

Антикорупционни мерки в правоохранителните институции

Policy Brief No. 47, Декември 2014

I. КОРУПЦИЯТА СРЕД ПРАВО- ОХРАНТЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ: ЕВРОПЕЙСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

В страните, където корупцията е систематична и масова, сериозни промени са възможни само ако институциите, които противодействат на това престъпление, успеят първо да овладеят собствената си вътрешно-институционална корупция. Ограничаването на корупционните практики в органите за вътрешна сигурност ще даде на българското общество средство за осезаема промяна. Опитът на развитите демокрации показва, че успехът в тази насока зависи от изграждането на цялостни системи на противодействие, обхващащи структури не само в полицията и в МВР, но и извън тях. Корупцията сред служителите на правоохранителните органи е явление, на което много европейски страни обръщат все по-голямо внимание. Докато все още липсва единен подход срещу корупцията в правосъдната система или сред политическия елит, противодействието на корупцията в правоохранителни служби се е превърнало в общоевропейска задача. В редица европейски страни през последното десетилетие са предприети реформи и са разработени между-институционални системи за противодействие на полицейската корупция. На европейско равнище съществуват платформи като ЕПСК (Европейски партньори срещу корупцията), където институциите, отговорни за противодействие на корупцията, си сътрудничат и обменят опит.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

За модернизацията на антикорупционната система в националните правоохранителни институции е необходимо:

- **Взаимен контрол на антикорупционните институции чрез създаването на няколко нива на контрол.** Тежката престъпност се разследва най-ефективно от специализирани структури извън полицейските служби и независими комисии, назначени от парламента.
- **Осигуряване на независимост на антикорупционни институции** и отдели както от полицейските структури, така и от прекомерно политическо влияние, особено при по-сложните и тежки случаи на корупция. Това може да бъде постигнато чрез преминаване към двойно подчинение на специализираните структури; обособяването на собствени информационни системи, независими от тези на МВР (но същевременно осигуряващи пълен достъп до системите на МВР), както и чрез създаването на собствени структури за използване на СРС.
- **Разработване на критерии за скрининг и разрешаване на по-незначителни нарушения на по-ранен етап.** Такъв механизъм за филтриране може да бъде управляван от по-добре обезпечени Инспекторати на местно равнище.
- **Ресурсно обезпечаване и увеличаване на правомощията 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. Разработване на система за обработване на жалби на граждани.

Европол, Интерпол или ООН също изработват и предлагат общи стандарти и добри практики за превенция на корупцията в полицията.

В държави с високи равнища на корупция в публичния сектор, антикорупционните мерки в правоохранителните органи трябва да бъдат приоритизирани, тъй като тези институции са пряко свързани с усилията в борбата с корупцията в страната. Независимо че това е разпознато като приоритет, реформите в структурите на правоохранителните институции в България през последните петнадесет години показват смесени резултати.

II. КОРУПЦИЯТА В ПРАВООХРАНТЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ В БЪЛГАРИЯ

Корупцията сред правоохранителните органи в страната продължава да бъде сериозно предизвикателство. Независимо от факта, че полицията получава сравнително по-висок кредит на доверие, отколкото други публични институции, обществото продължава да счита нивото на корупцията в Министерството на вътрешните работи за изключително високи. Проучване на „Евробарометър“ от 2013 показва, че 67% от българите (процент, почти два пъти по-висок от средния за ЕС - 36%) считат приемането на подкуп за систематична и широко разпространена практика сред полицейските органи. По този показател България, заедно с Румъния (също 67%), се нарежда сред челните места по липса на обществено доверие към полицията, следвани от Латвия (63%), Литва (58%) и Хърватия (57%).

Основните причини за негативното отношение на участниците в проучването са не само политическите скандали и медийното отразяване на случаи на "полицейска корупция", но и личен опит. Според данни на „Евробарометър“ от 2011 г. България се нарежда на челно място в ЕС по процент на запитани, принуждавани да платят

подкуп на полицейски служители (7%). Това показва, че в периода 2009 - 2011 г. броят на случаите, в които полицаи са искали подкуп се е запазил на почти едно и също равнище - около 450 000 годишно.

България оглавява и класацията на страните-членки на ЕС с най-широко разпространена полицейска корупция, следвана от Литва и Латвия (6%), както и Румъния (4%). Въпреки това, проучването на „Евробарометър“ от 2013 г. показва и нови тенденции. Четири на сто от анкетираните през този период са посочили, че са били притискани от полицейски служители да дават подкуп – ниво по-ниско от това в Латвия (6%), но все още по-високо от Литва (3%), Румъния и Полша (2%).

Положителната промяна може да се обясни с целенасочените усилия на Министерството на вътрешните работи да намали корупционните практики в едно от най-проблематичните и слабо контролирани сфери – пътните полицейски проверки (случайните проверки са често срещана практика в много източноевропейски страни). Увеличението на случаите на корупция в България след 2007 г. се дължи до голяма степен именно на нарасналия брой полицейските служители, упълномощени да извършват проверки на превозни средства (включително служители, които не са били част от пътната полиция (виж Фигура 1). За да се справи с тази негативна тенденция от края на 2012 и началото на 2013г., МВР предприе мерки за мониторинг на пътните полицейски проверки, включително и административните стъпки за намаляване на случайните проверки.

Данните от Системата за мониторинг на корупцията от 2014 г. показва увеличение в периода от 2002-2014 г. в процента на граждани (с 17%), които смятат, че полицията участва в корупционни практики. Увеличението на

недоверието е по-малко в сравнение с това към по-висшите етажи на властта (политически лидери, депутати и местната администрация), но по-голямо в сравнение с други държавни служители (данъчни и митнически служители).

Несъмнено спадът на високите нива на систематична корупцията в полицията отбелязва стъпка в правилната посока. Въпреки това, налице остават два основни проблема - опасността от корупция сред висшите постове в правоохранителните органи и прилагането на политически натиск

върху тях. Въпреки че с началото на процеса на присъединяване към ЕС от 2001 г. бяха въведени важни институционални и законови промени за ограничаване на незаконните практики сред средни и висши длъжностни нива, конфликтите на интереси и корупцията на местно и национално равнище продължава да представлява сериозен проблем. Една от основните причини за известния напредък са критиките на Европейската комисия към липсата на напредък в борбата с организираната престъпност и корупцията, които са тясно свързани с работата на правоохранителните органи. В тази връзка Инспекторатът към МВР получи допълнителни правомощия и фокусира дейността си върху полицейската корупция.

През 2002 г. пък бе създадено специализирано звено към Националната служба за борба с организираната престъпност (НСБОП), съставено от две подгрупи: за борба с корупцията в МВР, както и в националната и местна администрация.

Същевременно нивата на корупция сред високите ешелони на властта се запазва и след присъединяването на България към ЕС през 2007 г. Обвинения за незаконни връзки между заместник-

началник на специализирана полицейска служба и производител на алкохол доведоха до оставката на един от вътрешните министри. Не намалява и броят на разследванията за корупционно поведение на регионални началници в полицията.

Нарастващата критика от страна на ЕС в комбинация с вътрешните политически конфликти доведоха до въвеждането на

Фигура 1 Натиск за даване на подкупи в последните 12 месеца в страни-членки на ЕС с най-високи равнища на корупция (% от населението)



чуждестранни добри практики и обособяването на независима институция за борба с корупцията (извън структурата на МВР). През 2008 г. бе създадена "наднационална структура" за разузнаване и контразузнаване - Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). Наред с традиционните приоритети в областта на защитата на националната сигурност, работата на ДАНС е насочена към борбата с корупцията, най-вече сред висши държавни служители, министри, представители на законодателната и съдебната власт. От самото начало обаче става ясно, че преплитането на компетенции и цели между ДАНС и МВР ограничава ефективната работа и на двете институции. В началото на 2010 г. ДАНС губи полицейските си правомощия. За да се избегнат по-нататъшни конфликти между ДАНС и МВР, в структурата на

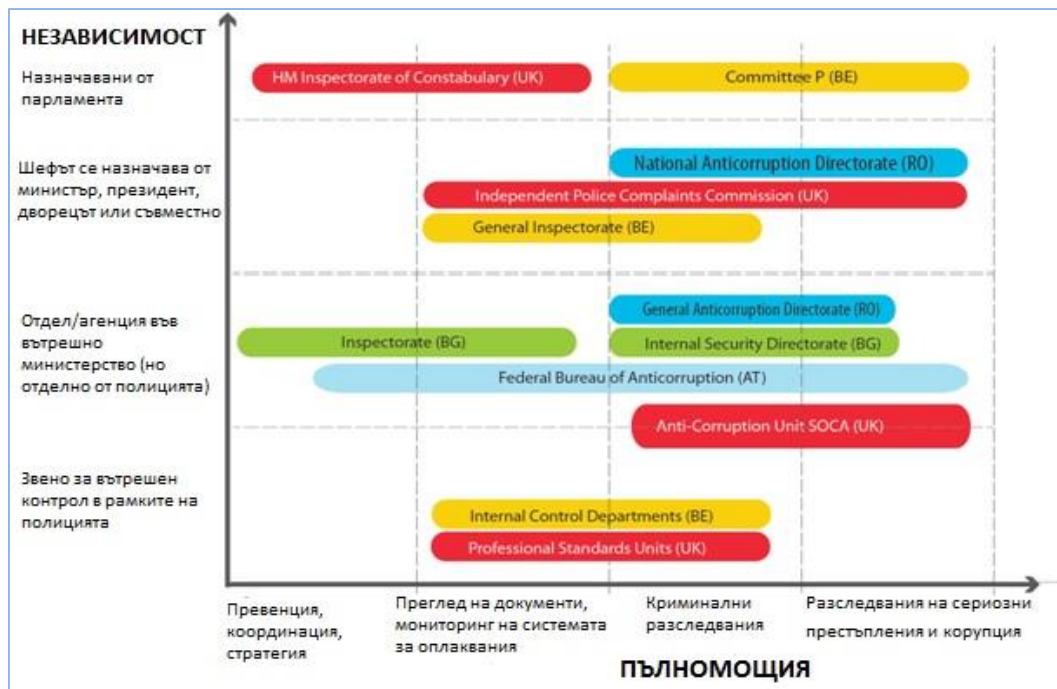
министерството е създадена Дирекция „Вътрешна сигурност“.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ

Обособяването на ДВС предоставя възможности за повече оперативна автономия в борбата с

ДВС е разделена на териториален принцип в четири отдела, обхващащи всички 27 области. Освен основните й аналитични и логистични функции, ДВС се занимава със задачи, сходни с тези на Инспектората: скрининг, оценка на корупционния риск в МВР, сътрудничество с останалите дирекции на МВР, участие в дисциплинарни производства и т.н. За пръв път от 1990 г. ДВС има и правото да прилага

Фигура 2 Независимост и пълномощия на органите за борба с полицейската корупция в Австрия, Белгия, България, Обединеното Кралство и Румъния



корупцията. Нейните служители са поставени под прекия контрол на ръководителя на дирекцията, който от своя страна е задължен да докладва директно на министъра на вътрешните работи. ДВС е първата подобна структура, създавана след 1990 г., която има няколко регионални отдела на територията на страната. Едновременно с това, ДВС е и първата дирекция на МВР, специализирана в борбата с престъпленията в рамките на министерството с широки правомощия, съчетаващи разузнавателни методи с полицейски практики.

следните методи на разузнаване:

- Използване на мрежа от агенти под прикритие;
- Използване на информатори;
- Използване на техники за наблюдение - аудио, видео и физическо наблюдение, наблюдение на комуникационен трафик, технически надзор.

ДВС има правомощия да инициира проверки въз основа на анализ на риска при предполагаеми случаи на корупция сред служители на МВР, дори когато не са подадени конкретни жалби. В

случай на постъпила информация или жалба за корупция, ръководителите на главните дирекции в министерството трябва да пренасочат информацията към:

- Директора на Инспектората към МВР - в случаи, когато информацията е получена от явни източници или оплаквания;
- Директора на Дирекция „Вътрешна сигурност“ – в случаите, когато информацията е получена с оперативни средства.

IV. АНТИКОРУПЦИОННИ МЕРКИ В ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ В БЪЛГАРИЯ

През последните години е въведен комплекс от мерки и превантивни механизми, подпомагащи борбата с корупцията. Една от най-съществените новости е приемането на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликти на интереси*, задължаващ служители на МВР, които заемат публични длъжности, да предоставят декларации за

Таблица 1 Брой на сигналите за полицейска корупция получени от Дирекция Сигурност на МВР и приетите санкции

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Брой на случаите - конфликт на интереси				5	4		2
Брой на случаите стартирани по собствена инициатива					115	86	59
Образуване дисциплинарни производства	121	115	135	130	100	65	32
Брой уволнени служители	77	64	65	97	68	38	12
Наложени други наказания	35	15	29	16	15	17	3
Преназначени служители (изведени от корупционна среда)	9	10	14	6	49	27	10
Брой лица предадени на прокуратурата с оглед наличието на данни за престъпления от общ характер	57	85	76	72	63	26	14
Образуване досъдебни производства	27	58	73	67	103	71	27
Постъпили сигнали за корупция - общ брой	491	562	549	495	372	319	217

С цел по-продуктивна координация на антикорупционни политики между тези две служби на МВР, е обособен вътрешен Междуведомствен съвет за борба с корупцията.

В сравнение с други страни-членки на ЕС, двете антикорупционни институции в рамките на МВР, Инспекторатът и ДВС се намират по средата на скалата за независимост и правомощия (виж Фигура 2).

наличните си активи. Тези декларации се публикуват на интернет страницата на МВР, както и в специален регистър, съдържащ имената на служители, нарушили клаузи за конфликт на интереси.

Промените в броя жалби и проверки от последните години са показателни за нивото на усилията, предприети от Инспектората и ДВС. През 2001 г. броят на служителите, които са били обект на проверки достига до 700 души, но постепенно спадна до средно ниво от 300 случая

на година. При ДВС също се отбелязва ръст в активността през първите години (2008-2011г., виж таблица „Брой на сигнали и наложени санкции“) с над 500 сигнали разследвани годишно. В 39% от сигналите за проверки са използвани явни разследващи методи, докато при останалите са били използвани оперативни методи. Оперативните методи показват, че 60% от сигналите са били основателни.

По време на политическата криза от 2013 г., Инспекторатът и ДВС претърпяват сериозни сътресения, които се отразяват на тяхната ефективност. След сливането на ДАНС с Националната служба за борба с организираната престъпност повечето наблюдатели отбелязват спад в усилията на двете звена за ограничаване на корупцията. През втората половина на 2013 г. и през цялата 2014 г. антикорупционните дейности на практика са сведени до минимум най-вече поради липсата на политическа воля сред високите етажи на властта. След смяната на правителството през май 2013 г., броят на служителите в Инспектората е намален, въпреки експертните препоръки за четвортно или петорно увеличаване на персонала. Отделът, отговарящ за корупционни сигнали, е прехвърлен към ДВС (понастоящем преименуван на Дирекция „Сигурност на МВР“), а по-късно престава и да функционира, след като повечето от служителите подават оставка. Броят на служители в Дирекцията бива драстично намален в рамките на една година (2013-2014). От първоначалните 90 човека, двадесет и пет души биват прехвърлени в други дирекции на МВР, трима са пенсионери и трима уволнени. През този период служителите на ДВС биват заменени с хора, които нямат нужния опит в областта на вътрешната сигурност и борбата с корупцията. В допълнение е премахнато и минималното изискване при назначаване от шестгодишен опит на оперативно ниво. В резултат на тези промени броят на разследванията на

корупция сред служители на МВР намалява седем пъти. Поради това от втората половина на 2013 г. дейността на Дирекцията се ограничава предимно до разглеждането на стари случаи.

Политическата криза през пролетта на 2014 г. предизвика предсрочни парламентарни избори, които доведоха на власт ново коалиционно правителство. В резултат на това са предприети частични усилия за възстановяване на бившия оперативен капацитет на Дирекция „Сигурност на МВР“. Временното правителство се опита да рестартира работата на Инспектората на МВР и на Дирекция „Сигурност на МВР“, фокусирайки дейността им върху смекчаването на корупционните рискове, породени от имиграционната вълна. Новоизбраното правителство предложи нови форми на контрол върху Пътна полиция и Охранителна полиция. В същото време, ролята на ДАНС и институционалните реформи в МВР са оставени на второстепенен план.

V. ПРЕПОРЪКИ ЗА МОДЕРНИЗАЦИЯ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА СИСТЕМА

Центърът за изследване на демокрацията, в партньорство с МВР, анализира досегашния опит на няколко държави-членки на ЕС в борбата с корупцията сред правоохранителните органи. На базата на тези изследвания Центърът предложи редица концепции за модернизиране както на националните институции за борба с корупцията, така и на прилаганите политики в България. Основните препоръки са следните:

- Развитие на инфраструктура за борба с корупцията на няколко нива в полицейските органи (третираща предимно леки престъпления), която да бъде регулирана от независими институции. По-тежките престъпления биха могли да бъдат разследвани от

независими централизираны органи, като например тези, назначавани от парламента или от президент/ министри. Пример за добра практика е Постоянната комисия за надзор на полицейските служби в Белгия, Независимата комисията за жалби срещу полицията и Кралският инспекторат на полицейските служби във Великобритания.

- **Независимост на институциите.** Прекият политически контрол от страна на МВР, министри и представители на висшето държавно ръководство върху полицейските сили би могъл да компрометира независимостта на антикорупционните служби. Често иницирирането на разследвания, насочени срещу висши полицейски служители, води след себе си негативни последици за разследващите служби, което от своя страна принуждава следователите да игнорират определени доказателства. В резултат на това висшето ръководство на полицията рядко става обект на проверки. За да бъде предпазен оперативния интегритет на антикорупционните институции от неправомерно влияние, са въведени успешни подходи, заети от други европейски страни: въвеждане на двойно подчинение (например на МВР и на Министерството на правосъдието); създаване на информационни системи, независими от тези на МВР, едновременно с това запазвайки пълен достъп до данните на МВР; установяване на собствени звена за наблюдение, което би спомогнало, например, при нуждата от задълбочено и независимо разследване на корумпирани служители в специализираните поделения за наблюдение към МВР. С цел засилване независимостта на разследващите органи, би било възможно създаването на

Инспекторат с разследващи правомощия извън структурите на МВР, но подчинен на министъра на вътрешните работи. Сходен орган трябва да бъде поставен и под контрола на министъра на правосъдието. Настоящият модел на разпределение на отговорностите между Дирекцията „Сигурност на МВР“ и Инспектората в МВР не е оправдан в дългосрочен план. Сливането на двете структури, и по-специално на техните информационни бази ще създаде предпоставка за по-всеобхватен подход за противодействие на корупцията.

- **Професионални стандарти,** които да включват широк комплекс от показатели, влияещи пряко или косвено върху интегритета на полицията и нивото на обществено доверие в нея. Практиката показва, че пренебрегването на малки по характер нарушения катализира по-сериозни престъпления. Освен това позволява на нископоставени ръководители да упражняват натиск върху своите подчинени. Прилагането на определени професионални стандарти изисква нулева толерантност към подобни практики както от ниските, така и от висшите офицерски постове. Изпълнението на професионалните стандарти подобрява контрола и процеса на прилагане на критериите за качество при оценяването на ежедневни полицейски операции. Именно поради това въвеждането на задължителна регистрация на всички престъпления, както и последващият контрол от страна на Инспектората на МВР биха имали положителен ефект. На по-късен етап, тази информация може да се съхранява в централизирана електронна база данни.

- **Институции, осъществяващи контрол и надзор на различни нива,** които да разграничават леки от сериозни корупционни престъпления в началния етап на разследването. Тежките престъпления трябва да бъдат разследвани от специализирани органи или независими комисии, които не попадат под институционалната юрисдикция на полицията. Леките форми на нарушения биха могли да бъдат поставени под вътрешния контрол на местните служби. Появата на такава комплексна антикорупционна инфраструктура е резултат от прилагането на принципа за независимост, контрол и баланс между институциите. Тази структура има за цел да осуети евентуални опити за повлияване на разследвания. Тези институции трябва да имат достатъчно средства, които да гарантират независимост на оперативно и организационно ниво.
- **Разширяване на регионалните структури.** Опитът в други европейски страни демонстрира необходимостта от непосредствено присъствие на регулиращи отдели в полицията. Създаването на такива отдели в областните дирекции на МВР би могло допълнително да стимулира спазването на професионалните стандарти, като същевременно улесни въвеждането на метода за разграничаване между леки и тежки корупционни престъпления. Разширяването на регионалните структури би улеснило третирането на жалби свързани с малки корупционни практики, като по този начин освободи допълнителен оперативен ресурс, който да се съсредоточи върху борбата с по-сериозни престъпления.
- **Разработване на система за оценка на жалби.** Понастоящем публичните жалби все още не могат да бъдат приети за основен източник за информация, който сам по себе си да инициира разследване. Липсата на ефективен и независим механизъм за проверка на тези жалби на местно и регионално ниво (включително с методи за разследване) ерозира общественото доверие в полицията.
- **Човешките ресурси.** Липсата на съвременни системи за управление на човешките ресурси създава рискове от изтичане на информация, което затруднява и забавя борбата с корупция. Въпреки изпълнението на финансирани от ЕС проекти за управление на човешките ресурси, в МВР все още липсва не само електронна система за човешки ресурси, но и основна форма на координация между самите отдели по човешки ресурси, Дирекцията „Сигурност на МВР“ и Инспектората. Липсва и анализ на връзката между наложените дисциплинарни наказания, от една страна, и анализа на професионални пропуски. Такъв анализ би могъл да улесни усилията да бъде разработена модел за оценка на корупционните рискове и разследванията, предприети от Дирекция „Сигурност на МВР“.