

Правна програма

През 2011 г. дейността на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията беше насочена в четири основни области: обществено доверие в правосъдието, информационни технологии в съдебната власт, реформа на пенитенциарната система и мониторинг на расизма и ксенофобията.

- **Обществено доверие в правосъдието.** Правната програма публикува анализ и брошура за използването на индикатори за измерване на общественото доверие в наказателното правосъдие като инструмент за оценка на политики. Равнището на обществено доверие в полицията и съдилищата и необходимостта от въвеждане на индикатори за общественото доверие бяха обсъдени на публична дискусия, организирана от Центъра за изследване на демокрацията.
- **Информационни технологии в съдебната власт.** Правната програма подготви сборник с добри практики „Електронни инструменти за ефективно управление на наказателни дела в отделни страни-членки на ЕС“. Изданието, което се разпространява като многоезичен компактдиск, беше представено на поредица от обучителни семинари за съдии, прокурори и полицейски служители.
- **Реформа на пенитенциарната система.** Правната програма публикува доклада „Пенитенциарната политика и система в Република България“, който предлага задълбочен анализ на условията в българските затвори и положението на лишените от свобода. По време на публичното представяне на доклада, формулираните в него изводи и препоръки бяха подкрепени от министъра на правосъдието, омбудсмана и висши съдии и прокурори.
- **Мониторинг на расизма и ксенофобията.** Центърът за изследване на демокрацията се присъедини към международната мрежа „Права, равенство и многообразие“ (Rights, Equality and Diversity – RED) – независима мрежа от 17 изследователски института и неправителствени организации от страни-членки на ЕС. Правната програма извършва мониторинг на расизма и ксенофобията в България и попълва данните за страната в поддържаните от мрежата система за ранно предупреждение и атлас.

I. Измерване на общественото доверие в правосъдието

През последните три години Центърът за изследване на демокрация-

та участва в международна инициатива, която има за цел да насърчи използването на индикатори за обществено доверие като инструмент за оценка на политики в областта на

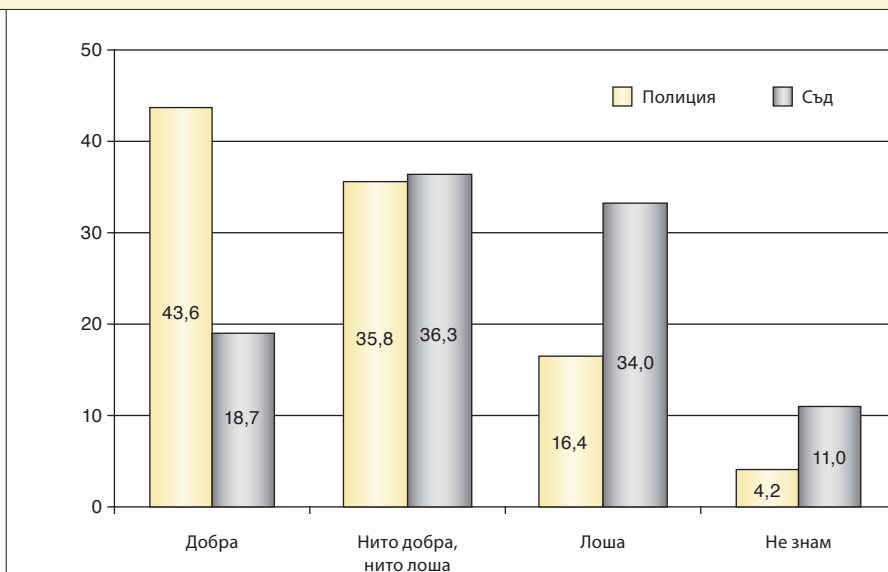
наказателното правосъдие. Инициативата, наречена Euro-Justis (www.eurojustis.eu), обединява университети и неправителствени организации от седем държави-членки на ЕС и цели създаването на стандартизирана система от индикатори, основани на научни изследвания, които да се използват за измерване на доверието в наказателното правосъдие. Те следва да послужат и за подкрепа на развитието на политики с по-висока степен на включване, предназначени да осигурят ангажимент към върховенството на закона, а оттам и законосъобразност.

Центърът координира процеса по изследване на необходимостта от такива индикатори и допринесе за разработването им, практическото им изпробване чрез метода „когнитивно интервю“ и събирането на контексту-

ални данни по страни за открояване на националните специфики при тълкуването на резултатите от проучванията. Тъй като България бе избрана за една от четирите страни, където разработените индикатори да бъдат тествани и валидирани на национално равнище, Центърът проведе национално представително изследване, което не само изпробва индикаторите, но и спомогна за изработването на първото по рода си сравнително проучване на общественото доверие в системата на наказателното правосъдие.

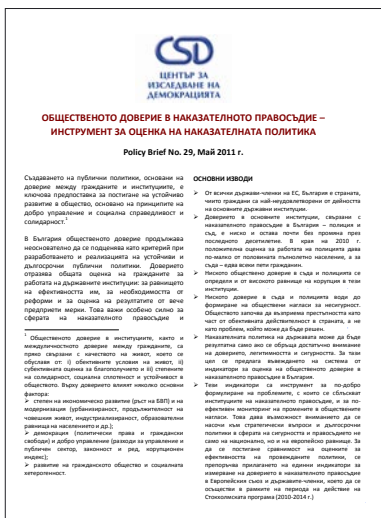
Резултатите от когнитивните интервюта и националното пилотно проучване бяха обобщени в две публикации, подготвени в сътрудничество с Икономическата програма на Центъра и „Витоша ризърч“: анализ „Общественото доверие в наказателното правосъдие – инструмент за оценка на

Фигура 1. Оценки за работата на полицията/съда в България (в %)



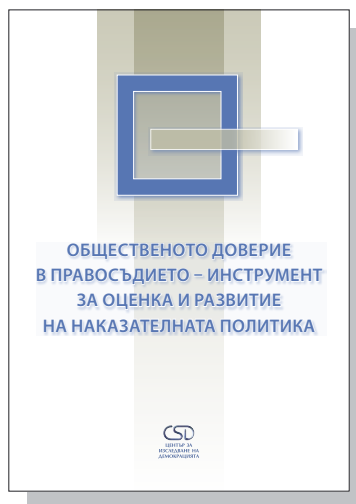
Източник: Пилотно проучване на EUROJUSTIS.

наказателната политика” и брошура „Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика”.



Анализът „Общественото доверие в наказателното правосъдие – инструмент за оценка на наказателната политика” (No 29 от поредицата анализи на Центъра) обобщава основните изводи от изследването и прави преглед на причините за ниското обществено доверие в полицията и съдилищата в България. Достига се до заключение, че общественото доверие в основните институции на наказателното правосъдие – полицията и съдилищата, е ниско и остава без промяна през последното десетилетие. Тази ситуация се определя от високото равнище на корупция в тези институции и води до формиране на обществени нагласи за несигурност. Наказателната политика на държавата може да бъде резултатна само ако се обърща достатъчно внимание на доверието, легитимността и сигурността. За тази цел се предлага въвеждането на система от индикатори за оценка на общественото доверие в наказателното правосъдие в България.

По-подробен и задълбочен анализ на когнитивните интервюта и националното пилотно проучване е включен в брошурата „Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика”. Първата част на книгата представя концептуалната рамка на измерването на общественото доверие в системата на наказателното правосъдие и обяснява предимствата на разработването на наказателни политики, основани на доверието. Втората част анализира обществените нагласи спрямо системата на наказателното правосъдие (по-специално полицията и съдилищата) в България. Книгата предлага и преглед на досегашните проучвания на общественото доверие в България и на методологията на пилотното проучване.



Резултатите от работата в рамките на инициативата Euro-Justis бяха официално представени на две международни събития в Лондон, Великобритания.

- По време на академична конференция (проведена в музея „Фаундлинг”, Лондон, 12 май 2011 г.) партньорите в ини-

циативата Euro-Justis и други видни експерти обсъдиха заключенията от пилотните проучвания, както и въпросите на наказателния популизъм.

- Третата и заключителна международна конференция по Euro-Justis (проведена в Природонаучния музей, Лондон, 13 май 2011 г.) представи резултатите от досегашната работа, както и други изследвания по въпросите на доверието в правосъдието и легитимността на системата на наказателното правораздаване. На конференцията бяха поканени политици, експерти, представители на неправителствени организации, изследователи, включително криминолози, и докторанти.

На национално равнище резултатите бяха представени на публична

дискусия „Общественото доверие в наказателното правосъдие – инструмент за оценка на политики“, организирана от Центъра за изследване на демокрацията на 11 май 2011 г. Във въстъпителните си думи директорът на Правната програма на Центъра д-р Мария Йорданова отбеляза, че разработването и прилагането на система от индикатори за измерване на доверието в наказателното правосъдие отговаря на един от приоритетите на Стокхолмската програма за развитие на ЕС в областта на сигурността и правосъдието в периода 2010 – 2014 г. Тя подчерта тревожната тенденция, че сред страните-членки на ЕС българите вярват най-малко както на държавните институции, така и на системата на наказателното правосъдие. Д-р Тодор Галев, старши анализатор в Икономическата програма на Центъра, представи резултатите от проучването и изясни



Д-р Мария Йорданова (вляво) и д-р Тодор Галев по време на презентацията и на публичната дискусия „Общественото доверие в наказателното правосъдие – инструмент за оценка на политики“

основните фактори, формиращи общественото доверие, като отбеляза, че изключително ниското равнище на доверие води до ситуация на несигурност и провокира страх от престъпността. Г-н Димитър Марков, старши анализатор в Правната програма, откри няколко фактора, които се отразяват отрицателно на обществените нагласи, а именно липсата на демонстрация на сътрудничество между институциите, критиките, която системата на наказателното правосъдие получава от европейските партньори на страната, и невъзможността на съдебната власт и на полицията да се справят с вътрешната корупция.

II. Изграждане на капацитета на съдебната власт

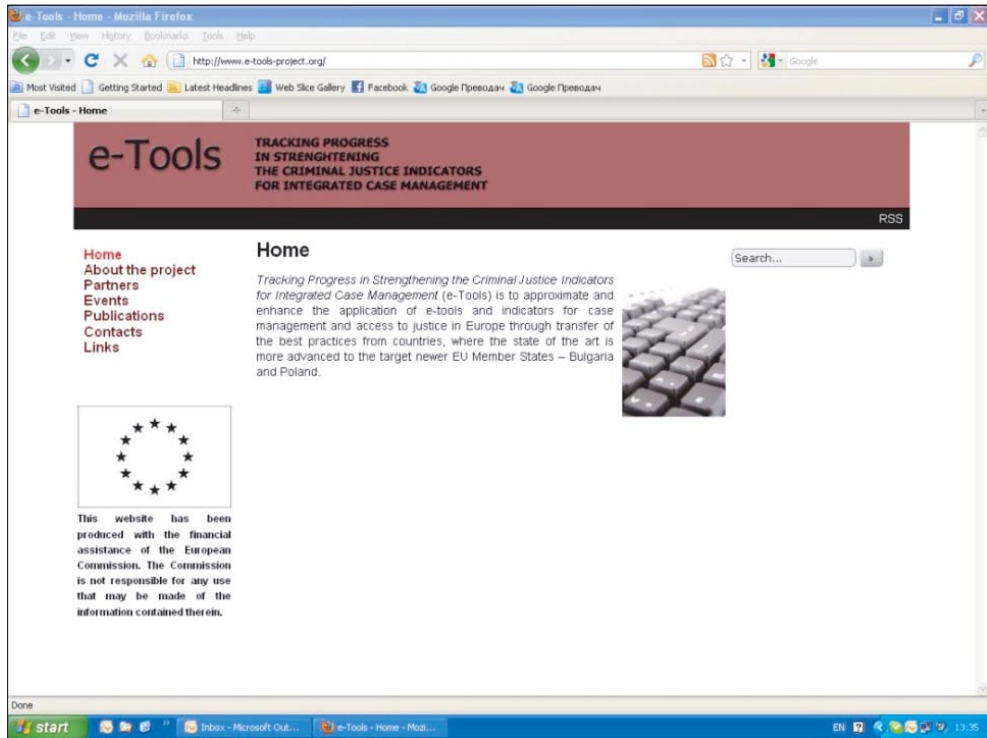
Създаването на ефективна, отчетна и прозрачна съдебна система е сред приоритетите на Правната програма вече повече от десетилетие. След публикуването на няколко доклада и стратегически документи по съдебната реформа, през изминалата година усилията на Програмата се насочиха към изграждане на капацитета на съдебната власт за управление на делата чрез въвеждане на информационни технологии и индикатори за работата на съответните звена. На базата на богатия си опит в областта на правната регулация на информационните технологии, както и на съдебната реформа, Центърът заедно с университета „Адам Мицкевич“ в Познан, Полша, асоциация „Право за правото“, Брюксел, Белгия, и Европейската организация по публично право, международна междууправителствена организация със седалище в Атина, Гърция, предприе усилия за поощряване трансфера на добри практики в прилагането на електронни инструменти за управление на делата.

Инициативата, официално стартирала в края на 2010 г., започна с изготвянето на сравнителен анализ на практиките, свързани със съдебния документооборот, в няколко европейски страни. Проучването включва преглед на публично достъпните данни, проучвания и интервюта с представители на адвокатските колегии и ръководители на съдилища и прокуратури, обратна информация от работни срещи и семинари, експертни оценки и др.

В хода на работата партньорските организации се срещнаха в Познан, Полша, за да разгледат постигнатите резултати и да обсъдят предстоящите дейности и публикации. Срещата, проведена на 27 юни и организирана от Юридическия факултет на университета „Адам Мицкевич“, се съсредоточи основно върху напредъка на изследванията и най-ефективните стратегии за разпространяване на резултатите.



Резултатите от изследването бяха обобщени в сборник с добри практики, озаглавен „Електронни инструменти за ефективно управление на наказателни дела в отделни страни-членки на ЕС“. Разпространяван под формата на многоезичен компактдиск, той предлага сравнителен анализ на практиките, свързани със



съдебния документооборот и електронните инструменти за оценка на работата на съдебните системи в няколко европейски страни (Финландия, Белгия, Гърция, Италия, Испания, Англия и Уелс, и Германия), както и преглед на използването на информационните и комуникационни технологии в съдебните системи на България и Полша.

За да подчертае предимствата на използването на електронни инструменти за ефективно управление на делата, Правната програма предприе информационна кампания сред представители на съдебните и правоохранителните органи. Сборникът беше изпратен на съдилища, прокуратури, Министерството на правосъ-

дието, МВР и Висшия съдебен съвет. Освен това Програмата организира три обучения (едно в Гоце Делчев на 17 ноември и две в София на 25 и 30 ноември) за съдии, прокурори и полицейски служители с цел да се обсъди използването на информационни технологии за управление на делата.

За да осигури по-голяма достъпност на резултатите от инициативата, Правната програма разработи специален тематичен уебсайт (www.e-tools-project.org), който работи от март 2011 г. Той предлага информация за партньорските организации, доклади от срещи и публични събития, електронни версии на публикации и полезни връзки към други ресурси по темата.

III. Реформа в наказателното право

1. Превенция и противодействие на престъпността

Правните аспекти на превенцията и борбата с престъпността са традиционни теми в работата на Правната програма. След като в предишни периоди работи по въпроси като компютърните престъпления, правата на пострадалите на престъпления и наказателното преследване за престъпления, свързани с наркотици, тази година работата на екипа се съсредоточи в три направления: организирана престъпност, трафик на деца и права на обвиняемите в наказателното производство.

- В областта на организираната престъпност Правната програма взе участие в работата по проекта „Оценка на заплахите от организираната престъпност в България“, координиран от Европейската програма на Центъра. Задачата на Правната програма бе да направи анализ на българското наказателно законодателство и по-специално на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, да идентифицира евентуални слабости, които се отразяват на борбата с организираната престъпност, както и да препоръча мерки за тяхното преодоляване. Методологията на изследването съчетава правен анализ на съществуващата законодателна рамка, преглед на публикациите и интервюта с представители на институциите, ангажирани в борбата с организираната престъпност. Резултатите от изследването бяха обобщени в доклад, кой-

то дава оценка на правните аспекти на проблема в България. Той посочва редица слабости в законодателството, включително отклонения от международните стандарти и противоречиви, неясни и неадекватни разпоредби, които пречат ефективното разследване и наказателно преследване на организираната престъпност. Изследването препоръчва набор от конкретни мерки за законодателни реформи с цел подобряване на правната рамка и създаване на благоприятна среда за превенция и борба с тази форма на престъпност.

- По въпросите на трафика на деца Правната програма подпомогна Социологическата програма на Центъра, като изготви доклад относно правната и институционална рамка за подкрепа и реинтеграция на деца-жертви на трафик в България. Той прави преглед на съответните закони и подзаконовни нормативни актове, на процедурите за предоставяне на подкрепа на трафикираните деца, на политиките, стратегиите и програмите за борба с трафика на хора, както и на държавните институции и на неправителствените организации, ангажирани с проблема. Научният сътрудник в Правната програма г-жа Миряна Илчева представи изследването на международен семинар по въпросите на трафика на деца, организиран от Центъра за изследване на демокрацията в София на 12-13 декември. Основните изводи и заключения ще послужат за сравнителен анализ на правната и институционална рамка на борбата с трафика на деца в няколко страни-членки на ЕС.

- В областта на правата на обвиняемите Правната програма изготви анализ на правото на защита в наказателното производство в България. Той прави преглед на българската съдебна система и наказателно производство и изяснява подробно ролите и отговорностите на прокурора, обвиняемия и защитника в досъдебната и съдебната фаза. Директорът на Правната програма д-р Мария Йорданова представи основните изводи и заключения на изследването на международната конференция „Принципът за равенство на страните в контекста на досъдебното производство: независими разследвания на защитата“, организирана от Университета в Саленто и проведена в Лече, Италия, на 20 юни 2011 г. Докладът ще бъде публикуван в правното списание *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCM)*.

2. Реформа на пенитенциарната система

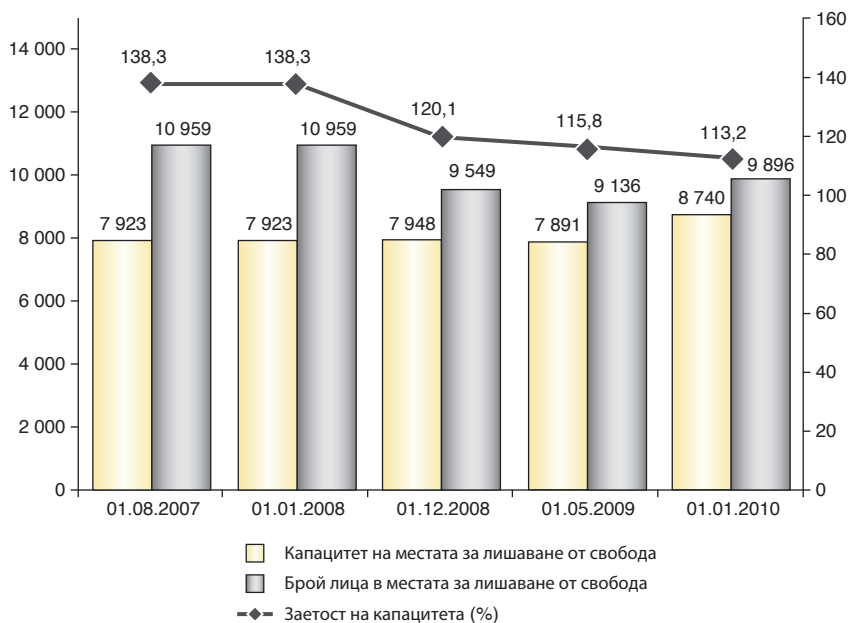
Правната програма продължи да изследва българската пенитенциарна система и положението на лишени от свобода в българските затвори в рамките на съвместна инициатива на няколко изследователски института от различни европейски страни за оценка на разходите по противодействие на престъпността и на ролята на затворите в превенцията на рецидивизма. Резултатите от тази инициатива насърчиха Правната програма да разшири обхвата на изследването за България и да проведе цялостно проучване за ситуацията в българските затвори. Подготвеният доклад, озаглавен „Пенитенциарната политика и система в Република България“, бе публикуван през април 2011 г.



Докладът прави преглед на българската пенитенциарна система и описва съществуващите проблеми в области като материално-битови условия, трудова заетост, медицинско обслужване, социална работа, сигурност и безопасност. Специално внимание се отделя на наркозависимите лишени от свобода и употребата на наркотици в затворите. Изследването откроява няколко основни проблема в системата на затворите, между които лоши материално-битови условия, високо ниво на безработица, слабости в медицинското обслужване, пропуски в сигурността, недостатъчни финансови и човешки ресурси. Всички тези проблеми се отразяват на способността на пенитенциарната система да реализира ефективно основната си цел да превъзпита нарушилите закона и да предотврати рецидивизма.

При прегледа на положението на наркозависимите лишени от свобода докладът достига до заключението, че нарастващият дял употребяващи наркотици в затворите, съчетан с липсата на адекватно лечение и реинтеграционни механизми след освобождаването, прави употребата на наркотици

Фигура 2. Заетост на капацитета на местата за лишаване от свобода за периода 2007 – 2010 г.



Източник: Министерство на правосъдието.

едни от най-сериозните проблеми на пенитенциарната система.

Въз основа на резултатите от изследването публикацията формулира набор от препоръки за политики, законодателни промени и практически мерки с цел подобряване на ситуацията в българските затвори. За да получи подкрепа за прилагането на тези препоръки, Правната програма представи публикацията на дискусия „Съдебната реформа и изпълнението на наказанията в Република България“, проведена в София на 5 април. По време на събитието присъстващите представители на Министерството на правосъдието, Омбудсманът на Република България, служители на Инспектората на Висшия съдебен

съвет, съдии, прокурори и неправителствени организации, работещи в областта на изпълнението на наказанията обсъдиха заключенията на доклада и предложените мерки за реформа. Министърът на правосъдието г-жа Маргарита Попова подчерта, че пенитенциарната система все още не е реформирана и основните заключения и препоръки от изследването ще станат част от бъдещата работа на Министерството. Омбудсманът г-н Константин Пенчев посочи необходимостта от независим мониторинг на българската пенитенциарна система с активното участие на организациите на гражданското общество. Председателят на Върховния касационен съд професор Лазар Груев наблегна на важността на доклада за съсредо-



Министърът на правосъдието г-жа Маргарита Попова (вдясно) и директорът на Правната програма г-р Мария Йорданова по време на представянето на доклада „Пенитенциарната политика и система в Република България“

точаване на общественото внимание върху проблемите в сферата на изпълнението на наказанията.

Въз основа на натрупания богат опит в областта на реформата на пенитенциарната система през 2011 г. Правната програма се присъедини към международна инициатива, която цели да намали радикализацията в затворите, като подобри диалога с и между лишени от свобода с различна религиозна принадлежност. Представители на Правната програма участваха в три международни семинара относно религиозната радикализация в затворите (Истанбул, Турция, 12.2.2011 г., Тирана, Албания, 8-10.7.2011 г. и Белград, Сърбия, 21-22.11.2011 г.) и допринесоха за изследването, като събраха и обобщиха информация за правната рамка на затворите в България, правния статут на малцинствата, етническия и

религиозен състав на населението, основните религии, представени в страната, профила на затворническата популация, както и положението на лишените от свобода представители на етнически и религиозни малцинства.

IV. Мониторинг на расизма и ксенофобията

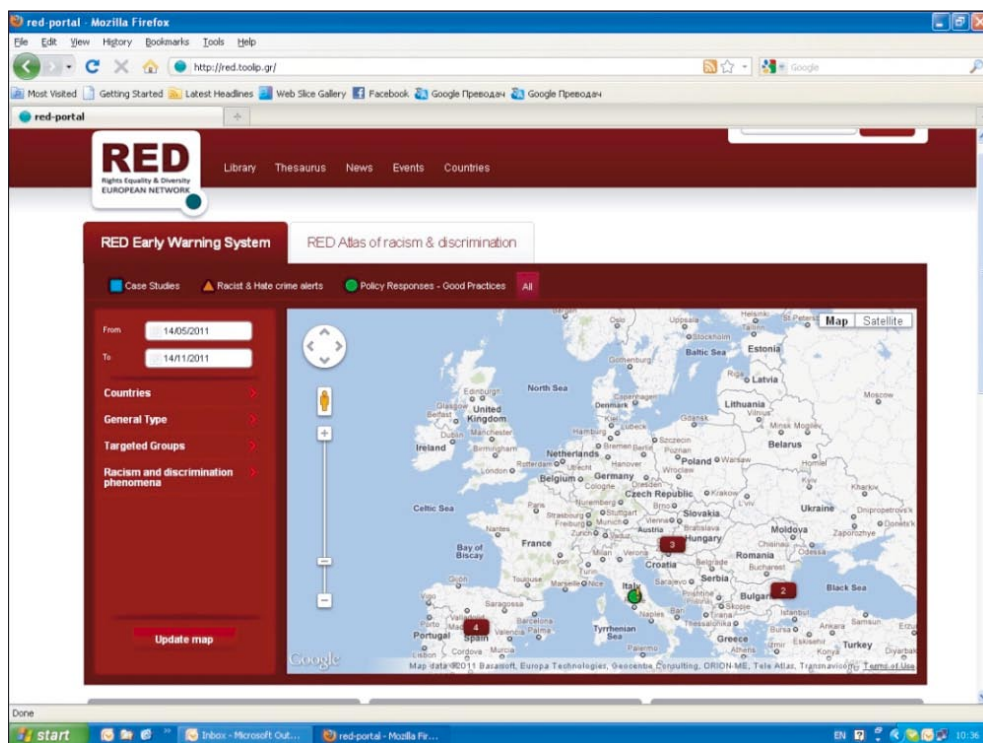
Със събрания петгодишен опит на национален координатор за България по въпросите на расизма и ксенофобията на Агенцията на Европейския съюз за основните права през 2011 г. Центърът за изследване на демокрацията стана част от друга мрежа за борба с дискриминацията, наречена „Права, равенство и многообразие“ (Rights, Equality and Diversity – RED). RED е независима мрежа, съставена от 17 изследователски института и

неправителствени организации от страни-членки на ЕС. Тя цели да документира и да противодейства на стереотипите, които са в основата на расистките и дискриминационни нагласи, изказвания, действия и насилие.

Мрежата RED беше официално обявена на международна среща на 9-10 май в Атина, Гърция. По време на срещата, където Центърът бе представяван от г-жа Мария Дойчинова, сътрудник в Правната програма, участниците обсъдиха бъдещата си работа и по-специално критериите за избор кои случаи да бъдат докладвани, как да бъде представяна информацията и как най-ефективно да се достигне до съответните целеви групи.

Основните инструменти на мрежата RED са интернет портал и система за ранно предупреждение (под формата на карта с ясна и точна информация, предназначена за експерти и други потребители) и атлас на расизма и дискриминацията в ЕС.

Екипът на Правната програма осъществява мониторинг на ситуацията в България и попълва съответните данни в системата за ранно предупреждение и в атласа. До края на годината бяха докладвани няколко сериозни инцидента и няколко доклада бяха добавени към библиотеката на интернет портала.



Интерфейс на системата за ранно предупреждение и атласа на расизма и дискриминацията на мрежата RED

През 2011 г. Правната програма продължи да разширява международната си мрежа чрез намиране на нови партньори и развиване на досегашното сътрудничество.

През януари и февруари старши анализаторът в Правната програма г-н Димитър Марков участва в учебно посещение в САЩ, където се среща с представители на държавни институции, работещи в областта на прозрачността и отчетността, сред които Министерството на финансите и Министерството на правосъдието на САЩ, Службата за отчетност в държавната власт, Службата за етика в държавната власт, Федералната избирателна комисия. По време на посещението полезни контакти бяха осъществени и с американски неправителствени организации, работещи в областите добро управление и борба с корупцията, като „Гражданско наблюдение над Конгреса“, „Проект за отчетност в държавната власт“, „Граждани за отговорност и етика във Вашингтон“, „Център за обществен интегритет“, американският клон на „Трансперънси Интернешънъл“, „Граждани срещу разхищенията в държавната власт“.

На 16 юни 2011 г. Центърът за изследване на демокрацията се присъедини към Коалицията UNCAC, известна още като Коалиция на гражданското общество на съмишлениците на Конвенцията на ООН срещу корупцията – международна

мрежа от организации на гражданското общество в над 100 страни, ангажирани с насърчаване на ратификацията, изпълнението и мониторинга за спазването на Конвенцията на ООН срещу корупцията. Коалицията подпомага обмена на информация между своите членове и подкрепя националните усилия на гражданското общество за популяризиране на Конвенцията. След приемането на механизъм за преглед на приложението на Конвенцията през юли 2010 г. Коалицията работи за въвеждане на ефективен, прозрачен и всеобхватен механизъм за мониторинг на нейното действие.

Директорът на Правната програма д-р Мария Йорданова представи Центъра за изследване на демокрацията на международно обучение по въпросите на засилването на капацитета на гражданското общество за прилагане на Конвенцията срещу корупцията и механизма за преглед на приложението ѝ. Обучението бе организирано от Службата на ООН за борба с престъпността и разпространението на наркотици (UNODC) и Коалицията UNCAC на 2-4 февруари 2011 г. в Лаксенбург, Австрия. В продължение на това събитие на 23 март Правната програма организира национално обучение за запознаване на българските организации на гражданското общество с методологията на прегледа на приложението, възможностите за самооценка и експертна оценка и софтуера OMNIBUS, използван при прегледа.