

**КОРУПЦИЯТА В ПРАВООХРАНИТЕЛНИТЕ ОРГАНИ –
ЗАПЛАХА ЗА ВЪТРЕШНАТА СИГУРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА****Христо Христов, Галин Исаев***Шуменски университет „Епископ Константин Преславски”, Шумен
Факултет по технически науки,
Катедра „Управление на системите за сигурност”***THE CORRUPTION OF LAW ENFORCEMENT AGENCIE –
A THREAT FOR THE INTERNAL STATE'S SECURITY****Hristo Hristov, Galin Isaev***Shumen university „Bishop Konstantin Preslavski”, Shumen city
Faculty of technical sciences, Department „Management of security systems”*

Abstract: *The corruption practices for judges usually come down to the following: to start a judicial act in a certain sense, to stop without any reasonable explanation a lawsuit, to prolong the consideration of a lawsuit, to manipulate the system for an accidental consideration of the lawsuits with the purpose to provide an appropriate judge or trial chamber. As for the spokesmen of the Prosecutor's Office the corrupt practices usually are dedicated to release from the Pre-trial detention, a change in measures of diversion, amount of financial guarantee, unfounded termination of criminal proceedings, unreasonable refusal to start preliminary proceedings, unreasonable refusal to start an indictment, unreasonable starting of an indictment. Inputting effective law measures for handling the corruption among the Judiciary organs is a condition for guarantee the legality among the society and its security.*

Key words: *justice, safety, freedom, corruption, crime.*

Типично за съдебната власт, за разлика от законодателната и изпълнителната е, че тя е консервативна и затворена. Поради това и промените в нея се забелязват след един по-дълъг период на прилагане на законодателството. От друга страна динамиката на промените в обществените отношения и законодателството се отразява осезателно и върху работата на съдебната власт – в нея навлизат много млади хора, без достатъчен житейски и професионален опит. Опитните магистрати също срещат трудности при прилагането на постоянно променящото се и често противоречиво законодателство.

Няма как да не се отчете, че големите финансови интереси и липсата на ефективен контрол по отношение на работещите в органите на съдебната власт създават благоприятни условия за корупция. За това допринася и несменяемостта на магистратите, особено при тези с нисък морал. Липсата на достатъчно юридически кадри у нас в началото на 90-те години на миналия век доведе до кадрова криза в съдебната система. На моменти имаше до 30 % незаети места в някои съдебни райони, а в следствените служби кадровият недостиг достигаше и до 50 %. Нежеланието на магистрата-

тите да реагират адекватно на критиката към работата на системата доведе до открита враждебност от тяхна страна, с която те посрещаха дори и добронамерените критики.

В резултат се стигна до капсулиране на съдебната власт и формирането на т. нар. „съдебна номенклатура”. Това беше съчетано с липсата на ограничение на мандатите на ръководителите на съответните звена в съдебната система, което им предоставяше изключително широки правомощия при разпределение на делата между отделните магистрати, назначенията, повишенията и реализирането на дисциплинарна отговорност, които се основаваха единствено на субективната преценка на съответния ръководител. Впоследствие беше въведена мандатност по отношение на административните ръководители – до два последователни мандата на една ръководна позиция, но често се наблюдаваха задкулисни подходи с цел запазване влиянието на съответния ръководител дори след изтичане на двата последователни мандата.

В периода на т. нар. „преход” измененията в законодателството, целящи осъвременяването му и въвеждането на европейски стандарти често бяха недобре обмислени и синхронизирани, което доведе до противоречиви резултати в правоприлагането и в крайна сметка – до липса на адекватна защита на правата на гражданите и стопанските субекти. В тази посока бяха предприети изменения в законодателството, които разшириха изключително много ролята на върховните съдебни инстанции по отношение на тяхната тълкувателна практика, което доближи правната ни система до англосаксонската такава, при която съдебният прецедент е основен източник на правото за сметка на нормативните актове.

Недостатъчният институционален капацитет и недостатъчно добрият персонален състав на Висшия съдебен съвет също не позволяваше ефективно противодействие на корупцията. Даже напротив, множество публични скандали, довели до принудителни промени в състава на последния поради нерегламентирани контакти с лица, външни на съдебната система с цел обезпечаване на частни интереси чрез кадровата му политика, тотално сринаха доверието в този върховен кадрови орган на съдебната система.

В дейността на ВСС се наблюдаваха и се наблюдават все още сериозни недостатъци, които се дължат на непрозрачност, липса на ясни процедури за някои дейности и на адекватни вътрешни правила за работата му, нисък административен капацитет.

Корупционните практики при съдиите най-често се свеждат до следното: да се постанови съдебен акт в определен смисъл, да се прекрати/спре неоснователно едно дело, да се протака разглеждането на делото, да се манипулира системата за случайно разпределение на делата с цел осигуряване на „подходящ” съдия или съдебен състав.

При представителите на прокуратурата корупционните практики най-често са свързани с освобождаване от предварителния арест, промяна на мярката за неотклонение, размера на паричната гаранция, неоснователно прекратяване на наказателно производство, неоснователен отказ да се образува предварително производство, неоснователен отказ да се внесе обвинителен акт, неоснователно внасяне на обвинителен акт.

Що се отнася до следствието, масовият случай е унищожаването на доказателства, неоснователно предложение за прекратяване на предварителното (досъдебното) производство, неоснователно спиране на последното, неоснователно извършване или неизвършване на определени процесуално-следствени дейности.

В обществото вече е трайно наложено схващането, че немалка част от корупционните практики в съдебната система се осъществяват с посредничеството на адвокати, като нерядко самите те се облагодетелстват под претекст за мнимо корупционно посредничество.

Резултатите от прилагане на антикорупционни мерки по отношение на съдебната система зависят основно от подобряване на административното управление на съдебната власт и на модела на взаимодействие и разграничаване на съдебната и изпълнителната власт. Дали това ще се случи в пълен обем зависи от политическата воля на управляващата класа. Необходими са още сериозни изменения в Закона за съдебната власт и процесуалните закони, насочени към създаване на практически правила за ефективност на борбата с корупцията в съдебната власт.

Препоръките на ЕК в Доклада по МСП от 2015г. по отношение на борбата с корупцията се свеждат до следното: „Борбата с корупцията изисква продължителни и последователни усилия за превенция, но и за наказателното преследване на нарушенията и демонстриране на това, че извършването на престъпления води до санкции. В тази област България следва:

1. Да повери на една единствена институция задачата да координира борбата с корупцията, да подпомага и координира усилията в различните сектори;
2. Да прегледа и актуализира националната стратегия за борба с корупцията след консултация с организациите на гражданското общество със стандартен модел на публична администрация, в която действат вътрешни инспекторати, отличаващи се с независимост, прозрачност и отчетност;
3. Да предприеме стъпки за намаляване на риска от корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки, като ги направи по-прости и по-прозрачни;
4. Да прегледа процедурите във връзка с конфликта на интереси, за да гарантира тяхната ефективност и безпристрастност, както и надеждността на механизма за налагане на санкции.”

Механизмът за сътрудничество и проверка е инструмент на Европейската комисия за регистриране и подпомагане на напредъка на България и Румъния за постигане на специфични цели в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност. МСП влиза в сила в началото на 2007 г. като е установен непосредствено преди присъединяването на България към Европейския съюз като съпътстваща мярка към Акта на присъединяване, представляваща развитие и продължение на подхода, използван от ЕС по време на преговорите за присъединяване.

Целта е да се мотивират държавите кандидатки да извършат промени чрез поставяне на условия. Европейската комисия преди присъединяването на България констатира че въпреки решението за присъединяване в страната остават неразрешени редица проблеми и в този смисъл самото присъединяване е плод на известен компромис. В този смисъл целта на МСП е да се стимулира управляващата класа в България да извърши реформи, необходими и полезни за функционирането на българското общество.

Робърт Клитгард констатира, че през последните десетилетия на XX век във все повече страни се създават нови организации със задача да изкоренят корупцията (Клитгард 2003: 140- 170). В своето съчинение авторът изследва в тази насока „най-известната и влиятелна антикорупционна агенция в Третия свят – хонконгската Независима комисия срещу корупцията (НКСК)” в контекста на причините за създаването ѝ и нейните успехи в борбата с корупцията в полицейската система на Хонконг. Отбелязва се, че Кралската полиция в Хонконг е широко известна като най-ефективната и най-малко корумпирана полицейска структура в Азия – състояние, което не винаги е било такова. През 60-те и началото на 70-те години на XX век корупцията е присъствала на всички равнища на полицейската йерархия като са дадени многобройни примери на корупционни практики в областта на трафика на наркотици, хазарта и проституцията, пътнотранспортните нарушения.

По това време новият губернатор на Хонконг възлага на сър Аластър Блеър-Кер – старши съдия, да направи оценка на ефективността на съществуващите закони и политики и да предложи адекватни промени. (Клитгард 2003: 143).

Следва да се има предвид, че по това време хонконгската полиция е една от най-големите в света по брой служители на глава от населението и ползва един от най-високите бюджети измежду държавните ведомства, по-голям от бюджетите за здравеопазване и за социални дейности. Аналогията със ситуацията в България в момента се налага от само себе си.

В описаните по-горе условия на 17 октомври 1973 г. губернаторът Маклехос обявява пред хонконгския законодателен орган плановете си за създаване на Независима комисия срещу корупцията (НКСК) с думите: „Ясно е, че обществото ще има по-голямо доверие на структура, която е напълно независима и отделена от всички останали ведомства, включително и от полицията.” Още при създаването на НКСК губернаторът подчертава, че тя трябва да разполага с широки правомощия за провеждане на разследвания, но едновременно с това следва да изпълнява и превантивна функция по отношение на корупцията.

Първият проблем, с който се сблъсква губернаторът при структурирането на НКСК е свързан с назначаването на ръководния персонал. От една страна обществените очаквания към дейността на новото ведомство са много големи, от друга – държавните служители не са склонни да се заемат с такава деликатна дейност, каквато е борбата с корупцията, тъй като за да бъде ефективна тази дейност ангажираните с нея ще засегнат интересите на много хора. След положени сериозни усилия губернаторът успява да убеди Джек Кейтър, бивш държавен служител, по това време генерален директор на Хонконгската телефонна компания, лице с голяма популярност сред местното население и безупречна репутация – качества, които са задължителни за поста на първи комисар на НКСК, да оглави новосъздадената комисия.

На Комисията са предоставени изключително големи правомощия с цел ефективно осъществяване на дейността на последната, но практиката до момента е показвала, че това далеч не е достатъчно. На първо място излиза въпросът за нейната независимост, като за осигуряването на максимална независимост е прието, че НКСК ще се отчита директно на губернатора, а не на някоя от структурите на законодателната или изпълнителната власт. Първата задача на Кейтър е да направи така, че хората да не се страхуват от комисията и да не я възприемат като някаква „суперполиция”. За целта комисарят организира граждански съвещателни комитети. Губернаторът отделя специално внимание на дейността на комисията, която е негово творение и поема ролята на гарант за нейната почтеност.

Законодателното решение, което е прието е, че въпросът кои случаи ще бъдат предадени на правосъдието се вземат не от НКСК, а от главния прокурор.

При структуриране на комисията и подбора на персонал Кейтър стига до извода, че не е удачно съставът да е от действащата до момента Дирекция за борба с корупцията към полицията, нито пък от други държавни служби. Решението, което е взето е да бъдат назначени в състава ѝ опитни английски полицаи със съгласието на британското Министерство на вътрешните работи, както и група качествени млади хонконгски служители от китайски произход, които да получат теоретично обучение и практическа подготовка, работейки с по-опитните си британски колеги.

За да привлече най-способните, НКСК предлага възнаграждение с десет процента по-голямо от възнаграждението на държавните служители, заемащи подобна длъжност в другите ведомства. Наред с това са предвидени сериозни наказания за простъпки на офицерите от комисията. На комисаря са предоставени ексклузивни права

да уволнява служителите на комисията без да е необходимо да се мотивира за това. Създаден е Отдел за вътрешен контрол с право на таен достъп до банковите сметки на служителите, както и да извършва следене на офицерите като е предвидено, че разточителният начин на живот на последните няма да бъде толериран по никакъв начин.

Организационната структура на НКСК включва Оперативна дирекция, Дирекция за превенция на корупцията и Дирекция за връзки с обществеността.

Оперативната дирекция започва да прилага методи, заимствани от американското ФБР и британската МИ-5, включващи денонощно следене на заподозрените и на лицата, с които последните имат контакти, достъп до банковите сметки и право на подслушване на телефоните, въдворяване на агенти под прикритие.

Дирекцията за превенция на корупцията има за задачи подробно и задълбочено да проучва практиките и процедурите в администрацията, на системите и методите на работа като целта е опростяване на процедурите и премахването на излишните такива, както и на практиките, генериращи корупция.

Дирекцията за връзки с обществеността има за задачи да събира от населението информация за корупционните практики и да популяризира вредите от корупцията. С цел да бъдат създадени по-високи морални, етични и социални стандарти в обществото. Служителите на дирекцията са млади и креативни хора, набрани от хонконгските университети, които посещават училища, болници, обществени организации, предприятия и разясняват лично на хората дейността на НКСК, отправяйки антикорупционни послания.

В резултат на създадената нова нормативна база и организация резултатите в борбата с корупцията са впечатляващи. Естествено, НКСК не успява да изкорени изцяло явлението, но НКСК се превръща във „всепризната законова, политическа и морална движеща сила в Хонконг и вероятно най-голямата и прочута антикорупционна агенция.” (Клитгард, Р. Контролиране на ..., с.162).

Като изводи Клитгард обобщава: „Опитът ни в Хонконг показва, че общественият упадък до състояние на всеобща корумпираност се достига, когато корупцията стане синдикална или институционализирана, т. е. когато група служители се сдружават, с цел да изнудват гражданите за пари и да ги разпределят помежду си и това се превърне в системно явление. Ако в тези схеми участват висши чиновници, в резултат на практика се създава алтернативна, незаконна форма на управление. Служителите на обществото създават собствени незаконни правила на поведение, а официалните разпоредби на правителството, за което те всъщност работят, биват безочливо погазвани. Когато корупцията достигне тази фаза, ситуацията може единствено да се определи като мрачна и неизбежно се достига до криза, което изисква въвеждането на драстични контрамерки или в противен случай обществото продължава да се плъзга по наклонената плоскост.”

Доротея Дачкова прави сполучлив паралел между България и Румъния във връзка със състоянието на борбата с корупцията в двете страни (Дачкова, 2015) като констатира, че северната ни съседка, с която сме включени заедно в Механизма за сътрудничество и проверка, в последните доклади получава похвали, а ние – препоръки. В Румъния функционира Национална дирекция по антикорупция, за разлика от България, която няма адекватно структуриран орган, който да се занимава с този проблем. В този орган „трябва да има на едно място прокурорски и разследващи функции, специален процес на селекция на личния състав, за да се гарантира, че в него няма зависимости”. Налага се сериозно да се обсъди дали да не се разтурят, или най-малкото да се преосмислят, всички антикорупционни структури с твърде спорна

ефективност и бюджетна издръжка. Като се започне от прословутата БОРКОР и се стигне до Комисията за конфликт на интереси. Лансира се идеята въпросната структура да бъде с не повече от 50 души персонал, да има собствен разследващ апарат и да действа активно без да чака сигнали, а да инициира проверки – да има например списък с хора от политическия, съдебния и икономическия елит, които трябва да бъдат държани „на мушка” и разработвани и то без да изтича информация към тях.

Ключов за тази структура би бил подборът на кадрите. В нея трябва да попаднат прокурори и разследващи с безспорна репутация, безупречен професионализъм и нулев корупционен риск. Това ще бъде и най-трудната част, защото дори прокурорите и следователите да бъдат мотивирани финансово и да се осигурят всички мерки за безопасността им и тази на близките им, винаги ще го има страха, че следващата политическа власт може да се саморазправи с членовете на това звено. Липсата на политическа воля обаче, вероятно ще бъде най-голямата пречка за създаването на подобна структура в България. Все пак от политиците ще се очаква да положат основите на орган, в чието ползрение има опасност да попаднат. А когато говорим за антикорупционна структура по румънски модел, ще трябва да се ремонтират не само закони, но и Конституцията. Причината е, че основна характеристика на подобна структура е нейната независимост както от йерархията на прокуратурата, така и от изпълнителната власт. В момента по конституция „главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори”. А Законът за съдебната власт казва, че „...прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор”.

За тази структура би могло да се предвиди да се ръководи от заместник главен прокурор, който обаче да не е подчинен на главния или на друг шеф, който да е с ранг на главен обвинител, подобно на приетия в Румъния модел. Законови промени ще се наложат и за кадрването в това звено, като се има предвид, че според основния закон магистратите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет. Тази институция обаче е загубила всякаква легитимност, че може да се справи качествено с подбора в съдебната система. Независимо кой е в състава ѝ, неизменно има скандали по темата – без значение дали иде реч за роднински или политически назначения. Освен това Висшият съдебен съвет има тотално неадекватно разбиране за етични стандарти, а за хигиената на контактите – да не говорим.

Какво съдържа „румънската рецепта” за борба с корупцията откъм институционални решения. (<http://www.romaniacurata.ro/ce-este-dna-si-ce-face-el>). Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК) е създадена през 2002 г. След последователни законодателни промени НДБК става независим орган със статут на юридическо лице, специализиран в борбата с корупцията на високо равнище. Националната дирекция за борба с корупцията се ръководи от висш прокурор, двама заместник главни прокурори и четирима прокурори, ръководители на отдели. Те се назначават от президента по предложение на министъра на правосъдието, с одобрението на Висшия магистратски съвет, за период от три години, с възможност да бъдат преизбрани веднъж. Дирекцията се ръководи от главен прокурор на НДБК.

За успеха на Националната дирекция в Румъния значение имат първо независимостта на прокурорите, второ – адекватното законодателство, и трето – ефективността на разследващата дейност на прокурорите. Никой не може да се меси в разследванията им – нито президент, нито премиер, нито главният прокурор. Моника Маковой, бивш румънски министър на правосъдието, която реорганизира съдебната система в Румъния, за да я подготви за ЕС, разказва в интервю за вестник „Капитал”, че

Националната дирекция е елитна институция – тя се занимава с дела с материален интерес над един млн. евро или с хора на много високи позиции в държавата. Маковей споделя още, че тя лично е провела избора за хората, които да влязат в нея и е посочила най-независимите и смели професионалисти. Подбрала е и ръководителя – Даниел Морар, след като психологът, който правел интервюта заедно с нея й казал: „Той е твърд, не се колебае да арестува и разследва, ако сбъркаш някъде, той ще тръгне след теб, не е добър в социализирането”. „Тази институция бе изградена много затворена. В нея имаш следователи, прокурори, експерти – всичко, което ти трябва. Дори имаш устройства за подслушване, когато такова се наложи и бъде позволено от съдия. Те нямат нужда да искат подкрепа от друга служба – това спира риска от изтичане на информация. Това бе вградено в една институция, подчинена на главния прокурор в нея. Задължих всички публични служители да попълват много детайлни декларации, в които да има подробности за бизнеса им, за членовете на семейството, доходи. Това са много полезни инструменти и за прокурори, и за журналисти, и за хората”, обяснява още тя.

От изложеното се вижда, че както и в Хонконг в началото на 70-те години на миналия век чрез въвеждане на подобна система при наличие на политическа воля от страна на управляващата класа, борбата против корупцията не е *causa perdata*. Още повече, че в Румъния подходът е близък до приетия в Хонконг и очевидно е работещ и през настоящия век, както и в страни в преход, членки на Европейския съюз.

Тук е мястото да отбележим, че оценките за съобразността на „румънския модел” не са еднозначни. Според някои автори (Дейвид Кларк. <http://www.focus-news.net/news/2017/03/12/2373166/the-henry-jackson-society-uspehat-na-rumaniya-v-borbata-s-koruptsiyata-se-postiga-za-smetka-na-pravata-na-choveka-i-varhovenstvoto-na-zakona.html>) успехът на Румъния в борбата с корупцията се постига за сметка на правата на човека и върховенството на закона. Без да споделям състоятелността на изложената теза, според автора, при по-внимателно вглеждане става ясно, че успехът на Румъния в борбата с корупцията се постига за сметка на висока цена за правата на човека и върховенството на закона. Това се посочва в доклада на мозъчния тръст „Хенри Джаксън Съсайъти” (*The Henry Jackson Society*), чийто автор е политическият анализатор Дейвид Кларк и е посветен на борбата с корупцията в Румъния. „Присъди са налице, но ъглите са отрязани по начини, които нарушават някои от фундаменталните принципи, с които би трябвало да се свързват демокрациите на обединена Европа”, се казва в доклада. В него авторът застъпва тезата, че някои конкретни примери навеждат на мисълта, че борбата с корупцията има и друга страна. „Правосъдна система се използва за осъществяване на политически вендети”.

Въпреки спорната репутация на „Хенри Джаксън съсайъти” рационалната идея е, че всяка институционална форма на борбата с корупцията трябва да бъде съобразена с принципите на върховенство на закона и защита на правата на личността. Балансът е труден, но следва да се отчита опасността при предприемане на драстични мерки да бъдат необосновано накърнени личните и политически права на населението и израждането на предприетите мерки в инструменти за налагане на лични и политически интереси, маскирани във вид на иначе „висши” цели.

Борбата с корупцията в обществото задължително минава през справяне с корупцията в съдебната система. Едва тогава съдебната система, призвана да осъществи ефективно тази функция, ще бъде гарант за законност и за вътрешната сигурност на страната.

Библиография:

1. Агенция Фокус. (2016). По този начин страната ни запазва мястото, което зае и в миналогодишния Индекс за възприемане на корупцията
2. Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_bg.pdf. 27. 01. 2016.
3. Дачкова, Д. (2015). Търсят се 50 смели мъже или мъжки момичета. 204. <http://www.segabg.com/article.php?id=735841>. 22. 01. 2016.
4. Кларк, Д. <http://www.focus-news.net/news/2017/03/12/2373166/the-henry-jackson-society-uspehat-na-rumaniya-v-borbata-s-koruptsiyata-se-postiga-za-smetka-na-pravata-na-choveka-i-varhovenstvoto-na-zakona.html>
5. Клитгард, Р. (2003). Контролиране на корупцията. Сиела. София.
6. <http://www.romaniacurata.ro/ce-este-dna-si-ce-face-el>
7. <http://www.focus-news.net/news/2017/03/12/2373166/the-henry-jackson-society-uspehat-na-rumaniya-v-borbata-s-koruptsiyata-se-postiga-za-smetka-na-pravata-na-choveka-i-varhovenstvoto-na-zakona.html>
8. <http://www.romaniacurata.ro/ce-este-dna-si-ce-face-el>