkok, Thailand.
- Anti-corruption General Directorate**, Ministry of Administration and Interior (2011), Analysis of the Main Activities and Results Obtained in 2011. Bucharest: MOAI.
- Barker, T.** and J. Roebuck (1973), An Empirical Typology of Police Corruption, Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher.
- BBC News** (2012), Phone-Hacking Scandal: Timeline 2005 – 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14124020>
- Bundesamt zur Korruptionsprevention und Korruptionsbekämpfung** (2011), Jahresbericht 2011. Wien: BAK, http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2011.pdf
- Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung**, Bundesgesetzblatt No. 72/2009, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006390>
- Bundesministerium für Justiz** (Juni, 2011), Presseinformation über die Einrichtung der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption. Wien: BMJ.
- Center for the Study of Democracy** (2009), Crime without Punishment: Countering Corruption and Organised Crime in Bulgaria, Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Center for the Study of Democracy** (2010), Examining the Links between Organised Crime and Corruption. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Center for the Study of Democracy** (2012), Study on Anti-Corruption Measures in EU Border Control, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf
- Chêne, M.** (2010), U4 Expert Answer: Anti-Corruption and Police Reform. Bergen (Norway): Transparency International/U4, Chr Michelsen Institute, <http://www.u4.no/publications/anti-corruption-and-police-reform/>
- Council of Europe**, GRECO (11 June, 2010), Greco RC-I/II (2010) 1E, Joint First and Second Round Evaluation. Compliance Report on Austria. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe**, GRECO (13 June, 2008), Eval I-II Rep (2007) 2E, Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report Austria. Strasbourg: Council of Europe.
- DCAF** (2012), Toolkit on Police Integrity. Geneva: DCAF, <http://www.dcaf.ch/Publications/Toolkit-on-Police-Integrity>
- Der Standard** (19 December, 2008), Europarat kritisiert Österreich, <http://derstandard.at/1227289411395?seite=6>

- Edelbacher**, M. and E. Peruci (2004), *Corruption, Policing, Security, and Democracy: An Austrian Perspective*, in: Amir, M. and S. Einstein (eds.) (2004), *Police Corruption: Challenges for Developed Countries. Comparative Issues and Commissions of Inquiry*, London: The Office of International Criminal Justice, Inc.
- EPAC** (European Partners against Corruption) (2011), *Police Oversight Principles*, November 2011, http://www.epac.at/download/PO%20Principles_25nov11.pdf
- European Commission** (18 July, 2012). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism (COM 2012 410 final)*, http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm
- Herrington**, V., T. May, and H. Warburton (2007), *From Informal to Local Resolution: Assessing Changes to the Handling of Low-Level Police Complaints. A Report for The Police Foundation and the Independent Police Complaints Commission*. London: IPCC and the Police Foundation.
- HMIC** (1999), *Police Integrity England, Wales and Northern Ireland. Securing and Maintaining Public Confidence*. London: HMIC.
- HMIC** (2006), *Raising the Standard. A Thematic Inspection of Professional Standards*. London: HMIC.
- HMIC** (2011), *Without Fear or Favour. Review of Police Relationships*. London: HMIC, December 2011.
- IPCC** (2006), *Independent Investigation into the Failure of Her Majesty's Revenue & Customs Operation Venison Prosecution. Final Report*. London: IPCC, http://www.ipcc.gov.uk/news/Pages/pr060707_venison.aspx
- IPCC** (2007), *From Informal to Local Resolution: Assessing Changes to the Handling of Low-Level Police Complaints. A Report for the Police Foundation and the Independent Police Complaints Commission*. London: IPCC, http://www.ipcc.gov.uk/en/Pages/local_res_complaints.aspx
- IPCC** (2011), *Corruption in the Police Service in England and Wales*. London: IPCC, September 2011.
- IPCC** (2012), *Corruption in the Police Service in England and Wales: Second Report – A Report Based on the IPCC's Experience from 2008 to 2011*. London: IPCC, May 2012.
- Ivkovic**, S. K. (2005), *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption (Studies in Crime and Public Policy)*, New York: Oxford University Press.
- Ivković**, S., M. Edelbacher (2004), *Ethics and the Police: Studying Police Integrity in Austria*, in Klockars, B., S. Ivković, M. Haberfeld (eds.), *The Countours of Police Integrity*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kim**, T. (2003), *Comparative Study of Anti-Corruption Systems, Efforts and Strategies in Asian Countries: With Special Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia and Korea*, in: Kidd, J. and F.-J. Richter (eds.), *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects and Remedies*, Singapore: World Scientific Publishing.
- Kleinig**, J. (1996), *The Ethics of Policing*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Klockars, C., S. Ivkovic, and M. Haberfeld** (2006), *Enhancing Police Integrity*, Dordrecht: Springer, the Netherlands.
- Knapp, W.** (ed.) (1972), *The Knapp Commission Report on Police Corruption*. New York: Braziller, G.
- Kunze, K.** (2007), *Preventing Corruption in the Federal Administration: Germany*. Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, 29-30 May, Bucharest, Romania.
- Maguer, A.** (2004), *French Police Corruption: Actors, Actions and Issues*, in: Amir, M. and S. Einstein (eds.), *Police Corruption: Challenges for Developed Countries. Comparative Issues and Commissions of Inquiry*, London: The Office of International Criminal Justice, Inc.
- Malinowski, S.** (2004), *The Conceptualization of Police Misconduct*, in: Amir, M. and S. Einstein (eds.), *Police Corruption: Challenges for Developed Countries. Comparative Issues and Commissions of Inquiry*, London: The Office of International Criminal Justice, Inc.
- Mars, G.** (1982), *Cheats at Work – An Anthropology of Workplace Crime*, London: Allen & Unwin.
- Miller, J.** (2003), *Police Corruption in England and Wales: Assessment of Current Evidence*, Home Office Online Report 11/03, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr1103.pdf>
- National Criminal Intelligence Service** (2000), *The National Intelligence Model*. London: NCIS.
- Newburn, T.** (1999), *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature*. Police Research Series Paper No. 110. London: Home Office, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs110.pdf>
- OECD** (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
- Palmiotti, M.** (2005), *A Historical Review of Methods Used by American Police to Control Police Corruption*, in: Sarre, R. et al. (eds.) (2005), *Policing Corruption. International Perspectives*, Lanham: Lexington Books.
- Paul Lazarsfeld Gesellschaft für Sozialforschung** (2009). *Korruption. Subjektive Wahrnehmung und Gegenstrategien im internationalen Vergleich unter besonderer Berücksichtigung der Effizienz der Bürokratie*. Projektendbericht Vienna: PLG, http://www.plg.at/pdf/PLG-Studienbericht_KORRUPTION.pdf
- Paulitsch, H.** (2011), *Austria*, in: *The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011*, Global Legal Group, www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/3943.pdf.
- Porter, L. E. and C. Warrender** (2009), *A Multivariate Model of Police Deviance: Examining the Nature of Corruption, Crime and Misconduct*, *Policing and Society* 19/1.
- Prenzler, T.** (2009), *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. Boca Raton FL: CRC Press-Taylor and Francis.
- Punch, M.** (1985), *Conduct Unbecoming*. London: Tavistock.

- Punch**, M. (2000), Police Corruption and its Prevention, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8.
- Sayed**, T. and D. Bruce (1998), Police Corruption: Towards a Working Definition, *African Security Review*, 7(1).
- Schendel**, W. and I. Abraham, (2005), *The Bengal Borderland: Beyond State and Nation in South Asia*, London: Anthem Press.
- Sherman**, L. W. (ed.) (1974b), *Police Corruption: A Sociological Perspective*, New York: Doubleday.
- Sherman**, L. W. (1974a), Introduction: Toward a Sociological Theory of Police Corruption, in: Sherman, L. W. (ed.), *Police Corruption: A Sociological Perspective*, New York: Doubleday.
- SOCA Strategic Intelligence Assessment of the Threat to UK Law Enforcement from Corruption** (May 2010), <http://www.acpoprostandardsconference.co.uk/2010-pres/CunninghamSum.pdf>
- Sousa**, L. (2010), Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53/1.
- Special Eurobarometer 374** (2012), 2011 Corruption. Brussels: European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf
- Spiegel Online** (2 November, 2007), Wiener Sumpf. Die feinen Freunde der Polizei, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/wiener-sumpf-die-feinen-freunde-der-polizei-a-513593.html>
- The Mollen Commission** (1994), Commission Report. Anatomy of Failure: A Path for Success, Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department, The City of New York, http://www.parc.info/client_files/Special%20Reports/4%20-%20Mollen%20Commission%20-%20NYPD.pdf
- Transparency International** (2011), Corruption Perception Index 2011, http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail
- Transparency International Austria** (1 December 2011), Pressemitteilung: „Weltweiter Korruptionsindex zeigt beständiges Absinken Österreichs Transparency International – Austrian Chapter fordert umfassendes Anti-Korruptions-Paket“, http://www.ti-austria.at/uploads/media/TI-AC_Presseinformation_CPI_2011.pdf
- Transparency International** (2011), National Integrity System Assessment Romania. Bucharest: TI, http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20120126_Romania_NIS_EN.pdf, p.116.
- Transparency International UK Defence and Security Programme** (2012), Arresting Corruption in the Police. The Global Experience of Police Corruption Reform Efforts. London: TI, <http://www.ti-defence.org/publications/1431-arresting-corruption-in-the-police>
- UNCOC** (2004), United Nations Convention Against Corruption, New York: UNODC, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- UNDP** (2005), Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study, Bangkok: Keen Publishing (Thailand) Co.

- UNDP** (2011), Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions. Bratislava: UNDP, http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology_for_Assessing_the_Capacities_of_Anti_Corruption_Agencies_to_Perform_Preventive_Functions.pdf
- United States Agency for International Development** (USAID) (2007), USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity. Washington DC: USAID, http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf
- UNODC** (2010a), Toolkit to Combat Smuggling of Migrants, Vienna: UNODC.
- Van de Bunt**, H. (2004), Police Corruption in the Netherlands, in: Amir, M. and S. Einstein (eds.), Police Corruption: Challenges for Developed Countries. Comparative Issues and Commissions of Inquiry, London: The Office of International Criminal Justice, Inc.
- Wirtschaftsblatt** (17 October 2007), Prominente Unternehmer auf Spenderliste der "Freunde der Wiener Polizei", <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/oesterreich/1031990/index>
- Wisler**, D. (2011), Police Governance: European Union Best Practices. Geneva: DCAF/COGINTA, <http://www.dcaf.ch/Publications/Police-Governance-European-Union-Best-Practices>
- Yokoyama**, M. (2004), Structural Corruption and Individual Corruption in Japanese Police, in: Amir, M. and Einstein, S. (eds.), Police Corruption: Challenges for Developed Countries. Comparative Issues and Commissions of Inquiry, London: The Office of International Criminal Justice, Inc.

ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-195-9

Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-193-5

Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-186-7

Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-184-3

Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-182-9

Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-179-9

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

