



ГОДИШНИК НА СТУДЕНТИТЕ ПО СОЦИОЛОГИЯ
АСОЦИАЦИЯ НА СТУДЕНТИТЕ ПО СОЦИОЛОГИЯ В СУ
КАТЕДРА СОЦИОЛОГИЯ, ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ
СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
Том 3, 2006-2007

ОЦЕНКА НА ПРОЕКТ
“ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ В ПОЛИЦИЯТА”

КИРИЛ МИЛЕНОВ, ИВА ПЕЙЧЕВА

Курсова работа по дисциплината "Социология на неправителствените
организации"

Ръководител: доц. д-р Петя Кабакчиева

Част 1

Описание на проект "Гражданско наблюдение в полицията"

През 2007 година Институт "Отворено общество" – София осъществява проект "Гражданско наблюдение в полицията" за трети път. Първите два пъти, през 2004 и 2005-2006 година, проектът е бил локализиран в един град – съответно Плевен и София, а от тази година той ще бъде разширен и освен в тези два града ще се проведе и в Пловдив, Варна и Бургас. Както подсказва и самото наименование, в основата на този проект стои "гражданското наблюдение" – възможността граждани да посещават без предварително предупреждение сградите на Районните полицейски управления (РПУ) и да наблюдават условията за полицейско задържане.

Тази практика е пренесена в България от Англия, но тя се използва и в други европейски страни. Предимството ѝ е, че се реализира сравнително лесно и като ресурси, и като организация, защото разчита изцяло на доброволна инициатива. Що се отнася до полицейските служители: наблюдателите работят главно с дежурните оперативни, които са постоянно в РПУ, отговарят за задържаните и документацията, а в почивни дни изпълняват функциите и на началник РПУ. Самите посещения се ограничават до две, три на месец във всяко РПУ по предварително одобрен график между самите наблюдатели, но за който полицейските служители не са уведомени. Това условие дава определени гаранции за постоянното спазване на нормативната база и правата на задържаните.

Не всеки гражданин може да бъде граждански наблюдател. Този статут се придобива след селекция на неправителствена организация, каквато е "Отворено общество", и преминаване през специализирано едnodневно обучение. В критериите за участие като доброволец е заложена висока и аргументирана мотивация, способност да се удържа една относително безпристрастна преценка и, разбира се, лицето не трябва да е

подсъдимото или осъждано. Преди да започнат самите посещения до РПУ се изпраща списък на наблюдателите, както и техните лични данни, а самите наблюдатели получават специални карти, с които да се легитимират.

Освен това правомощията на наблюдателя също са ограничени – той следи самите места за задържане и спазването на нормативната база, уреждаща 24 часовото задържане. Въз основа на осъществените наблюдения, доброволците попълват стандартни екипни доклади, които съдържат ключовите елементи, необходими за един пълноценен анализ на ситуацията: изрядност на документацията в РПУ, интервюта със задържани и служители в съответното РПУ, състояние на материалната база, отношение на полицейските служители към гражданските наблюдатели. От събраната информация се изготвят ежемесечни доклади, които се предават на директора на съответната областна дирекция “Полиция” и гражданските наблюдатели, а на всеки три или шест месеца се изготвя аналитичен доклад, който се популяризира чрез средствата за масова информация.

Основната цел на проекта “Гражданско наблюдение в полицията” е да изгради доверие между полицията и местната общност и освен това да осигури прозрачност на полицейската институция. Като резултат от дейностите по проекта и главно от провеждането му в София през 2005-2006 година, започва да се дава храна и вода на задържаните, да се водят по-стриктно документите в РПУ и се правят препоръки за дооформяне в подготвяната по това време Инструкцията за реда за действие на полицейските органи при задържане на лица в структурните звена на МВР, за оборудването на местата за настаняване на задържани лица и реда в тях. Една от съществените разлики на тази Инструкция спрямо предходната такава е изричното регламентиране на гражданските наблюдатели като действащи лица на територията на РПУ. Преди тази промяна право да извършват проверки са имали само неправителствени организации и международни организации, затова и първоначално наблюдателите са имали достъп като представители на Институт “Отворено Общество”.

Множество други констатации за неудовлетворителната материална база на РПУ и нарушения в различна степен на нормативните актове от страна на полицейските служители са направени от наблюдателите, но за промени в тези области се предполага още работа.

Част 2

Нормативна уредба

Основните закони, на които проектът "ГНП" стъпва, са Конституция на Република България, Закон за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР), както и Правилник за прилагане на този закон и Инструкция № Из-2451/29.12.2006г. за реда за действие на полицейските органи при задържане на лица в структурните звена на МВР, за оборудването на местата за настаняване на задържани лица и реда в тях.

В изложението по-горе стана ясно, че гражданските наблюдатели преминават през обучение. На него се разясняват частите от четирите нормативни акта, които регламентират правата на задържаните, за които наблюдателите трябва да следят при своите посещения. Като цяло става въпрос за няколко основни члена от Конституцията, които са детайлизирани в ЗМВР, Правилника и Инструкцията, а именно:

Чл. 28. Всеки има право на живот. Посегателството върху човешкия живот се наказва като най-тежко престъпление.

Чл. 29. (1) Никой не може да бъде подлаган на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, както и на насилствена асимилация.

Чл. 30. (1) Всеки има право на лична свобода и неприкосновеност.

(2) Никой не може да бъде задържан, подлаган на оглед, обиск или на друго посегателство върху личната му неприкосновеност освен при условията и по реда, определени със закон.

(3) В изрично посочените от закона неотложни случаи компетентните държавни органи могат да задържат гражданин, за което незабавно уведомяват органите на съдебната власт. В срок от 24 часа от задържането органът на съдебната власт се произнася по неговата законосъобразност.

(4) Всеки има право на адвокатска защита от момента на задържането му или на привличането му като обвиняем.

(5) Всеки има право да се среща насаме с лицето, което го защитава. Тайната на техните съобщения е неприкосновена.

Правата на задържаните са подробно описани в останалите три нормативни акта като там се посочва, че освен адвокат задържаният може да бъде прегледан от медицинско

лице, помещенията за задържане трябва да отговарят на определени условия за температурата и достъп на слънчева светлина и т.н. Освен това там е регламентиран гражданският контрол над полицията, а вследствие на втория проект от 2005-2006 и самата практика на гражданско наблюдение изрично е добавено в Инструкцията.

По същество гражданското наблюдение не изглежда изненадващо от гледна точка на законовата уредба, съществуваща в Република България днес. Още в началото на ЗМВР е посочено, че:

Чл. 2. (2) Върху дейността на МВР се упражнява граждански контрол от предвидените в Конституцията и в този закон органи.

(3) Гражданският контрол гарантира върховенството на гражданското общество над органите на МВР с цел поддържане на конституционния ред в страната.

От тук изглежда, че това е практика, която е абсолютно логична, съществуваща единствено като разновидност на “гражданския контрол”, упражняван и от други органи и при протичането ѝ не би трябвало да има напрежения между наблюдатели и полицейски служители. Тук естествено възникват няколко въпроса:

1. След като звучи толкова логично защо тази практика е привнесена у нас, а не е възникнала в отговор на определена социална ситуация?
2. Защо мащабът на този проект е ограничен както като време и място на провеждането, така и като провеждаща го организация?
3. Каква е причината дори до момента гражданските наблюдатели да се мислят от някои от полицейските служители като противостоящи им, като проверяващи, които не са в състояние да помогнат в работата им, когато това е дейност, която “гарантира върховенството на гражданското общество над органите на МВР с цел поддържане на конституционния ред в страната”¹? (вж. по-долу в анализа)

Ясно е, че тук няма да се занимаваме с “бързите” отговори тези въпроси, които могат да бъдат дадени на всекидневно ниво. Всъщност изчерпателните и добре аргументирани отговори изискват задълбочена работа между юристи и социолози, каквато

¹ **ЗАКОН ЗА МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ**

В сила от 01.05.2006 г.

Обн. ДВ. бр.17 от 24 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.102 от 19 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2007г.

за този анализ не е осъществена, защото това не са били въпроси, зададени като цели на нашето изследване. На едно такова интуитивно ниво, каквото е настоящето, изглежда, че отговорът и на трите въпроса е един: в нормативната уредба са регламентирани основни правомощия на гражданите като такива, но "гражданите" в България, в този момент не се ползват пълноценно от тях. В този смисъл проектът "ГНП" не само "следи" за спазването на човешките права на задържаните, той служи за полагането на гореспоменатото върховенство на гражданското общество като принцип за работа на една от ключовите институции в държавата – Национална Служба "Полиция". Това става посредством самото обучение и цялостната практика по проекта, които формират гражданска позиция у доброволците-наблюдатели, показвайки им на практика, че законът е за тях и те имат не само възможност, но и пряка отговорност да следят неговото спазване, доколкото самите те са един от малкото инструменти за осъществяване на ефективен контрол върху институциите. Вероятно когато този принцип на граждански контрол бъде стабилизирани, ситуации като тази, в която полицейски служител се закле в децата си, че той и всичките му колеги работят за нас (гражданите), няма да съществуват, защото работата на полицията за гражданите ще бъде очевидност. Тогава този проект вече ще служи за "гарантиране на върховенството на гражданското общество" и вероятно полицията ще се ползва с по-високо доверие, каквото е желанието на някои от интервюираните от нас полицейски служители.

Проектът "ГНП" също така е част от Стратегия за работа в близост до обществото, утвърдена от министъра на вътрешните работи като основните ѝ стратегически цели са: *"нарастване на обществената удовлетвореност от дейността на полицията"* и *"преодоляване на отчуждението и установяване на отношения на партньорство и сътрудничество между полицията и гражданите"*. Отново без претенция за абсолютна истинност, поради липса на достатъчно емпирични данни, допускаме, че това отчуждение вероятно е следствие на откъсването на полицията като самостоятелна институция със собствена йерархия от подчинеността ѝ на "гражданското общество". В същия ЗМВР чл. 2 (1) задава тази йерархична структура, която е добре известна на интервюираните от нас полицейски служители и която осезаемо присъства в самите РПУ. От направените интервюта обаче става ясно, че за респондентите (а най-вероятно и много други техни колеги) върховенството на гражданското общество все още не е вписано по същия «ясен»

начин в тази йерархия, което е обусловено от цялостната исторически формирана ситуация на институционално ниво.

Част 3

Оценка на проект “Гражданско наблюдение в полицията”

Цели на изследването

Оценяване устойчивостта и влиянието на проекта “Гражданско наблюдение в полицията” върху избраните районни полицейски управления (РПУ), чрез анализ на резултатите от проекта, отчитащ изменения по следните показатели:

1. Институционални практики:
 - Поддържане на документи и регистри (спазване на процесуалните изисквания по задържане)
 - предоставяне на храна и вода на задържаните
 - информиране на правото за ползване на адвокат и реализирането на това право
 - ползване на медицински услуги от задържаните
2. Материално-техническа база на РПУ:
 - ремонти на наличните помещения
 - изграждане на необходими помещения
 - нивото на хигиена
 - кабинети на оперативни работници в 2 аспекта:
 - i. като служещи за стаи за разпит
 - ii. като работна среда за оперативните работници
3. Отношение на служителите към гражданското наблюдение в полицията и към различни прояви на гражданска активност, засягащи полицейската работа
4. Отношение на полицейските кадри към задържаните

Основната цел на анализа е отчитане влиянието на проекта в дългосрочен период, за целта ще се отчете настоящата ситуация в избраните РПУ, ще се съберат данни за ситуацията по време съответно на стартиране и периода на изпълнение на проекта, след което "ситуациите" ще се сравнят.

Методи на изследване

Поради специфичните цели на проучването и характеристиките на терена бяха използвани качествени методи на изследване и по-специално дълбочинни интервюта и включени наблюдения в РПУ (последните индикират отношенията в управлението, както и материално-техническата база).

Лицата, които бяха интервюирани, заемат постове оперативен дежурен, дежурен оперативен работник, дознател и заместник-началник на управлението. Първоначално беше заложено във всяко РПУ да бъдат интервюирани по двама представители на изброените длъжности (с изключение на последната), работещи в различни смени, но в хода на работата установихме, че гражданските наблюдатели работят единствено с оперативните дежурни, затова от другите длъжности разговаряхме само с по един представител от РПУ.

Взети интервюта:

- Оперативен дежурен – 4;
- Оперативен работник – 2;
- Дознател – 2;
- Заместник-началник РПУ – 1.

Общо – 9 интервюта.

Първоначално допускане беше, че полицейските служители няма да се чувсват комфортно в ситуация на изследвани лица още повече, че самите интервюта са проведени на работното им място, на което те са свикнали да спазват конфиденциалност. Това допускане беше причината да не правим аудиозапис на срещите ни с полицейските служители, които допълнително да ги смущават. В последствие установихме, че у респондентите има известно притеснение дори, когато водим записки на разговора, затова

и от тях се отказахме. Разполагаме единствено с доклади, написани след срещите ни със служителите от двете РПУ.

По преценка на Институт “Отворено общество”, които са възложители на изследването, избраните РПУ са Второ и Шесто.

Част 4

Анализ на резултатите

Отношения между актьорите

Една от основните цели на нашата оценка е проследяване на отношенията между служителите в РПУ и гражданските наблюдатели и евентуалното влияние, което проектът „Гражданско наблюдение в полицията” е оказал върху тези отношения. По този въпрос най-често споделяната позиция от респондентите беше, че полицаите си имат своите работа и задължения, гражданските наблюдатели си имат техните и всеки си изпълнява собствените задачи. Според тази гледна точка работата на полицейски служители и граждански наблюдатели не е толкова обща работа, колкото гражданските наблюдатели са „инспектори”. Те са в РПУ, за да следят за спазването на правата на задържаните и да оценяват работата на полицаите и в този смисъл полицаите са зависими от техните оценки. Тези оценки почти винаги се определяха от страна на респондентите като полезни и необходими, защото помагат за прецизното изпълнение на задълженията на служителите. Някои от респондентите заявяваха, че искат такива проверки и то постоянно, защото това помага за стриктното спазване на процедурите в РПУ.

Интересно е, че когато процедурите по задържане не бъдат стриктно изпълнявани това може да бъде в ущърб не само на задържаните, но и на полицейските служители. Ясно е, че когато има директно неспазване на правата на задържаните, те са основните потърпевши, но беше заявено като факт също, че полицаите могат да допуснат и случайни грешки, които не са породени от злонамереност към задържаните. Тези грешки, независимо дали са умишлени или не, могат да навредят сериозно на кариерата на служителите. В този смисъл полицаите имат непосредствен интерес от спазване на

процедурите по задържане, доколкото задържаните могат да подават жалби за неспазване на правата им и именно документацията в РПУ е тази, която дава доказателствен материал, свързан с обжалваните проблеми. Ето защо на база на проведените интервюта може да се твърди, че освен схващането на посещенията на гражданските наблюдатели, като целящи да обвинят полицаите в нещо, сред служителите е легитимно и схващането за проверките като помощ за стриктно спазване на техните задължения; проверки, помагачи за концентрацията на полицаия и прецизирането на неговата работа. Това виждане за гражданските наблюдатели от страна на полицейските служители е следствие на работата и партньорството между двете страни. От неформални разговори с организаторите на проекта от 2005-2006 стана ясно, че първоначално към гражданските наблюдатели е имали едно подозрително, понякога дори негативно отношение в някои РПУ. Интересно е да се отбележи, че при нашите разговори с някои от полицейските служители, първоначално се заявяваше, че двете страни работят автономно и в един по-следващ момент от разговора, когато обсъждахме промените, настъпили в следствие на проекта, гражданските наблюдатели бяха представяни като партньори. В други разговори такъв преход нямаше и гражданските наблюдатели оставаха «проверяващи».

Схващането за гражданските наблюдатели единствено като инспектори обаче влиза в известно противоречие с основна цел на проекта „Гражданско наблюдение в полицията“, която е „изграждане на доверие между полицията и местната общност“. Ясно е, че посредством „инспекциите“ на гражданските наблюдатели може да се подобри отношението на местната общност или като цяло на цивилните към полицията, най-вече на база познаване от страна на цивилните на резултатите от самите проверки и промените, до които те са довели. Отношението на цивилните ще бъде дотолкова по-добро, доколкото те знаят, че се осъществява някакъв ефективен контрол. Ако говорим за взаимно доверие обаче, то може би изходната точка за това е взаимно доверие между гражданските наблюдатели и „инспектираните“ от тях полицаи. Може би първата крачка към изграждането на това доверие би било утвърждаване на схващането, че работата на гражданските наблюдатели и служителите в РПУ не е толкова автономна и различна, а е и в някакъв смисъл обща. От параграфите по-горе става ясно, че за самите полицаи това все още е проблем, въпреки че практиките по проекта като съвместни обучения и срещи при изнасяна на ежемесечните доклади целят именно това. Важно е при осъществяване на

следващия такъв проект гражданските наблюдатели да не се дистанцират от полицаите (чрез различни разкази за лошо отношение на полицаи към наблюдатели например), а напротив – когато организаторите работят с наблюдателите, да се стремят да запазят в тях разбирането, че с работата им нещата се променят и усилията, които полагат, дори когато срещат трудности при работата си, от голяма важност е наблюдателите да не престават да я вършат. Тук наблягаме на този момент, защото реално проектът няма инструментите пряко да влияе на полицаите и да променят нагласите им към проекта и цивилните като цяло, а такава промяна може да бъде постигната косвено чрез осезаеми резултати от проекта за самите полицаи от една страна и от друга – чрез едно постоянно усилие от страна на наблюдателите да запазят желанието да работят. Със сигурност промяна в отношенията между служители на МВР и граждани не е осезаема от веднъж, а ще е следствие на дълготраещ процес, които изисква постоянство от страна на тези, които са го подбудили и които продължават да работят за него, защото

Отношението между гражданските наблюдатели и задържаните е друг важен пункт, от който се интересува настоящият анализ. Основна характеристика на това отношение, което беше споменато от един от респондентите, е, че задържаните виждат в лицето на гражданските наблюдатели защитник на техните права. Същият респондент сподели, че от началото на проекта задържаните са разпознали „защитните функции“ на наблюдателите и са „разбрали, че и те имат права“. Може да се каже, че проектът „Гражданско наблюдение в полицията“ има заслуга за това. Известно е, че задържаните по закон трябва от момента на задържане да бъдат информирани за правата си и в повечето случаи това се случва под една или друга форма. Може да се предполага обаче, че самото наличие на виждания като „пряк защитник“ гражданския наблюдател, който безвъзмездно и регулярно (минимум два-три пъти месечно) да следи за спазването на тези права, в някаква степен показва, че те не са формалност, която може да бъде лесно пренебрегвана. Вярно е, че подобни функции имат и адвокатите, но като че ли ползването на техните услуги все още често се възприема като лукс, въпреки че по закон задържаните имат право на безплатни адвокатски услуги, стига да пожелаят това. Притеснение на някои респонденти беше, че задържани биха могли да злоупотребят и да подадат невярна информация на наблюдателите и съответно ако съответния полицаи има пропуски в работата си, невярната информация става видима в публичното пространство чрез “ГНП”. Проблем за респонденти беше, че никъде не се

изнася информация за това колко несъстоятелни обвинения към полицейски служители са направени, което според тях би подобрило имиджа на полицаи в публичното пространство. Самият проект "ГНП" дава възможност да бъде проследена адекватността на оплаквания на задържани, направени пред граждански наблюдатели, с което по една или друга причина част от респондентите ни не бяха наясно. Основен проблем, който става видим тук е, че «ГНП» се възприема едва ли не като необходима практика, която автоматично ще подобри начинът, по който се мислят полицаите от цивилните. Това естествено не е така и не може да бъде така, защото както казахме по-горе за настъпването на желаните промени е необходимо време и работа и от гражданския сектор, и от самото МВР. Това, което би могло да се направи от страна на проекта е изрично и постоянно да се разяснява на служители от МВР, че за самия проект е неизгодно да опубличностява несъстоятелни обвинения към полицаи и в този смисъл проектът защитава интересите и на самите полицаи.

Отношението полицаи-задържани е основна точка, към която е насочено въздействието на проекта „Гражданско наблюдение в полицията“, а също и настоящият анализ. Резултатите от проекта позават, че случаите на агресивно отношение към задържаните от страна на полицаи са наистина рядкост, а голяма част от проблемите с неспазване на техните права идват като пряк или косвен резултат от действия на полицаите, понякога в комбинация с обективните условия в съответното РПУ например. Такива резултати са например неточното записване на часа на задържане в листа за задържане, нередовното предоставяне на храна на задържаните или недостатъчно разясняване на правата им. Подобрения в тази област обаче са настъпили и то до голяма степен, по думите на респондентите ни, в резултат на проекта, като правата на задържаните се спазват с по-голяма прецизност. На база на проведените интервюта може да се допусне, че промените са по-значителни в онези РПУ, които преди началото на проекта са били по-непрецизни в работата със задържаните.

Материално-техническа база

Още в текущите доклади на гражданските наблюдатели, съставяни по време на изпълнение на проекта „Гражданско наблюдение в полицията“, често се отбелязват проблеми, свързани с недобрата материално-техническа база на РПУ. Те варират от

сравнително лесно поправими несъответствия със закона (например наличието на незакрепени за пода мебели в специалната стая за разпити) до сериозни проблеми, като недостиг на помещения. Фрапиращ е случаят във Второ РПУ, което е едно от обхванатите и от нашата работа. Там са налични две клетки за задържани (на нас ни бе показана само една и при двете ни посещения), а по закон малолетни, непълнолетни и пълнолетни и съответно мъже и жени трябва да бъдат в отделни клетки.

Сериозни промени в областта на материално-техническата база не са се случили нито по време, нито след края на проекта. Причините за това са явни – за мащабни промени в тази област са необходими много средства, които трябва да се отпуснат от държавния бюджет, а в някои случаи самото изграждане на нови помещения е затруднено от характеристиките на самата сграда. Основен проблем тук се явява във Второ РПУ, за което се споделят мнения, че трябва то да се премести в изцяло нова сграда, тъй като настоящата няма необходимите изисквания за подобно централно РПУ.

Институционални практики

Относно практиката на полицаите при задържане на лица, има промени, които са настъпили в резултат на проекта „ГНП”. Най-съществените присъстват в последната Инструкция за реда за действие на полицейските органи при задържане на лица в структурните звена на МВР, за оборудването на местата за настаняване на задържани лица и реда в тях, като във формулирането на промените пряко участие са взели гражданските наблюдатели. Относно ефективността на новата Инструкция сме съгласни с мнението на един от респондентите ни, който каза, че е твърде рано да се правят заключения за ефективността ѝ, тъй като е влязла в сила само от три месеца.

Едни от най-често споменаваните промени в резултат на проекта са тези, които са свързани с документацията. Във Второ РПУ например ни беше споменато, че са настъпили сериозни „усложнения” при воденето на документацията още с началото на проекта. Преди не е имало всички необходими книги, в които се записват различни данни, засягащи задържаните, и които се изискват по закон – имало е купчина хвърчащи листа, които „не са били от съществено значение” и вписванията не са се водели стриктно. В Шесто РПУ също споменаха за известно усложняване, като при тях обаче това се дължало на промени в закони, които засягат тяхната работа. Навсякъде обаче беше споделяно мнението, че

проектът помага за прецизното водене на документацията, посредством прегледите, които гражданските наблюдатели правят на книгите. Като ефект от това бяха посочени от няколко респондента в Шесто РПУ, че значителна част от обвинения към тях бързо отпадат, защото документите са доказателства, които ги оневиняват. Въпреки това трима от четиримата интервюирани оперативни дежурни заявиха желанието си за “намаляване на бумашината”, защото това бави работата им. Дали е възможно това тук не разполагаме с необходимата информация, за да преценим. Може би има възможност документацията да бъде направена по-ефективна за сметка на количеството ѝ, но за такава преценка е необходимо да се проследят съвсем други показатели и би трябвало да е инициатива на МВР. В случая не би могло дори да влезе като препоръка в докладите на Институт ОО за “ГНП”, защото този проект не е фокусиран върху ефективността на МВР като цяло и на Национална Служба Полиция в частност.

Трудно може да се прецени обаче дълготрайният ефект на тези промени. Факт е, че във Второ РПУ книгите и в момента са налице, но факт е също, че при първото наше посещение ние бяхме тези, които предложиха да впишем имената си в книгата за инспекции, а при второто такова, вписване въобще не се случи, както и не се отбеляза часа на нашето напускане на сградата на РПУ. Като цяло можем да кажем, че ефект има и в двете РПУ, които посетихме, и при следващо осъществяване на този проект е много вероятно ефектът да се засилва, но за момента обективно не може да се “измери” степен на ефекта, защото не сме следили количествени показатели и защото както проект ГНП, така и настоящото изследване са първи по рода си за град София и не могат да бъдат направени съпоставки с други данни.

Част 5

Основни източници на проблеми в РПУ

При провеждането на интервютата в РПУ се откриха някои проблемни сфери, които бяха пряко, косвено или въобще незасегнати от целите и задачите на нашия учебен проект. На първо място изникнаха сериозни проблеми с материалната база на едно от изследваните РПУ (Второ). От наблюденията ни и от разказите на респонденти се оказа, че въпросното управление по множество показатели не отговаря на нормативните стандарти.

На първо място са налични две клетки за задържани (принципно една клетка е предназначена за един задържан), като една от тях така и не ни беше показана. Беше ни разказано, че останалите задържани във въпросното РПУ прекарват нощите на пейката, служеща за временен престой на задържани. Няма условия за отделянето на мъже от жени, малолетни, непълнолетни и пълнолетни, заразно болни и хора със специални нужди. Санитарният възел, който задържаните могат да ползват, е един – нещо, което също противоречи на разпоредбите.

Доста притеснителни се оказаха и институционалните практики, за които ни беше споменавано или намеквано при разговорите във въпросното управление. Може да се направи извод, че при отсъствие на необходимите условия за реализирането на нормални процедури по задържане, служителите в РПУ разчитат единствено на собствената си креативност, за да се справят с текущите проблеми по настъпяване и работа със задържаните. В това число ни бяха споменати случаи за избягали задържани, екстремни случаи на работа с лица в неадекватно състояние и дори незаконното пускане на задържани от управлението. Разказваше ни се за случаи с появата на бълхи и други паразити, разпространението на заразни болести и т.н. Всички тези инциденти са свързани с материално-техническата база на Второ РПУ, която се явява сериозен проблем, възпрепятстващ изпълнението на нормална процедура по задържане, както и ефективното функциониране на институцията. Основният извод, който беше изказан и при интервюта е, че Второ РПУ трябва да бъде разположено в нова сграда – нещо, което самите респонденти не вярваха, че е възможно да се случи.

Друг проблем, свързан с РПУ, който се откри при провеждането на интервюта, се отнася до статута на Районното полицейско управление и законите, регламентиращи неговото функциониране. Става дума за това, че вследствие на казаното при разговорите с полицейски служители останахме с впечатлението, че всяко столично РПУ в известна степен функционира като автономно звено за работа с криминално проявени, доколкото то притежава собствена територия и архив с издирвани лица. Този извод може да се направи от това, че по закон задържаното лице трябва да бъде пуснато в срок от 24 часа след времето на неговото задържане, или в срок от 72 часа, при положение че прокурор реши да наложи тази законова мярка. За да имат възможност и време всички РПУ да работят с един издирван и стане ясно, че срокът от 24 или съответно 72 часа не е достатъчен, то

традиционна практика, за която няколко пъти ни разказваха, е след изтичането на този срок задържаният да бъде пускан пред входа на съответното РПУ и на няколко метра от самия вход да бъде задържан от службите на друго РПУ, които по предварителна уговорка го причакват там. Те го задържат наново и му налагат нова мярка за задържане, най-често в период на нови 24 часа. Това е пример за институционална практика, при която законът се пригажда към работата по специфични случаи със задържани, която позволява да се мисли възможността за наличие и на други подобни практики, които се разминават с духа на закона.

Друг проблем, който беше споменаван отново във Второ РПУ е свързан с разпределението на работата в едно РПУ между различните постове от неговата йерархия. Беше ни обяснено, че като резултат от проекта работата на оперативните дежурни сериозно се е увеличила. Уточни се, че в техните задължения се включват работата със задържаните, свързана с настаняването им, предоставянето на храна и цялостно следене за спазване на правата им; координацията на полицейските екипи, извършващи огледи; координацията на патрулните коли в района на съответното РПУ; и не на последно място – приемане на сигналите от цивилни за криминални прояви. Това са по-скоро промени, настъпили като резултат от Инструкцията, спомената по-горе, и са най-вече в даването на суха храна, а не толкова следствие от "ГНП". Самото разпределение на работата не е наскоро настъпила промяна. По-стриктното спазване на правилата по задържане (документация, предоставяне на суха храна и т.н.) явно е за това РПУ. При едно от интервютата оперативен дежурен каза, че „то не е въпрос на молба“, а някой просто трябва да осъзнае, че е необходимост да се направят промени в разпределението на задълженията. В Шесто РПУ не ни беше споменато за подобен структурен проблем и може да се предполага, че той е характерен единствено за Второ РПУ, но неговата наличност така или иначе дава повод за проучване на това доколко разпределението на задълженията между отделните постове в йерархията е адекватно на целите и задачите на управлението. Отново такава проучване не е фокус на проект "ГНП" и отново тук става въпрос за подобряване ефективността на работата на Службата, но това не е без значение за проекта и е от голяма важност да не бъде игнорирано като фоново знание и възможно обяснение за различни проблеми, на които се натъкват гражданските наблюдатели в работата си.

Може би най-често засяганата тема, свързана със задачите на проекта, която беше спомената и по време на обучението за граждански наблюдатели повдигната от представител на МВР – правата на полцейските служители. По време на учебното изследване стана ясно, че това е актуална тема сред служителите на РПУ и явно като цяло в структурите на МВР, но единствената причина, по която се споменава тук, е тази, че има отношение към проекта „ГНП”. Първият проблем в областта е в отношението между задържаните и полицаите.

В някои от интервютата ни беше споменато, че като пряк резултат от проекта „ГНП” задържаните са „разбрали, че и те имат права”. Въз основа на интервютата обаче, имаме основание да смятаме, че са налични обективни условия за злоупотребата с тези права (например липса на видеокамери в клетките). Това се случва, както ни беше разказано, при случаите с по-злонамерени лица със сериозно криминално минало, които са чести посетители на РПУ. Осведомили се по един или друг начин за функцията на новите си защитници, които те виждат в лицето на гражданските наблюдатели, някои от задържаните съзират в тяхно лице средство за добиване на известна популярност и евентуално публично онеправдаване. Това се отнася до случаите, в които задържаните се оплакват на гражданските наблюдатели за това, че правата им са сериозно нарушени, те са малтретирани или заплашвани и т.н., а полицаите твърдят, че това въобще не е вярно.

Според респондентите проблемът е там, че при твърдене от страна на задържан, че той е бит например, гражданският наблюдател е длъжен да отбележи това твърдение в своя доклад. Той вписва това или други твърдения за неспазване правата на задържаните в специалната книга за инспекции, която книга изглежда периодично се преглежда от повисшестоящите постове в РПУ. Получават се ситуации, в които „шефовете” държат сметка на полицаите защо са малтретирали задържания, полицаите твърдо настояват, че не са; информацията от книгата за инспекции по някакъв начин стига до медиите, които я разгласяват и това нарушава реномето на полицията. Тази ситуация ни беше описана при едно от интервютата и от самия разказ не става ясно дали е реална. При допълнителни разговори с организаторите на проекта стана ясно, че е невъзможно подобно обвинение да попадне в Книгата за инспекции. При подаден сигнал за малтретиране преди всичко се уведомява съответната ОДП, която разследва основателността на сигнала и връща информация обратно към Институт ОО и тогава може да бъде изнесена в медиите.

Големият проблем тук, поради който си заслужава да обърнем внимание на този разказ, е липсата на условия, които да позволяват събирането на доказателствен материал за работата със задържаните (например наличието на видеокамери в помещението с пейката за задържани или в клетките); тази липса при определени обстоятелства може да се превърне в огромен проблем и да доведе до несправедливото обвиняване на полицаи, уволнения и прекратяването на кариери; както и до несправедливото оневиняване на полицаи, които сериозно са потъпкали правата на задържани. Все пак голяма част от полицейските служители твърдят, че в следствие на проекта „ГНП” и изрядното водене на документация се е стигнало до по-бързо отпадане на несъстоятелни обвинения към тях.

Съществуват исторически предпоставки полицейските служители да бъдат мислени като нямащи интерес да спазват правата на задържаните. Такива предпоставки са обвързаността на МВР по-скоро с политическата власт отколкото с гражданското общество. Проектът „ГНП” като вписан в тази заварена реалност и най-вече участниците в него не е са “имунизирани” от това да заемат изначална позиция, че за проблеми с неспазените права на задържаните винаги са виновни полицаите. Важно е да стане ясно, че в настоящата ситуация търсенето на персонална отговорност от един или друг служител на НСП, независимо от поста, който заема, няма да доведе до заложените в проекта промени.

Налице са множество проблеми външни за проекта и едновременно с това пряко влияещи върху работата на полицейските служители и съответно на гражданските наблюдатели. На първо място, както вече споменахме проблем е историческата несвързаност на МВР с “гражданското общество”, което води до предразсъдъци и от двете страни. В този смисъл проект “ГНП” и заложените в него цели остават неразбрани от полицаите, с които говорихме, както стана ясно и по-горе. Като цяло има свръхочаквания към наблюдателите независимо като тук става въпрос за властта, с която те разполагат: от една страна сякаш могат да провалят кариери, а от друга – могат да направят промени в самото МВР. Друг момент тук е това, че тези промени сякаш ще станат автоматично, със самото наличие на такъв проект и без участието на полицаите. Те се явяват просто изпълнители на това, което “отвореното общество” казва, че трябва да се направи и това става ясно, когато полицаите продължават да говорят за себе си и гражданските наблюдатели като автономно работещи.

Проблем освен отношенията между граждански структури и МВР явно е и вътрешен за министерството. Става ясно, че има силна йерархична зависимост, която блокира инициативността на служителите на МВР, освен това системата не може да бъде ефективна поради разпределение на работата и самата материална база на РПУ. Важно е да се отбележи например, че не може да бъде намерен документ, който да регламентира и гарантира спазването на човешките права на полицаия на работното му място, а едновременно с това “ГНП” се занимава с човешките права на задържаните. Тази асиметрия според нашите респонденти се дължи на самия проект (в предходното изречение обяснихме, че това не е така) и говорят за себе си като онеправдани и дори изключени от самия проект. Невъзможността полицаите да бъдат третираны като субекти с човешки права от страна на проекта „ГНП” от наша гледна точка възпрепятства изграждането на доверие между граждански наблюдатели и цивилни като цяло от една страна, и служителите на НСП от друга, доколкото това доверие и позитивна нагласа са взаимни, а не еднопосочни. Въпреки немалкото положителни ефекти на проекта, една от макроцелите му, която е изграждане на трайно доверие между полицията и местната общност, от наша гледна точка е неизпълнена, тъй като е твърде косвено релевантна на функциите на гражданските наблюдатели, определени по проекта „ГНП”.

Промени в посочените по-горе области могат да бъдат направени при следващо осъществяване на проект “ГНП” чрез докладите, които се изготвят на база направените наблюдения. Отделно стои въпросът за това, че първоначалният замисъл на проекта не е такъв и за това доколко е удачно фокусът му да се променя в такава насока. Независимо от това дали подобна промяна ще се случи е важно да стане ясно, че в настоящия момент в София-град на служителите в НСП не са им осигурени условия, в които те да работят единствено със законовите рамки на задържането до 24 часа, а трябва да се справят с проблеми външни на техните задължения. За да стане по-ясно ще илюстрираме с конкретен пример. Във финалния доклад по проекта се казва, че полицейските служители не са обучени за работа със заразно болни. В същото време обаче и във Второ и в Шесто РПУ липсват каквито и да е било условия за работа с такива задържани. Дори и да бъдат направени такива обучения полицейските служители отново няма да са в състояние да третират заразно болни. Това и други подобни обстоятелства не трябва да бъдат пропускани, когато се прави оценка за самия проект “ГНП”

Част 6

Предложения за методологични промени в проекта

Нашето лично мнение е, че проектът „ГНП” е изпълнил немалка част от своите непосредствени цели и в такъв смисъл може да се смята за сравнително успешен. Тези цели са свързани с промени на отношението на полицейските служители към задържаните и стриктното спазване на нормативно регламентираните процедури по задържане. Промяната в случая се изразява най-вече в много по-стриктното водене на документацията и за по-малко случаи на неразясняване правата на задържаните, нередовно предоставяне на суха храна и неспазване на правата за адвокатски и медицински услуги и т.н.

На въпроса дали тези промени са дълготрайни, т.е. дали проектът „ГНП” е оказва траен ефект, може да се отговори само относително. Трайният ефект се изразява освен в по-стриктното водене на документацията и в начинът, по който полицейските служители възприемат своята работа, като подлежаща на граждански контрол, именно защото вече знаят в какво се изразява той. Работата по проекта обаче ни позволява да предполагаме, че практиките на гражданско наблюдение оказват и множество ефекти с временен характер, доколкото човек върши работата си много по-стриктно, когато е под пряко наблюдение (нещо, което беше изказвано при немалко интервюта), а след края на наблюдението той малко или много „се отпуска”.

Нашите предложения за промяна са в областта на онези цели на проекта „ГНП”, които са насочени към изграждането на взаимно доверие между полицаи и цивилни, било то от живущите в района на съответното РПУ, или цялостно обществено доверие спрямо работата на полицията и служителите на закона. Имайки предвид масовото отсъствие на граждански практики и „гражданско” отношение към институциите и проблемите в самото МВР, то проектът може да бъде съобразен в по-висока степен с българската специфика. Факт е, че в органите на МВР има множество проблеми и е ясно, че те не могат да бъдат обхванати от един единствен проект. Доколкото става дума за взаимно доверие може да се поработи още в областта на това самите полицаи да съзират в лицето на гражданските наблюдатели възможност за опубличностяване на проблемите, които те виждат отвътре, като участници в системата на полицията. Ако това се заложи като изрична цел в проекта,

и полицаите бъдат питани къде са проблемите при работата със задържаните, откъде идват и техните трудности (на полицаите) при работата с тях, ще може не само да се отчете другата гледна точка. Чрез тази гледна точка при анализ на наблюденията ще може да се стига до първоизточника на проблемите и освен това препоръките към МВР да водят до по-ефективни промени. Това има възможност да доведе до изграждане на траен механизъм, който да поддържа схващането у полицаите, че гражданите могат да контролират институциите.