

---

# Част първа

## Програми



## Правна програма

През 2009 г. правно-институционалната и съдебната реформа в страната продължиха да бъдат приоритетни области в дейността на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията. Работата беше съсредоточена в няколко основни насоки.

- **Разходи за превенция и противодействие на престъпността.** Изготвен бе доклад на тема *Българската пенитенциарна система през погледа на работещите в сферата на изпълнението на наказанията*. Сред основните очертани проблеми са пренаселеността в местата за лишаване от свобода, лошите материални и битови условия, слабостите, свързани с охраната и сигурността, недостигът на финансов и човешки ресурс.
- **Общоевропейски индикатори за общественото доверие в правосъдието.** Осъществено бе проучване на информацията за съществуващите индикатори за доверие в правосъдието, както и на необходимостта и възможностите за приложение на подобни индикатори. Основните резултати от проучването, координирано от експертите на Правната програма, бяха представени на международна конференция в София с участието на изявени криминолози, юристи и социолози от страната и чужбина и публикувани от Европейския институт за превенция и контрол на престъпността (HEUNI).
- **Съдействие на пострадалите от престъпления.** Извършен бе анализ на законодателството, политиките, практиките и подходите на държавите-членки на ЕС относно пострадалите от престъпления. Резултатите от анализа бяха отразени в подробен сравнителен доклад за пострадалите от престъпления в ЕС и отделни доклади за всяка държава-членка.
- **Мониторинг на расизма и ксенофобията и на политиките и мерките за тяхното противодействие.** За четвърта поредна година Центърът за изследване на демокрацията продължи да изпълнява функцията на национален координатор за България по въпросите на расизма и ксенофобията на Агенцията на Европейския съюз за основните права. През 2009 г. бяха подготвени два тематични доклада – *Национален доклад за жилищната политика по отношение на ролите в България* и *Национален доклад за расизма и ксенофобията в спорта*, три бюлетина по темата расова дискриминация и поредният годишен доклад за оценка на расизма и ксенофобията в България и мерките за тяхното предотвратяване и противодействие.
- **Мониторинг в областта на правосъдието и вътрешните работи.** Изградена бе мрежа от граждански организации, ангажирани с въп-

росите на правосъдието и вътрешните работи, и електронна база данни с информация за тяхната дейност. През 2009 г. бяха подготвени три издания на електронния бюлетин *Правосъдие и вътрешни работи*.

- **Сътрудничество с национални, чуждестранни и международни институции и организации.** В продължение на инициативата на Центъра за създаване и укрепване на институцията омбудсман на национално и местно равнище бе подготвен доклад, съдържащ преглед на историческото развитие на институцията местен обществен посредник в България и подробен анализ на действащата законова и подзаконова нормативна уредба. Центърът за изследване на демокрацията участва като член на Гражданския експертен съвет към комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ на Висшия съдебен съвет, както и на Обществения съвет от неправителствени организации към министъра на правосъдието.

### **I. Оценка на разходите за противодействие на престъпността**

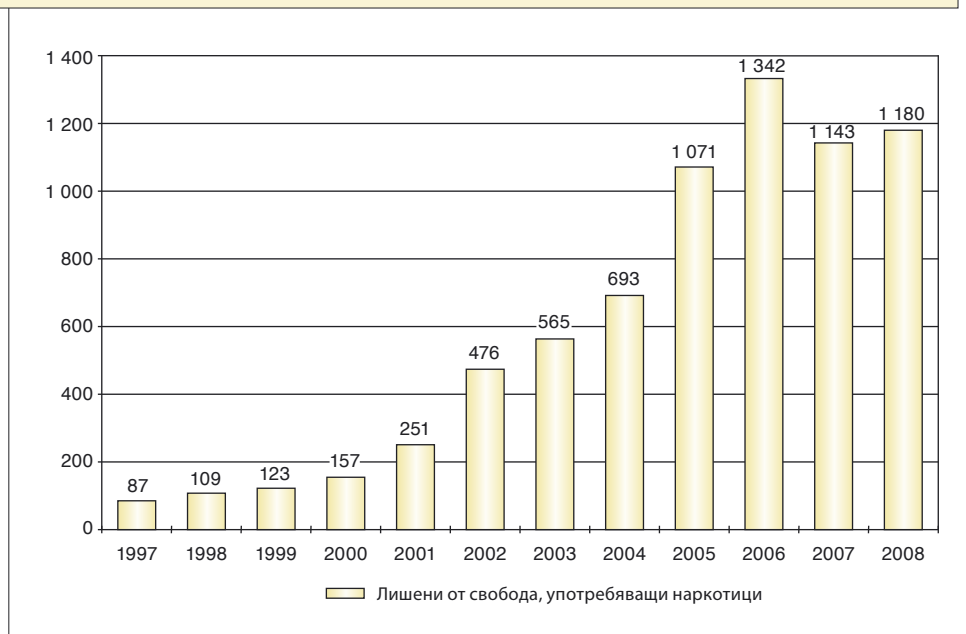
През 2009 г. Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията завърши работата си по проекта „Оценка на разходите за противодействие на престъпността“, изпълняван в партньорство с девет академични и неправителствени организации от Италия, Испания, Португалия, Германия, Литва, Кипър, Унгария и Турция. Основната цел на проекта бе да се предложат 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.

Още в началото на годината, по време на четвъртата среща по проекта, състояла се през януари в Лисабон, участниците от Правната програма представиха работен вариант на подготвяния от тях доклад *Българската пенитенциарна система през погледа на*

*работещите в сферата на изпълнението на наказанията.* За целите на проучването екипът на Правната програма проведе поредица от интервюта и работни срещи с представители на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерството на правосъдието, администрацията на затворите в София, Пловдив и Сливен (в т.ч. директори, социални работници, лекари, психолози и лица, ангажирани с охраната), инспектори в пробационни служби, експерти от администрацията на Омбудсмана на Република България. Сред основните проблеми, очертани от анализа, са пренаселеността в местата за лишаване от свобода, лошите материални и битови условия, слабостите, свързани с охраната и сигурността, недостигът на финансов и човешки ресурс и други.

Специално внимание в хода на проучването беше отделено на проблема с разпространението на наркотици в местата за лишаване от свобода, както и на наказателната политика по отношение на лицата, употребяващи или зависими от наркотични вещества. Като основни проблеми

**Графика 1. Брой лишени от свобода, употребяващи наркотици (1997 – 2008 г.), Българската пенитенциарна система през погледа на работещите в сферата на изпълнението на наказанията, Център за изследване на демокрацията, 2009**



анализът откроява високия процент на лишени от свобода, употребяващи наркотици, ниската ефективност на мерките и дейностите за работа с наркозависими в местата за лишаване от свобода, както и слабостите при контрола за недопускане на внасянето на наркотици в затворите и поправителните домове в страната.

В резултат на бележките и препоръките, направени в хода на работната среща в Лисабон, екипът на Центъра за изследване на демокрацията преработи и допълни подготовения анализ. Последният вариант на доклада заедно с актуализирани статистически данни по темата бяха представени и обсъдени по време на заключителната конференция, организирана през юли в Никозия, Кипър, на която освен организациите

по проекта присъстваха още представители на институции, ангажирани с изпълнението на наказанията, от различни държави-членки на ЕС.

## II. Индикатори за общественото доверие в правосъдието

През 2009 г. Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията продължи работата си по започнатия през март 2008 г. проект „Индикатори за общественото доверие в правосъдието: инструменти за оценка на политики“ (JUSTIS), осъществяван в партньорство с университети и неправителствени организации от Великобритания, Италия, Франция, Унгария, Литва и Финландия. Целта на проекта е да се предложат 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.

Центърът за изследване на демокрацията бе домакин на първата международна конференция по проекта, състояла се в София на 24-25 март 2009 г. Събитието събра представители на партньорските организации, членове на групата от външни експерти по проекта и изявени криминолози, юристи и социолози от страната и чужбина.

По време на конференцията бе обсъдена досегашната работа по проекта, както и ролята на групата от външни експерти във валидирането на постигнатите резултати. Експертите на Правната програма представиха

събраната до този момент информация за съществуващи индикатори за доверие в правосъдието, използвани от отделни държави или международни организации, както и обобщение на извършеното в няколко държави-членки на ЕС проучване за необходимостта и възможното приложение на подобни индикатори.

Сред останалите теми, дискутирани по време на конференцията, бяха германският и шведският опит в измерване на доверието в полицията и правосъдието (представени съответно от проф. Хелмут Кури от Университета във Фрайбург и г-н Шел Елефалк от шведската полиция), страхът от престъпност като форма на „нормализация“ на риска (с лектор г-н Жири Бурианек от Карловия университет в Прага) и основните акценти в доклада на Европейската комисия за ефективност на правосъ-



*По време на конференцията „Индикатори за обществено доверие в правосъдието: инструменти за оценка на политики“*

дието (обобщени от д-р Стефано Мафай от Университета в Парма). От г-н Джим Парсънс от американския институт „Вера“ участниците научиха и за изпълнявания от института проект за създаване на индикатори по въпросите на правосъдието.

За представяне на проекта пред българската правна общност в рамките на конференцията в Националния институт на правосъдието се проведе публична дискусия на тема „Индикатори за обществено доверие в правосъдието: инструменти за оценка на политики“. В нея редом с експертите по проекта участие взеха и висши български магистрати и представители на изпълнителната власт, включително министърът на правосъдието г-жа Миглена Тачева, директорът на Националния институт на правосъдието доц. д-р Пенчо Пенев, заместникът на главния прокурор и ръководител на Върховната касационна прокуратура г-н Христо Манчев и др. Основните задачи и очаквани резултати от работата по създаването на общоевропейски индикатори за доверието в правосъдието бяха представени от координатора на проекта JUSTIS проф. Майк Хаф от Института за проучване на наказателни политики, Кингс Колидж, Лондон, и ръководителя на групата от външни експерти проф. Джулиън Робъртс от Университета в Оксфорд.

Международният екип от представители на участниците в проекта проведе и три работни срещи за координиране и планиране на съвместната работа.

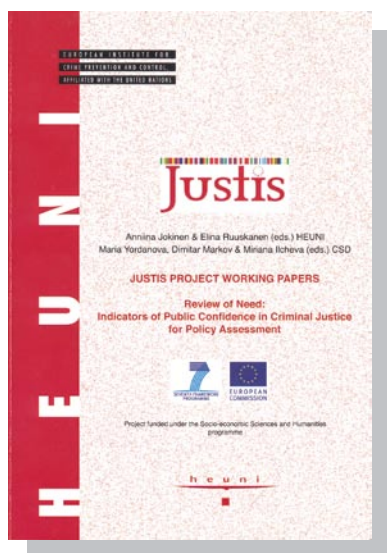
На срещата в София на 23 март бяха представени постигнатите до момента резултати и беше обсъдена възможността за включване на въпроси за доверието в правосъдието и страха от престъпност в изследва-

нето за доверието на обществото в лондонската полиция, както и в Европейското социално изследване. Бяха набелязани следващите стъпки в работата, включително тези, свързани с разпространението на постигнатите резултати сред научните среди и органите на наказателното правосъдие. Срещата в Шефилд, Великобритания, състояла се на 3 юни 2009 г., беше посветена на изработването на методология за провеждане на когнитивни интервюта, анализ на такива интервюта и обучение за провеждането им. На последната за годината работна среща през септември в Любляна, Словения, беше отчетено успешното приключване на координираното от Правната програма на Центъра проучване на съществуващите индикатори за обществено доверие в правосъдието. Работата по проучването включваше анализ на значението на индикаторите за обществено 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, както и обобщение на индикаторите за обществено доверие в правосъдието, прилагани на национално и международно равнище.

Резултатите от проучването, координирано от експертите на Правната програма Мария Йорданова, Димитър Марков и Миряна Илчева, бяха публикувани през септември от Европейския институт за превенция и контрол на престъпността (HEUNI). Публикацията е книга първа от поредицата доклади по проекта JUSTIS и се състои от три части – проучване на значението на общественото доверие като инструмент за оценка на политиките в някои европейски държави, преглед на литературата и съществуващите индикатори в отделните държави и описание и оценка на индикаторите



за обществено доверие в правосъдието на наднационално ниво.



Експертите на Центъра за изследване на демокрацията започнаха работа и по провеждането на планираните когнитивни интервюта, имащи за цел да проверят как различните групи от респонденти възприемат формулировката на въпросите за доверието в правосъдието. Първият кръг от интервюта беше проведен в периода юли – септември, а вторият – през ноември и декември, като резултатите от двата кръга бяха описани в обобщаващи доклади.

### III. Съдействие на пострадалите от престъпления

В продължение на работата по проучване на законодателството, политиките, практиките и подходите на държавите-членки на ЕС относно пострадалите от престъпления, започнала през юни 2008 г., Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията подготви отделни доклади за всяка държава-членка и

подробен сравнителен доклад за пострадалите от престъпления в ЕС.

За успешното извършване на проучването Правната програма работи съвместно с експерти от всички държави-членки на ЕС, на които подготви и предостави подробни указания под формата на изследователски въпросник, съдържащ 56 въпроса, разделени в 5 основни тематични групи. Успоредно с това, за постигане на максимална пълнота на проучването, беше подготвен и разпространен и отделен въпросник до държавните институции и неправителствените организации в държавите-членки на ЕС, ангажирани с оказването на съдействие на пострадалите от престъпления.

Подготвеният сравнителен доклад обхваща няколко групи въпроси, като обща характеристика на понятието за пострадали от престъпления; практически аспекти на законодателството на държавите-членки относно пострадалите от престъпления; информация относно програми и механизми за финансово подпомагане на пострадали 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 пострадали, както и със съответни органи от други държави-членки; неправителствени организации, работещи в областта на подпомагането на пострадали от престъпления. Подробна информация по тези въпроси за отделните държави-членки се съдържа в отделните доклади по страни, приложени към сравнителния доклад.

След представянето на докладите пред Европейската комисия през март и преработването им съобразно получените бележки, предложения и



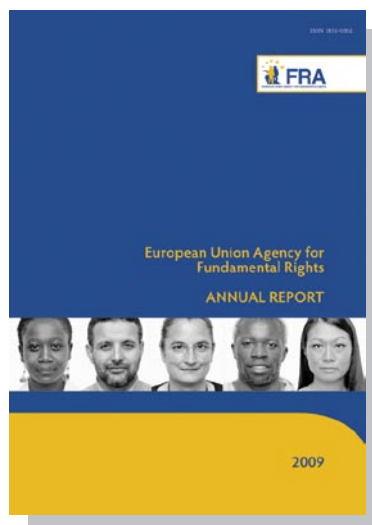
препоръки подготовеният окончателен вариант на доклада беше предоставен на Комисията през юли.

Успешното осъществяване на проучването и ефективната работа на сформирания 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, даде възможност на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията да продължи работата си в тази сфера, като се фокусира върху изготвянето на информационни карти за правата на пострадалите от престъпления в държавите-членки на ЕС. Работата започна през септември с разработването на подробен въпросник, изследващ правата на пострадалите в рамките на наказателния процес в държавите-членки на ЕС. Въпросникът бе съгласуван с Европейската комисия и с част от членовете на екипа и бе разпратен на експертите за попълване. Паралелно с това започна и подготовката за валидирането на информационните карти от компетентните държавни институции на 27-те държави-членки. Работата по изготвянето на информационни карти се осъществява в сътрудничество с Европейската организация по публично право, базирана в Атина, Гърция.

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

За четвърта поредна година Центърът за изследване на демокрацията продължи да изпълнява функцията на национален координатор за България по въпросите на расизма и ксенофобията на Агенцията на Европейския съюз за основните права.

През 2009 г., в изпълнение на поставените от Агенцията задачи, Центърът работи по подготовката на два тематични доклада – *Национален доклад за жилищната политика по отношение на ромите в България* и *Национален доклад за расизма и ксенофобията в спорта*. За целите на проучването бяха събрани статистически данни и проведени интервюта с представители на държавната администрация и неправителствени организации. Докладът, посветен на жилищната политика по отношение на ромите в България, беше публикуван от Агенцията през октомври 2009 г., а информация от него беше включена и в публикувания от Агенцията през същия месец „Сравнителен доклад за жилищните условия на ромите и Travellers в държавите-членки на ЕС“. Докладът, посветен на расизма и ксенофобията в спорта, също предстои да бъде включен като част от сравнително изследване на Агенцията за всички държави-членки на ЕС.



Центърът подготви и три бюлетина по темата расова дискриминация, включващи актуална информация за

новоизлезли анализи и доклади, промени в правната рамка и важни събития в областта на равното третиране и противодействието на расизма и ксенофобията.

След провеждането на изборите за Европейски парламент Центърът за изследване на демокрацията подготви и предостави на Агенцията за основните права анализ на присъствието на темата за расизма и расовата дискриминация в предизборната кампания в България. Анализът описва случаите на расистка или етническа пропаганда в хода на кампанията и прави оценка на позицията, заявена от основните политически партии по основни въпроси на етническото и расово равенство.

В края на годината експертите на Правната програма подготвиха и представиха на Агенцията и поредния годишен доклад за оценка на расизма и ксенофобията в България и мерките за тяхното предотвратяване и противодействие. За първи път редом с традиционните области законодателство, расова и етническа престъпност, здравеопазване, образование, заетост и жилищна политика, в доклада беше включена и информация за участието на малцинствата в политическия и обществен живот в страната.

\* \* \*

И през 2009 г. Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията продължи да работи в тясно сътрудничество с редица национални, чуждестранни и международни институции и организации.

През 2009 г. по случай 130 години Министерство на правосъдието министърът награди Центъра за изследване на демокрацията с отличие за активна работа и добро взаимодействие.

В продължение на започналата още през 1998 г. инициатива 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. Резултатите от проучването и препоръките за усъвършенстване на нормативната база бяха обобщени в доклад, представен през февруари 2009 г. на работна среща с участието на националния омбудсман и местни обществени посредници от цялата страна. Докладът, съдържащ преглед на историческото развитие на институцията местен обществен посредник в България и подробен анализ на действащата законова и подзаконова нормативна уредба, очертава основните слабости на правната рамка и формулира конкретни препоръки за нейното усъвършенстване. Основният извод, който направиха експертите на Правната програма въз основа на изготвения анализ и след запознаване с практиката на самите обществени посредници, бе необходимостта от съществено разширяване на законовата уредба на местните обществени посредници, тъй като от една страна, законовите разпоредби са по-стабилни и по-трудно подлежат на промени, което е от особено значение за устойчивостта на институцията местен обществен посредник, а от друга страна, това е най-ефективният начин за въвеждане на минимален набор от единни стандарти по отношение създаването и функционирането на тази институция и за преодоляване на значителните различия, съществуващи в момента на общинско равнище.

През 2009 г. Центърът за изследване на демокрацията участва като член на Гражданския експертен съвет към комисия „Професионална етика и пре-

венция на корупцията” на Висшия съдебен съвет. Представители на Правната програма участваха в провежданите заседания и представиха експертни становища по проекта за Наредба за показателите и реда за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административния ръководител и по проекта за Правила за назначаване на административни ръководители и техни заместници.

Директорът на Правната програма д-р Мария Йорданова бе поканена от новоизбрания министър на правосъдието като представител на Центъра за изследване на демокрацията в Обществения съвет от неправителствени организации към министъра на правосъдието. Съветът има за цел да допринесе за успешното сътрудничество между екипа на министерството и граждан-

ското общество в очертаването и постигането на приоритетните цели в работата на институцията. Участието в съвета на представител на Центъра за изследване на демокрацията е своеобразно продължение на активната роля на организацията в сходния обществен съвет, създаден към предишния министър на правосъдието.

В рамките на установеното партньорство между Центъра за изследване на демокрацията и други неправителствени организации от страната, ангажирани с проблемите на правосъдието, представители на Правната програма взеха участие в редица обществени прояви (конференции, кръгли маси и семинари), посветени на различни актуални проблеми на съдебната реформа в страната. Центърът за изследване на демокрацията се присъедини и към групата неправ-



*Проф. Джулиан Робъртс говори за важността от правилната интерпретация на данните от изследванията на общественото мнение за престъпността и правосъдието*

вителиствени организации, която през май организира пресконференция за кадровата политика в съдебната власт, последвана от открито писмо до министър-председателя, провокирани от все по-нарастващата необходимост от радикални промени в дългосрочен аспект не само в процесите, протичащи във Висшия съдебен съвет, но и в цялата съдебна система.

През 2009 г. Центърът за изследване на демокрацията продължи 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.

С цел укрепване на капацитета на включените в мрежата организации техни представители бяха поканени да вземат участие в организирания от Правната програма семинар на тема „Общественото мнение и граж-



данският контрол върху правосъдието” с гост-лектор проф. Джулиан Робъртс, преподавател по криминология към Университета в Оксфорд. По време на дискусиата, проведена на 26 март 2009 г., беше направен изводът, че България и много държави-членки на ЕС се нуждаят от система от показатели, измерващи доверието в правосъдието, които да служат както за формирането на дългосрочни политики, така и за оценка на ефективността при изпълнението им.

С цел поддържане на информираността на мрежата от организации и запознаване на държавните институции с дейността на неправителствения сектор в сферата на правосъдието и вътрешните работи Правната програма продължи да издава и разпространява електронния бюлетин *Правосъдие и вътрешни работи*. След като през ноември 2008 г. бе разпространен първият брой от поредицата, през 2009 г. бяха подготвени още три издания – през февруари, април и юли. Бюлетините съдържат актуални новини и документи, свързани с европейската и националната политика в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и информация за текущите и

---

предстоящи дейности на организациите, включени в мрежата.

На международно равнище Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията продължи да работи съвместно с редица чуждестранни и международни организации,

а нейни представители взеха участие в редица прояви, посветени на проблеми като превенция и противодействие на корупцията, реформа в органите на съдебната власт, укрепване на капацитета на институциите, ангажирани с противодействие на престъпността и др.