

НЯКОИ РАЗМИШЛЕНИЯ СПРЯМО ПРАВНИЯ СТАТУТ И ФУНКЦИОНАЛЕН РЕЖИМ НА СЛУЖИТЕЛЯ ОТ МВР НА ПРИКРИТИЕ

доц. д-р Илин САВОВ,
Висше училище по сигурност и икономика

Assoc. Prof. Ilin SAVOV, PhD
Higher School of Security and Economics

Резюме: В доклада се разглежда института на „въвеждане в прикритие” на служител от МВР в различни видове органи и организации – държавни, общински, обществени, неправителствени и др. Прави се опит да се опише правното положение и функционалният статут на служителя на прикритие съобразно цитираната Наредба за реда за получаване на съдействие и организиране на прикритието на служители от МВР в държавни органи, организации, юридически лица, утвърдена от министъра на вътрешните работи. В хода на правният и оперативен анализ възникват „риторични” въпроси на които следва висшите държавни органи и ръководството на МВР да дадат надеждни отговори в правното пространство. В подкрепа на това неизяснено положение са споменаваните в различни нормативни актове действащи в нормативната действителност фигури на „служител под прикритие” и „служител на прикритие”. Появява се необходимост от прецизиране на детайлите в правният статут и функционално предназначение по отделно и/или цитираните два вида оперативни института.

Ключови думи: служител на прикритие, служител под прикритие, доверителна сделка, контролирана доставка.

Summary: The report examines the institute of "putting under cover" an MI employee in various bodies and organizations – state, municipal, public, NGOs and others. An attempt to describe the legal and functional status of the employee under cover according to the cited Regulation for gaining cooperation and organizing the cover of MI employees in government authorities, organizations and legal entities approved by the Minister of Interior. In the course of legal and operational analysis "rhetorical" questions arise, which need higher government authorities and MI management to give reliable answers in the legal space. The figures of "undercover officer" and "officer of the cover" mentioned in different legal documents and acting in the legal reality are in support of this unclear situation. A need appears to refine the details in legal status and functional purpose of both referred types of operating institute.

Keywords: undercover officer, officer of the cover, trusted transaction, controlled delivery.

Поводът за написването на настоящия доклад е приетата от Министерския съвет на Република България през миналата година Наредба за реда за получаване на съдействие и организиране на прикритието на служители от МВР в държавната администрация и други организации от неправителствения сектор. Появява се необходимост да се внесат ясни и категорични отговори на обезпокоителните моменти

в съдържанието на приетата наредба и практиките по конкретната реализация най-вече от оправомощените държавни органи, които имат предоставени съответните пълномощия за организиране и прилагане на института на „служител от МВР на прикритие”. С доклада си позволяваме да занимаем аудиторията с някои от възловите аспекти и възникващи риторични въпроси по отношение на отделните съществени елементи на правния статут и функционален режим в дейността на изведения „служител на прикритие” от системата на МВР в държавни органи, организации и юридически лица.

Същност и съдържание на института „служител на прикритие”

В последната половина на 2015 г. изпълнителната власт в страната направи първите нормативни крачки за регулацията на обществените отношения, свързани с използването на един твърде проактивен подход за противодействие на тежката престъпност, какъвто е „служителят на прикритие”.¹

Институтът на служителя на прикритие предполага ясното регламентиране на взаимоотношенията между публичната администрация и представителството на МВР, в лицето най-вече на оправомощените да извършват оперативно-издирвателна и полицейско-разузнавателна дейност структурни звена. Става дума за определяне на реда за получаване на съдействие и организиране на прикриването на служители от изброените служби на обществен ред, ситуирани в системата на МВР в определени държавни органи, организации и юридически лица.

Основни моменти в правното положение

В контекста на нормативната уредба, заложената в Закона за МВР е видно, че държавните органи, организациите, юридическите лица и гражданите са длъжни да оказват съдействие и да спазват разпорежданията на органите на МВР, издадени при или по повод осъществяване на определените им със закон функции². На практика това би следвало да се предполага, че във всички случаи държавни органи, организации, юридически лица и граждански организации не могат да отказват или да се въздържат да съдействат на органите на МВР при тяхно поискване да се устрои в тяхната администрация служител на прикритие. От друга страна, следва да се коментира, че щом е налице тази нормативна задълженост, то тези администрации следва по всяко време да съобщават данни и факти за престъпления или правонарушения на съответните органи на МВР и при това положение отпада изобщо потребността от въвеждане на служители на прикритие в техните среди.

Възникват риторичните въпроси: в какви съдържателни рамки и застрашени национални интереси ще се впишат съответните информационни единици, възприемани в качеството на така нар. „оперативна необходимост” за подпомагане при решаването на основните дейности на структурните звена от системата на МВР?

¹ ПМС №291/29.10.2015г., обн. ДВ, бр85 от 3.11.2015г. за приемане на Наредбата за реда за получаване на съдействие и организиране на прикритието на служители от МВР в държавни органи, организации и ЮЛ

² Закон за МВР, обн.ДВ, бр.53/27.06.2014, изм. и доп. ДВ, бр.61/11.08.2015.

Основните дейности, които са възложени и определени в ЗМВР по настоящем са описани като:

- оперативно-издирвателна;
- охранителна;
- разследване на престъпления;
- осигуряване на пожарната безопасност и защита на при пожари, бедствия и извънредни ситуации;
- осигуряване на достъп на гражданите до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 /ЕЕН112/;
- информационна;
- контролна;
- превантивна;
- административнонаказателна и предоставяне на административни услуги;

В Закона за МВР и по конкретно в чл.178, ал.1, т.2 и пар.26а от допълнителните разпоредби се споменава изпълнението на така нар. „специфични служебни дейности”. Веднага възниква въпроса: служителят на прикритие ще изпълнява ли някои от специфичните служебни дейности и кои ще бъдат те. В параграф 26а са изчерпателно изброени и са с твърде разнообразен професионален профил, като се започне с агентурно-оперативната дейност, и се премине през охранителната и завърши с въздухоплавателната и водолазната спасителна дейности.

В крайна сметка не е видимо ясно на служителят на прикритие какви дейности ще се възлагат като правомощия, основни, спомагателни, специфични служебни дейности или съвсем други, които са неизвестни на публиката и евентуално ще бъдат засекретени съобразно условията на Закона за защита на класифицираната информация³.

Веднага следва да се маркира друг съществен акцент, че служителите на МВР при изпълнение на служебните си задължения са физически неприкосновени и се ползват с особената закрила на закона. Разбира се никъде не е посочено, какво означава и следва да се разбира под така нар. „особена закрила” на закона. Тази закрила, ще се отнася ли и до статута на служителя на прикритие, устроен в държавна администрация, организация или юридическо лице? Очаква се компетентен отговор на въпроса: неговото прикритие не отменя ли временно тази „особена закрила” и присъщата на служителите на МВР неприкосновеност?

Субекти на дейността по прилагане на института

На следващо място следва да се вгледаме в определянето на категориите служители, които следва да бъдат подбрани като компетентни да бъдат устроени на прикритие.

В системата на МВР има няколко интересни категории служители които биха могли да бъдат групирани по функционален признак: оперативно-издирвателни служители, полицейски разузнавачи, служители с възложени полицейски функции, служители с административни функции, служители от пожарната безопасност и защита

³ ЗМВР, обн. ДВ, бр.53/27.06.2014г., изм. и доп. в ДВ, бр. 61/ 1.08.2015г.

на гражданите, служители от научноизследователските, научно-приложните структури и служители от „общинската полиция”. Съгласно чл. 142, ал.1 от ЗМВР служителите на МВР са: държавни служители - полицейски органи и органи по ПБЗН; държавни служители и лица по трудово правоотношение. Държавните служители в МВР съобразно изпълняваните функции и притежаваната квалификация изпълняват служебните си задължения на следните видове длъжности: висши ръководни, ръководни, изпълнителски и младши изпълнителски. За всеки служител съгласно чл. 147, ал.1 от ЗМВР се съставя и води лично кадрово дело. Редът за съхраняване и ползване на личните кадрови дела се определя с Инstrukция на министъра на вътрешните работи.

Съгласно чл. 59 от ЗМВР оперативно-издирвателни органи са държавните служители от оперативно-издирвателните звена на ГДНП, ГДБОП, ГДГП, областните дирекции на МВР, дирекция „Вътрешна сигурност” при МВР. Предполага се, че из средите на тази категория служители ще бъдат подбирани служителите на прикритие. Института по привеждане на служители на прикритие също така покрива и текста, посочен в чл. 181 на ЗМВР, в който се сочи, че при служебна необходимост служителите на МВР могат да бъдат командирани временно да изпълняват задълженията си в друго населено място, във връзка с дейност за противодействие на престъпността и по разследване по досъдебни производства. Веднага се задава обосноваания въпрос: това командироване на подходящ служител на прикритие свързано ли е с разкриване или разследване на тежко престъпление и в какво качество ще се намира като правен статут служителя? Ще може ли само в ограничителните си функционални правомощия да се справи със случая, без да има възможностите да прилага съответни полицейски мерки? В тази посока мнението е твърде еднозначно. По-скоро надделява становището, че служителят ще работи само по събиране на информация и систематизирането ѝ, а не в направление за нейното ползване и евентуална ѝ реализация. В този контекст възниква въпроса: каква е ролята и мисията на служителя на прикритие, той може би е само един посредник на информация?

В чл. 57, ал. от ЗМВР е посочено, че полицейски органи са ГДНП, ГДБДП, ГДГП, областните дирекции на МВР, Дирекция „Миграция”, Дирекция „Вътрешна сигурност”, Дирекция ”Международно оперативно сътрудничество”, СОБТ и звено „Общинска полиция”. Съгласно разпоредбата, визирана в чл. 97 от ЗМВР полицейските органи получават съдействие и организират прикриването на служители и тяхната дейност в държавни органи, организации и юридически лица, по ред определен от Министерския съвет. В контекста на съдържанието на приетата Наредба се задава въпроса: дали могат полицейски служители от изброените структурни звена да бъдат устроени на прикритие? Веднага се маркира, че ако бъдат изведени полицейски служители на прикритие, то те ще бъдат ограничавани в прилагането на полицейски правомощия, тъй като изрично се упоменава, че служителя на прикритие няма възложени за изпълнение полицейски функции. Тогава в тези случаи се питаме каква ще бъде тяхната дейност/ може би само представителна и присъствена за превенция/ и каква ефективност ще има използването на института за прикритие на длъжността и дейността им, в случаи, когато бъдат изведени на прикритие служители от полицейските органи на МВР.

Оперативно-издирвателната дейност се извършва от оперативно-издирвателните служители на оперативно-издирвателните структури в МВР чрез прилагането на следните методи и способности:

- събиране, съхранение и обработване на информация;
- вземане на образци за изследване на предмети и документи;
- белязване на обекти и предмети;
- идентифициране и издирване на лица и предмети;
- оперативно внедряване;
- отправяне на предупреждения за спазване на правовия ред;
- контролирани доставки и доверителни сделки;
- извършване на насрещни проверки по документи;
- оперативен експеримент;
- създаване и използване на юридически лица с нестопанска цел или търговски дружества при условия и ред, установен със закон, за прикритие на дейността при разследване със служител под прикритие при провеждане на операции по контролирани доставки или доверителни сделки.

Служителят на прикритие, който е служител от системата на МВР в контурите на своята длъжност и дейност в рамките на прикритието, на което е устроен ще има възможностите да прилага някои от изброените по-горе, разписани по закон, способности и методи най-вече негласно в конспиративни условия. Поставя се риторичния въпрос: служителят на прикритие в каква функционална форма ще действа - като сила или като средство на оперативно-издирвателните органи? Двете фигури имат различни характеристики и особености на оперативния статус, което се отразява и в осъществяването на конкретни действия, мероприятия и операции. В случаите, когато се устройва на прикритие служител, който не е оперативен служител, тогава той какви задачи по разкриването или разследването на престъпления ще изпълнява? Това са поредица от основателни въпроси, които следва да имат някакво обяснение и конкретна интерпретация.

Особено това пространно разграничение и аналитичен поглед имат разнопосочен резонанс при възникване на потребност от организиране, планиране и провеждане на контролираната доставка и доверителната сделка с или без участието на служителя на прикритие или на служител под прикритие.

Съгласно чл. 10а от ЗСРС, контролираната доставка се прилага от разузнавателен орган и се използва от разследващия орган в кръга на компетенциите 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 контролирано лице на вещ - предмет на престъпление, за да се открият участниците в трансгранично престъпление.

В чл. 10б от ЗСРС се посочва, че доверителната сделка се използва от служител под прикритие и се изразява в сключване на привидна продажба или друг вид сделка с вещ с цел да се спечели доверието на другата страна, която участва в сделката. Твърде е неясна постановката какво означава «привидна сделка» от гледна точка на

регламентацията на Закона за задълженията и договорите, относно сделките и договорите.

В чл. 10в от цитирания закон е указано, че служителят под прикритие е служител на компетентните служби по този закон, ЗМВР, ЗОВС, ЗДАР, 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. Тук може би става дума за служител под прикритие, използван като средство в оперативно-издирвателната или оперативно-разузнавателната дейност.

В тези случаи възниква въпросът за ясната регламентация на общото и различното в статута на фигурата «служител под прикритие» от последно посочения метод и разгледаните контролирана доставка и доверителна сделка и този на «служителят на прикритие». Трябва ли да се прави разграничение, и ако има такова в какво ще се състоят особеностите при устройването и използването им. Появява се риторичния въпрос, може ли служител на прикритие да бъде използван като служител под прикритие и в какви случаи? Каква ще бъде правната оперативно регламентация на отношенията помежду им? Ще се достигне ли до едностранно осветяване, двустранно разкриване или изобщо няма да се стига до тези моменти.

При предизвикване на ситуации за разшифроване на служителя на прикритие, кой субект ще понесе отговорността и каква ще бъде тя. Дали ще е наказателна или административна отговорността при разкриването на прикритието.

Основни аспекти на функционалния режим на института

Трябва да припомним на публиката, че министърът на вътрешните работи на основание чл. 169, ал. 1 след получено съгласие на държавния служител може да го командирова временно да изпълнява служба в друга администрация за срок до две години, с възможност за еднократно удължаване на срока на командироването. Тази разпоредба веднага подсказва, че на прикритие евентуално могат да бъдат изведени само служители от категорията на държавните служители.

Въз основа на приета наредба от Министерски съвет на Република България се определя редът за получаване на съдействие и организиране на прикриването на служители на МВР, тяхната дейност и назначаването им на длъжности по служебно или по трудово правоотношение в държавни органи, организации и юридически лица. Получаването на съдействие и организирането на прикриването на служителите, както и на тяхната дейност се осъществява при спазването на принципите на законност и конспиративност. Принципът на законност предполага полагането на цялостната дейност на служителя на прикритие върху основите на приетите нормативни актове в страната и ратифицираните международни регламенти, директиви, пактове и резолюции в рамките на партньорството ни в Европейския съюз, северноатлантическия съюз НАТО, ООН и други международни организации.

Конкретните задачи и дейности изпълнявани от служителите на прикритие се определят с утвърдена издадена Заповед на министъра за всеки отделен случай. Служителите на прикритие не прилагат правомощията на полицейски органи. Това е твърде важна и съществена особеност във функционалния режим на изведения служител.

Организационни особености на института „служител на прикритие”

Неслучайно дейността на МВР се осъществява въз основа на следните принципи заложи в съдържанието на ЗМВР:

- защита на информацията и източниците за нейното придобиване;
- защита на служителите и по повод изпълнението на служебните им задължения;
- взаимодействие с другите органи на държавната власт, органите на местното самоуправление, като и гражданите и юридическите лица.⁴

В този контекст се приема, че устройването на прикритие на служители от МВР е способ, който се прилага както в оперативно-издирвателната, така и в оперативно-разузнавателната дейност и чието разгласяване и незаконно оповестяване е значимо противодържавно престъпление и поради това се преследва и наказва сурово от наказателния закон. Нерегламентираното разгласяване на информация, отнасяща се до длъжността, статута и/или функционалния режим на служител на прикритие се счита за престъпление, свързано с умишленото или непредпазливото разпространение на държавна тайна, по смисъла на Приложение №1, към чл. 25, ал. 1 от ЗЗКИ.

Министърът на вътрешните работи отправя до органите писмено искане за съдействие, в което се посочва и длъжностно лице от МВР за осъществяване на контакт. Министърът на вътрешните работи и органът по назначаване съгласуват мерките за организирането на прикриването на определения служител с индивидуална утвърдена Заповед от министъра на вътрешните работи чрез назначаването му на съгласуваната длъжност. За всеки конкретен служител на прикритие се определят съответния комплекс от непосредствени и организационни мерки. За тези мерки знаят и са посветени само министърът, служителят за контакт, ръководителят на прикриващата администрация и служителят изведен на прикритие. Предполага се, че те ще носят и пряката отговорност за евентуално допускане на пробиви на секретността и конспиративността във връзка с прикриването.

Органът взема необходимите мерки да не се допусне разкриване на осъществяваната дейност на прикритие и след прекратяването ѝ. Дейността на прикритие се прекратява със Заповед на министъра на вътрешните работи. Изрично се упоменава, че Наредбата за въвеждането на служители от МВР на прикритие се приема въз основа на разпоредбата в чл. 97 от ЗМВР, според който полицейските органи получават съдействие и организират прикриването на служители от МВР по ред определен с нормативен акт на Министерския съвет.

В същото време в редица нормативни актове се споменават фигурите на служител под прикритие и служител на прикритие. Внимателният анализ подсказва, че следва законодателят да прецизира правното съдържание и контекст на използването на тези два института, за да не се получат различни колизии при евентуалното им прилагане в конкретната полицейска разузнавателна дейност и в случаи на по-нататъшно тълкуване при предприемане реализацията на наказателно-процесуални мерки. Най-вероятно в практическата дейност, в коментирането на института на служителя от МВР изведен на прикритие ще възникнат неминуемо такива ситуации на объркване и празноти в нормативната уредба.

⁴ ЗМВР, обн. ДВ, бр.53/27.06.2014г., изм. и доп. в ДВ, бр. 61/ 1.08.2015г.

Оставаме с надеждата, че цялостната организация и осъществяване на операциите по внедряване или въвеждане на служители от МВР на прикритие в държавни органи, организации и юридически лица ще се осъществява в условията на сериозна секретност, при спазване правилата на конспиративност, и тези органи и чиновници, които си позволят да „осветят” дейността или личността на служителите на прикритие ще понесат подобаващата им се значима наказателна отговорност съгласно разпоредбите на Наказателния кодекс на Република България и постановките на Закона за защита на класифицираната информация.

Използвана литература:

1. Закон за СРС, обн. ДВ, бр.95/21.10.1997, изм. и доп. ДВ, бр.70/09.08.2013, изм. и доп. ДВ, бр.79/13.10.2015.
2. Закон за МВР, обн.ДВ, бр.53/27.06.2014, изм. и доп. ДВ, бр.61/11.08.2015.
3. Закон за Държавна агенция „Разузнаване”, обн. ДВ, бр. 79/13.10.2015.
4. Закон за администрацията, обн. ДВ, бр.130/5.11.1998, изм. и доп. в ДВ, бр.27/25.03.2014.
5. Закон за защита на класифицираната информация, обн. ДВ, бр.15/30.04.2002
6. Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, обн. ДВ, бр.103/23.11.2004, изм. и доп. ДВ, бр.53/27.06.2014.
7. Постановление на Министерския съвет, № 291/29.10.2015, обн. ДВ, бр.85/03.11.2015.
8. Наредба за реда за получаване на съдействие и организиране на прикритието на служители от МВР в държавни органи, организации, юридически лица, утвърдена от министъра на вътрешните работи, обн. ДВ, бр.85/ 03.11.2015.
9. Христов, В., Противодействие на чуждо разузнаване, ВСУ, 2012