

---

# Част първа

## Програми



## Правна програма

И през 2008 г. работата на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията беше съсредоточена върху актуални проблеми в областта на правно-институционалната и съдебната реформа в страната. Сред акцентите в дейността на Правната програма бяха:

- Продължаващото проучване на разходите за противодействие на престъпността с цел усъвършенстване на наказателните политики и на системите за изпълнение на наказанията в Европейския съюз и държавите-членки, както и за ограничаване на престъпността;
- Изследване на значението, необходимостта и възможностите за прилагане на общоевропейски индикатори за общественото доверие в правосъдието;
- Проучване на законодателството, политиките и мерките в държавите-членки на Европейския съюз по отношение на пострадалите от престъпления;
- Оказване на експертно съдействие за укрепване на капацитета на институцията омбудсман на национално и местно равнище;
- Осъществяване на мониторинг на расизма и ксенофобията в страната и на политиките и мерките за тяхното противодействие;
- Укрепване на капацитета на гражданското общество за осъществяване на мониторинг в областта на правосъдието и вътрешните работи.

### I. Наказателно правосъдие и противодействие на престъпността

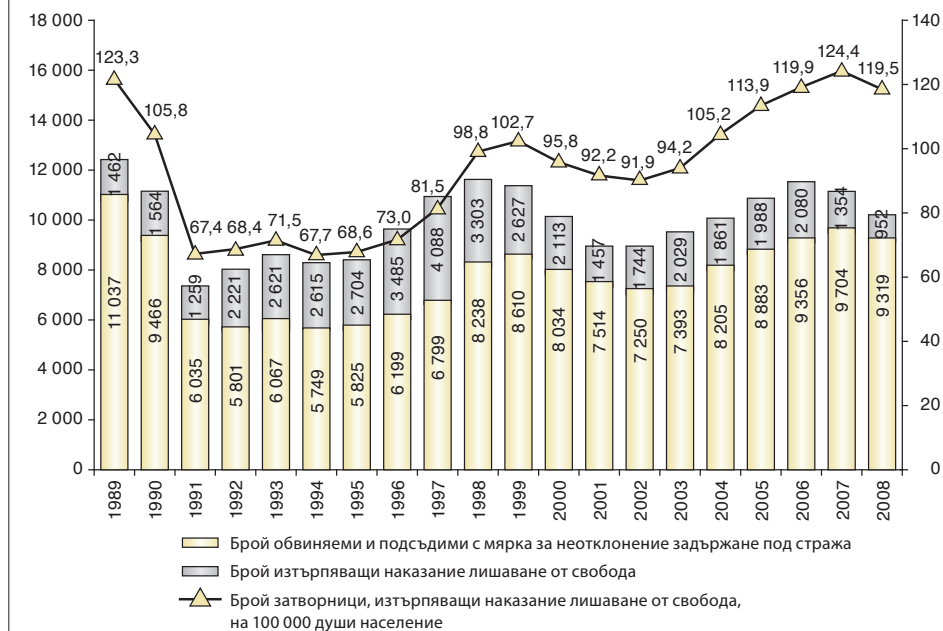
#### 1. Оценка на разходите за противодействие на престъпността

През 2008 г. Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията продължи работата си по анализ и оценка на разходите за противодействие на престъпността. Дейността е част от международна инициатива, осъществявана в партньорство с десет академични и неправителстве-

ни организации от Италия, Испания, Португалия, Германия, Латвия, Кипър, Унгария и Турция. Основната цел на дейността е да бъдат предложени мерки за ограничаване на престъпността на основата на оценка на преките и непреките разходи, произтичащи от престъпни действия, както и на ефективни стратегии за превенция и противодействие на престъпността, включително тероризма и престъпленията, свързани с наркотици.

В хода на работата експертите на Правната програма направиха задълбочен анализ на правната рамка

**Графика 1. Лица, изтърпяващи наказание лишаване от свобода, и лица с мярка за неотклонение задържане под стража в българските затвори (1989 – 2008 г.)**



на местата за лишаване от свобода в България. Резултатите от проучването бяха обобщени в докладите „Пенитенциарната система в България“ и „Престъпленията, свързани с наркотици, и употребата на наркотици в затворите“, които бяха представени по време на първия семинар по темата, състоял се през ноември 2007 г. в Барселона, Испания.

Проучването на правната рамка беше последвано от анализ на условията в местата за лишаване от свобода в контекста на международните стандарти в тази област. Констатациите и изводите от това изследване бяха изложени в доклад за степента на съответствие на българската пенитенциарна система с европейските и международните стандарти, който беше представен по време втория семинар, проведен в края на май 2008 г. в Анка-

ра, Турция. В доклада бяха разгледани редица актуални въпроси, свързани с изтърпяването на наказанието лишаване от свобода, като пренаселеността на българските затвори, лошите битови условия в местата за лишаване от свобода, проблемите, свързани с образованието, здравеопазването и осигуряването на работа за лишените от свобода и т.н. Анализът се основава на актуална информация, предоставена от Министерството на правосъдието и други държавни институции, ангажирани с изпълнението на наказанието лишаване от свобода, като в същото време отчита и оценките и заключенията на различни български и международни институции и организации, осъществяващи мониторинг на състоянието на затворите в страната.

Експертите на Правната програма започнаха работа и по подготовката



*Мария Йорданова, директор на Правната програма (вдясно) и проф. Майк Хаф от Кингс Колидж – Лондон по време на работната среща в Льовен*

на анализ на отношението на работещите в сферата на изпълнението на наказанието лишаване от свобода към състоянието на пенитенциарната система. Провеждането на това проучване се основава на поредица интервюта и дискусии с представители на администрацията на затворите и други лица, работещи в тази област (психолози, лекари, учители) и има за цел да даде представа за проблемите в българските затвори през погледа на лицата, непосредствено ангажирани в тяхната дейност. Първоначалният вариант на въпросника за планираните интервюта и дискусии във фокус групи, заедно с резултатите от пилотното му приложение, бяха представени по време на третия семинар по темата, състоял се в Бремен, Германия, през ноември 2008 г.

## **2. Индикатори за общественото доверие в правосъдието**

През март 2008 г. Правната програма започна работа по проекта „Ин-

дикатори за обществено доверие в правосъдието: инструменти за оценка на политики“ (JUSTIS). Целта на проекта, осъществяван в партньорство с университети и неправителствени организации от Великобритания, Италия, Франция, Унгария, Литва и Финландия, е да предложи на институциите на ЕС и на държавите-членки нови индикатори за оценка на общественото доверие в правосъдието, които да бъдат използвани при подготовката, изпълнението и оценката на политики в областта на наказателното правосъдие.

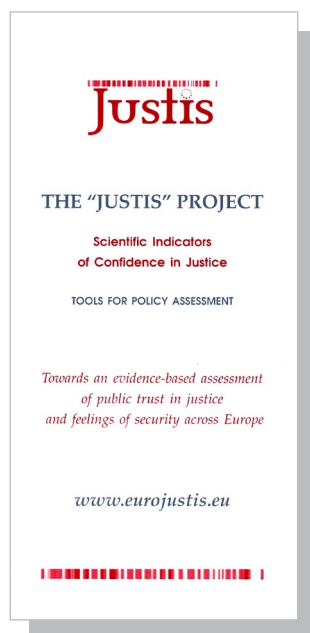
В съответствие с подготовения работен план и с цел успешно осъществяване на предвидените дейности по време на работна среща, състояла се на 17-18 март 2008 г. в Льовен, Белгия, бяха сформирани Координационен съвет и Управителен съвет, а за гарантиране на качеството на постигнатите резултати беше създадена Група от външни експерти.

Правната програма на Центъра координира дейностите по подготовката на анализ на съществуващите индикатори за общественото доверие в правосъдието. Работата по проучването включва четири задачи:

- Преглед на значението на индикаторите за общественото доверие като инструменти за формиране и оценка на политики;
- Преглед на научните и други публикации в областта на доверието в правосъдието и страха от престъпността в Европа и Северна Америка;
- Анализ на индикаторите за общественото доверие в правосъдието, прилагани на национално равнище;
- Анализ на индикаторите за общественото доверие в правосъдието, прилагани на международно равнище.

В процеса на работа по тези задачи Правната програма подготви въпросник за получаване на необходимата информация за извършване на анализа, с помощта на който всеки от останалите партньори проучи ситуацията в собствената си държава. Целта на въпросника беше да събере информация относно нивото на познаване и възприемане и отношението на ключови представители на съответните целеви групи (учени, административни ръководители в системата на наказателно правосъдие и представители на съответните държавни институции от изпълнителната власт) от различни страни към използването на индикатори за общественото доверие в системата на наказателно правосъдие. В резултат от извършената дейност беше получена информация за отношението на представителите на заин-

тересованите институции и организации към значението на общественото доверие като инструмент за оценка на политиките, необходимостта от индикатори за измерване на общественото доверие в наказателното правосъдие и приноса на съществуващите индикатори, където такива се прилагат, за формиране на националните политики в областта на превенцията и противодействието на престъпността.



Проучването за България също беше осъществено от експерти на Правната програма, като въпросникът беше изпратен до представители на изпълнителната и съдебната власт, университетски преподаватели и експерти в неправителствени организации, работещи в областта на съдебната реформа. С част от тях бяха проведени и отделни срещи за получаване на максимално подробна и актуална информация. Резултатите от проучването, заедно с информацията, получена от останалите партньори, бяха обобщени от експертите на Правната програма в няколко доклада, разглеждащи зна-

чението на индикаторите за общественото доверие в правосъдието, съществуващите индикатори на национално и международно равнище, мненията и становищата по темата, публикувани в научната литература и т.н.

През април беше завършена и работата по интернет страницата на проекта ([www.eurojustis.eu](http://www.eurojustis.eu)), която предоставя допълнителна информация за извършените дейности и постигнатите резултати.

С помощта на експертите на Правната програма на български език беше преведена и официалната брошура на проекта. Копия от нея бяха разпрост-

ранени сред заинтересованите институции и организации в страната.

През октомври 2008 г., по време на втората среща на партньорите в Хелзинки, Финландия, беше представена свършената досега работа по четирите основни задачи, координирани от Правната програма на Центъра, бяха обсъдени възникналите проблеми и трудности и беше планирана реализацията на останалите задачи.

### 3. Подпомагане на пострадалите от престъпления

От юни 2008 г. Правната програма на Центъра започна работа по

#### Защо е важен проектът JUSTIS?

Европа се нуждае от надеждни и научно потвърдени индикатори за общественото доверие в правосъдието. Причината е, че след период на относителна стабилност понастоящем държавите-членки на ЕС се сблъскват с резки икономически, демографски и миграционни промени, които влияят и на равнището на престъпност и социалната стабилност в Европа. Върховенството на закона става все по-голямо предизвикателство в един променящ се свят на културни различия. Нараства необходимостта от социални индикатори за подобряване на наказателните политики и тяхната оценка. Общоприетите индикатори въз основа на достъпни статистики, като тенденции в престъпността, се използват широко. По-малко внимание се отделя на други важни, но трудно измерими индикатори за общественото доверие в правосъдието и равнището на несигурност. Без такива индикатори има риск наказателните политики да се концентрират върху краткосрочните цели на контрола върху престъпността за сметка на също толкова важните дългосрочни цели, свързани с доверието в правосъдието.

#### Какви са целите на проекта JUSTIS?

Проектът JUSTIS ще развие и приложи пилотно основани на изследвания нови индикатори за общественото доверие в правосъдието – понятие, включващо въпросите за справедливостта, доверието и несигурността. Ще бъде събрана информация за тълкуване на индикаторите въз основа на допускането, че съществува тясна връзка между обществените представи за правосъдието и качеството на правораздаването. Ще се разработят инструменти за представяне и тълкуване на индикаторите по интуитивен и достъпен начин. Проектът цели да постигне и известен консенсус между държавите-членки за важността на оценката на наказателната политика, основана на обективни критерии като общественото доверие и сигурност.

проучване на законодателството, политиките, практиките и подходите на държавите-членки на ЕС относно пострадалите от престъпления.

За целта беше сформиран екип от експерти от 27-те държави-членки на ЕС, на които беше възложена задачата да подготвят анализ на законодателството и практиките в областта на защитата на пострадалите от престъпления в своите страни.

За успешното извършване на проучването експертите на Правната програма подготвиха подробни указания под формата на изследователски въпросник, който беше предоставен на отделните експерти в държавите-членки на ЕС. Въпросникът съдържа 56 въпроса, разделени в 5 основни групи:

- Обща характеристика на понятието за пострадалите от престъпления;
- Практически аспекти на законодателството на държавите-членки относно пострадалите от престъпления;
- Информация относно програми и механизми за финансово подпомагане на пострадалите от престъпления в държавите-членки;
- Държавни органи, отговорни за защитата на интересите на пострадалите от престъпления, и взаимодействието им с неправителствените организации, които работят с пострадалите, както и със съответни органи от други държави-членки;
- Неправителствени организации, работещи в областта на подпомагането на пострадалите от престъпления.

Междувременно екипът на Правната програма подготви и разпространи и въпросник до държавните институции и неправителствените организации в държавите-членки на ЕС, ангажирани с оказването на съдействие на пострадалите от престъпления.

Извършените дейности и постигнатите резултати бяха представени по време на срещата на европейските експерти по проблемите на пострадалите от престъпления, организирана от Европейската комисия в Брюксел на 17 ноември 2008 г.

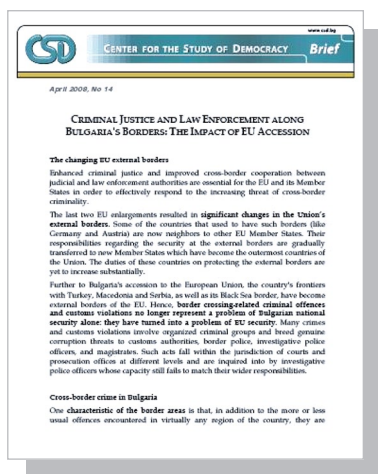
#### **4. Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони**

И през 2008 г. продължи работата по укрепването на наказателното правосъдие и правоприлагането в граничните райони. След публикувания през 2007 г. доклад на Центъра „Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони“ експертите на Правната програма продължиха да следят за предприемането и прилагането на мерки в изпълнение на препоръките от доклада.

Сред отправените препоръки се очертават две основни групи: законодателни промени, предложени на Народното събрание и институциите, имащи законодателна инициатива; и организационни и технически мерки, отнасящи се до: Висшия съдебен съвет, Върховната касационна прокуратура, Министерство на вътрешните работи и Главна дирекция „Гранична полиция“, Министерство на финансите и Агенция „Митници“, Националният институт на правосъдието, Министерството на правосъдието и Съвета за криминологични изследвания към Министерството на правосъдието.



Препоръките бяха официално изпратени до всички институции, до които се отнасят, и по-късно им бе поискана обратна информация за мерки (осъществени или планирани) във връзка с тяхната реализация. Информация за изпълнението на препоръките, получена от институциите (от Върховния касационен съд, Агенция „Митници“, Министерството на вътрешните работи, Националният институт на правосъдието, Комисията по правни въпроси към Народното събрание, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Съюза на съдиите в България, Върховната касационна прокуратура, съдии, прокурори, полицейски и митнически служители, както и независими експерти), показва, че по повечето от препоръките има съгласие от страна на съответните институции, като някои първоначални стъпки по осъществяването им са вече предприети.



Резултатите от мониторинга на изпълнението на предложенията и препоръките бяха обобщени и публикувани през април 2008 г. в брой 14 от поредицата Policy Briefs на Центъра за изследване на демокрацията, озаглавен „Правосъдие и правоприлагане по границите на България след присъединяването към ЕС“. Публикацията съдър-

жа както общ преглед на препоръките от доклада и отношението към тях на съответните държавни институции, така и подробен анализ на конкретните мерки, предприети за изпълнение на всяка една от препоръките.

## 5. Мониторинг в областта на правосъдието и вътрешните работи

От началото на 2008 г. Центърът за изследване на демокрацията започна осъществяването на поредица от дейности за укрепване на капацитета на гражданските организации в България за осъществяване на мониторинг в областта на правосъдието и вътрешните работи.

В рамките на тази инициатива бяха идентифицирани широк кръг неправителствени организации, работещи в областта на правосъдието и вътрешните работи, и беше създадена електронна база данни с информация за тяхната дейност. За тази цел експертите на Правната програма подготвиха система от критерии за определянето на организациите, работещи в тази област, както и формуляри за оценка на тези организации, чрез които беше осъществена и дейността по тяхното идентифициране. Електронната база данни е динамична и позволява периодично да бъде актуализирана и допълвана с нови организации.

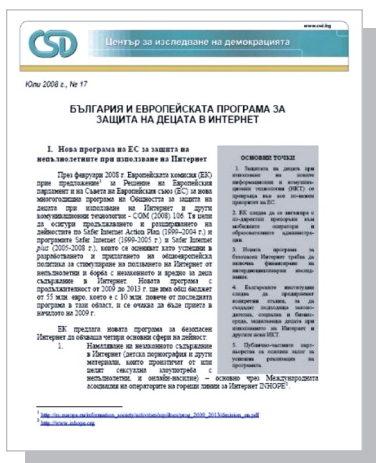
По този начин беше поставено началото на изграждането на мрежа от граждански организации, ангажирани с въпросите на правосъдието и вътрешните работи.

На 16 юли 2008 г. Правната програма проведе и първият от поредицата работни семинари с участието на организациите от мрежата. Събитието беше организирано съвместно със Съ-



*За участие бяха поканени депутати, представители на държавни институции, неправителствени организации и експерти, пряко ангажирани с работа в тази сфера.*

вета за обществени консултации към Комисията по европейските въпроси на Народното събрание и беше посветено на безопасността на децата в интернет.



Сред участниците на семинара беше разпространено и становището на Центъра относно безопасността

на децата в интернет, публикувано в брой 17 от поредицата Policy Briefs на Центъра за изследване на демокрацията, озаглавен „България и Европейската програма за защита на децата в интернет“. Публикацията представя постиженията на публично-частните партньорства в България в областта на предишните две програми на ЕС за безопасен интернет, както и препоръките, които експертите на Центъра за изследване на демокрацията и Фондация „Приложни изследвания и комуникация“ отправят в две насоки: във връзка с позицията на Република България по предлаганата от Европейската комисия програма и във връзка със законодателните и практическите мерки, които страната може да предприеме за по-нататъшно осигуряване на безопасността на интернет-пространството и за борба с престъпленията и правонарушенията в Интернет.

Информация за работата по укрепване на капацитета на граждан-

ските организации за осъществяване на мониторинг в областта на правосъдието и вътрешните работи беше публикувана и в специалната интернет страница, посветена на тази тема и подготвена от Правната програма. В страницата, озаглавена „Правосъдие и вътрешни работи онлайн“, се публикуват още актуални новини и документи, свързани с европейската и националната политика в областта на правосъдието и вътрешните работи, обучителни материали и друга информация, предоставена от организациите от мрежата.

През ноември 2008 г. Правната програма подготви и разпространи и първият от поредицата електронни бюлетини „Правосъдие и вътрешни работи“. Бюлетините са предназначени да поддържа информираността на мрежата от организации и да запознава държавните институции с дейността на неправителствените организации в тази област. В тях се публикуват актуални новини и документи, свързани с европейската и националната политика в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и информация за текущите дейности на организациите, участващи в мрежата.



## II. Добро управление и защита на правата на човека

В продължение на дългогодишните усилия на Центъра за създаване и укрепване на институцията омбудсман на национално и местно равнище в България в края на 2008 г. Правната програма започна работа по подготовката на анализ на нормативната база, регулираща работата на местните обществени посредници и на препоръки за подобряването ѝ. Целта на анализа е да съдейства за подобряване на взаимодействието на местните обществени посредници и омбудсмана на Република България. В хода на проучването експертите на Правната програма извършиха преглед на съществуващата законова и подзаконова правна рамка на местните обществени посредници, проведеха срещи с действащи местни омбудсмани и се запознаха с различните подходи при регулиране на дейността на тези институции, възприети в общините, избрали свои местни омбудсмани. Резултатите от проучването ще бъдат представени в началото на 2009 г.

## II. Мониторинг на расизма и ксенофобията и мерките за тяхното противодействие

През 2008 г. Центърът за изследване на демокрацията като национален координатор за България на Агенцията на Европейския съюз за основните права подготви и предостави на Агенцията поредния национален доклад за оценка на расизма и ксенофобията в страната и мерките за тяхното предотвратяване и противодействие, както и три бюлетина, съдържащи актуална информация по различни въпроси свързани с тази проблематика.

Експертите на Правната програма направиха проучване за ролята на

неправителствения сектор за защита на пострадалите от расова и етническа дискриминация в България. Прочуването включваше анализ на мерките, предприети от държавата за подпомагане на неправителствените организации, предоставящи съдействие на пострадалите от дискриминация, и подробен преглед на дейността на тези организации.

Екипът на Правната програма оказа и експертно съдействие на Агенцията при подготовката на българския вариант на въпросника за пилотното виктимизационно изследване на Агенцията за опита и нагласите на емигрантите и другите малцинства относно дискриминацията в ЕС.

#### IV. Сътрудничество с международни и национални институции и организации

И през 2008 г. Правната програма продължи да разширява и активизи-

ра сътрудничеството си с международни и национални институции и организации. През септември 2008 г. директорът на Правната програма Мария Йорданова беше избрана за член на Консултативния съвет на една от най-влиятелните международни правни организации – Международната организация за правно развитие (International Law Development Organization – IDLO). Правната програма продължи да участва активно от името на Центъра за изследване на демокрацията в работата на Съвета за обществени консултации към Комисията по европейските въпроси на Народното събрание, Обществения съвет към министъра на правосъдието и Гражданския консултативен съвет към Комисията за борба с корупцията на Народното събрание. От есента на 2008 г. представители на Правната програма участват и в Гражданския експертен съвет към комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ на Висшия съдебен съвет.



*От ляво на дясно: Мария Йорданова, директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията, Георги Пирински, председател на Народното събрание, посланик Робърт Гелбард, старшият съветник на сенатор Барак Обама по проблемите на външната политика и бивш специален пратеник на САЩ за Балканите*

Експертите на Правната програма допринесоха за укрепването на съществуващото сътрудничество и за установяването на партньорски отношения с държавни институции в сферата на правосъдието и вътрешните работи, сред които Министерството на правосъдието (мнение по законопроекта за конфликта на интереси, участие в работата по подготовка на концепция за нов закон за нормативните актове и др.), Инспектората на съдебната власт към ВСС, Върховната касационна прокуратура, Върховния административен съд и др.

В продължение на дългогодишното успешно сътрудничество с парламен-

та на 15 октомври 2008 г. Центърът и Народното събрание организираха открита дискусия на тема *„Народното събрание – гарант за отговорна държава“*.

Участие в срещата взеха депутати, омбудсманът на Република България, членове на Конституционния съд и Висшия съдебен съвет, университетски преподаватели, представители на неправителствени организации и журналисти. Сред темите на дискусията бяха ролята на гражданското общество в парламентарната република, ролята на парламента за правовия ред в държавата и др.