

ЗА РАЗКРИВАНЕТО НА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

Борис Велчев

ON THE DETECTION OF CORRUPTION CRIMES

Boris Velchev

Abstract: *The article is dedicated to the problems of the detection of corruption crimes and the responsibility of the state institutions in this respect. A differentiation between detection and investigation of crime is made. On the basis of the results from the activity of the intelligence and controlling institutions, a number of recommendations is made to improve the detection of corruption crimes.*

Key words: *corruption, detection of crime, controlling authorities.*

Понятието „разкриване на престъпление“ е изведено и на конституционно ниво. Като допуска ограничаването на тайната на кореспонденцията, Конституцията предвижда това да става с разрешение на съдебната власт, когато „се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления“¹. Оттам това понятие става основно за наказателнопроцесуалното право. Още в чл. 1 НПК задачата на кодекса се свежда до определянето на реда, по който се извършва наказателното производство, „за да се осигури разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона“. Тази задача се подчертава и от Конституционния съд, който вижда в нея установяване на ред за реализиране на наказателна отговорност в случаите на извършено престъпление и в този смисъл да се приложи правилно законът, „като се осигури разкриване на престъпленията и техните действителни извършители“².

На пръв поглед понятието „разкриване на престъпление“ изглежда ясно и непротиворечиво. Този извод е верен само на пръв поглед.

НПК е процесуален закон. Това обстоятелство предопределя съдържанието на понятието за „разкриване“, което НПК използва. Ко-

гато кодексът говори за „разкриване“ в контекста на чл. 1 НПК, той го разглежда като елемент на една процедура, която обхваща три етапа – разкриване на престъплението, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона. Струва ми се, че тези три етапа не бива да бъдат интерпретирани като процесуални стадии. По-скоро те са израз на законовото разбиране за същността и функциите на наказателния процес като цяло.

Противник съм на разбирането, че законът изразява божествена воля и всяка негова дума има дълбоко закодирано значение. Понякога законът просто не е формулиран добре и опитът да му припишем някакви специални послания е несериозен. В конкретният случай разпоредбата на чл. 1 НПК разглежда разкриването на престъпления в процесуален контекст. Въпросът е дали процесуалното разкриване може да се задоволи единствено с установяването на факта, че престъплението е било извършено. Ако на една улица бъде открит труп с отрязана глава, ясно е, че е било извършено убийство. Дали това убийство е разкрито? На този въпрос има повече от един отговор.

Може да се поддържа, че това е така. Убийството е престъпление, особен юридически факт.

¹ Чл. 34, ал. 2 от Конституцията.

² Решение на КС № 7 от 2004 г.

Намирането на трупа доказва съществуването на този юридически факт. В този смисъл доказано е наличието на юридическия факт – престъпление против живота. Установяването на този обективен факт – на разкритото престъпление, позволява да се започне досъдебно производство.

Такъв извод не може да бъде лековато отхвърлен. Ако се основем на разпоредбата на чл. 1, ал. 1 НПК, можем да разсъждаваме и така – първо се разкрива фактът на престъплението, след това се провежда разследване, което да води до установяване на извършителя (разобличаване на виновните) и накрая се стига до правилно прилагане на закона, от което следва, че деецът е справедливо наказан. Подобна логика не би била лишена от формално основание, ако изходим от предпоставката, че чл. 1, ал. 1 НПК съдържа не просто декларация, а юридически алгоритъм.

Връщам се на тезата си, че е необосновано да търсим в разпоредбата на чл. 1, ал. 1 НПК очертаване на отделни процесуални стадии. Не става дума за процес, а по-скоро за правна логика. Тази логика може да бъде по-добре разбрана, ако се разгледа в светлината и на други разпоредби на НПК.

Дали разкриването на престъпление е процесуална дейност в строгия смисъл на думата, или е посочено в НПК само като отправна точка за определяне на началото на същинския наказателен процес?

Отговорът на този въпрос не е еднозначен, ако се основаваме единствено на разпоредбите на НПК.

В чл. 208, т. 4 НПК е предвидено, че законен повод за започване на разследване е „непосредствено разкриване от органите на досъдебното производство на признаци за извършено престъпление“. Очевидно е, че в този случай идеята за разкриване изключва всякаква предварителна процесуална дейност. Такава дейност може да се осъществи едва след образуването на досъдебното производство. Трябва обаче да се отбележи, че тук кодексът не говори за разкриване на престъпление, а за разкриване на „признаци“ за такова. Да видиш човешки труп, е очевидно разкриване на признаци за наличието на убийство, но само толкова. То не е процесуално действие, а израз на обикновена наблюдателност. Разбира се, няма пречка съответният орган да разкрие не просто някакви, а всички признаци на престъплението – включително и извършителя. И все пак, ако кодексът искаше да подчертае, че разкриването не е процесуална дейност, той можеше да

не говори за разкриването на признаци на престъплението, а направо за разкриване на престъпление. Тогава щяхме безспорно да заключим, че разкриването е безспорна извънпроцесуална дейност. В настоящия случай подобен извод не би бил безспорен.

По-категоричен извод за характера на разкриването може да бъде направен от разпоредбата на чл. 195, ал. 2 НПК, където е предвидено, че „досъдебното производство може да се извърши в района, където е разкрито престъплението“. Провеждането на досъдебно производство по никакъв начин не изисква разкриването на извършителя на престъпното деяние – достатъчно е да са разкрити други негови елементи. Ако трябва отново да се върна на обсъждания пример – когато е намерен труп на човек с отрязана глава, досъдебното производство ще се образува там, където е намерен трупа. За образуването на досъдебно производство това е достатъчно – да е установен извършителят, към този момент не е необходимо. Така разкриването се свежда до установяването на юридическия факт на престъплението, а не на извършителя му.

В този смисъл може да бъде тълкувана и разпоредбата на чл. 244, т. 2 НПК. Трябва да се отбележи, че кодексът използва понятието за разкриване в повече от един контекст. Ако в чл. 1, ал. 1 НПК се говори за разкриване на престъпление, в чл. 244, т. 2 НПК е уредено задължение на прокурора да спре досъдебното производство, когато „извършителят на престъплението не е разкрит“. Това води до извода, че кодексът използва две понятия за разкриване – на престъплението и на извършителя. Този извод позволява да се твърди, че щом се използва изразът „разкриване на извършителя“, то „разкриването на престъплението“ е нещо различно и се свежда до установяването на факта на извършеното престъпление.

Същевременно този извод веднага може да бъде разколебан от анализа на разпоредбата на чл. 204 НПК. Тя урежда задължение за съдействие на обществеността „за разкриване на престъплението и изясняване на обстоятелствата по делото“. По начина, по който е формулирана тази разпоредба, тя очевидно предполага, че разкриването на престъплението не може да бъде разбирано като установяване на простия факт на извършеното престъпление. Престъплението е било установено и поради това е образувано досъдебно производство, в рамките на което съответните органи търсят съдействие за разкриване на престъплението. Това разкриване,

при вече образувано наказателно производство, може да се отнася само до едно – извършителя. Щом вече производството е започнало, няма каквото повече да се разкрива, освен престъпния деец.

Че разкриването е дейност, която продължава и след образуването на досъдебното производство, говори чл. 196, ал. 1, т. 6 НПК. Там е предвидена възможност на прокурора да „възлага на съответните органи на МВР, ДАНС или Агенция „Митници“ извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението.” И тук е ясно едно – разкриването не е приключило с установяването на факта на престъплението и продължава след този момент. Това продължение може да има преди всичко една цел – установяване на извършителя³. Не мога обаче да не отбележа една много важна подробност – въпросната разпоредба на практика казва, че разкриването може да бъде и извънпроцесуална дейност. Тя се възлага на оперативни органи, които не извършват процесуални действия. И все пак, и чл. 196, ал. 1, т. 6 НПК съдържа в себе си разбирането, че разкриването на престъплението е дейност, която не завършва, преди да е бил установен неговият извършител.

Съдържанието на понятието за разкриване не може да бъде изяснено и от разпоредбата на чл. 165 НПК, където е предвидено, че „задържането и изземването на кореспонденция се допускат само когато това се налага за разкриването или предотвратяване на тежки престъпления”. Тук бързам на припомня, че тази разпоредба има предвид задържането и изземването на кореспонденция само в техните процесуални, а не в оперативните им измерения – извършване на оперативно-техническа проверка на пощенска и друга кореспонденция по чл. 196 ЗСРС. Неслучайно този въпрос е уреден в НПК. Задържането и изземването на кореспонденция като способ за разкриване на престъплението се осъществяват в хода на започнало досъдебно производство. В тази хипотеза под „разкриване” не може да се разбира установяване на юридическия факт на извършеното престъпление. Той вече е бил установен и въз основа на него е започнало досъдебното производство. След този момент, както и

в предходните разгледани случаи разкриването пак може да има само една основна цел – извършителя.

Изложеното потвърждава извода, че НПК използва понятието за разкриване на престъпление непоследователно. Неговите разпоредби позволяват две възможни тълкувания – че разкриването може да се сведе или до установяване на факта на извършеното престъпление или до установяване на личността на дееца. Във втория случай разкриването би било изцяло процесуална дейност.

Ако НПК не позволява еднозначен извод за съдържанието на понятието за разкриване на престъпление, трябва да бъде направен опит този извод да се основава на други разпоредби на законодателството. Основно място сред него заема Законът за МВР⁴.

Разпоредбата на чл. 67 лаконично пояснява, че „полицейските органи предотвратяват, пресичат, разкриват и разследват престъпления”. Законът позволява да се направи извод, че дейността по разкриване на престъпления е елемент от оперативно-издирвателната дейност. Тази дейност, която е определена като „съвкупност от явни и тайни действия на оперативно-издирвателните органи на МВР за противодействие на престъпността и заплахите за националната сигурност”, има за цел и „превенция и разкриване на престъпления”⁵. Законът определя и правомощията на дирекцията „Вътрешна сигурност” като структура за „превенция, предотвратяване, пресичане и разкриване на престъпления, извършени от служители на министерството”⁶. Като елемент от дейността по разкриване на престъпления, полицейските органи могат да извършват проверки за установяване на самоличността на лица и да използват средства за явно наблюдение⁷.

Съдържанието на понятието „разкриване на престъпление” до голяма степен може да бъде изяснено и чрез съдържанието на дейността, като резултат от която то се явява. Законът за МВР в чл. 10 описва естеството на оперативно-издирвателната дейност чрез редица оперативни способности – разузнавателна беседа, лично издирване, оперативна комбинация, оперативно разпознаване, доброволно сътрудничество с граждани, оперативно

³ Разбира се, може да има за цел и установяване на други факти, необходими за правилната класификация на деянието – например наличие на улесняващо престъпление, или брой на пострадалите лица.

⁴ Обн. ДВ бр. 53 от 2014 г.

⁵ Чл. 8 ЗМВР.

⁶ Чл. 43а ЗМВР.

⁷ Чл. 70 ЗМВР, чл. 91 ЗМВР, чл. 102, ал. 1, т. 9 ЗМВР.

внедряване чрез разследване със служител под прикритие, доверителна сделка, контролирана доставка и оперативен експеримент. За прикритие на самата оперативно-издирвателна дейност могат да се създават търговски структури и юридически лица с нестопанска цел. Отделно от това чл. 97 ЗМВР дава възможност служителите на МВР да бъдат извеждани на прикритие в държавната администрация или юридически лица.

Част от тези оперативни способности, които представляват специални разузнавателни средства, са получили легална дефиниция в Закона за специалните разузнавателни средства⁸.

Така например доверителната сделка се използва от служителя под прикритие и се изразява в сключването на привидна продажба или друг вид сделка с вещ, с цел да се спечели доверието на другата страна, която участва в сделката.

Контролираната доставка се прилага от разузнавателния орган и се използва от разследващия орган в кръга на компетентността му при непрекъснат контрол на територията на Република България или друга държава в рамките на международното сътрудничество и се изразява във внасяне, изнасяне, пренасяне или транзитно превозване през територията на Република България от контролираното лице на вещ – предмет на престъпление, за да се разкрият участниците в трансгранично престъпление.

Служителят под прикритие е служител от компетентните служби по Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за военното разузнаване или от Държавна агенция “Разузнаване”, оправомощен да установи или поддържа контакти с контролирано лице, за да получи или разкрие информация за извършването на тежко умишлено престъпление и за организацията на престъпната дейност.

Някои от посочените оперативни способности могат да бъдат определени по съдържание чрез аналогични разпоредби на НПК. Така например оперативната беседа може частично да бъде обяснена чрез разпоредби от Раздел втори на Глава четиринадесета, които се отнасят до разпита.

Близостта на оперативния и следствения експеримент по чл. 166 НПК не поражда съмнение. Същото важи за оперативното разпознаване и разпознаването по чл. 169 – 170 НПК.

Другите оперативни способности не могат да бъдат нормативно установени по съдържание чрез останалото законодателство. Те не са дефинирани и в самия ЗМВР. Очевидно е било прието, че понятия като „лично издирване”, „оперативна комбинация” и „доброволно сътрудничество с граждани” са общоизвестни и не е нужно да бъдат пояснявани. Законът определя принципите за осъществяване на дейността по привличането на гражданите към доброволно сътрудничество. Те осигуряват доброволност, защита при или по повод сътрудничеството и запазване в тайна на извършеното, както и на самото сътрудничество⁹.

Тук е мястото да припомним, че при упражняването на ръководство и надзор върху досъдебно производство прокурорът може да възложи на съответните органи на МВР, ДАНС или на Агенция „Митници” „извършването на отделни действия, свързани с разкриване на престъплението”¹⁰.

Законът за ДАНС също е лаконичен, когато иде реч за разкриването на престъпления¹¹. По аналогия със ЗМВР и там се посочва, че оперативно-издирвателната дейност има за цел „разкриване, противодействие и предотвратяване на престъпления и други нарушения, свързани с националната сигурност”¹². Отново по аналогия със същия закон, разпоредбата на чл. 124 ЗДАНС възлага на агентите да „предотвратяват и разкриват престъпления, свързани с възложените им с този закон функции”.

Нещо оригинално не може да бъде открито по този въпрос и в Закона за военната полиция¹³. И там е предвидено, че службата „осъществява дейност за предотвратяване и разкриване на престъпления от общ характер”¹⁴. Същото може да се каже за разпоредбата в Закона за митниците, която определя правото на митническите органи да извършват „оперативно-издирвателна дейност за предотвратяване, разкриване и документиране” на определен кръг престъпления¹⁵.

⁸ Обн. ДВ бр. 95 от 1997 г.

⁹ Чл. 13 ЗМВР.

¹⁰ Чл. 196 НПК.

¹¹ Обн. ДВ бр. 109 от 2007 г.

¹² Чл. 19, т. 1 ЗДАНС.

¹³ Обн. ДВ бр. 48 от 2011 г.

¹⁴ Чл. 6, ал. 1 ЗВП.

¹⁵ Обн. ДВ бр. 15 от 1998 г.

Струва ми се, че и анализът на законодателството извън НПК позволява заключението, че под „разкриване на престъпление“ се разбират две неща – установяването на факта на извършеното престъпление и разкриването на неговия извършител. В този смисъл имам основание да повтора предходния си извод – понятието е неясно.

Нямам за цел в тази статия да намеря някакво легално определение за разкриването на престъпление или да предложа научна дефиниция. Разгледах относимите законови норми, защото те дават основа за основното разсъждение – кой и как следва да разкрива корупционните престъпления.

Вече посочих, че в зависимост от обхвата на съответния закон понятието за разкриване може да има различно съдържание. Разбира се, в идеалния случай разкриването е установяването по безспорен начин на всички елементи на престъплението, включително и на неговия извършител.

На практика това е възможно в изключително редки случаи. Има престъпления, естеството на които предполага да бъдат едновременно разкрити и фактът на престъпното деяние и неговият извършител. Така например тези две обстоятелства не могат да бъдат отделени при престъплението по чл. 343б НК – управление на моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 1,2 промила.

При повечето престъпления едновременното разкриване на факта на престъпното деяние и на извършителя е невъзможно. Намира се трупът на жертвата и започва досъдебно производство. В неговите рамки се изясняват всички релевантни обстоятелства и се търси извършителят. Той се търси по два паралелни способа – по процесуален ред чрез действията в самото наказателно производство и успоредно с това – от оперативните служби с извънпроцесуални способности. Ако извършителят бъде разкрит по процесуален ред, може да се каже, че престъплението е било окончателно разкрито. Ако той е бил разкрит само чрез оперативни способности, това може да е достатъчно за целите на оперативната дейност, но за да доведе до разкриване на престъплението, е нужно да бъде облечено в процесуална форма.

Като правило разкриването на едно престъпление минава през два основни етапа – разкриване на факта на престъплението и установяване на неговия извършител. Дали престъпле-

нието е било професионално разкрито, или не, в крайна сметка става ясно с присъдата. Ако съдът намери представените доказателства за достатъчни, той ще осъди извършителя. Едва тогава можем да отчетем, че престъплението е било истински разкрито. На практика разкриването на престъплението и наказването на неговия извършител се осъществяват в един и същи момент¹⁶.

Нека пак се върна на двата етапа – първият от тях е установяването на факта на престъплението. Всъщност истински значимият проблем, свързан с разкриването, е именно в този етап. Вторият етап – разкриването на извършителя е съвместна дейност на органите на досъдебното производство и на оперативните органи.

Кой държавен орган носи основната отговорност за разкриването на престъпления?

Дежурният, но и най-повърхностен отговор е – прокуратурата. Хората като цяло са убедени, че прокурорите са информирани едва ли не за всички престъпления и е само въпрос на добра воля да започнат наказателни производства.

Колкото пъти се постави публично въпросът защо няма осъдени за корупция „по високите етажи на властта“, упреците са към прокуратурата. Всъщност тези упреци са неоснователни.

За провалите в наказателната политика на държавата прокуратурата има своята несъмнена роля. Всички слабости при разследването на едно престъпление, липсата на умения да се събират достатъчно убедителни доказателства, недостатъчният контрол върху разследващите органи, продължителното разследване, неправилната квалификация на деянието – това е отговорност на прокуратурата. Но онова, което често се забравя, е, че тези отговорности възникват при една предпоставка – фактът на деянието да е бил разкрит.

За разкриване на престъпните деяния държавата е създавала значителна „инфраструктура“. Тя включва широка гама от полицейски и административни органи, които притежават сериозен инструментариум да установяват извършването на престъпни деяния. И все пак, ако някой строи къща на плажната ивица, никой не пита къде са органите на строителния надзор. Упреците са към прокуратурата. Ако се установи, че един кмет очевидно живее не според законните си доходи, въпросите се отправят не към данъчните служби, а към прокурора. Ако медиите разкрият неред-

¹⁶ Може да се възрази, че разкриването се осъществява по-рано – с привличането на лицето към наказателна отговорност. Всъщност привличането изразява единствено убеждението на прокурора за виновността на едно лице. – дали то е било основателно, или не, се решава едва с присъдата.

ности при една обществена поръчка, въпросите за това какво ще бъде направено, се отправят към прокурора, а не към Сметната палата, Държавната финансова инспекция или икономическа полиция.

Впрочем изводът за това кой носи основната отговорност за разкриването на престъпления, има съвсем простичък и умозрителен отговор. Не е прокуратурата¹⁷. Кой е най-логично и естествено да констатира наличието на едно данъчно престъпление, ако не данъчните служби? Има ли друг орган, извън митническите служби, които най-лесно да разкриват контрабандни действия? Престъпленията „по високите етажи на властта“ трябва да бъдат оперативно разкривани от ДАНС и МВР. Престъпленията по служба във връзка с приватизация, предоставяне на концесии или обществени поръчки е най-логично да се разкрият от онези органи, които имат не само задължението да ги проверяват, но и притежават специфично експертно познание. Изкушавам се да посоча списъка на всички над 70 контролни органа у нас и престъпленията, за разкриването на които те носят основна отговорност, но това ми се струва излишно. Струва ми се излишно да кажа и още две неща, но все пак ще го направя.

Първото е, че контролната дейност е задължение за проверка. Прокуратурата не упражнява контрол, а само надзор. Тя не навлиза в оперативната самостоятелност на другите държавни органи. Ако все пак констатира данни за правонарушения (извън престъпленията), тя се обръща или към съответния държавен орган, или към съда, за да ги отстрани или санкционира. Прокуратурата няма задължения текущо да проверява обществени поръчки, разходване на еврофондове, строителните дейности, внос на рискови храни и други подобни дейности. Те се проверяват постоянно от изрично посочени в закона компетентни държавни органи. Прокурорският надзор върху определени държавни дейности е изключение, което не бива да замества правилото. Той не е текущ, а инцидентен и е насочен преди всичко към дейностите на държавните органи, а не толкова върху конкретни нередности.

Второто, което ми се иска да подчертая, е свързано с професионалната компетентност. Про-

курорите са юристи. Без допълнителна експертна помощ нито един прокурор не може да каже дали една пясъчна ивица е плаж, че да не може да се строи върху нея, или колко трябва да струва една или друга обществена поръчка. Органите, които проверяват строителството, обществените поръчки или данъчните декларации на гражданите, имат професионалната компетентност да установят нередности и ако открият данни за извършени престъпления, да изпратят преписката на прокурора. Дали са компетентни да преценят кога едно деяние разкрива признаците на престъпления? Би следвало да са. Щом имат правомощието да разкриват правонарушения и да ги наказват, трябва да могат и да ги разграничават. Ако не могат, просто трябва да бъдат допълнително обучавани.

Искам да припомня, че задължението съответният административен орган да прати преписката на прокуратурата, когато установи данни за извършено престъпление, се съдържа в чл. 33, ал. 2 от ЗАНН. В допълнение към него редица закони изрично предвиждат такова задължение за съответните органи¹⁸.

Не е нужно да се привеждат многобройни доказателства, които да доказват очевидното – неефективност на контролната система. Въпреки това не мога да не посоча някои цифри, взети от Годишния доклад за дейността на прокуратурата и разследващите органи за 2016 г., който е приет от ВСС и е внесен в Народното събрание.

През 2016 г. прокуратурата е работила по общо 305 602 преписки, само 2062 от които са образувани по сигнали на контролни органи. Под един процент от сезиранията на прокуратурата през тази година се дължи на ефективността на огромната ни контролна система, в която работят десетки хиляди хора. Практически същата е картината и през предходните две години (2014 и 2015 г.)

Картината става по-тягостна, когато погледнем броя на образуваните досъдебни производства по тези преписки – 1,1% от общия брой на образуваните дела. Професионализъмът при излагане на наличието на достатъчно данни от страна на контролните органи е практически сравним

¹⁷ Не искам да кажа, че прокуратурата изобщо няма отговорности за разкриването на престъпления. Тя може да прави това по следствен път – когато в контекста на едно разследване се открият доказателства за други престъпни деяния. Но това е изключение.

¹⁸ Виж. чл. 131 Закона за управление на отпадъците, чл. 24, ал. 2 Закона за опазване на селскостопанското имущество, чл. 59, ал. 4 от Закона за защита от дискриминация, чл. 19 от Закона за държавната финансова инспекция, чл. 58, ал. 1 от Закона за Сметната палата, чл. 15, ал. 1, т. 15 от Закона за Комисията за финансов надзор, чл. 241, ал. 1, т. 4 от Закона за обществените поръчки. Списъкът далеч не е изчерпателен.

с този на гражданите, които се обръщат към прокуратурата по всякакви поводи.

Нека вземем само един пример. По материали на Агенция „Държавна финансова инспекция“ през 2016 г. са образувани 94 преписки. От тях в крайна сметка достатъчно данни за извършени престъпления са се съдържали в 15, по които са образувани досъдебни производства. По тези производства са били внесени само 5 обвинителни акта и са били осъдени 9 лица.

По материали на Сметната палата са образувани 7 преписки, довели до едно досъдебно производство.

Подобно е положението с активността на ДАНС през 2016 г. По нейни сигнали са образувани 251 преписки, по които са започнати 71 досъдебни производства. През същата година по дела, образувани по материали на ДАНС, са внесени 10 обвинителни акта и са били осъдени 8 лица.

Сега нека се запитаем кой държавен орган, ако не ДАНС, Сметната палата и АДФИ имат задачата да разкриват престъпления, свързани с обявените през 2015 и 2016 г. десетки хиляди обществени поръчки. Нямам данни за дейността на органите на МВР по тези въпроси, но както и да я погледнем, най-типичното престъпление, свързано с обществените поръчки, е престъплението по служба по чл. 282 НК¹⁹. През 2016 г. по чл. 282 НК в съдилищата са внесени общо 14 обвинителни акта. По тях са осъдени 7 души и са оправдани 9. Толкова за ефективността при разкриването на престъпленията, свързани с обществени поръчки.

Общественият натиск да бъдат разкривани престъпления, свързани с корупция, с обществени поръчки, с еврофондове, с контрабанда, с внос на опасни храни, с незаконно строителство и с организирана престъпна дейност продължава да бъде върху прокуратурата, а не върху оперативните служби или контролните органи. Въпросът не е в институционалната защита на институцията, а преди всичко на вярното разпределяне на отговорности. Докато оперативните служби и контролните органи не биват забелязвани и рядко стават обект на публичното недоволство, прокуратурата несправедливо носи вина, която не е нейна.

Това е особено отчетливо при разкриването на корупционните престъпления, които са във фокуса на вниманието както на гражданите, така

и на Механизма за сътрудничество и проверка с Европейската комисия.

Въпросът с разкриването на корупцията е особено важен, защото той е основен за българското общество. Ако в противодействието на престъпността има някакъв системен дефицит, то той е в наказването на корупционните престъпления. Затова искам да разгледам проблема с тяхното разкриване и в контекста на изложеното по-горе.

Добре известно е, че сама дума за корупция произтича от латинското „corruption“, което има и значението на „развала“. Корупцията не е престъпление, а явление с множество престъпни измерения. Във всяко едно от тях тя е повече от престъпление, защото в типичния случай засяга не просто някоя отделна сфера от публичната власт, а самите основи на държавността. Да продадеш свидетелските си показания по едно дело, интересите на представляваното от теб предприятие или дори интересите на службата си, като не санкционираш някой нарушител на митническите правила, е укоримо във висока степен, но да продадеш властта, дадена от народа, е нещо много повече.

Правя тази уговорка, защото преди всичко следва да уточня какво ще имам предвид под понятието „корупционни престъпления“. Този въпрос отдавна стои в теорията и на него са били давани различни отговори. Мисля, че онова, което с проф. Груев преди години написахме, продължава да бъде валидно²⁰. Ще си позволя да припомня основния използван от нас критерий при дефинирането на обхвата на корупционните престъпления – „Вече имахме повод да подчертаем, че корупцията е явление, неотделимо от властта. Корупцията разяжда държавния апарат и подменя принципите, на които трябва да се основава неговата работа – законност, съблюдаване на човешките права, професионализъм. Тя води до подмяна на тези принципи с други – личният интерес на държавния служител заменя законността, съблюдаването на човешките права отстъпва на ходатайствата, професионализмът бива заменен със съмнителни критерии, сред които в цялата история на България особено ясно прозира този на политическата принадлежност или даже на личната преданост. Всичко това налага съставите относно корупцията да се търсят на първо място в онези глави и раздели на НК, в които са уредени

¹⁹ Не е единствено, но е най-типично. Иначе може да се мисли и за квалификация по чл. 210 НК, чл. 219 НК, чл. 220 НК, но и там ефективността е същата.

²⁰ Груев, Л., Велчев, Б. „Наказателноправни аспекти на корупцията“, С. 2000.

престъпните посегателства срещу дейността на държавните органи и обществените организации, както и на други места в закона, където са предвидени престъпления със субект длъжностно лице.”

Този критерий не е единствен за определяне на пасивната корупция, но ми се струва най-важен и сега, особено ако го допълним и с още един – користните мотиви на дееца. Ясно е, че тогава в списъка ще попаднат престъпления като подкуп и търговия с влияние, длъжностни присвоявания и престъпления по служба, та косвено дори и умишлената безстопанственост или сключването на вредоносна сделка по чл. 220 НК.

Всяко от тези престъпления има свой специфичен състав и предметът на доказване е различен. Нямам намерението да правя опит за някаква методика за разкриване на корупционни престъпления. Онова, което ми се струва важно, не е функция от вида на тези престъпления, а има по-широки измерения.

Истински опасната корупция е свързана с властта и не просто с властта, която има един данъчен инспектор, митнически служител, полицай или прокурор. Не бих подценявал корупцията никъде и особено в сферата на контролната дейност, опазването на реда или правораздаването. Но онова, което разяжда държавата и обществото, което деморализира хората и убива почтеността и вярата в принципите, е корупцията „по високите етажи”. Именно на разкриването на тези престъпления бих искал да се спра, защото те разкриват определени общи особености независимо от вида им.

Първата особеност е в политическата чувствителност в оперативната работа по тяхното разкриване.

Нека си представим, че в една оперативна служба постъпят сигнали или се съберат други данни за корупция на най-овластените длъжностни лица в държавата. Това не е невъзможно – въпреки разпространените схващания, аз никога не съм подценявал нито почтеността, нито професионализма на оперативните работници като цяло. Такава информация вероятно и сега постъпва в службите на МВР и ДАНС. Разбира се, въпрос на професионализъм е да се отсеят фактите от тоновете слухове и компромати. Високопоставените длъжностни лица са често, но неоснователно атакувани от своите политически опоненти просто защото понякога у нас успехът в политиката се измерва с внесените в прокуратурата или службите сигнали срещу „другите”. Без значение е дали в сигнала има каквито и да е обосновани

твърдения. Наистина, сигналът може да изцяло неоснователен, но може и да не е. Разграничаването на сигналите за корупция е въпрос и на професионализъм, но и на политическа неутралност. Не са рядкост и анонимните сигнали, породени било пак от политически мотиви, било от разбираемия страх у хората да застанат с името си зад определено твърдение, което засяга силните на деня. Напълно е възможно и в хода на прилагането на специални разузнавателни средства да бъдат засечени контакти на високопоставен политик, които да говорят за корупция, та макар и по дело, водено срещу друго лице. Да не забравяме, че МВР и ДАНС поне на теория би следвало да имат и широка мрежа сътрудници, изведени на прикритие в редица ведомства, до които често пъти достига чувствителна „вътрешна информация”. Не на последно място, макар и силно стеснен в последните години, сътрудническият апарат също може да достави интересни оперативни данни за корупция, осъществена от най-високопоставените длъжностни лица в държавата.

Иска ми се да мисля, че няма оперативен работник, който би пренебрегнал такава възможност. И тук започват проблемите. Новото оперативное дело трябва да се утвърди от съответния ръководител. Дори само това прави инициативата на оперативния работник съмнителна. Подобна инициатива може да породви съмнението, че той е станал част от политически заговор срещу министъра или другия високопоставен функционер. Ако делото не стигне до съд, този човек трудно ще опровергае подозренията срещу себе си, че волно или неволно е участвал в политическа атака срещу неоснователно разработван политик. А както е добре известно, възможността едно дело да не бъде доведено до успешен за обвинителната теза финал никак не е малка поради редица обстоятелства, далеч не всички от които имат допирни точки с правото. Не могат да се пренебрегнат и политическите последици от подобно дело. Държавната администрация има инстинкт за самосъхранение. Не са много онези ръководители, които биха тръгнали на фронтална атака срещу правителството, което ги е назначило, особено ако оценяват и риска да бъдат използвани политически. Казвам това, защото едно започнало дело срещу министър, а особено срещу по-високопоставено лице, може да доведе до драматична политическа промяна и нови избори. Осъзнавайки тази отговорност, по-вероятно е оперативният работник да се въздържа да предложи образуването на дело, а началникът му да пре-

цени, че събраното е недостатъчно и не дава основания за продължаване на работата.

Искам да бъде разбран правилно – никак не подценявам обективната възможност под текста на разкриване на корупционни престъпления службите да участват в политически комбинации, дори и неволно. Тази опасност е реална. Струва ми се правилно те да бъдат държани „далеч от греха”. Всеки път, когато с упрек подходим към МВР или ДАНС, че не разкриват корупционни престъпления „по високите етажи”, трябва да отчетем и възможността да бъде злоупотребено със сигнали срещу политици и разбираемата неохота на службите да се замесят в политически игри.

Разбира се, възможно е и друго – делото да се образува и да се премине към включването на специални разузнавателни средства, без които нито едно сериозно корупционно престъпление не може да бъде разкрито. Тук вече нивото се вдига. Искането за използване на СРС може да се прави само от най-високопоставените ръководители в МВР или ДАНС²¹. Отделно от това, това искане трябва да бъде одобрено от съда, което допълнително разширява кръга на лицата, запознати с разработката.

С цялото ми огромно уважение към професионалистите в МВР, трудно мога да си представя, че директорът на полицията ще поиска СРС за най-отговорните лица в държавата, без да уведоми своя министър. Не е нужно човек да е специалист по управленските практики в йерархичната система на МВР, за да предположи, че подобна разработка по един или друг начин ще бъде докладвана на министъра. Така случаят престава да бъде оперативен и се превръща в политически.

Проблемът не бива примитивно да се свежда до липсата на кураж. Той е много по-сложен и в основата му е политическата зависимост. Корупцията е болест на властта и не може успешно да се разкрива от органи, които са важна част от същата тази власт. Практиката показва, че внесените от оперативните служби в прокуратурата

преписки за корупция по истински високите етажи на властта са твърде, твърде малко на брой.

Разбира се, става дума за действащи високопоставени лица към момента на извършване на престъплението. Сигналите за корупция срещу бивши министри са многобройни, но там разкриваемостта е силно затруднена. Съвременната корупция или се разкрива своевременно, или рядко някога се разкрива. Затова, ако искаме корупцията да бъде наказана, трябва държавата да осигури условията за нейното своевременно разкриване.

Нямам претенцията да предложа извод от тази ситуация, различен от очевидния. Ако практиката е показала, че МВР и ДАНС не са мотивирани да разкриват корупционни престъпления, извършени от високопоставени представители на политическата власт, която ги назначава и уволнява, и тези дела са нищожно малко на брой, най-простото решение е тази задача да се възложи на някой друг. Не е нова идеята за създаване на независима служба за борба с корупцията²².

В последно време, по модел на румънската практика за борба с корупцията, настоятелно се предлага у нас да бъде създадена прокурорска структура за противодействие на корупцията, оглавявана от „независим заместник-главен прокурор”. Как точно ще бъде вписана тази прокурорска структура в действащия конституционен модел на прокуратурата, за мен е загадка, но и авторите му не изглежда да са установили проблем в това, защото не ни казват, че идеята ще бъде реализирана сред изменения в Конституцията. Не говоря и за загадъчната фигура на онзи заместник-главен прокурор, който едновременно ще бъде заместник на някого и ще бъде независим от него. Всъщност истинският проблем не е в тях, а във факта, че авторите на идеята са смесили понятията за разкриване и за разследване на престъпления. Разследването е отговорност на прокуратурата. Ако в прокуратурата постъпваха множество пълноценно осигурени от гледна точка на събраната оперативна информация дела, а тя не успяваше да осигури осъ-

²¹ Това право е дадено единствено на ръководителите на Главна дирекция “Национална полиция”, Главна дирекция “Борба с организираната престъпност”, Главна дирекция “Гранична полиция”, дирекция “Вътрешна сигурност”, областните дирекции на Министерството на вътрешните работи, специализираните дирекции (с изключение на дирекция “Технически операции”), териториалните дирекции и самостоятелните териториални отдели на Държавна агенция “Национална сигурност – чл. 13, ал. 1, т. 1 ЗСРС.

²² Когато тази статия беше дадена за печат, все още не бяха внесени законопроекти за създаване на антикорупционен орган. Това е причината те да не бъдат обект на анализ. Не мога обаче да не отбележа, че и в двата законопроекта е предвидено новата антикорупционна структура да има функции по оперативно разкриване на корупционни престъпления.

дителни присъди, тогава проблемът би бил в разследването. И по-точно – не толкова в неговата независимост, а в неговата професионална компетентност. Ако наречем една прокурорска структура „независима“ и я отделим от методическото ръководство и надзора за законност на главния прокурор, с това тя няма да придобие по-висока професионална компетентност. А третата загадка за мен е с какво формалната зависимост от ръководството на прокуратурата пречи на ефективното разследване и каква е гаранцията, че уж „независимата“ прокуратура няма да стане пряко зависима политически. В този случай въпросът кой ще контролира нея, изглежда основателен, но нямам спомен да е бил задаван.

Проблемът с неуспешното противодействие на корупцията по високите етажи не е в дефицитите на разследването. Не споря, че такива има, но те се преодоляват с повишаване на професионалната квалификация, а не с „независимост“. Не виждам особена добавена стойност в независим и некомпетентен прокурор. Грешки в разследването винаги е имало, но те могат да се ограничат не с лозунги, а с обучение.

Проблемът не е и в либералната настройка на съда. Не споделям сектантското разбиране за някаква религиозно спазвана политика никога да не критикуваме съда. И в него работят хора – и те със своята компетентност, която не винаги е брилянтна, и със своите пристрастия, и със своето високомерие към държавното обвинение, и със своята склонност да се поддават на внушения и на корупция. Никъде не работят само ангели. Имал съм, и то неведнъж, съмнения в едно или друго съдебно решение, но никога не съм се съмнявал, че проблемът с неубедителното противодействие на корупцията не е в съда. Той просто не е в съда.

Продължавам да мисля, че проблемът е в разкриването на корупционните престъпления. Това разкриване трябва да е достатъчно професионално, за да могат резултатите от оперативната дейност да бъдат трансформирани в доказателства, приемливи за съда. То трябва да е своевременно, да бъде осигурено със специални разузнавателни средства и да бъде така дискретно, за да не се допусне компрометирането на разработката. И не на последна място – то трябва да е резултат от дейност на политически независими лица, защото разкриването на корупцията също е политика, но свършено различна от тази, продиктувана от партийния интерес. Простичко казано – разкриването на корупцията

„по високите етажи на властта“ трябва да стане работа на такива хора, които не се вълнуват от това дали една власт ще се смени с друга.

Ако бъде създадена специална служба, извън изпълнителната власт, с функции по разкриване на корупционни престъпления, над която да бъде упражняван стриктен, но лишен от политически нюанси парламентарен контрол, това би било пробив в статуквото. Тази служба може да има ръководство, което се избира от Народното събрание, и да се отчита пред него или пред нарочна парламентарна комисия, но никога по висши дела. Не виждам нищо лошо, ако в конкуренцията между МВР и ДАНС се добави и една независима служба за борба с корупцията. Ако към нея се добави и специализирана прокурорска структура, а защо не и специализирана прокуратура и специализиран съд за корупционни престъпления, пробивът ще е необратим. Независимостта при разкриването, съчетано с високата професионална компетентност на обучени прокурори и съдии, познаващи тънкостите на съвременните корупционни практики, би довело до това в затвора да има и министри, и повече магистрати, и кметове. А прокурорският надзор и парламентарният контрол, както и здравословната конкуренция с МВР и ДАНС биха осигурили, че тази служба няма да се превърне в машина за поръчки на политици и бизнесмени.

Да продължим да очакваме изпълнителната власт да се саморазследва с възможност да се самосвали от власт, е израз на непроситима наивност. Време е да я изоставим.

Втората особеност е в особено рафинираните форми, в които се обективира „голямата корупция“. Изобщо, въпросът с разкриването на корупционни престъпления може да бъде поставен и така – дали наистина очакваме високопоставено длъжностно лице да вземе плик с пари от известен бизнесмен пред свидетели?

Това налага няколко думи за естеството на престъплението подкуп като най-типично корупционно престъпление, без които анализът на възможностите за неговото разкриване не би бил пълен.

Нарочно откроявам подкупа сред останалите корупционни престъпления, защото той има определена специфика. Едно присвояване, престъпление по служба или неизгодна сделка оставят достатъчно документални следи, които позволяват разкриването им постфактум. Органите на финансовия надзор, данъчните органи или служителите на Сметната палата могат и след години да разкрият такива престъпления. Същото

важи за полицейските органи. За разлика от посочените престъпления, които също имат подчертан корупционен характер, подкупът може да бъде ефективно наказан, ако е разкрит в момента на осъществяването му.

Опростено казано, подкупът е сделка, която две лица сключват, за да задоволят свои специфични интереси. Разбира се, не придавам на подкупа някаква гражданскоправна легитимност. Той е престъпна сделка, която поражда наказателно правоотношение.

Бих искал да повторя – тази сделка задоволява и двете страни. Единият получава някакво разрешение от държавата и развива бизнеса си, а другият – сума пари, която не му се следва, но е достатъчна, за да го мотивира да продаде и длъжността, и съвестта си. Никой от тях няма стимул да разкрие въпросната сделка – нейната дискретност е изгодна и за двете страни.

Липсата на стимул не се дължи единствено на общия интерес. Българското право инкриминира и пасивната, но и активната корупция. Това решение не може да бъде критикувано не само защото то отразява изискванията на международното право – нищо друго не би било справедливо. Все пак, за да има корупция, някой трябва и да дава подкупи. Макар и справедливо, то изключва мотива и за двете страни да разкрият престъпната дейност. Наистина, разпоредбата на чл. 306 НК предвижда, че „не се наказва онзи, който е предложил, обещал или дал подкуп, ако е бил изнуден от длъжностното лице, арбитъра или вещото лице да стори това и ако незабавно и доброволно е съобщил на властта.” Натрупването на предпоставки и особено изискването съобщаването на властта да е било извършено „незабавно”, правят тази разпоредба трудно приложима на практика. Иначе казано – нито даващият, нито получаващият подкуп имат какъвто и да е било мотив да разкрият престъпната си дейност пред компетентните органи.

Няма разумен човек, който да очаква, че въпросната престъпна сделка ще се договори или осъществи пред свидетели. Подобно нещо е толкова лишено от разум, че не се нуждае от коментар.

Но ако за разкриването на престъпната сделка не може да се разчита нито на свидетели, нито на съдействието на лицата, участващи в нея, на какво може да се разчита?

На практика може да се разчита на специални разузнавателни средства по оперативно или наказателно дело, по които „да протече” намерението за приемането на подкуп. На тази инфор-

мация може да бъде придадена процесуална стойност чрез изготвянето на веществен доказателствено средство. След това преписката следва да бъде внесена в прокуратурата и въз основа на нея да бъде образувано досъдебно производство. По това производство прокурорът взема нови разрешения за използване на СРС. В деня и мястото, когато подкупът (в белязани банкноти) бива даден, това се записва и филмира. След това длъжностното лице бива задържано и парите, получени като подкуп, биват иззети от него. В тази лабораторна хипотеза доказването на подкупа изглежда лесно. Всъщност цялата хипотетично развита ситуация почива на получена със СРС информация по друго дело, по което случайно да бъде „засечено” намерението да бъде даден или получен подкуп. Това е някакъв уникален късмет, на който не може да се разчита в практиката. Отделно от това, не си представям високопоставени длъжностни лица, които в наши дни се договарят за подкупи по телефона. Нека обобща – не можем реално да разчитаме някоя от страните по престъпната сделка да си признае и да понесе наказателна отговорност, не можем да разчитаме на свидетели, не можем да разчитаме на случайно записан разговор по друго дело..... Как тогава да разкрием един подкуп? Откъде да разберем за него?

Искам да подчертая – в една правова държава ловът на вещици е съвършено недопустим. Никой няма право да подозира един министър в корупционни практики просто така, само защото е министър. Убеден съм, че градският фолклор за всеобщата корумпираност е неоснователен. Не вярвам някой да си позволи лукса да използва СРС за разкриване на престъпната дейност на министър без сериозни основания и така да се абонира за обвинения в политическа репресия. Високопоставените длъжностни лица носят огромна отговорност и техните права трябва да бъдат защитени в същата степен, както и правата на останалите граждани. Никой няма правото без сериозни основания да следи или да подслушва един министър, магистрат или народен представител. Умилителното съгласие на членовете на едно правителство да бъдат подслушвани, дадено преди години, защото нищо нередно не правели и така това щяло да стане ясно, извращава целия смисъл на правото. Допуснем ли да третираме политиците като престъпници просто така, само защото изпълняват публични функции, сложили сме край на правовата държава. Оперативното разработване на един политик означава не просто навлизане в неговата лична сфера – то е навли-

зане в политическите отношения, в които той участва. Това трябва да се извършва изключително внимателно, защото има само едно нещо, по-лошо от съвременната българска политика. Това е такава политика, която се направлява и контролира от специалните служби.

Освен това, струва ми се наивно да си представим, че подкупите в наши дни се дават в пликове с употребявани банкноти. Не че и това е изключено, но голямата корупция едва ли се извършва в брой. Става дума за сметки в чужди банки, за сделки с подставени лица, за прехвърляне на дялове и акции на дружества с неясен собственик. Реактивното разкриване на такъв вид корупционни престъпления е до голяма степен обречено. От години широк кръг лица от публичния сектор декларират ежегодно имуществото си. Не виждам никакъв смисъл в това, освен че осигурява забавление на журналистите да обсъждат кой колко е богат. Нямам спомен този регистър да е дал повод и за едно досъдебно производство. Не мога да си представя кой корумпиран държавник ще декларира имущество, което не може, поне формално, да обясни. Но да си представим нещо хипотетично – дори един политик или магистрат да декларира банков влог, несъразмерен на официалните му доходи, това автоматично не би могло да доведе до обвинение в подкуп. Да, няма да има съмнение в незаконния произход на парите, но обвинението в подкуп трябва да се основава на доказателства кой му е дал съответната сума и за кое конкретно действие по служба. Очевидно е, че със задна дата тези обстоятелства е практически невъзможно да се установят.

Изложих тези разсъждения, защото преработва някаква наивна представа за противодействие на корупцията, основана на анализа на имуществото. Това, че едно лице живее свръх законните си доходи или има имущество, което значително ги надхвърля, е индикатор за корупция, но не е доказателство. Съставът на подкупа по българското наказателно право изисква да бъдат доказани редица негови елементи – кой, кога и за какво е дал съответната облага. По редица дела биват задържани митнически служители с подкупи от по десетина евро. При претърсванията в техните имоти се установяват големи суми, за които не се дават никакви обяснения, но те не могат да бъдат обявени за предмет на подкуп. Всички може да са наясно, че произходът на средствата е точно такъв, но общественото мнение не е доказателство. Не може да има „лов на вещици“ в правовата държава.

Ако приемем, че подкупът е най-типичното корупционно престъпление, фокусът трябва да бъде поставен именно върху неговото разкриване. Само навременното разкриване на подкупа позволява той да бъде и успешно разследван.

Не може да се даде конкретна методика за разкриване на подкупи поради огромното многообразие на служебните задължения на длъжностните лица на всички нива. Но ако се фокусираме върху т. нар. „корупция по високите етажи на властта“, може да бъде даден един съвсем прост алгоритъм за илюстрация, и то без никакви претенции за изчерпателност.

В редица ведомства и държавни търговски дружества МВР и ДАНС поддържат служители на прикритие. Тяхната роля е да усещат първите наченки на корупционни практики, като събират информация от своите колеги или наблюдават процесите в съответната служба или дружество. Ако те установят подозрителни данни, въз основа на тях следва да бъде образувано оперативно дело, по което да бъдат използвани СРС.

Когато данните за предстоящ корупционен акт се потвърдят, те следва да бъдат докладвани на прокурора, който да образува досъдебно производство. В хода му трябва да бъдат експлоатирани други СРС, чрез които да се документира престъпната дейност. Ако се предават пари, те трябва да бъдат белязани. Ако само се приема предложение или обещание за подкуп, то трябва да бъде записано по несъмнен начин. При условие че това бъде изпълнено, няма съд, който да откаже да осъди корумпирания служител или политик.

Това може да се постигне само ако лицата, разкриващи корупционните престъпления, са политически независими от властта.

И обратното – ретроактивният подход – да се основаваме на стари факти, които будят подозрение, и да се очаква, че ще ги докажем със задна дата, води само до неубедителните резултати, които познаваме. Затова и не разчитам особено на многобройните регистри, в които задължените лица декларират своето имущество или интересите си.

Струва ми се, че в момента корупцията е едно от най-големите предизвикателства пред държавата. Нужен ни е някакъв пробив в досегашната работа по нейното противодействие с наказателноправни средства.

Този пробив виждам в няколко посоки.

Първата е в осъзнаването, че разкриването на корупционните престъпления поначало е дейност на полицейските и контролните органи.

Към тях следва да се адресират и обществените очаквания. С това не искам да предложа прокуратурата да бъде оставена без внимание – точно обратното. Но нейната отговорност е не толкова разкриването, а преди всичко разследването на корупционните престъпления. Със сигурност има какво да се направи за усъвършенстването и на нейната дейност. Фиксирането върху прокуратурата на практика позволява да бездействат основните институции, върху които тежи задължението да разкриват престъпления.

Втората посока е в активирането на контролната система. Мисля, че вече изложих достатъчно аргументи за това. Нейната активност ще позволи да бъдат разкрити корупционни престъпления като длъжностни присвоения, престъпления по служба или умишлена безстопанственост. Те успешно могат да се разкрият и „със задна дата“, защото оставят достатъчно документални следи.

Третата посока е в създаването на независима служба за борба с корупцията, свободна и от косвени политически влияния. Докато ръководителите в МВР и ДАНС²³ са зависими от политическото ръководство на страната, трудно може да се очаква от тях да разкриват корупционни актове на най-висшите представители на политическата власт. Не мисля, че можем да им се сърдим при сегашната политическа ситуация, в която постоянно се прави опит службите и прокуратурата да бъдат използвани за политически цели – и от властта, и от опозицията. Отсъствието на независима служба за борба с корупцията обрича на реактивност действията на МВР и ДАНС. На държавата обаче ѝ е нужен проактивен подход.

Четвъртата посока може да се търси в създаването на специализирана прокуратура и съд за корупционни престъпления. Това ще позволи професионализирането на магистратите и разследващите органи.

На пето място, има какво да се желае в материалното наказателно законодателство. Струва си да се помисли дали в чл. 306 НК да не отпадне думата „незабавно“. Специалната цел в състава на престъплението по служба по чл. 282 НК прави най-често това престъпление недоказуемо въпреки очевидния му корупционен потенциал. Макар да звучи крайно, може да се пре-

поръча и създаването на лични изключващи наказуемостта обстоятелства, които да позволят на лица, заемащи второстепенно място в корупционните схеми, да свалят от себе си наказателната отговорност, ако дадат показания против основните лица в тях.

Накрая, имам и едно предложение, което може да се стори еретично, но което също е свързано с разкриването на корупционни прояви, макар и извън сферата на наказателното право.

В българския НК е забранена провокацията към подкуп (чл. 307 НК). Основният укор е в това че държавните органи не бива да пораздават престъпност, а трябва да я пресичат. Освен това, тя поражда възможност за злоупотреба от страна на службите.

От друга страна, правната възможност за провокация ще има огромен превантивен ефект. Това налага да се направи опит да се използва тази проактивна техника, като се минимизират възможностите за злоупотреба с човешки права. Това минимизиране минава през няколко изисквания.

Първото от тях е съдебен контрол за използване на агент-провокация. Този съдебен контрол трябва да гарантира, че провокацията ще се допусне единствено по отношение на лица, за които има достатъчно оперативна информация, че са корумпирани, макар да липсват конкретни доказателства. Ако съдът реши, че има основание, той позволява провокацията. Решава съдът, а не полицията. Най-близката аналогия тук е СРС чрез използването на служител под прикритие. Разбира се, аналогията не е идентичност – двете неща са различни, защото моето предложение стои извън наказателния процес. Съдебният контрол дава гаранции, че службите няма да могат мащабно да злоупотребяват.

Второто е, че съдебният контрол продължава и след приключване на операцията. Съдът одобрява резултатите, след като се увери, че тя е протекла законосъобразно. Ако агентът някъде е сбъркал, резултатите не се утвърждават и все едно операцията не се е провеждала – тя не води до последствия за лицето.

Ако всичко е било наред, съдът утвърждава резултатите и прекратява мандата, трудовото или служебно правоотношение на изобличеното лице. (Това не важи само за лицата, чийто мандат е конституционно установен – депутати, президент,

²³ Наистина, председателят на агенцията се назначава от президента по предложение на Министерския съвет, по в чл. 2 от Закона за ДАНС тя е определена като орган към правителството, и така е оперативно подчинена на премиера.

конституционни съдии, висши магистрати, омбудсман).

По такъв начин провокацията не води до наказателна отговорност, което намалява напрежението с практиката на ЕСПЧ, а само до освобождаване от длъжност. Като сме осигурили съдебния контрол и „на входа“, и на „изхода“ на операцията, и като сме гарантирали, че успешното ѝ провеждане няма да води до наказателна отговорност (за да не бъде упрекувана държавата, че поражда престъпност), провокацията може да се окаже добър инструмент.

Когато корумпираните знаят, че зад всяка оферта за подкуп може да се крие провокатор, ще бъдат по-предпазливи и корупцията по необходимост ще намалее. Отделно от това успешните операции ще отстраняват корумпираните от властта, което ще я прочиства. Разбира се, за целта ще е необходим отделен закон за провокацията.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Груев, Л., Велчев, Б. Наказателноправни аспекти на корупцията, С. 2000 // **Gruev, L., Velchev, B.** *Na-kazatelnopravni aspekti na koruptionsiyata*, S. 2000