



Независим доклад

**от проведен мониторинг на
законодателното и институционално
въвеждане на пробацията в България**



Проект
„Независим граждански мониторинг и доклад за законодателното и институционално въвеждане на пробацията в България”

Project
“Independent Civil Monitoring and Report on the Legislative and Institutional Implementation of Probation in Bulgaria”

***С финансовата подкрепа на Програма МАТРА КАП
на Посолството на Кралство Холандия***

Независим доклад

**от проведен мониторинг на законодателното и
институционално въвеждане на пробацията в
България**

Този доклад се реализира с финансовата подкрепа на програма МАТРА КАП
на Посолството на Кралство Холандия

СЪДЪРЖАНИЕ:

- I. Увод.
- II. Въвеждане на пробацията в България – сравнителен поглед с европейските стандарти и практики.
- III. Мониторинг на институционалното въвеждане на пробацията в България. Различните гледни точки за първите две години функциониране на пробационната институция в България.
- IV. Общи наблюдения на БХК за състоянието на човешките права в пробационните служби в страната.
- V. Финансиране на пробационната система в България.
- VI. Състояние на достъпа до информация и прилагане на Закона за достъп до обществена информация в Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” при Министерство на правосъдието.
- VII. Основни изводи и препоръки от доклада.
- VIII. Коментар (във връзка с резултати от библиографско проучване по темата „Пробация”)
- IX. Библиографска справка – Пробация.

I. УВОД

Независимото наблюдение на ефектите от прилагането в практиката на закони, стратегии и политики на държавата е една от важните роли на структурите на гражданското общество. През последните 17 години в България динамиката на промени в политическия, икономическия и обществен живот на страната е толкова интензивна, че анализите и оценката не успяват да догонят развитието на нещата. Това с особена сила се отнася до законодателната сфера. В процеса на интегриране на държавата към европейските структури българския парламент извърши през последното десетилетие колосална законотворческа дейност. В забързания ритъм на този процес трудно може да се прави задълбочен анализ и оценка, но правилата на Европейския съюз, особено сега, когато страната вече е равноправен член, ни карат да се замисляме за ефективността на новоприетите закони и най-вече за тяхното адекватно прилагане.

Защо приехме предизвикателството да направим това проучване? Още от своето създаване през 1998 година Фонд за превенция на престъпността - ИГА работи целенасочено в подкрепа на реформирането на пенитенциарната система в България и въвеждането на най-добрите европейски и световни практики и модели. За този период организацията е реализирала повече от 70 проекта, повечето от които пилотни и насочени към области като: създаване на модели за работа с бивши затворници; въвеждане на пробацията в България; повишаване на капацитета на институциите, работещи по проблемите на младежката престъпност; пилотиране на европейски инструменти и програми в работата с правонарушители; широко популяризиране на европейските стандарти в тази сфера и подобряване на междуинституционалното сътрудничество. Един от важните резултати от дейността на Фонд - ИГА през този период е издаването на над 30 публикации в областта на пробацията и специализираната работа с правонарушители.

Затова решихме, че натрупаният опит в България, богатата база данни от световния опит в областта на обществените санкции и мерки като алтернатива на лишаването от свобода, добрите контакти с Европейската организация по пробация – СЕП, на която Фонд - ИГА е член от 2005 година (а от 2007 и член на Борда), както и непосредственото участие при разработването на превърналата се в традиционна публикация „Пробация и пробационни служби. Европейска перспектива“¹ под общата редакция на проф. Антон ван Калмтот, са добра база за провеждането на едно полезно проучване за първите стъпки на пробацията в България. За да се получи сравнително по-широка и многообразна картина от нашето наблюдение, разработихме модел на проучване, в който участваха няколко организации и експерти, които независимо подготвиха своята оценка, съобразно собствената си експертиза и опит. Така се оформиха следните основни части на проучването:

- Първата част включва едно общо сравнение с европейските стандарти и моделите на няколко европейски държави. Тук експерти на Фонд - ИГА работиха съвместно с експерти на Програмен и аналитичен център по европейско право (ПАЦЕП) – най-вече при изготвяне на сравнителните таблици. В тази част използвахме дизайна на проф. Антон ван Калмтот от Холандия, който в продължение на 10 години извършва проучвания върху пробационните служби в Европа;
- Във втората част основният акцент е поставен върху институционалното изграждане на пробацията. В тази част дизайна и основния анализ на резултатите е разработен от Тихомир Безлов, а интервюирането и наблюдението по места бе извършено от експерти на Фонд - ИГА. На практика се посетиха 8 пробационни служби в рамките на два дни всяка;

¹ „Пробация и пробационни служби. Европейска перспектива“; Фондация Регионален фон-ИГА 2005; ISBN 954-9492-02-8

- Третата част обхваща резултатите от наблюдение върху състоянието на човешките права в пробационните служби. Тук участие взе екип на Български хелзинкски комитет, който посети 10 пробационни служби;
- Четвъртата част от проучването, която разглежда накратко финансовите аспекти на пробационната система, е извършено изцяло от експерти на Фонд - ИГА;
- Последната шеста част е разработена и реализирана от екип на Програма „Достъп до информация”. Обхваща състоянието на достъпа до информация и прилагане на закона за достъп до обществена информация от Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” при Министерство на правосъдието ;

При реализирането на този мониторинг получихме пълно съдействие от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” в Министерство на правосъдието. В началото на проекта се осъществи среща с г-н Петър Василев - главен директор на дирекцията, който ни информира за основните аспекти в развитието на държавната политика. Постоянна връзка и съдействие чрез директен контакт с ръководителите на пробационните служби ни оказа г-жа Валентина Караганова – началник на отдел „Социална дейност в местата за лишаване от свобода и пробация”. Значим фактор при нашето наблюдение се оказа устойчивото партньорство, което Фонд - ИГА успя да постигне през изминалите 10 години и с представителите на затворите, общините, съдилищата, прокуратурите, полицейските управления. Всички те ни съдействаха с професионалната си информация и правилната си ориентация в спецификата на всеки регион. Активно се включиха и нашите партньори от неправителствените организации /НПО/, с които продължаваме да изграждаме национална мрежа за превенция на престъпността: Сдружение „Център Отворена врата”, Сдружение „Развитие на личността и човешките общности”, Фондация „Перспективи” , Фондация ”Международен център по проблемите на малцинствата и културните взаимодействия”, Сдружение „Спасете децата” и др.

За да започнем разглеждането на темата за въвеждането на пробацията в България трябва да направим един *кратък исторически поглед*.

Елементи на пробацията в България се развиват непосредствено след освобождаването на страната от турско робство през 1878 година. Наказанието ”лишаване от свобода” се въвежда с първия Наказателен закон от 21 февруари 1896 г. При регламентирането на видовете наказания законодателят използва богатия опит на Англия, Франция, Германия, Русия и други държави и адаптира прогресивните европейски идеи в тази област като ги съобразява с националните особености и традиции на българския народ. При уреждането на санкционната система по Наказателния кодекс се възприема основно дуалистичната система на санкционни последици. Институтът на условно предсрочно освобождаване от затвора е въведен в Наказателния кодекс през 1896 г., а през 1903 г. е приет Закон за условното осъждане, който влиза в сила в началото на 1904 г. По този начин България се нарежда сред първите европейски държави, които търсят алтернатива на наказанието ”лишаването от свобода” и разнообразни форми на въздействие върху осъдените лица вътре в затворите и навън в обществото.

Сега действащата система на наказанията е приета с Наказателния кодекс от 1968 година, когато страната се намира в сферата на съветското влияние (1944-1989). Въпреки силната идеологизация на държавното управление, през този период също се наблюдава развитие на различни форми на алтернативи. Най-значимо е използването на условното осъждане, при което съдът може да възложи на обществена организация, трудов колектив или личност да полага възпитателни грижи спрямо осъдения в рамките на изпитателния срок, както и Условно-предсрочното освобождаване от затвора. Специални Наблюдателни комисии,

създадени към местната власт, имат задълженията да подпомагат затворниците и освободените от затвора.

Интересен момент в развитието на алтернативните санкции и мерки в България е приетият през 1958 година (в началото на комунистическия режим) специален Закон за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Много елементи на този закон на практика регламентират използването по отношение на лица до 18 години на широка гама от санкции и мерки, които са извънсъдебни и се изпълняват основно в обществото или във възпитателни училища. Този закон и до момента е използван в България (наскоро бяха актуализирани голяма част от текстовете му) и по общата си структура отговаря на международните стандарти в тази област.

Идеята за въвеждане на пробационна система започва да се налага някъде около 1994-1995 г.. В различни публикации (главно на представители на Главна дирекция «Изпълнение на казанията») се посочват основните мотиви за въвеждането на алтернативи на съществуващите наказания и най-вече на наказанието «лишаване от свобода»: високото ниво на затворническата популация и пренаселеността на затворите (до 300%); икономически фактори като годишните разходи на държавата за един затворник; социално-криминологически - високият брой на затворниците води до дейности само по задоволяване на елементарни жизненни потребности и липса на специализирани психологически, образователни и квалификационни услуги; политически фактори – състоянието на затворната система е първостепенен критерий за нивото на демократичност на всяка държава.²

Доколко пробационната система отговаря на тази проблематика се опитваме да отговорим в този доклад. Преди това обаче нека очертаем основните етапи при въвеждането на пробацията в страната.

Могат да се очертаят две основни течения в налагането на пробационната идея.

Едното течение включва главно експерти и ръководители на пеналната система в страната. През 1995 година експерти на Главна дирекция «Изпълнение на наказанията» към Министерство на правосъдието (по това време Главно управление на местата за лишаване от свобода), разработват вариант за изграждане на пробационна система като отделен раздел в съществуващия Закон за изпълнение на наказанията. Този вариант включва: изграждане на централна, районни и окръжни Пробационни служби; участие на Пробационни служители в досъдебната фаза на процеса като консултанти на магистратите; въвеждането на два вида предсрочно освобождаване от местата за лишаване от свобода: с и без пробационен надзор върху освободените и др. Вариантът включва и промени в Наказателния кодекс - създаване на нова глава за пробацията. Този модел е обсъден съвместно с експерти от Съвета на Европа и принципно одобрен. В периода 1995-2000 г. обаче няма особено развитие на тази идея. През 1996-1999 г. се осъществява пилотен проект «Въвеждане на алтернативни мерки за третиране на лишените от свобода» в рамките на програма „Темпус“, в който участват главно представители на държавата и университетските среди. Този проект разширява основата за въвеждане на пробацията и поставя началото на дебат в тази насока. След 1998-1999 година това течение се подпомага активно от големите донори в България: Фондация «Отворено общество», Британски съвет, Посолството на САЩ и Великобритания.

Второто течение в налагането на пробационната идея се определя от бурното развитие на неправителствения сектор след 1990 г. в България. (след този период се създават повече от

² Виж Петър Василев „Същност и съдържание на пробацията“; Сп. „Пробация“ кн.4, 2005

5000 такива организации). Първо идеята за реформа на пеналната система се подема в този сектор от Фондация «Отворено общество» и най-вече чрез специалната програма на фондацията - Институт за конституционна и правна политика COLPI. В периода 1998 – 2003 г. организацията финансира целенасочено проекти, които подпомагат реформата на затворите (преобладаващо) и въвеждането на обществени санкции и мерки в обществото. С такъв проект през 1999 Фонд - ИГА създава в Пазарджик първия Център за социална подкрепа на бивши затворници, с който се поставя началото на един 6-годишен пилотен пробационен модел в същия град, подпомаган в последствие активно от Британското посолство чрез програмата на Know How Fund. В този проект се пилотират за първи път в страната конкретни пробационни мерки в рамките на съществуващото законодателство (условните присъди се възлагат за изпълнение на НПО). През 2001-2002 година Британски съвет в България и Фонд - ИГА с участието на британски експерти разработват първата програма за обучение на пробационни сътрудници. Опирайки се на този опит, Британски съвет реализира в периода 2002-2004 г. още два проекта: обучение на обучители по пробацията от системата на затворите и проекта “Разработване на стратегия за българската национална пробационна служба и обучение на пробационни служители”, в партньорство с Министерство на правосъдието, финансиран от Global Opportunities Fund. В рамките на последния проект са обучени и първите пробационни служители, работещи в структурата на пробационните служби. След 2002 година се разширяват инициативите на неправителствени организации в това направление: реализират се поредица от проекти, насочени към въвеждане на пробацията в България: инициране на законодателни инициативи; провеждане на информационни кампании; пилотиране на експериментални пробационни центрове: 2003-2005 – в Стара Загора и Русе по проекти на Отворено общество; 2002-2004 - реализиране на четири пилотни проекта за младежка пробация в Благоевград, Бургас, Габрово и Видин, финансирани от Норвежкото правителство с подкрепата на UNDP. Проведени са и няколко значими международни прояви - например организираната от Британски съвет и Фонд - ИГА през 2003 година международна конференция за обмен на опит и добри практики за развитие на пробационните услуги.

Периодът 2001 - 2004 година се очертава като възлов за въвеждането на пробацията в България. Тогава по инициатива на Министерството на правосъдието се създава междуведомствена работна група за разработване на концепция за законодателното и институционално въвеждане на пробационната система в Република България. В тази група на практика се събират представители и на двете течения: на държавата и НПО, както и представители на съдебната система. В групата се обсъжда най-вече по-горе описаният вариант за въвеждане на пробацията. По-късно по инициатива на Фонд - ИГА е разработена Концепция за въвеждане на пробацията с отделен закон. Най-общо надделява идеята за първоначално законодателно въвеждане на пробацията като нов вид наказание в българския Наказателен кодекс и съответно въвеждане на нов раздел в Закона за изпълнение на наказанията. Активна помощ в този период оказват Министерство на правосъдието на САЩ и Министерство на вътрешните работи на Великобритания.

Пробацията става факт в българското законодателство със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс /НК/ от **27 септември 2002 г.** Цялостната регламентация на същността и съдържанието на наказанието пробация, механизмите за неговото изпълнение и структурното изграждане на пробационната система в България е направена с приемането на промени в НК и Закона за изпълнение на наказанието /ЗИН/ от **23 ноември 2004 г.** Като начало на пробационната служба в България може да се определи месец ноември 2003 г., когато е създаден сектор “Работа с правонарушители в общността (пробация)” към отдел “Възпитателна дейност в местата за лишаване от свобода” при Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” към Министерство на правосъдието. През месец септември 2004 г. започва и обучението на първите пробационни служители от експерти на Националната пробационна

служба на Англия и Уелс. Изграждането обаче на пробационните служби в страната започва в средата на 2005 година и е почти завършена към средата на 2007.

Накрая трябва да се спомене, че през последните години - 2005-2007 - се реализират два туининг проекта – “Усъвършенстване на пенитенциарната система” и “Изграждане на пробационна система в България” с подкрепата на Европейския съюз, които се изпълняват от Home office UK. Те имат пряко отношение към изграждането на пробацията в страната.

Доколко пробационната система в България съответства на европейските стандарти и практиките на отделните страни в тази област? Доколко изградена е институционалната структура на пробацията и как работи тя в първите си години? Какво е взаимодействието на пробационните служби с другите институции, местната власт, неправителствените организации, медиите? Какви са първите клиенти на пробационните служби? Спазват ли се правата на осъдените на пробация? Какви са финансовите измерения на пробацията? Какво е състоянието на достъпа до информация в ГД «Изпълнение на наказанията»? Това са най-общо въпросите, на които се опитахме да отговорим в това наше изследване.

Екип на Фонд - ИГА

II. ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРОБАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ – СРАВНИТЕЛЕН ПОГЛЕД С ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ И ПРАКТИКИ

Димитър Русinov – програмен директор на Фонд – ИГА
Екип на ПАЦЕП

Всяко сравнение крие рискове и възможност за неточности. Европейските държави са толкова различни помежду си, с такава различна култура и история, че опитите да се търсят прилики и разлики крие реални опасности. От друга страна България е вече част от европейската общност. Този факт предполага съобразяване както с различните европейски стандарти, така и една по-целенасочена политика за партниране и обмен на информация във всички области.

В този раздел на доклада ще се опитаме да установим доколко българският вариант на пробацията е в синхрон с европейските стандарти и практики в тази сфера. Умишлено избрахме гледната точка да не е чисто юридическа, а да се основава на различните проучвания и практики, които са направени в областта на пробацията. Като източник за сравнение ще ползваме и основните европейски препоръки в тази област.

По-долу разглеждаме най-важните пробационни елементи, които са обособени в отделни глави. Там, където е възможно, се опитваме да правим сравнения с пробационните системи на другите европейски страни – за сравнителния анализ са включени 10 държави, членки на Европейския съюз. Накрая на всяка обособена част правим кратки препоръки за развитието на българската пробационна система.

Пробация или обществени санкции и мерки

За да започнем със своя сравнителен поглед преди всичко трябва да си изясним използването на термина „*пробация*”. В европейската и световна практика термина “пробация” се използва като едно по-широко и отворено понятие. Най-често с него се обобщава институционалната система за изпълнение на санкции и мерки в обществото и включва всички пробационни дейности в сферата на наказателното правосъдие (социални доклади, ранна интервенция, дейности в сферата на обществените санкции и мерки, дейности в пенитенциарните институции, надзор, вид санкция, дейности за превенция на престъпността и т.н. В България пробацията се популяризира преди всички като вид наказание, едно от наказанията в българската наказателна система.

Ясно е, че пробацията се използва като един по-широк термин в европейските страни. Ако трябва обаче да посочим общоевропейски термин, приет като стандарт в разглежданата област, то това е „*обществени санкции и мерки*”³. Това е другото ключово понятие, което според нас трябва да се използва като база за сравнение. Терминът е приет като обединяващ за всички алтернативи на задържането и лишаването от свобода, които се изпълняват в обществото. В „Препоръка N R (92) 164 на Комитета на министрите към държавите-членки относно европейски правила за обществените санкции и мерки”, която представлява основния европейски документ в тази област (паралелен на Европейските правила за затворите) е дадено следното определение:

„...„Обществени санкции и мерки” са санкциите и мерките, при които правонарушителят остава в обществото, които са свързани с известно ограничаване на свободата му чрез налагане на условия и/или задължения, и които се изпълняват от органи, определени за тази

³ Понякога пробацията се използва като вид обществена санкция и мярка или като едно много по-тясно понятие

цел от закона.

С този термин се означава всяка санкция, наложена от съд или съдия, както и всяка мярка, постановена преди или вместо акт за определяне на наказание, както и способите за изпълнение на наказанието лишаване от свобода извън местата за лишаване от свобода.”⁵

Тъй като всички европейски препоръки са плод на продължителни и задълбочени анализи, извършени от водещи експерти върху практиките в различните страни, членки на Европейския съюз, полезно е за разбирането на философията на обществените санкции и мерки да се направи един по широк коментар.

Според проф. Антон ван Калмтот⁶ има две основни европейски тенденции, които оказват силно влияние върху сферата на пробацията. Първата е общата реформа на класическото наказателно право в края на XIX, началото на XX век. Втората е краят на съветската ера в Западна и Източна Европа и неотдавнашното влизане в Европейския съюз на много държави, бивши съветски сателити. В началото на XX век “модерното движение” в наказателното право оказва сериозно влияние върху начина, по който обществото третира правонарушителите и затворниците. Наказателното право става по-индивидуализирано и започва да обръща по-голямо внимание на рехабилитацията и ресоциализацията на правонарушителите, както и на специфичните превантивни мерки, насочени към отделния правонарушител. Развива се модерна система от *санкции*, в която възникват и процъфтяват общественополезният труд и други обществени санкции.

Проф. Калмтот посочва, че в съвременните наказателни системи изпълването на наказания като лишаването от свобода, глобата и условната или отложената присъда, отдавна е многократно разширен с добавянето на поредица санкции в обществото: *предупреждение, освобождаване под гаранция, отложена присъда с надзор, пробация, общественополезен труд, компенсация и обезщетение, медиация между жертва и правонарушител или обществена медиация, отнемане на права, обучителни курсове, когнитивно-поведенчески учебни програми, лечебни програми* (особено при сексуални престъпления и престъпления, свързани със злоупотреба с наркотици), *заповеди за надзор и посещения, настаняване в пробационни общежития или дневни центрове, интензивен надзор или пробационни заповеди, заповеди за вечерен час, домашен арест и електронно проследяване, отлагане произнаянето на присъдата с надзор, семейно попечителство, контролирана свобода, условно освобождаване с надзор, комбинирани заповеди* (състоящи се от комбинация от две или повече от тези санкции) и много други.

Значението на този нов тип санкции и мерки не се ограничава до факта, че правонарушителят остава в обществото. Голямото значение на обществените санкции и мерки е в приноса има за реинтегрирането на правонарушителите в обществото. В тази връзка *участието и ангажиментът на общността, особено на местната общност, е задължително. Обществените санкции и мерки могат да бъдат приложени само в обществено базирана инфраструктура, пригодена за специфичните изисквания на тези санкции.*

Второ задължително условие за изпълнението на обществените санкции, според проф. Калмтот, *е съществуването на организация, чиито работни методи, мисия, цели и нагласи, съответстват на концепцията, върху която се базират обществените санкции и мерки.* В много страни това е пробационната служба (понякога тя носи други

⁵ „Европейски стандарти в областта на обществените санкции и мерки” 2003 Регионален фонд - ИГА

⁶ „Пробация и пробационни служби. Европейска перспектива”; Фондация Регионален фон-ИГА 2005; ISBN 954-9492-02-8

наименование, в зависимост от езика на страната). Нейната роля непрекъснато се разширява, като далеч надхвърля първоначалните задачи за изготвяне на предсъдебни доклади, консултации, подкрепа и надзор. Към това е добавена и отговорността за подготовката, организацията и изпълнението на обществените санкции в тясно сътрудничество с частни, полуобществени и обществени организации или институции.

Основният въпрос на тази част от анализа е доколко българската пробационна система се вписва във философията на обществените санкции и мерки, т.е. в този основен европейски стандарт? Отговорът на този въпрос не е еднозначен:

- **От една страна липсва една обща Концепция/Стратегия за прилагането на обществени санкции и мерки в България. Дали пробацията трябва да бъде наказание или алтернативна санкция/мярка на съществуващите в НК наказания е все още продължаваща дискусия сред експертите по наказателно-изпълнително право. Една от причините за съществуването на този въпрос е първоначалния подход на въвеждане на пробацията в страната: той по-скоро може да се определи като законодателна инициатива, а не като обща концепция или стратегия с ясни първоначални цели и задачи.**

- **От друга страна, на фона на общите проблеми в публичната администрация на България и най-вече на продължителните дебати за реформи в съдебната система на България, пробационната институция в нейните първи две години ни дава повод да говорим за една модерна европейска структура: "обществено базарина инфраструктура, пригодена за специфичните изисквания" на своята мисия.**

Въпросът с досъдебната, съдебната и следсъдебната фаза

Тук ще разширим въпроса за философията на обществените санкции и мерки с въпроса за тяхното място в съдебния процес. Една от най-важните особености на европейската пробация и системите за изпълнение на обществените санкции и мерки е техният обхват и общото им разположение на фона на съдебния процес. Всички пробационни системи без изключение обхващат в различна степен дейности в 3-те основни фази: предсъдебна/досъдебна; съдебна и следсъдебна. По-долу даваме една сравнителна таблица за 10 европейски страни:

Критерий	Пробационна дейност в досъдебната фаза от НП	Пробационна дейност в съдебната фаза от НП	Пробационна дейност в следсъдебната фаза от НП
Държави и стандарти			
Англия и Уелс	Пробационната служба предоставя съвет и информация на съда за възможните присъди и тяхното въздействие. Пробационните служители подготвят съдебен доклад ⁷ в случаите, когато правонарушителят се е признал за виновен или е бил признат за виновен. Два други вида доклади ⁸ , могат да се предоставят на съда: ускорен доклад ⁹ и устен доклад ¹⁰ .	Работата на пробационните служби в тази фаза се препокрива със задълженията в досъдебната фаза. Тя отговаря за предоставяне на допълнителна информация за подсъдимия, както и за подготовка на документи, които да подпомогнат съда при вземане на решение.	Ако правонарушителят не спазва изискванията на съответното разпореждане, пробационната служба, след като вземе бързо различни неформални мерки за поправяне на положението, трябва да върне правонарушителя обратно в съда за нарушаване на разпореждането за пробация. По време на издаването на присъдата съдът може да

⁷ Известен още като досъдебен доклад съгласно Закона за наказанията от 1991, чийто съдържание, параметри, цели и спецификация са регламентирани в Националните стандарти. Досъдебният доклад съдържа и препоръка за съда относно присъдата

⁸ Въведени съгласно Наказателният закон от 2003

⁹ Трябва да бъде предаден същия ден или при изключителни обстоятелства в рамките на пет дни от неговото поискване

¹⁰ До него се прибегва, когато издаващият присъда се нуждае от съвсем малко допълнителна информация, за да бъде в състояние да издаде присъда

	случаите с непълнолетни правонарушители досъдебните доклади се изготвят от социален работник.		заяви, че има намерение да преразгледа разпоредбата за общественото наказание или условната присъда, която е издал ¹¹ . Това може да бъде направено или чрез получаване на писмен доклад от служителя, отговарящ за даден правонарушител, или чрез изискването правонарушителят заедно с този служител да се явяват пред съда на определени интервали, така че съдът да бъде уведомяван за напредъка в поведението на правонарушителя или за пречките, които пречат на този напредък. Пробационните служби се грижат за освободените затворници ¹² .
Румъния	Когато има подсъдим, Прокуратурата може да поиска от пробационните служби ¹³ да направят оценка под формата на доклад на заподозрения или обвиняемия, главно за да се прецени дали е необходим превантивен арест. След като заподозреният получи статут на подсъдим, прокуратурата има само един или два дни преди изпращането на делото в съда, което лишава пробационната служба от възможността да изготви такъв доклад поради кратките срокове.	В случай че съдът се нуждае от допълнителна информация за подсъдим, от пробационната служба се изисква изготвянето на оценъчен доклад. В края на този доклад пробационният съветник разработва оценка на риска от повторно извършване на правонарушение и перспективите за реинтеграция. По този начин пробационните служби могат да препоръчат адекватни наказателна санкция.	Пробационната служба упражняват надзор върху поведението на лица с условни присъди ¹⁴ и трябва редовно да информира съда за тяхното поведението, оказва им помощ да получат консултация или съдействие при намирането на жилище или работа. Пробационните служби при поискване отговарят за социалната реинтеграция на помилваните лица. Пробационните служби могат също да осигуряват специализирани програми за периода преди освобождаването на затворниците на базата на местни споразумения със затворите. Грижата за бивши затворници се осъществява съвместно от пробационната служба и от редовните местни социални служби или НПО.
Чехия	Пробационната служба предоставя услуги както на	Сходна е с досъдебната фаза. Включва подготовка	Пробационната служба осъществява надзор при

¹¹ Промяна в Наказателния закон от 2003 дава възможността съдът да преразгледа всяка заповед, издадена от него

¹² Всеки затвор в Англия и Уелс разполага с пробационен екип, прикрепен към него. Повечето от тези екипи се намират в самия затвор

¹³ Закон 129/2002

¹⁴ Правителствено решение №1239/2000

	<p>жертвата, така и на обвиняемия под формата на медиация между жертвата и обвиняемия. Сътрудничеството на жертвата и обвиняемия с е изцяло доброволно на този етап. Намесата на пробационната служба може да доведе до прекратяване на наказателното производство посредством отклоняване или прилагане на подходящи алтернативни присъди. Друга основна задача на пробационната служба е предоставяне на информация относно правонарушителя и семейния и социалния му произход в досъдебния пробационен доклад. Осигуряването на доклад за правонарушителя е много важен етап в определянето на възможните условия за освобождаване.</p>	<p>на документи, подпомагащи съда при вземане на решение. Може да се включват елементи на медиация преди решението. Представените резултати от работата на пробационната служба обикновено оказва влияние върху съда (досъдебен пробационен доклад, доклад върху периода на надзор при условна присъда, споразумение между жертвата и правонарушителя или доклад за медиация). Те се представят на съда и помагат за формулирането на присъдата.</p>	<p>освобождаване под гаранция, оказва професионално ръководство и помощ, за да се насърчи клиентът да води законосъобразен живот и да се справи с правонарушението и неговите последици. Пробационната служба отговаря за организацията и управлението на присъдата общественополезен труд. Пробационната служба наблюдава и надзирава поведението на правонарушителя по време на пробационния период и осигурява изпълнението на санкции, които не включват незабавно лишаване от свобода, както и на превантивните мерки. Пробационната служба не участва в доброволна работа с освободени лица и няма отговорности във връзка с помилванията и амнистията.</p>
Естония	<p>Пробационният служител взема участие в следните случаи: прокурорът има възможност да включи пробационен служител като разпреди досъдебен доклад за подсъдимия, ако такъв е необходим и пробационната служба се намесва, когато при наказателното производство са наложени алтернативни мерки. Пробационната система се занимава само с организирането на изпълнението и надзора на общественополезния труд.</p>	<p>Пробационната служба участва само съдът нареди изготвянето на досъдебен доклад. Съдията може да прецени, че има необходимост от изготвянето на досъдебен доклад.</p>	<p>Пробационната служба сключва споразумения с работодателите, нетърговски организации или местните общини във връзка с изпълнение на наказанието общественополезен труд. Освен надзора над поведението, съдът може да наложи допълнителни задължения на условно осъденото лице за срока на пробация с цел индивидуализиране на присъдата. Преди изпращането на молбата на правонарушителя до съда за предсрочно условно освобождаване се провеждат консултации в затвора и пробационната служба. Грижата за бивши затворници, не се осъществява от пробационната служба, а от редовните местни социални служби или НПО.</p>
Франция	Службата за	Намесата на Службата за	Важна задача за

	<p>рехабилитация и пробация в затворите упражнява надзор над осъществяването на съдебен контрол, предприема проучвания и доклади по предварителни проверки и допринася за предотвратяването на престъпления чрез участие в различните съвети за безопасност на населението. Намесата на Защита на младежта е задължителна, в случай че съдията за непълнолетни или съдията следовател реши да наложи мярка предварително задържане на младежа.</p>	<p>пробация и рехабилитация в затворите по принцип не се изисква. Въпреки това понякога нейни служители присъстват, за да предоставят на съда по делото по-подробна информация относно подсъдимия. В случай, че в досъдебната фаза не са предложени медиация и репарирание, съдилищата за непълнолетни и съдилищата по делата могат да решат да ги използват на този етап. Подобни правомощия са дадени на Съда за деца.</p>	<p>пробацията е предоставяне на грижа за освободени затворници в резултат на дългосрочно лишаване от свобода и подобряването на живота след освобождаването от затвора. Пробационните служби спомогат за предотвратяване на рецидивизма при извършителите на сексуални престъпления чрез създаването на режим на социално-образователна подкрепа и грижи след излежаване на присъдата.</p>
Швеция	<p>По време на досъдебната фаза се изготвя досъдебен доклад, чиято цел е да се установи дали има необходимост от надзор и дали е вероятно да има съдействие от страна на правонарушителя.</p>	<p>По време на съдебната фаза за определяне на подходяща пробационна мярка се взема предвид дали има вероятност да се извърши последващо престъпление от нарушителя и каква е наказателната тежест на правонарушението. Във всички случаи пробационна мярка се налага, когато наказанието глоба е недостатъчно да изпълни функцията си.</p>	<p>Организиран се програми за личностна промяна, съставят се планове за лечение, за полагане на полезен труд. Изпълнението на тези планове се следи от надзорници и тяхното нарушаване обикновено се свързва с инициране на процедура пред прокурор или съдия.</p>
Швейцария	<p>В тази фаза се отчита психологическото състояние на нарушителя и оттук основната задача на пробационния служител е да му помогне да се справи с шока, да го подготви за евентуалните последици и изгради в него нагласа за възможността от изтърпяване на определено наказание.</p>	<p>В зависимост от криминалната "кариера" на нарушителя, съдът може да наложи мярка с терапевтична цел, която все пак да е репресивна. Преценява се възможността от промяна начина на мислене на нарушителя, наличие на интелектуални или психически недостатъци.</p>	<p>Принципно за всеки правонарушител се изготвя <i>план за изтърпяване на наказанието</i>. Редица доктори, психиатри, психолози и социални работници, които наблюдават правонарушителя постоянно и излизат с предложения пред Отдела за изпълнение на наказанията и мерките, които са преценени като полезни за реинтегрирането на правонарушителя в обществото. В затвора се провежда социална работа и специално третиране на всеки един от осъдените.</p>
Финландия	<p>В определени случаи на по-леки престъпления пробационната служба изготвя по инициатива на</p>	<p>По време на съдебната фаза съдът може да реши да постави съответното лице-нарушител под</p>	<p>Пробационната служба отговаря за осъществяването на надзорна дейност в цялата</p>

	прокурора оценка и доклад за пригодността на обвиняемия да полага общественополезен труд.	надзор. Изготвя се план за надзор, който е свързан с плана за изпълнение на присъдата и изисква тясно сътрудничество между служителите на Пробационната служба и Службата, ръководеща местата за лишаване от свобода.	страна над нарушители на възраст над 18 години, докато нарушителите под 18-годишна възраст са под контрола на частни надзорници, които работят под ръководството на Пробационната служба и е възможно да им се заплаща малък хонорар. При положение, че съответното лице не спазва задължението си да поддържа връзка с надзорника се уведомява прокурора.
Холандия	Дейностите на Холандската пробационна служба по време на досъдебната фаза могат да бъдат разделени на две главни категории: ранна интервенция и изготвяне на социални доклади. Чрез ранната интервенция клиентите влизат в системата на пробационната служба. Също така по време на ранната интервенция като резултат може да се направи социален доклад.	В съдебната фаза Пробационната служба осъществява надзор като условие при условна присъда, подготвя социални доклади. Понякога пробационните служители присъстват на самия процес, за да информират съда по-подробно за миналото на заподозрения и неговата връзка с правонарушението, или за да осигурят информация в последния момент. Също така те могат да присъстват, за да подкрепят клиента или неговите роднини по време на този труден етап.	Установена е възможност от включване на затворниците в затворнически програми, чиито основни цели са да способстват завръщането им в обществото. Чрез участие в такава програма се дава шанс на осъдения да изгърпи присъдата, навън, под надзор. Предвижда се мярка електронно проследяване, която да замести фактическото лишаване от свобода. Пробационната служба отговаря за надзора на този тип програма и докладва за нейния напредък и съблюдаването на условията.
България	Няма дейност в тази фаза	Пробацията е единственото наказание по нашето право, чието съдържание следва да се определя от съда. Законът не урежда нищо обаче относно критериите, въз основа на които съдът следва да преценява каква в конкретния случай пробационна мярка да наложи. На практика и в тази фаза пробационната служба не участва	След влизане в сила на съдебният акт, с който е наложено наказание пробация, прокурорът го изпраща за изпълнение в съответната пробационна служба. Въз основа на получения съдебен акт пробационният служител съставя лично досие на осъдения и отчетна карта, екземпляри от които се изпращат в ГД "Изпълнение на наказанията". Изпълняват се пробационните мерки, които съда е постановил.

От това сравнение ясно се вижда, че пробационната система в България не обхваща две основни фази на традиционната пробационна дейност в Европа (а и в света), а именно предсъдебната/досъдебната и съдебната фаза. Това е проблем, който основно е свързан с българската концепция за пробация и ограничава значителна нейното приложно поле съобразно европейската практика. При положение, че пробацията е

регламентирана в Закона за изпълнение на наказанията, тази позиция на пробационната служба е трудно променима. Решението на този въпрос е отново насочено към една по-ясна концепция за развитието на българската пробационна система и разбира се е в пряка зависимост от активното участие на българските правни експерти в този дебат. Може би решението е в разработването и приемането на нов Кодекс за изпълнение на наказанията, но този кодекс задължително трябва да включва и изпълнението на обществени санкции и мерки, т.е. да включва дейности в досъдебната и съдебната фаза. Или в самостоятелен закон за пробацията.

В допълнение на горната таблица може да се направи едно сравнение на най-популярните пробационни дейности в Европа и мястото на българската пробационна система в тази таблица. В нея с X са посочени пробационните дейности в предсъдебната, съдебната, изпълнителната фаза и периода след освобождаване от санкция или наказание:

	Предсъдебна фаза	Съдебна фаза	Изпълнителна фаза	Фаза след освобождаване
Подготовка на доклад за социална оценка			X	
Ранна помощ/интервенция (по време на задържането в полицейския участък)				
Супервизия/помощ на предварително задържаните				
Супервизия/помощ за правонарушители, осъдени условно				
Супервизия/помощ за правонарушители, чието задържане е условно прекратено				
Посредничество/подкрепа на жертвите				
Супервизия/организация на безвъзмезден труд в полза на обществото			X	
Супервизия/организация на обучителни и образователни програми			X	
Супервизия на програми за лечение на наркотична или алкохолна зависимост				
Супервизия на електронен мониторинг				
Супервизия на други наказания в общността, а именно:				

Предсъдебен доклад				
Супервизия на пробационни санкции			X	
Супервизия на отложено наказание				
Супервизия на арест				
Супервизия на гаранция				
Супервизия на душевно болни или бавноразвиващи се правонарушители (болнични мерки)				
Супервизия на специалните мерки за наркотично зависими				
Супервизия на условните присъди			X	
Помощ/подкрепа на затворници				
Помощ/подкрепа на правонарушители под домашен арест				
Супервизия на условното освобождаване			X	
Консултативен доклад относно амнистия/опрощаване				
Помощ/подкрепа на лица, получили опрощаване/ амнистия				

От таблицата се вижда, че обхватът на българската пробационна система е много беден и ограничен в сравнение с европейските практики. Разбира се, трябва да се отчете нейната младост – тя прави своите първи крачки. Същевременно обаче е необходимо да се отбележи, че първоначалната стратегия и визия на службата ще определя и нейното бъдеще развитие.

Съгласието на правонарушителя и ангажимента на обществото при прилагането на обществените санкции и мерки

Особеност на тази нова категория санкции е, че те имат смисъл само ако **правонарушителят е готов да сътрудничи** и по това значително се различават от традиционните наказания. В Препоръка № R (92) 16 на Съвета на Европа, това изискване е регламентирано в цялата Глава IV – „Сътрудничество и съгласие на правонарушителя”.

Законодателствата на почти всички европейски страни изискват неговото съгласие.

В българската пробационна система не е регламентирано съгласието и сътрудничеството на правонарушителя. Съществуването на изискване за съгласие/сътрудничество на правонарушителя не е самоцел. То е по-скоро предпоставка за ефективност на пробационната интервенция и отговаря на най-съвременните модели за третиране на правонарушителите. Препоръката ни е за промяна на релевантното законодателство. Даваме си сметка, разбира се, че такава промяна може да бъде извършена само чрез едно по-сериозно преосмисляне за мястото на пробационната система в наказателно-изпълнителния процес.

Друг важен аспект е **ангажиментът на обществото**. Много от тези нови санкции и мерки (особено общественополезният труд, курсовете за социално обучение и санкциите, насочени към компенсация на жертвата) се нуждаят от участието на обществото; все пак неслучайно те се наричат обществени санкции или санкции, базирани в общността.

В следната таблица е направен опит за сравнение за участието на обществото в изпълнението на обществените санкции и мерки:

Критерий	Степен на включване на обществото в работата на пробационната система
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	Някои служби все още ползват услугите на доброволци.
Румъния	През 1996 г. Министерството на правосъдието започва да популяризира един по-творчески подход в наказателното правосъдие, който събира на едно място широката общественост, Главната администрация на затворите, местните съдилища и местните власти. Местната общност осигурява съответните източници като работни места, жилище, практическа помощ, а при необходимост предоставя тези ресурси на разположение на клиентите. Форма на участие на общността е сътрудничеството с местни НПО. Пробационните служби могат да инициират и разработват заедно с доброволци и представители на гражданското общество, с правителствени и НПО от страната и чужбина, програми за интеграция на лица под надзор по молба от тяхна страна.
Чехия	Няма традиция за участие на доброволци в дейността на пробационните служби. Активно роля обаче в пробацията има Асоциацията по пробация и медиация (която е основоположникът на пробацията в Чехия) и редица граждански организации
Естония	Законът за пробация дава възможност за привличане на пробационни работници-доброволци и пълноценно включване на НПО.
Франция	В пробационните служби не работят пробационни работници-доброволци, макар че пробационните структури осъществяват интензивно сътрудничество с доброволния сектор, участващ в социалните грижи и оказването на подкрепа при зависимости. Водеща е ролята на доброволците при подкрепата за жертвите на престъпления. Пробационните служби уреждат срещи и споразумения с правонарушителя и организациите в обществото, където наложените санкции ще бъдат изпълнени.
Швеция	Предвидена е възможност непрофесионалисти да участват в контрола при спазването на планове за социализация в следсъдебната фаза. Те се обучават в съответната пробационна служба, а за работата си получават минимално възнаграждение.
Швейцария	Изпълнението и организацията на защитния надзор (кантоните трябва да установят защитен надзор в случаите, предвидени от закона) могат да бъдат възложени на доброволчески организации. За всеки правонарушител се назначава един социален служител (социална подкрепа). Швейцарските агенции за пробационна подкрепа и защитен надзор се опитват, доколкото могат, да участват активно в социални проекти, организирани от държавни агенции, университети или кантоните и които изпълняват от проектни групи.
Финландия	Предвидена е възможност, наред с налагането на наказания, да се провеждат програми, свързани с употребата на упойващи вещества, решаването на

	проблеми, умения за общуване, справяне с гнева, гражданско поведение за реинтегриране на индивида. Същинската професионална ориентация се извършва от специални лица, които имат договор с Пробационната служба.
Холандия	Самата пробациона служба в Холандия е организирана под формата на фондация. В този смисъл тя се състои от изцяло гражданско участие. Предвид специфичната дейност, която изпълнява, тя следва да изпълни определени изисквания при формирането си и във връзка с осъществяването на дейността си – да декларира готовност да носи отговорност за извършването на работата, определена от компетентните власти, след което бива официално призната от Министерството на правосъдието.
България	В България съществува институцията Пробационен съвет, чрез която се реализира обществен надзор и контрол над пробационните мерки и участие на обществеността в процесите на възпитание, превъзпитание и рехабилитация на осъдените. Съществува законова възможност НПО и експерти да участват в съвместни проекти и дейности.

В рамките на сравнителното проучване направихме и един преглед на степента на участие на външни организации в работата на пробационните служби в Европа:

Критерий	Степен на участие на външни организации и институции в работата на пробацията
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	Пробационните служби си партнират с държавни институции, с представители на частния и доброволческия сектори. Те са задължени да работят с полицията, местните власти и други институции за разработването на стратегии за намаляване на престъпленията и нарушаването на обществения ред 15.
Румъния	Пробационните служби имат местни споразумения с различни институции, служби или НПО, които могат да съдействат за социалната реинтеграция на правонарушителите. От една страна пробационната служба участва в местни превантивни програми, провеждани от НПО. От друга страна пробационните съветници ¹⁶ са насърчавани да включват в дейностите си “специалисти от други области”. Грижата за бивши затворници не се осъществява от пробационната служба, а от редовните местни социални служби или НПО.
Чехия	ПМС си сътрудничи със службите на общинското управление и обществени благотворителни организации, които могат да осигурят общественополезен труд за правонарушителя. ПМС си сътрудничи с НПО за по-нататъшното развитие на акредитационната система, както и разработването на други пробационни програми. ПМС работи съвместно със Затворническата служба за разработване на електронните системи между двете служби, особено с оглед на системата на условно предсрочно освобождаване.
Естония	Превенцията на престъпността на национално ниво се организира със съдействието на Министерството на правосъдието, Министерството на образованието, Вътрешното министерство и Министерството на социалните дейности. Основните партньори, които оказват съдействие на пробационната система за превенцията на престъпността, са: полицията, местните власти и образователните институции. Пробационният служител работи в сътрудничество с централни или местни органи на властта и юридически лица, за да намери ресурсите, необходими за гарантирането на успешната ресоциализация на клиента.
Франция	Пробационната служба е важен партньор в различни съвети за обществена безопасност. Заедно с полицията, образователната система, централните, областните и местните власти, търговците на едро и на дребно, социалните възпитатели и т.н., тя отговаря за изпълнението на “споразуменията за безопасност” като част от плановете за обществена безопасност на местно и областно ниво.
Швеция	Звеното за развитие на Служба “Затвор и пробация” взаимодейства с Националния съвет за превенция на престъпността и други национални институции като Министерството на правосъдието, Шведска служба на затворите. Освен това в програмите за изправяне на правонарушителите разчита

¹⁵ Закон за престъпността и нарушаване на реда от 1998

¹⁶ Закон за пробацията

	на експертната обезпеченост в различни области – за лечение на зависимости, интегриране в трудовия колектив и работи с различни социални организации.
Швейцария	При осъществяването на пробационната дейност, неотменно се намесват редица специализирани образувания – специалисти (лекари, психолози), които обезпечават правилното налагане на една или друга мярка на нарушителя. Наред с това се взаимодействат с различни социални служби, които провеждат учебни програми за ресоциализация.
Финландия	Във връзка с реинтеграцията на индивида след ефективното изтърпяване на наказание е предвидено Пробационната служба и Службата за ръководство на местата за лишаване от свобода да си сътрудничи в необходимите граници с общината по постоянния адрес или местожителството на лишения от свобода и с други държавни органи (полиция напр.).
Холандия	Министерството на правосъдието субсидира доброволчески организации, които работят за и с правонарушителите. Създаден е “Инспекторат за прилагане на санкции” от Министерството на правосъдието, който е част от Отдел “Затвори” и отговаря за инспекцията на всички наказателни институции и пробационни организации. Задача на този независим Инспекторат е да проверява ефикасността, ефективността и качеството на начина, по който всички тези организации и институции изпълняват задачите си.
България	В отделни дейности по изпълнение на пробацията са включени представители на Министерство на вътрешните работи, Министерство на здравеопазването, Министерство на труда и социалната. Пробационна работа извършват и: структури на Местните комисии за борба с противообществени прояви на малолетни и непълнолетни; Инспекторите в Детска педагогическа стая към полицията и Отделите за закрила на детето към социалните служби .

Участието на обществото в работата на българската пробационна система се осигурява чрез Пробационните съвети. Този модел, според нас, е удачен и има своите основания. Рискът обаче при него е, че се разчита на задължението представители на други държавни институции и на местната власт да участват редовно в заседанията на съвета и освен това да бъдат активни и креативни. Доколко обаче може да издържи тази формула. Познаваме такива модели: например Наблюдателните комисии към общините, които имат по закон задължение да работят с бивши затворници, но на практика са преустановили работата си в цялата страна. С оглед развитието на обществените процеси в страната след присъединяването ни към Европейския съюз и изискванията в основните европейски документи са необходимо по-големи усилия, за да се осмисли по-ясно и по-реалистично широкото участие на обществото и неговите структури в работата на пробационните структури.

В тази връзка логично е да се регламентира още по-ясно участието на външни организации в изпълнението на пробационните санкции. Такава законодателна възможност съществува в ЗИН, необходимо е тя да се разшири и развие. В работния вариант на нов ЗИН се прави положителен опит да се разшири възможността да се възлагат на външни организации отчасти или изцяло определени функции на пробационната служба, както и възможността физически лица да имат права и задължения на пробационен служител, да работят на непълнен работен ден и да постъпват на работа в пробационните служби без конкурс на пълен или непълнен работен ден. Към това трябва да прибавим и идеята за въвеждане на Центрове за ресоциализация към Пробационните служби с решение на съответния Общински съвет. Това е един модерен поглед към развитието на пробацията в България. Трябва да се има в предвид обаче, че това е свързано с промяна във философията за работа на пробационните служители, които от изпълнители на наказания трябва да се превърнат в мениджъри на случаи. Такъв модел ще бъде удачен, ако се разшири приложното поле на обществените санкции и мерки в досъдебната, съдебната и следсъдебната фаза.

Мисия

Друг важен аспект на пробационните системи в Европа е определянето на тяхната мисия. В следващата таблица предлагаме един кратък поглед върху мисиите на пробационни служби в няколко европейски държави:

Критерий	Мисия на пробационните служби
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	Дейността на Пробационната служба е насочена към осигуряване на правосъдие чрез: ефективно и ефикасно разследване, наказателно преследване, процес и присъди, подкрепа за жертвите и повишаване доверието на обществото в обществените присъди, като по този начин се намалят разходите, свързани с лишаването от свобода. Основните цели на Пробационната служба са съсредоточени едновременно върху осъществяване на ефективен надзор над правонарушителите за намаляване на рецидивите и защита на обществото и осигуряване на висококачествена информация и оценка за съда и други органи, за да ги подпомогне при издаването на присъди и вземането на други решения.
Румъния	Дейността на Пробационна служба е насочена към намаляване на престъпността, на разходите и последиците от ненужното лишаване от свобода, намаляване на пренаселеността на затворите, оказване на съдействие за превъзпитание и социална рехабилитация на правонарушителите, както и да осъществява надзор над правонарушителите в общността.
Чехия	Пробационната и медиационна служба (ПМС) предлага алтернативни методи за работа с правонарушители като дава възможност за ефективно прилагане на обществени санкции и мерки и осигурява подходящо противодействие на престъпността. Три са основни цели на дейност на ПМС: интегриране на правонарушителите, подкрепа на жертвите и защита на обществото.
Естония	Пробационните служби имат два основни приоритета: подобряване прилагането на общественополезния труд като се създават по-добри предпоставки за това и създаване и провеждане на пробационни програми за пробационни клиенти, представляващи висок и среден риск ¹⁷ .
Франция	Целта на пробационната служба е да предостави на правонарушителите по-продължителна и ефикасна подкрепа, грижи, рехабилитационни услуги, както и намаляване на пренаселването на затворите.
Швеция	Пробационната служба в Швеция има за основна задача чрез налагането на пробационните мерки, установени в шведското законодателство, да съдейства за преминаването и социализирането на лицата, престъпили закона, към живот в общността. Целта е да се наложат такива ограничителни мерки, които да са заместител на затвора и в същото време да постигнат основните функции на наказването. Първостепенни задачи на Служба “Затвор и пробация” са да изпълнява решенията на съдилищата и да противодейства на повторното извършване на правонарушение, като по този начин намалява престъпността в общността.
Швейцария	Основна цел на пробационната служба е да намали случаите на рецидив сред лицата, на които се оказва помощ и да способства за тяхното интегриране в обществото. Чрез осигуряване на съвети и подкрепа, особено при намирането на жилище и работа службата за защитен надзор се стреми да помага на съответния правонарушител да води законосъобразен начин на живот. Целта е да се извадят най-е и подсилят позитивните аспекти в поведението на правонарушителя, чрез провеждане на конструктивни дискусии. Механизмът е обратен на този на наказанието – цели се ефект не чрез внушаване на страх, а чрез използване на социално-терапевтични роли целящи подобряване на основното психологическо състояние, сломяване на страха и гнева.
Финландия	Основна мисия на Пробационната служба и службата, ръководеща местата за лишаване от свобода е да допринасят за сигурността в обществото чрез поддържане на законна и безопасна система за изпълнение на наказанията; както и да допринасят за намаляване на рецидивизма и на установяването на социална изолация, в която се възпроизвежда престъпността.
Холандия	Пробационната служба има за цел да допринесе видимо за ресоциализацията на хора, които са влезли в конфликт с наказателния закон. Чрез това тя цели да предотврати

¹⁷ План за развитие на правосъдната система до 2008

	извършването на последващо правонарушение. Основната задача на службата е стремеж към намаляването на рецидивизма, а реинтеграцията е едно от средствата, които могат да бъдат използвани за постигането ѝ. Посредством ефикасен надзор, обществени санкции, целящи резултати, целенасочени консултантски програми и други необходими мерки, службата се стреми към намаляване на риска от извършване на последващо правонарушение.
България	“Пробационната служба се стреми да осигури ефективно изпълнение на пробационните присъди чрез мисията си за работа в партньорство, за рехабилитация на правонарушителите, намаляване на рецидива, по-добра защитеност на обществото и възмездяване на жертвите и обществото, предоставяйки достъпни и ефикасни услуги на правонарушителите и обществото”. ¹⁸

Преставената мисия на българската пробационна служба е разработена в рамките на туининг проект с помощта на английски експерти. *Така поставена мисията има европейско звучене и представлява добра база за бъдеща стратегия на пробационната служба. Същевременно трябва да се отбележи, че така формулираната мисия все още не е заложена като държавна политика.* В чл.2(1)(2) на сега действащия Закон за изпълнение на наказанията е посочено че:

“...Изпълнението на наказанията има за цел:

а) (Изм. - ДВ, бр. 73 от 1998 г.) да поправи и превъзпита осъдените към спазване на законите и добрите нрави;

б) да въздейства предупредително върху тях;

в) да им отнеме възможността да вършат други престъпления и

г) да въздейства възпитателно и предупредително върху другите членове на обществото.

(2) Изпълнението на наказанията не може да има за цел причиняване на физическо страдание или унижаване на човешкото достойнство на осъдените.”

Категориите пробационни задачи

Логично свързани с разнообразието на обществените санкции и мерки са и категориите пробационни задачи, включени в програмите на пробационните служби в Европа. Следните основни **задачи** са общи за всички европейски пробационни служби:

- да предоставят на съдебните и други органи висококачествена информация (досъдебни и социални доклади) и оценки, за да ги подкрепят при постановяването на присъди и други решения;

- да развиват, организират и надзират обществени санкции и мерки и да гарантира тяхното ефикасно изпълнение;

- на всеки етап от контакта с правораздавателната система на правонарушителя, включително и на новоосвободените затворници, да предоставят практическа, финансова, социална и психологическа помощ и грижи, основани на методите на социалната работа;

- да популяризират, осигуряват и подпомагат разработването на схеми за отклоняване на обвиняеми от наказателно преследване;

- да контролират и надзират правонарушители под пробационен надзор;

- да подчертават личната отговорност на клиента за разрешаването на неговите проблеми;

- да предотвратяват връщането на правонарушителя към престъпно поведение във възможно най-широк смисъл, като съдействат за укрепването на неговата самоувереност и самодисциплина както и на способността му да изпробва себе си в социален контекст, така че да приложи опита си на практика;

- да допринасят за едно сигурно общество чрез стимулиране на правонарушителите да заемат

¹⁸ „Пробационна служба на РБългария - Стратегически план и приоритети 2007-2009” – в рамките на туининг проект на ЕС по програма ФАР „Изграждане на пробационна система в България”

място сред онези членове на обществото, които спазват законите, като осъществяват ефективен надзор и мониторинг над тях, за да се намали рецидивизмът, и като спомагат развиването на умения, допринасящи за позитивен начин на живот и социална интеграция/реинтеграция;

- да идентифицира и развива личните качества на клиента и социалните ресурси, които да подкрепят неговата успешна ресоциализация както и воденето на законосъобразен начин на живот чрез изграждане на позитивна житейска стратегия;
- да подкрепят задържаните и да им помагат по време на подготовката за освобождаване;
- да предоставят подкрепа след излизането от затвора на освободени правонарушители;
- да координират работата с центровете за социална рехабилитация на правонарушители;
- да привличат важни обществени кръгове, правителствени и неправителствени организации, компании и местни жители в планирането и управлението на пробационни проекти и средства, за да се подобри действието на обществените санкции и мерки;
- да оказват подкрепа на семействата на правонарушителите, за да се поддържат и подобряват взаимоотношенията на правонарушителите с тях и да се премахнат трудностите, които могат да възпрепятстват социалната интеграция;
- да организират медиация между жертвата и правонарушителя;
- да осъществяват надзор за изпълнението на изискванията на освобождаването под гаранция;
- да защитават обществото чрез ефективно разрешаване на конфликти и намаляване на риска, свързан с развитието на криминалната практика

На практика почти всички пробационни служби дават приоритет на следните задачи, които се приемат за най-важни: 1) надзор над правонарушители, поставени под пробационен надзор, 2) подготовка на досъдебни доклади за прокурора и съда, 3) развиване, организиране и надзор на изпълнението на обществените санкции и мерки.

Тук единствената ни препоръка е да се търси в бъдещето развитие на пробационната система разширяване на нейния обхват от задачи при правилно разпределение на ресурсите и задължително използване на широки партньорства при изпълнение на конкретни дейности и мерки.

Пробационните дейности

По-долу ще направим кратък преглед на най-често прилаганите пробационни дейности в пробационните служби в Европа и съответните препоръки за тяхното място в българската пробационна система:

Доклад – Досъдебният/Предсъдебен доклад е основна дейност на всички европейски и световни служби (около 50-70% от работата на пробационните служби е свързана с изготвянето на такъв доклад). Обикновено този доклад, който се нарича и социален, е предназначен за съда и подпомага решението на съдията по определеното дело. Понякога докладът може да бъде по поръчка на прокуратурата (Холандия). Много често в предсъдебния доклад се включва специализирана оценка на риска от повторно престъпление/правонарушение.

Нашата препоръка е предсъдебният доклад да бъде включен като задължителен елемент в нашето законодателство (НК, НПК и ЗИН) и да бъдат подготвени широк екип от пробационни служители да изготвят такъв доклад.

Изпълнение на санкции и мерки – Обществените санкции и мерки, както бе посочено и по-горе, са главната дейност на всички пробационни служби в Европа. В българската пробационна система съществуват вече определен набор от мерки в рамките на наказанието

„пробация”. На този етап този набор от мерки е достатъчен, но е развит напълно.

Нашата препоръка е да се положат повече усилия от страна на законодателните експерти в синхронизирането на българското право с основните европейски документи в тази област: „Препоръка N R (92) 16 на Комитета на министрите към държавите-членки относно европейски правила за обществените санкции и мерки”; „Препоръка Rec (2000) 22 на Комитета на министрите към страните-членки за подобряване на изпълнението на Европейските правила за обществените санкции и мерки”; „Препоръка № R (99) 22 на Комитета на министрите към страните-членки относно пренаселеността на затворите и увеличаването на броя на затворниците” и други документи в тази област, както и редица публикации и проучвания на европейски научни центрове и експерти в тази насока. Ние определено смятаме, че изработването на една модерна концепция за прилагането на обществените санкции и мерки в България е важна стъпка за европейския път на българската пробация. Подобни усилия вече са направени в разработвания проект на нов ЗИН.

Напътствия, помощ и подкрепа – Тази дейност е залегнала и в сегашния вариант на пробацията и смятаме, че се развива успешно като начало. Европейската практика при тази дейност предполага широко участие на обществеността и нейните структури. В България добро е решението за създаване на Пробационните съвети.

Нашата препоръка в тази насока е създаването на Обществен съвет към Министерство на правосъдието или ГД „Изпълнение на наказанието”, който да изготви Стратегия за сътрудничество на пробационните служби с държавните институции, местната власт, структурите на гражданското общество и бизнеса. Според нас, е необходимо да се създаде система за акредитиране на услуги, предоставяни от външни организации. Тази система трябва да включва представители на всички горепосочени групи и задължително да бъде разработена на принципа „Какво работи?”, а именно само доказани в практиката, ефективни услуги.

Друга препоръка в тази насока е да се развива принципа/модела на „case management”¹⁹. Необходимо е да се подготвят служители на пробацията, които имат умения добре да оценяват, правилно да планират и умело да управляват всеки случай като използват всички налични ресурси на съответната среда. За да е ефективно управлението на случай, трябва да се поощрява развитието на услуги за пробационните служби, които могат да бъдат предоставяни от неправителствени организации и частни агенции. Разбира се, трябва да се ползват и всички възможности и ресурси на местната власт и релевантните държавни институции

Медиация – Медиацията е елемент от възстановителното правосъдие, едно от най-съвременните течения в световната наказателна практика. Тя е широко прилагана в системата на европейските пробационни служби, а в някои страни като Чехия е и основна тяхна задача. В България паралелно с процесите по въвеждане на пробационната система протичаше процес по приемане на специален Закон за медиацията (в сила от края на 2004), който регламентира медиацията като алтернативен способ за разрешаване на правни и неправни спорове. Предмет на медиация в България могат да бъдат граждански, търговски, трудови, семейни и административни спорове, свързани с права на потребители, и други спорове между физически и/или юридически лица. Към Министерството на правосъдието има създаден регистър на медиаторите. Българският законодател обаче не е обвързал медиационния процес с работата на пробационната служба, както е в Чехия например.

¹⁹ Управление на случай

За съжаление между двата процеса няма пряка връзка и няма индикация двете законодателства да си взаимодействат за в бъдеще.

Нашата препоръка е българският законодател да предвиди възможности за използване на медиацията между жертва на престъпление и правонарушител в наказателно-изпълнителното законодателство. Друг въпрос е дали пробационната служба в този си състав може да поеме подобна мярка. По-удачният вариант е да се използват специализирани Центрове по медиация, които да разработят свои програми за тази група клиенти. Такива структури вече са създадени, съществува и регистър на медиаторите. Може би единственото усилие е да се преодолее чисто адвокатската същност на Закона за медиацията и да се интегрират световно признатите модели на възстановителното правосъдие в този закон.

Грижа за освободени затворници – Това е една традиционна задача на европейската пробация. Някои европейски пробационни системи са тясно интегрирани със системата на затворите (Швеция, Англия и Уелс, Норвегия). По подобен начин е изградена и българската система, която е част от Главна дирекция „Изпълнение на наказанията”. Българската пробационна система има задължение в настоящия момент да изпълнява условно предсрочно освобождаване от затвора с пробационен срок, което се налага от съда. Това е един сравнително нисък процент на фона на основния поток от освобождаващи се лишени от свобода годишно (около 7500).

Нашите препоръки са свързани с настоящия капацитет на пробацията - едва ли е възможно пробационната система да обхване 100% от освобождаващите се от затвора. Смятаме, че най-добрият вариант е тази група да бъде обхваната от гъвкави социални структури като тези, развити от различни НПО, които са в състояние не само да предоставят услуги, но и ефективно да посредничат между държавни структури и структурите на местната власт. Такива модели са вече разработени и тествани в Пазарджик, Плевен, Исперих и други региони. Добре е да бъдат разработени механизми за тясна връзка на тези структури с пробационните служби.

Възрастни и млади правонарушители

Един от важните въпроси на пробационните служби в Европа е дали те обхващат само възрастните правонарушители или включват в обхвата си и тези под 18 години. Каква е европейската практика в тази насока? Европейските правила за обществените санкции и мерки (Препоръка N R (92) 16) изрично посочват, че правилата не засягат мерките, които се прилагат специално към ненавършилите пълнолетие лица. Практиката обаче на различните пробационни системи в Европа е различна. По-долу сме включили няколко страни за сравнение:

Критерий	Кои служби обхващат работа с непълнолетни и кои не
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	Пробационните служители официално се включват в надзора на непълнолетни лица.
Румъния	Пробационните служители считат непълнолетните правонарушители за своя основна целева група и приоритет. По отношение на непълнолетните правонарушители ролята на пробационните съветници започва още на досъдебната фаза и се състои в изготвяне на оценъчен доклад и социални доклади за прокуратурата, а в някои съдебни окръзи дори и за полицията. Пробационната служба осъществява надзор над непълнолетните с присъда „свобода под надзор” с различни изисквания. В правомощията на

	пробационната служба е предвидена възможността да инициира и разработва специализирани програми за защита, както и социална и юридическа помощ на непълнолетни и младежи, извършили правонарушение.
Чехия	Пробационната и медиационна служба не предоставя специализирани пробационни програми за млади правонарушители. С младежки правонарушения и защита на децата се занимават социалните служби и службите за защита на децата, в които се включва система от социални наставници и социални работници. ПМС в сътрудничество с Министерството на правосъдието разработва нова система на акредитирани програми за непълнолетни лица, като същата система ще бъде разработена и за пълнолетни правонарушители.
Естония	Пробационните служители считат непълнолетните правонарушители за своя основна целева група. При всички дела с участие на непълнолетен, съдът е задължен да поиска досъдебен доклад.
Франция	Пробационната служба основно е съсредоточена върху дейността с възрастни. Непълнолетните са поставени под надзора на специална Служба за закрила на младежи. Някои категории младежи могат да бъдат осъдени като възрастни и в тези случаи те попадат под юрисдикцията на редовната пробационна служба за възрастни.
Швеция	Като общо правило, при правонарушители на възраст под 18 години не се провежда наказателно преследване и те се предават на социалните служби за съответно третиране. На лица от 18 до 21 г. пробацията е алтернативна санкция на предвидените в законодателството наказания.
Швейцария	С младите правонарушители се действа съгласно наказателния закон за млади правонарушители. В някои кантони за тях се грижат пробационните служби за възрастни, в други кантони за младите хора се грижат служители от съдилищата за малолетни и непълнолетни и социални работници от младежки социални служби.
Финландия	При извършване на престъпление от непълнолетен, Пробационната служба изготвя доклад за миналото на лицето. Целта е да се определи ефектът, който биха имали различните алтернативни наказания върху начина на живот на непълнолетното лице. Изготвя се план за изпълнението на наложеното наказание на непълнолетния, в чието изготвяне участие взимат родителите, настойници, както и социални служители.
Холандия	Съветът за защита на детето в Холандия се занимава с пробационна дейност за непълнолетни и малолетни на възраст до 17 години. Провеждат се образователни и мотивационни инициативи, които се концентрират в поведенческо обучение - социални умения, курс по управление на бюджета, или разбиране на онова, което се случва с жертвите на престъпления.
България	Пробационната служба работи както с пълнолетни, така и с непълнолетни правонарушители (14-18 години). На практика обаче осъдените на пробация лица от 14 до 18 години са сравнително малък процент – около 5% от всички осъдени на пробация. По-голямата част от младите правонарушители са обхващат от Местни комисии, създадени по ЗБППМН и специализирани за работа с деца полицаи (Детски педагогически стан).

В българския вариант на пробацията спрямо непълнолетни лица, ненавършили 16-годишна възраст, не може да се прилагат мерките “поправителен труд” и “безвъзмезден труд в полза на обществото”. Същевременно в случаите, в които е предвидено наказание пробация, то се заменя с обществено порицание. Пробацията спрямо непълнолетните се осъществява по специален ред – от специализиран пробационен служител, съвместно с инспектор от ДПС. Програмите за пробационен надзор и въздействие се изготвят от споменатите двама служители, съвместно със социален работник от Отдела за закрила на детето и педагогически съветник. За всяко осъдено непълнолетно лице се изготвя индивидуална програма за изпълнение на наложените пробационни мерки, както и програма за обществено въздействие.

Ние смятаме, че Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните на практика отразява в най-пълна степен идеята за «обществени

санкции и мерки», заложена в Препоръка R 16. През последните години в темата за асоциалното поведение участва активно и Държавната агенция за закрила на детето. Приетата наскоро Стратегия за закрила на детето 2008-2018 включва елементи за санкции и мерки при деца с отклоняващо се поведение. Така на практика се получават три институции, които работят с деца правонарушители или с асоциално поведение. Необходимо е усилие от законодателя и отделните институции да се създаде една по-голяма яснота за ролята на всеки участник в процеса и същевременно да се изгради една по-добра координация между институциите. Тъй като работата с деца правонарушители изисква участието на различни експерти и специалисти, може използвайки ЗБППМН да се изгради модел на Младежки екипи по подобие на английската система, в които да участват представители на различни институции като полицията, пробацията, отделите за закрила на детето (като това става чрез командироване за период от 6 месеца до 2 години). Този модел е близък до нашата практика, не се изисква голям финансов ресурс за него и позволява тясна специализация на различни участници в процеса.

Въпросът за специализираните младежки съдилища също се е обсъждал многократно. Засега мнението на експертите е, че не е оправдано тяхното създаване от гледна точка на евентуалния им капацитет. Ако се обмислят обаче синхронизирани дейности в горепосочените сфери и се разшири от законодателя приложеното поле на обществените санкции и мерки, може да се преосмисли и съществуването на подобни съдилища.

Организация на системите на пробацията - централизирани, частни и смесени модели

Европейските пробационни системи имат различна организационна структура и са поставени по различен начин в техните правни системи. Според проф.Калмтот могат да се различат три основни модела: централизиран, частен и смесен. По-долу сме се опитали да сравним различните модели в 10 страни:

Критерий	Организация на пробационните служби (външна и вътрешна). Институционална структура на ПС (централизирани, смесени, децентрализирани)
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	Дейността на пробационните служби е организирана на централно ниво. От 2001 г. 55-те пробационни служби стават част от нов орган, наречен <i>Национална пробационна служба</i> , състояща се от 42 пробационни района и ръководена от Национална дирекция. Всички пробационни райони имат главен пробационен служител и заместник-главен пробационен служител. Най-горната инстанция, пред която се отчитат пробационните райони, е Министерството на вътрешните работи (чрез Национална дирекция "Пробация"). През 2003 г. е създадена <i>Национална служба за управление на правонарушители</i> , чиято цел е да обхване затвора и пробацията и да раздели предоставянето на услугите от потреблението на тези услуги. Служителите, натоварени с управление на правонарушители (65% от настоящата пробационна служба) отговарят пред регионалните служители по управление на правонарушители. Останалите 35% от пробационния персонал е част от "обществените мерки за въздействие", където те са в пряка конкуренция с частни, доброволчески и обществени организации, предоставящи услугата.
Румъния	Службата за защита на жертвите и социална реинтеграция на правонарушителите ²⁰ е национална служба, подчинена на Министерството на правосъдието. Тя се управлява от Отдела за защита на жертвите и социална реинтеграция на правонарушителите. Службите за защита на жертвите и социална реинтеграция на правонарушителите са създадени към всеки окръжен

²⁰ Новото наименование на пробационната служба

	сът, но от тях се изисква да доставят услуги на всички местни съдилища, които са подчинени на окръжния съд ²¹ . Пробационните служби са подчинени на председателите на съдилищата от административна гледна точка (напр. заплати, отпуски), а от професионална - на Отдела за защита на жертвите и социална реинтеграция на правонарушителите при Министерството на правосъдието. Координацията и контролът на пробационната служба се осъществява от Пробационния отдел. Пробационните служби в отделните окръзи работят съвместно с местни НПО. Това е причината, поради която румънската система за пробация се счита смесена, изградена на базата на партньорство между държавата и НПО. ²²
Чехия	ПМС23 е правителствен орган и системата е централизирана. Министерството на правосъдието отговаря за пробацията и медиацията. ПМС под ръководството на Министерството на правосъдието предоставя пробация и медиация за съдилищата, държавните прокурори и полицията и участва във всички етапи на наказателното производство. ПМС се оглавява от директор. Дирекцията (управителният съвет) ръководи организацията и управлява и организира планирането, обучението, връзките с обществеността, практическите разработвания и проучванията. Съветът по пробация и медиация, консултативен орган на Министерството на правосъдието, който работи в тясна връзка с ПМС, също участва в планирането и развитието. Пробационните центрове са прикрепени към районните съдилища. Правомощията за практическите методи и координация на работата се делегират от Директора на местните центрове.
Естония	Пробационната система е централизирана структура. От 2002 г. пробационните отдели са част от съдебната структура (в структурата на окръжните и градски съдилища). Координацията и развитието на дейностите ѝ е в компетенциите на Министерството на правосъдието. За пробационните дейности в МП отговаря Пробационната служба към Съдебния отдел. Към първоинстанционните окръжни и градски съдилища се сформират пробационни отдели. От своя страна отделите са разделени на служби и пунктове за приемане. Шефовете на пробационните отдели са подчинени на административния директор на съответния окръжен или градски съд. Контрол над отделите за пробационен надзор се осъществява от административния директор на окръжния или градския съд и министъра на правосъдието.
Франция	Франция, макар със сигурност да влиза в категорията на децентрализирани обществени организационни структури, заема особено място. Въпреки че нейната пробационна служба е част от пенитенциарната администрация на страната, доста голяма част от работата се осъществява от частни агенции. Пробационната работа е разделена между пробационните служби и различни НПО, т.е. обществените и частните сектори са силно въввлечени в пробационните дейности. По тази причина се твърди, че пробационната система е от смесен тип. Силното обществено-частно сътрудничество във Франция е много характерно за тази страна и представлява интересен модел на пробационна работа. Частично частното изпълнение на пробационната работа включва силно децентрализираното управление на тези задачи. Службата за рехабилитация и пробация в затворите се намира на административно подчинение на Регионалните директори на затворническата администрация. Децентрализираните служби обхващат 9 регионални дирекции. Директорите на различните СРПЗ зависят от всяка от 9-те регионални дирекции. Дирекцията на затворническата администрация (централна администрация) обхваща няколко поддирекции и служби.
Швеция	На централно ниво е установена Служба “Затвор и пробация”, която има поделения по места – местни пробационни служби. Службата “Затвор и пробация” получава финансовите си ресурси от централното правителство чрез Министерството на правосъдието. Централната администрация разпределя по-

²¹ В момента съществуват 41 окръжни съдилища и 41 пробационни служби.

²² Това партньорство се базира на стратегия, одобрена от Министерството на правосъдието и съответните НПО-та като надзорът е отговорност на пробационните служби, а помощта и подкрепата се предоставят от НПО.

²³ Закон №257/2000 относно изграждането на Пробационна и медиационна служба. В Устава на ПМС е регламентирана организационната ѝ структура, компетенциите на Управителния съвет и на местните центрове, образователната система за ПМС, набирането на персонал за местните служби и възможността за сливането или разделянето им

	нататък по регионални служби, отделни затвори и пробационни служби.
Швейцария	Швейцарският Наказателен кодекс (член 47) изисква 26-те кантона и полукантона, които съставляват Швейцарската конфедерация, да осигурят в района си организация, която да поеме тази задача, както и да изберат <i>структурата</i> на организацията (член 379). В резултат на това в пределите на една и съща страна и на една и съща законова база съществуват и обществени, и частни пробационни служби; служби, които разчитат на съдействието на работници-доброволци и други, които назначават само работници със съответна професионална квалификация. Независимо от типа организация, финансовите ресурси за системата на пробационната служба се осигуряват от самия кантон. На практика по-голямата част от кантоните са избрали да осигурят обществена служба, интегрирана административно в съдебната система. Останалите са преценили, че е по-уместно пробационната служба да е подчинена на Департамента на социалните услуги. Някои са определили за свои представители частни фондации или асоциации.
Финландия	Във Финландия Пробационната служба попада под административното ръководство на Министерство на правосъдието. Пробационната служба се състои от ръководно звено - Агенция за изпълнение на наказанията и 19 окръжни служби, на които са подчинени 11 местни звена.
Холандия	Холандската пробационна служба е частна фондация, получаваща цялото си финансиране от Министерството на правосъдието и разполагаща със своя собствена управленска структура и собствен Съвет. Необходимо е официално признаване на пробационните организации в Холандия като такива. В Холандия три организации извършват пробационни задачи. Най-голямата е Холандската пробационна фондация (<i>“Stichting Reclassering Nederland”</i>). Другите две работят предимно за специфични категории правонарушители, като бездомници и наркомани.
България	Пробационната служба е централно организирана. Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ функционира като отдел на Министерството на правосъдието и осъществява прякото ръководство и контрол върху дейността на пробационните служби. Тя е специализирана административна структура към Министерство на правосъдието. Министърът на правосъдието осъществява общото ръководство и контрол върху дейността на пробационните служби. Пробационни служби осъществяват своите правомощия в съдебния район на съответния районен съд. Те са териториални звена на Главната дирекция. Областните пробационни служби организират и ръководят работата на пробационните служители в съдебния район на съответния окръжен съд. В района на действие на съответния районен съд се създават пробационни съвети. Окръжният прокурор упражнява надзор за законност върху дейността на пробационните служби и пробационните съвети по реда на Закона за съдебната власт.

Моделът на организация на пробационната система по принцип зависи от особеностите на всяка страна и от нейните правни структури. На регионално ниво структурите на българската пробация са добре базирани, в зависимост от съдебните региони, което е съизмеримо с европейската практика. По-специфично е мястото на българската пробационна система на централно ниво. Нашето впечатление е, че мястото на пробационната система в структурата на ГД „Изпълнение на наказанията“ е прекалено стеснено: сектор в отдел на ГД „ИН“. В повечето европейски модели пробацията е самостоятелна структура, а там където е създадена обща структура със затворническата система, тя е най-малкото равностойна.

Човешки ресурс на пробацията (подготовка, образование, стандарти)

Привличането, подбора, обучението, условията на труд на служителите, изпълняващи обществени санкции и мерки е регламентиран в „Препоръка № R (97) 12 на Комитета на министрите към държавите-членки относно служителите, отговорни за изпълнението на

санкции и мерки”. По-долу представяме сравнителен поглед на този елемент от пробационната работа в различни страни, членки на Европейския съюз.

Критерий	Човешкият ресурс на пробацията (подготовка, образование, стандарти)
Държави и стандарти	
Англия и Уелс	В пробационните служби работят предимно пробационни служители, всички от които трябва да притежават сертификат или диплома за квалификация по социални дейности ²⁴ . Служителите ²⁵ преминават двугодишен период на обучение като ги наема съответната пробационна службата, а не Министерство на вътрешните работи. Крайната квалификация, която получават, е специално насочена към пробацията и е тясно свързана с разработените професионални компетенции на общественото правосъдие.
Румъния	В правителствената образователната политика са заложили разпоредби за първоначално и текущо обучение на пробационните съветници ²⁶ , обучение за мениджъри, механизми за гарантиране на качество и ресурси, необходими за осъществяване на начертаната политика. Във факултетите с програми по социални дейности сега се въвеждат модули по пробация. Разработени са две главни форми: за студенти и следдипломни курсове. Пробационният съветник или инспектор трябва да има академична степен по социални дейности, психология, социология, педагогика, право, медицина или теология, или да притежава следдипломна квалификация в областта на социалната реинтеграция и надзора на правонарушители, да е преминал курсове по социална реинтеграция и надзор.
Чехия	В ПМС работят лица с юридическо образование и социални дейност ²⁷ . Всеки един служител на ПМС трябва да притежава университетска магистърска степен по някоя от социалните науки и да издържи професионален изпит след завършване на основен квалификационен курс (6 м) за служители на ПМС ²⁸ . От служителите и помощниците в ПМС се изисква да разширяват и задълбочават професионалните си знания и умения.
Естония	Пробационните служители са държавни служители ²⁹ , които трябва да отговарят на изискването за висше професионално образование ³⁰ по социални дейности, социална педагогика, психология и педагогика. За кандидатите за поста старши пробационен служител е препоръчителна магистърската степен. Кандидатът трябва да премине и тест за компетентност, провеждан от МП. Професионалната компетентност на служителите се гарантира със специализирани обучения, организирани и провеждани от МП.
Франция	Назначаването на пробационния персонал се извършва въз основа на национален състезателен изпит и преглед за психологическа пригодност. Служителите са завършили факултети по социални науки в университети, регионалните институти за социална дейност, факултети по социални науки в университетските, технологични институти и други. Професионалното обучение на състав на затворническата администрация се осигурява от Националното училище за затворническа администрация, което отговаря за първоначалното професионално обучение, както и за текущото обучение на национално ниво и от децентрализирани обучаващи структури. Също така се организират текущи обучения и обучения за придобиване на умения и развитие.
Швеция	Самата служба “Затвор и пробация” е добре персонално и професионално осигурена. Пробационните служители трябва да отговарят на редица изисквания за професионална квалификация или образование; те преминават през специален обучителен процес – въвеждащ курс и след това изучаване на специфичните аспекти на работата във връзка с пробацията. В своята дейност

²⁴ Пробационните правила и Националните стандарти

²⁵ Професионалните интереси на пробационните служители се защитават от Националната асоциация на пробационните служители, която е едновременно и професионална асоциация, и съюз на разнородните ѝ членове

²⁶ Закон №129/2002 г., определящ принципите, структурата, отговорностите, обучението на персонала и някои процедурни въпроси

²⁷ Закон №257/2000

²⁸ Закон №257/2000 Sb

²⁹ По инициатива на пробационните служители на 8 юни 2000 г. беше основана Естонската асоциация на пробационните служители

³⁰ Законът за пробационен надзор дефинира изискванията за квалификация на пробационните служители

	пробационните служби си сътрудничат с различни социални служби предвид общността на една от целите им – улесняване социализацията на съответния индивид в обществото. В този смисъл те работят с бюра по труда, финансиращи социални образувания и др.
Швейцария	В Швейцария като пробационни помощници работят хора с педагогическо, психологическо и теологическо образование. На много места рамо до рамо със социалните работници работят и социални педагози, мъже и жени. Текущото <i>обучение</i> на персонала, независимо дали на мениджъри, социални работници или административен персонал, е задължение за специализирано обучение, което всяка служба трябва да изпълнява в зависимост от собствените си ресурси.
Финландия	Квалификационните изисквания за служителите в Пробационната служба за заемане длъжността директор в окръжна служба предвиждат висше образование и опит на ръководна длъжност; за заемане длъжността заместник-директор – висше образование; за заемане на друга длъжност е необходимо образование и опит съответни на възложените задачи. Както подходящото висше образование, така и професионална квалификация в областта на социалната дейност се приемат за съответстващо по вид образование за заемане длъжността пробационен работник.
Холандия	Всички пробационни служители в Холандия са професионалисти с образование по практическа социална работа на академично ниво. Пробационните организации имат подробно разработени програми за специализирано обучение на персонала. Лицата, които работят за Организацията за психично здраве – Холандия, винаги са получавали допълнително обучение за работа с клиенти със зависимости.
България	Редът и правилата за подбор на персонал и постъпване на служба се осъществява в съответствие с изискванията на чл.20 от Закона за изпълнение на наказанията и утвърдените правила за условията и реда на постъпване на държавна служба в Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” и Етичният кодекс за служители на ГД “ИН” приет 2006 година. Пробационните служители са професионалисти и се назначават на постоянен трудов договор. За кандидатите за инспектори с експертни функции и такива с полицейска подготовка, както и за младши инспектори с полицейска подготовка са в сила разпоредбите на ЗМВР. Служителите от инспекторския състав са с висше (университетско) образование - квалификационна степен бакалавър, със специалност социални дейности, педагогика, психология и право. Младши инспекторите с полицейска подготовка и служителите по трудови правоотношения са със средно образование. Освен посочените изисквания, пробационните служители трябва да са спечелили конкурс за мястото, за което кандидатстват, да са преминали курс за първоначално обучение.

Прави впечатление наличието на инспектори с полицейска подготовка и младши инспектори с полицейска подготовка – нещо необичайно за европейската пробационна система. Пробационни служители с подобна функция по наша информация има само в няколко щата на САЩ. Дали това е оправдано ни е трудно да коментираме на този етап. Все пак трябва да се има предвид, че в общата философия за прилагане на обществени санкции и мерки в обществено базирани структури този подход е доста необичаен.

В голямата си част (може би 90%) назначените пробационни служители не са преминали първоначално обучение (виж резултатите от институционалния мониторинг в част 3). Явно, това са проблеми на новите институции, но все пак е доста опасно една нова институция да стартира с необучени служители за едно по-продължително време – най-вече за нейния имидж. Нашите впечатления от институционалния мониторинг са, че това се компенсира с много хъс и желание за работа. Все пак смятаме, че ГД „Изпълнение на наказанията” трябва да има една целенасочена политика за подготовка на кадри и поддържане на високо ниво на

професионализъм сред пробационните служители. Още повече, че в тази насока има много допълнителни ресурси по европейски програми.

Жертви на престъпление и превенция на престъпността

Може да се твърди че превенцията на престъпността и работата с жертви на престъпление е една от задачите, включени в почти всички европейски пробационни системи. Там, където това не е включено директно, са разработени механизми тези задачи да бъдат изпълнение от външни организации и структури.

Критерий	Ролята на пробационните служби в превенция на престъпността	Ролята на пробационните служби при защита на жертвите на престъпността (пробация и медиация) и други
Държави и стандарти		
Англия и Уелс	Пробационните служби участват много активно при решаване на проблеми на обществената безопасност и превенция на престъпността. Те са задължени ³¹ да работят с полицията, местните власти и други институции за разработването на стратегии за намаляване на престъпленията и нарушаването на обществения ред. Те взимат активно участие в превенция на престъпността на първо ниво, т.е. премахване на предпоставки за извършването на престъпления в самата общност ³² .	Пробационните служители работят с жертвите на престъпления или със семействата на жертвите на много тежки престъпления. Те осигуряват психологически консултации и други форми на помощ по молба на жертвите. В рамките на медиацията, пробационните служители са задължени винаги, когато има молба за предсрочно условно освобождаване, да информират жертвата или нейното семейство и да предложат да направят посещение, за да се обсъдят възможните последици. Пробационният служител трябва също да установи какво мислят жертвата и семейството за перспективата правонарушителят да бъде освободен предсрочно, така че да може да подаде съответната информация обратно на Съвета по условно освобождаване.
Румъния	Пробационната служба има активна роля в превенция на престъпността. Тя оказва подкрепа на съдилищата с цел идентифициране на най-адекватните наказателни мерки/санкции за социална реинтеграция на правонарушителите.	Пробационната служба счита за своя задача да: посредничи за постигането на споразумение между правонарушителя и жертвата; да организира програми за медиация в рамките на същата организация; да предоставя възможност за разрешаване на всеки конфликт между жертвата и правонарушителя и да възстанови взаимоотношенията, нарушени от правонарушението. Пробационната служба вече отговаря и за предоставянето, при поискване от страна на жертвата, на психологически консултации и други форми на подкрепа ³³ .
Чехия	Пробационната и медиационна служба поставя акцент върху защитата на общността и превенция на престъпността. Превенцията на	ПМС е задължена да помага да се компенсират последиците от престъплението за жертвата и другите лица, засегнати от престъплението и да

³¹ Закон за престъпленията и нарушаването на обществения ред от 1998

³² Пример за успешна инициатива е "Проект за предотвратяване на повторната виктимизация" в Хъдърсфийлд

³³ Закон №211/2004 за защита на жертвите, в сила от 1 януари 2005. Името на пробационната служба е променено от Служба за социална реинтеграция и надзор на Служба за защита на жертвите и социална реинтеграция на правонарушителите.

	престъпността е цел, залегнала в закона, но няма регламент или документ относно това как да се постигне тази цел.	допринася за защита на правата на жертвите на престъпления. Тази задача се изпълнява чрез постигането на споразумение чрез медиация между правонарушителя и жертвата. Успешната медиация може да доведе до решение за отказ от съдебно преследване от страна на прокурора или съда, отмяна на досъдебното задържане или прилагане на някоя от мерките за отклоняване или санкциите, несвързани с лишаване от свобода.
Естония	Пробационната система не е директно включена в дейностите по превенция на престъпността на национално ниво ³⁴ . Ежедневната работа на пробационните отдели е насочена предимно към вторична превенция, т.е. предотвратяване на повторното извършване на престъпление. Освен пряката работа с клиенти, пробационната служба реализира превантивни проекти за различни рискови групи, както и организира надзор над лица, извършили престъпления и създаването на предпоставки за тяхното социално приспособяване, а чрез това косвено и за намаляване на престъпността.	Няма законови текстове, в които да е предвидено възможност за помирение директно между жертвата и престъпника ³⁵ . Пробационната система се счита за най-подходящия институт за прилагане на помирителна процедура със съдействието обаче на прокурора.
Франция	Пробационните служби имат за цел да развият наказателна превенция, да осъществяват социална рехабилитация, включително да развият алтернативи на традиционното преследване и решаване на спорове.	Пробационните служби нямат роля при защитата на жертвите. Подкрепата и защитата за пострадалите се осъществява от служби - към публичния или частния сектор, или към местните администрации, групирани рамките на Националния институт за подкрепа на пострадалите и медиация. Институтът не може да представлява пострадалите в съдилищата, нито пък да участва в наказателния процес. В процеса по медиация и подкрепа на пострадалите лица са включени центровете за правосъдие и право, които функционират под ръководството на председателите на окръжните съдилища.
Швеция	Основната роля на пробационните служби е да оказват въздействие върху правонарушителите да водят законосъобразен начин на живот по време и след изпълнението на санкциите. Човешкото достойнство и честта на правонарушителите е основен приоритет, който следва да се осигурява на всяка цена. Целта е да научат	Благодарение на специализирано Бюро за подкрепа на жертвите на престъпления и програмите за личностна промяна, жертвите на престъпления получават възможност да опишат какво е означавало извършено престъпление спрямо тях. Цели се правонарушителите да чуят от самите жертви за техните отрицателни

³⁴ Основно отговорни за превенцията на престъпността е Съветът за превенция на престъпността и Службата за превенция на престъпността и пробация към Министерството на правосъдието

³⁵ Оказването на помощ на жертвите в Естония се организира от Министерството на социалните грижи чрез държавни служители за подкрепа на жертвите. Предвижда се да бъде разработен закон, в който да се предвижда възможност за помирение между жертвата и правонарушителя.

	правонарушителите да бъдат отговорни за собствения си живот и действия. Акцентира се към честно и справедливо третиране на правонарушителите, даване на пример за почително отношение от пробационните служители.	изживявания във връзка с претърпяното престъпление и по този начин да се събуди тяхното емпатично разбиране и да се избегне извършването на ново престъпление.
Швейцария	Защитният надзор в Швейцария има две главни цели: 1/ да се намали рецидивизма, т. е. повторното извършване на престъпления и 2/ текуща подкрепа - за реинтегриране в обществото.	Пробационните служби целят да насърчат вътрешната мотивация на правонарушителите да преосмислят престъпното си поведение и да поемат лична отговорност за отражението му върху жертвите.
Финландия	Превенцията на престъпността във Финландия се осъществява чрез подкрепа и насърчаване на осъдените да водят живот без престъпления; чрез надзор за спазване на наложените им ограничения от страна на осъдените; чрез оказване влияние на обществото като цяло, за да бъде възможна работа в съответствие с поставените цели. Освен това службите изпълняват наказанията така, че да подкрепят реинтеграцията на осъдените в обществото и да намалят риска от рецидивни прояви на осъдените.	Един от методите на служителите е чрез преосмисляне на последиците от извършено деяние и неблагоприятните въздействия върху пострадалия, да се въздейства възпиращо спрямо нарушителя.
Холандия	Холандската Пробационна служба не счита активната намеса в първичната превенция на престъпността за част от работата си, но способства за превенцията косвено – например чрез провеждането на дискусии и семинари за последиците от извършването на престъпления.	Основен момент, на който наблягат пробационните служби, е да научат правонарушителите да разберат онова, което се случва с жертвите на престъпления.
България	Като вид наказание по действащото българско наказателно право пробацията изпълнява генерална и специална превенция. Пробацията е определена като съвкупност от мерки за контрол и въздействие без лишаване от свобода. Най-общо имаме три групи мерки: за контрол на осъдените; за подкрепа и подпомагане на осъдените и мерки за възмездяване на причинените с деянието щети.	

Като извод от този сравнителен преглед може да се твърди, че българската пробационна система на този етап няма правомощия, а и капацитет да осъществява дейности, насочени към превенция на престъпността или да оказва съдействие на лица, жертви на престъпления. Нашето предложение е превенцията на престъпността и подкрепата на жертви на престъпления да бъде включено като стратегическа цел в бъдещото развитие на пробацията. Тази дейност може да се осъществява от партньорски агенции и организации при тясно сътрудничество или под контрола на пробационната служба.

Принципи и етика на пробационната работа

Най-общо пробационните служби в Европа се обединяват от следните фундаментални принципи:

- Уважение към клиента, неговото човешко достойнство, чест и лична тайна;
- Справедливост, откритост, отговорност и уважение към личната свобода на клиента;
- Доброволност: от правонарушителя зависи да реши дали се нуждае от подкрепа и доброволно да я поиска;
- Реализъм, т.е. да се поставят реалистични цели за клиента предвид неговата ситуация и той да се подготви за трудностите, които ще изпита след изгърпяване на наказанието;
- Законност: пробационните и медиационните дейности трябва да бъдат предприети в съгласие със съответните закони;
- Умереност на интервенцията: да не се прилагат повече от необходимата принуда или ограничения и, когато е възможно, условията за клиентите в затвора, под пробация или други несвързани с лишаване от свобода санкции, трябва да отговарят на условията извън наказателноправната система;
- Навременност на намесата: пробационният служител трябва да бъде в състояние да се свърже с клиента на ранните етапи от наказателното производство, за да осигури ефективно противодействие на правонарушението и да се справи ефективно със случая;
- Непрекъснатост на интервенцията;
- Готовност за сътрудничество с други организации;
- Прозрачност: да се отчита пред съответните органи в наказателното производство за напредъка на работата с клиента и да предоставя на клиентите достъпна информация за системата и обстоятелствата, в които той се намира в резултат на правонарушението;
- Мотивация: да осигури активното участие на клиентите в компенсиране на последиците от престъплението.

В България съществува Етичен кодекс на служителите от ГД „Изпълнение на наказанията” и ГД „Охрана”. Това е един положителен факт. Препоръката ни към ръководството на тези дирекции е да допълнят кодекса с някои от горните фундаментални принципи.

III. РАЗЛИЧНИТЕ ГЛЕДНИ ТОЧКИ ЗА ПЪРВИТЕ ДВЕ ГОДИНИ ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ПРОБАЦИОННАТА ИНСТИТУЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Тихомир Безлов

Възможностите в България да се въведе пробацията се дискутират още от средата на 90-те години. Трябваше да минат почти десет години, преди тази институция да стане реалност през ноември 2004 г. с приемането на Изменение и допълнение в Наказателния Кодекс, в Наказателния и процесуален кодекс и в Закона за изпълнение на наказанията става възможно стартирането на пробацията. Първите присъди са постановени през януари 2005 г., а успоредно протича създаването на 28 областни пробационни служби. Според изнесените данни от Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" (ГДИН) за около 1 година и девет месеца (до октомври 2007 г.) през пробационните служби в страната са преминали 20 600 души, а общият брой на изтърпяващите наказание пробация в средата на 2007 г. е бил около 10 700.

На този фон е изключително важно да се направи опит за анализ на първите стъпки за въвеждането на една утвърдена европейска институция и нейното адаптиране в българската среда. Настоящият текст систематизира някои от основните резултати от едно социологическо проучване, което прави опит да погледне отвън поведението на различните участници в създаването на системата за пробация. За разлика от класическата форма за изтърпяване на наказанията пробацията може да функционира само с помощта на много и различни други публични институции. Сред тях са не само правоохранителните и правораздавателните като полиция, прокуратура, съд, но също и местни органи на властта, бюра по труда, дори училища, болници и други. Предложеният анализ няма претенцията да разгледа всички проблеми, свързани с пробацията, и разнообразните юридически дискусии, които тя предизвиква.

1. Дизайн на проучването

За набирането на необходимата информация бяха използвани два подхода – кабинетно проучване и серия от дълбочинни интервюта. Чрез първия подход бяха потърсени данни за дейността на пробационната служба и социо-демографски характеристики на настоящи и бивши участници в пробационните програми. Дълбочинните интервюта бяха проведени в осем града, където бяха интервюирани различни участници в пробационната система. Интервюираните са представители на две основни групи. Първата условно може да се нарече „ядро“ на пробационната система – участващите в пробационните програми служители и изтърпяващи наказание. Втората група интервюирани обхваща представители на различни институции, които осигуряват и подпомагат дейността на пробационната институция. Първата група респонденти беше разделена на две подгрупи: пробационни служители и изтърпяващи наказание. От първата група бяха интервюирани от 2 до 5 лица във всеки от избраните градове, а от втората - по 5-6 души във всеки град. Един от интервюираните служители беше директорът на пробационната служба, който имаше статус на „привилегирован респондент“ (предполага се, че директорът има цялостен поглед върху работата на службата). Беше събрана информация за всички административни и социални аспекти, свързани с функционирането на областната служба.

Втора група интервюта беше свързана с широк кръг от лица, имащи косвено участие във функционирането на пробационния механизъм. В тази група бяха интервюирани 4 подгрупи с по 1-2 експерта, които имат впечатления от работата на пробационната система във всяка от отделните институции в съответния град. Първа подгрупа включваше съдии, втората – прокурори, третата – служители на полицията, четвъртата – членове на пробационни съвети

(в тази подгрупа половината от интервюираните са кметове и заместник-кметове, директори на училища, болници и пр.)

Интервютата бяха проведени в рамките на проекта „Независим граждански мониторинг върху законодателното и институционално въвеждане на пробацията в България” от представители на „Фонд за превенция на престъпността – ИГА”.

2. Процесът на създаване на пробационните служби и тяхното състояние

Според обявеното от ГДИН щатно разписание системата за пробация след окончателното ѝ конституиране би трябвало да наброява 512 служители. Според предоставените данни в края на 2006 г. в системата са назначени 420 души, или около 82% от щата е зает и може да се твърди, че изграждането на пробационната институция е практически завършено. Проучването по места потвърди предварителните данни, че пробационните служби са изградени почти напълно. В повечето градове на страната регионалните структури имат ремонтирани офиси, мебели, значителна част от тях разполагат с компютри и интернет връзка.

Като цяло в сравнение с други съпоставими институции като полиция, следствени арести и затвори може да се твърди, че това е най-модерно устроена българска служба. Както се изрази един от интервюираните, изтърпяващ пробационна присъда, с емигрантски опит в Германия и Холандия „тази служба изглежда като европейски полъх в ориенталска България”. Друг интервюиран обобща мнението на хората, имащи опит както с изтърпяване на присъди в местата за лишаване от свобода, така и с програми за пробация, посочвайки, че според него в пробационната служба, в която той се разписва, се чувства като в нормално българско учреждение (подобно например на Бюро по труда), докато българските затвори изглеждат както във времето „на инквизицията през 15-16 век” (цитиран бе италианец, с когото лицето е изтърпяло заедно 6 месеца задържане в следствен арест).

Това, което направи най-силно впечатление при проучването, бе инициативността, дори ентузиазмът на директорите и служителите при създаването на пробационните служби. Почти всички директори на регионални служби и първите назначени служители са работили сами по намиране на подходящи помещения, ремонтирането и оборудването им, включително доставяне на мебели и компютри. Най-често за създаването на една областна служба се разказва историята как се е започнало от нищото и са успели да получат помещения от общината, помощ за безплатен ремонт, да осигурят доставка на мебели и стари компютри от местни фирми, местни клонове на банки и т.н. От интервютата и наблюденията на екипа може да се твърди, че по една или друга причина директорите на Областните пробационни служби са действително успешни ръководители, които по-скоро приличат на предприемачи, изграждащи „своето предприятие”, отколкото на административни началници на държавна служба. На този фон прави впечатление минималната помощ, оказана от централната власт – Министерството на правосъдието и ГДИН.

Основните проблеми, решаването на които изисква подкрепа от страна на централната държавна администрация, очертали се при изследването, бяха свързани с осигуряването на транспорт, а не с такива обичайни явления в публичната администрация като ограничения в сградния фонд, брой ефективни работни места (малки офиси, особено в най-големите градове). Служителите работят с личните си автомобили, защото на всяка Областна пробационна служба е предоставено само по едно превозно средство. Като се има предвид, че Областните пробационни служби обслужват цели региони, е ясно, че това е много сериозен проблем. От гледна точка на съотношението между финансов разход и

ефективност, вероятно най-фрапиращ е примерът за свързването с интернет и изграждането на вътрешна мрежа за създадените вече компютърни работни места. При положение, че за мрежов хардуер³⁶ на една Областна пробационна служба са необходими не повече от неколкостотин лева, а свързването би решило проблема с нуждата от по-големи човешки ресурси, заети в рутинната обработка и обмяната на документация, традиционният отговор „няма пари“ изглежда странен.

Организация на пробационните служби

Освен физическото изграждане на офис, поради отсъствие на инструкции от страна на централната администрация местните директори са се опитали да създадат и собствена организация на работата. Според ръководители и служители на пробационните служби те са адаптирали наличните си ресурси към конкретните условия - тип на сградата и помещенията³⁷, какви са прокурорите, отношението на местната власт, лицата, изтърпяващи пробация и пр. В този план се оказва, че „безгрижието“ на централната администрация е имало и положителна страна - дало е шанс на пробационните служби да проявят инициатива и да се приспособяват по-удачно към местната специфика.

Прави впечатление, че началниците на регионални пробационни служби се опитват да обменят добри практики помежду си. При посещенията по Областните пробационни служби често се случва да се цитират разговори, планове и обсъждания с други колеги. Очевидно, ситуацията, налагаща да се прави нещо ново, като се преодоляват многобройни неясноти в законите, във вътрешните регулации, води до търсене на чужд опит. Подобна атмосфера трудно може да се открие в други публични институции. За съжаление, нито успехите, нито неуспехите при тези регионални експерименти се систематизират и разпространяват в системата на ГДИН. От определена гледна точка това може би е по-добре, защото намесата на типичните български централни бюрократи може да доведе до формализация и обезсмисляне на конструктивния диалог.

Служителите в пробационните системи

Един въпрос, който също заслужава внимание, е свързан с качеството и квалификацията на служителите в пробационните служби. Както се вижда от статистическите данни, над 80% от щатните места са заети в рамките на една година. Възниква въпросът защо е било необходимо да се форсира запълването на щата, при положение, че не са ясни критериите за избор на служители. Преобладава моделът хората първо да се назначават, а след това да се обучават. Оказва се, че на практика няма програма за обучение на тази категория служители. Няма нито вътрешна система за обучение, нито външни институции, които да изпълняват подобни функции. Нито 2-3-дневните курсове в затворите, нито обучителните семинари по международни проекти, могат да заменят отсъствието на поне 3-4-месечна квалификация. Прави впечатление, че на много места преобладават бивши учителки, (очевидно направили избор в полза на трикратно по-високата заплата), служители от социални служби, възрастни бивши служители в МВР и от системата на ГДИН. Един възможен бъдещ проблем (особено в по-малките градове) е това, че Областните пробационни служби много трудно ще наемат нови, по-подходящи лица, защото трудовите договори в държавната администрация се прекратяват много трудно дори и при доказана неефективност.

Ситуацията по места варира значително: от почти 100% заети места в средните по големина

³⁶ Програмното осигуряване може да се базира на решения за софтуер с отворен код.

³⁷ Например в София, съществуващите проблеми със сградата се решават със специфична организация за подписването на лицата, осъдени на всекидневно явяване, или големият обем документи не се разпечатват, а се предоставят на диск на пробационния съвет, за да се пести хартия и т.н.

областни градове с малък брой осъдени, до сериозен брой незаети места в най-големите градове, където броят на осъдените е в пъти повече. Очевидно, че и тук, както в останалите публични услуги, проблем представлява различният стандарт по места, а възможното му решение е свързано с допълнителни заплащания според обема и качеството на услугите. Принципът може да бъде „парите да следват лицата, изгърпяващи пробация”.

Въпроси за допълнителна дискусия

Наличните статистически данни и резултатите от изследването повдигат някои общи въпроси, чието публично обсъждане би трябвало да се насърчава. Поставяните въпроси в никакъв случай не омаловажават ролята и възможностите на системата на пробацията, която в краткия период на своето функциониране демонстрира неочаквано добри за българските условия постижения:

- Ако се изхожда от съпоставянето на щатовете, системата за пробацията обхваща 10% от общия брой служители в системата на ГДИН (500 от 5000 служители). Възниква проблемът за мястото на пробационната институция: въпреки че има малък щат, тя обслужва вече повече лица, изгърпяващи наказание, отколкото местата за лишаване от свобода и се очаква те да се удвоят (виж по-долу данните). В същото време, чисто административно, звеното пробация е малък отдел в Главна дирекция „Изпълнение на наказанията”, без самостоятелен бюджет, без точно определено ръководство и ясни правила за работа. Според интервютата на служителите плащанията постоянно се бавят като дори най-належащите се получават изключително мъчително³⁸. Твърдението „няма пари” се бетонира по йерархичната стълбица, така че пробационните служители се чувстват „виновни”, ако имат претенции дори към елементарните условия за работа.
- Разпределението на щата в 28-те пробационни регионални служби се основава на различни критерии - брой на населението, брой на осъжданията, брой на условните осъждания, брой на осъдените на лишаване от свобода до три години, условно-предсрочно освободени от местата за лишаване от свобода и някои други. Без да се навлиза в подробности за реалната демографска и криминална ситуация в страната, би трябвало да се подложи на дискусия проектираното и реализираното групиране на човешките ресурси. Съществуват диспропорции в полза на някои от средните по големина градове, а най-големите градове, както беше посочено по-горе, разполагат с по-малък брой служители. Вероятно най-силно е ощетена столицата. Подобна е ситуацията и в някои по-малки населени места, които са извън групата на областните градове. Би могло да се мисли за преразпределяне на човешките ресурси в полза на най-големите градове, в които съотношението между броя на осъдените и броя на пробационните служители е най-неблагоприятно. Преобладаващото мнение на интервюираните е, че ако един пробационен служител отговаря за повече от 30 лица, това води до неефективност в работата.

Таблица 1. Разпределение по области на осъдени на пробационни срокове и пробационни служители

	Осъдени	Служители	Коефициент брой осъдени на 1 служител
БЛАГОЕВГРАД -	392	22	17,8
БУРГАС –	868	28	31,0
ВАРНА -	527	26	20,3
В.ТЪРНОВО	407	20	20,4
ВИДИН -	154	10	15,4

³⁸ Трябва да се каже, че по време на интервютата преобладаваща част от пробационните служители демонстрираха изключителна лоялност към ГДИН и не си позволяваха никакви негативни коментари.

ВРАЦА -	291	16	18,2
ГАБРОВО -	229	11	20,8
ДОБРИЧ-	304	16	19,0
КЪРДЖАЛИ-	164	12	13,7
КЮСТЕНДИЛ-	218	11	19,8
ЛОВЕЧ-	266	13	20,5
МОНТАНА-	232	12	19,3
ПАЗАРДЖИК-	631	16	39,4
ПЕРНИК-	137	12	11,4
ПЛЕВЕН-	436	19	22,9
ПЛОВДИВ-	732	43	17,0
РАЗГРАД-	160	11	14,5
РУСЕ-	281	15	18,7
СИЛИСТРА-	189	11	17,2
СЛИВЕН-	337	15	22,5
СМОЛЯН-	86	11	7,8
СОФИЯ ГРАД-	880	57	15,4
СОФИЯ ОБЛАСТ-	399	19	21,0
СТ.ЗАГОРА-	446	19	23,5
ТЪРГОВИЩЕ-	131	11	11,9
ХАСКОВО-	373	18	20,7
ШУМЕН-	265	15	17,7
ЯМБОЛ-	217	11	19,7
ОБЩО	9360	500	19,2

- От официалните данни на ГДИН виждаме, че през 2005 г. е имало 2000 осъдени, които достигат 9000 човека през 2006 г., а през 2007 г. до 10 500 - 11 000 лица. Прави впечатление, че броят на изтърпяващите пробационни наказания се е стабилизирал след края на 2006 г. Възниква въпросът дали пробационната институция не е достигнала границите на своя капацитет? Възможно ли е да се достигне до 20 000 - 25 000 лица, изтърпяващи пробационна присъда (както се прогнозира от ГДИН), без да се променят наличните ресурси? Съответно, къде са границите на ефективния капацитет на пробационните служби? Защото за разлика от местата за лишаване от свобода те почти не могат да бъдат ограничени от материалната инфраструктура.
- Място на пробационната мярка и съотношението ѝ с наказанието „лишаване от свобода“. През 2004 г. пробационно наказание не съществува и броят на изтърпяващите лишаване от свобода е бил 10 883, през 2007 г. те са около 11 200. През 2007 г. обаче има вече изтърпяващи пробационни срокове и броят на тези лица е достигнал 10 700. В същото време броят на условните присъди не се е променил забележимо - през 2004 г. те са 8759, а през 2006 г. – 8581. При създаването на институцията пробацията целта бе да се намали броят на лишените от свобода, и съответно да се избегнат многобройните негативни последици за обществото (икономически, криминални, социални и пр.) от съществуването на такъв голям брой затворници. Ако броят на престъпленията не само не е нараствал, а дори е намалял, както показва полицейската криминална статистика и това е потвърдено от виктимизационните проучвания³⁹, а същевременно изтърпяващите присъди са се увеличили, като при това условните присъди запазват броя си, откъде се появяват тези 10-11 хиляди лица с прогноза да се достигне до 20-25 хиляди изтърпяващи пробационни срокове? Отговорът на идеолозите на българския вариант на пробацията е, че това са лица, които и сега са извън затворите и предназначението на пробацията

³⁹ Виж „Тенденции на престъпността в България 2000-2005 г., Център за изследване на демокрацията 2006 г.

е да постави под контрол именно тяхното поведение. Ако това са лица, които по една или друга причина не са наказвани от обществото до този момент, то по-ефективна ли е станала наказателната система в страната с въвеждането на пробацията?

2. Изтърпяващите наказание пробация

От статистическите данни се вижда, че в системата за пробация има вече почти толкова изтърпяващи наказанието, колкото и в местата за лишаване на свобода. За съжаление, за тези приблизително 10 700 лица са известни предимно твърде общи статистически характеристики⁴⁰. Вероятно едно специално проучване върху популацията изтърпели/изтърпяващи пробация би дало отговор на много въпроси за ефективността и смисъла не само на пробацията, а въобще и на цялата българската наказателна система. В настоящия текст могат да се скицират само най-повърхностни характеристики на лицата, започнали да „пълнят резервоара“ на пробацията, както и фрагментирани впечатления за влиянието ѝ.

Необходимо е да се има предвид, че първите една-две „вълни“ от лица преминавали/преминаващи през пробационните служби са резултат и от различни, често пъти случайни фактори като например начина, по който прокуратурата и съдът по места (райони) се адаптират към новите законови възможности, съответно постепенната стандартизация на присъдите, най-вече като преценка дали извършителите са подходящи за пробация (до момента този процес се извършва по един случайно-интуитивен и неформален начин).

2.1. Типове наказателни мерки и изтърпяващи наказанието

Безспорно предвидените *мерки за контрол и превенция* (задължителна регистрация по настоящ адрес, задължителни периодични срещи с пробационния служител, ограничения в свободното придвижване) са ефективна форма на ограничаване на свободата, без осъденият да се настанява в затвор или да се изолира от обществото по друг начин. Чрез подобни ограничения осъдените престават да са анонимни, създават се условия за наблюдение върху тяхното поведение, изолират се от рисковата среда и навици, създава се натиск върху техните девиантни нагласи и пр. При почти изградената вече българска мрежа от пробационни служби би могло да се твърди, че за първите две задължителни мерки вече са изработени процедури и те се прилагат.

Втората група, *възстановителни или ресторативни мерки* - поправителен труд и безвъзмезден труд, също са успешно усвоени⁴¹ от пробационните служби. Проучването показва, че голям брой институции имат интерес от подобен безплатен труд и чрез пробационните съвети са установили добри канали за осигуряването му. Основният проблем тук поради недостатъчното развитие на институцията е липсата на индивидуализация. Повечето осъдени се насочват там, където има обекти, без да се отчитат техните умения и професионална компетентност. Бяха регистрирани многобройни технически трудности, с които пробационните служби се сблъскват при поправителния и безвъзмездния труд поради

⁴⁰ За съжаление, в момента на писането, екипът не разполагаше с подробна статистическа информация за изтърпелите/изтърпяващите пробационна мярка. Би трябвало да се каже, че дори и да бяха налице всички данни за присъдите и социо-демографски характеристики на лицата, анализът би бил много труден, защото от интервютата стана ясно, че за много от осъдените има много малко информация - често зад леки присъди се крият лица с обширна криминална биография, а в други случаи има лица, които търпят наказанието заради случайни инциденти и т.н.

⁴¹ Проучването просто констатира факта на изпълняването на тези мерки и няма възможност да предложи мнение по многобройните дискусии, свързани с безвъзмезден труд в полза на жертвата от деянието, съответно за рисковете за жертвата, ако трудът е полаган от извършителя на деянието, както и хипотезата безвъзмездният труд да е в полза на жертва, но от друго(и) лице(а), извършили подобно или друго деяние.

пропуски в нормативната рамка и законови ограничения. Например ограничението поправителният труд да не може да се полага в частни предприятия, при отсъствието на достатъчен брой подходящи държавни и общински фирми, създава реален проблем за ефективно използване труда на осъдения. Очертаха се рискове, които повечето пробационни служби избягват успешно до момента, да бъде уронено достойнството на изтърпяващия пробация, ако поправителният труд се полага на неподходящо място в средно голям град, където хората се познават. Проучването нямаше ресурса да провери до каква степен действително ефективно се използват мерките, свързани с поправителен и безвъзмезден труд. Доколко са ефективни те за корекцията на поведението на извършителя на престъплението и доколко спрямо жертвите?

Описаните две групи мерки обаче може да се определят като относително технологично прости инструменти, чието усвояване не би трябвало да е проблем за нововъзникваща институция. Много по-важната задача на една система, каквато е пробацията, е **корекцията на поведението и развитието на осъдените**.

В това отношение могат да се изкажат няколко съображения. На първо място, в „резервоара“ осъдени на пробация, в настоящия момент са „изсипани“, и вероятно и в бъдеще ще бъдат включвани изключително различни типове личности - от случайно попаднали непълнолетни до много възрастни, от лица с високо образование през средно - и нискообразовани до напълно неграмотни. От осъдени за случаен пътен инцидент, през шофиращи след употреба на алкохол, извършили дребни криминални престъпления и стигайки до условно-предсрочно освободени рецидивисти с тежки криминални деяния. От това се поражда и фундаменталният институционален проблем за правилната личностна оценка и съответно изработването на индивидуална програма, предлагането на правилните корекционни методи, оценка на ефективността им, промени в методите и т.н.

От проучването става ясно, че се работи само с един инструмент за оценка на риска - OASYS⁴². Той е взет на въоръжение от местата за лишаване от свобода и според самите прилагачи го, само носи впечатляващ етикет. Според тях, това е просто недобър превод от английски, прикриващ цялостната му неприспособимост към българските условия. На места самите пробационни служби се опитват да заимстват отнякъде (основно използват фрагменти от интернет), понякога ползват свои познати специалисти или търсят средства, за да развият собствени програми. Би могло ГДИН вместо да се запълва щатове на пробационните служби, да инвестира в разработването на оценяващи инструменти, съответно инструменти за планиране и корекция на поведението. В това отношение може да се потърси наличния потенциал както в академичните български институции, така и на някои места за лишаване от свобода, където има натрупан експертен опит в областта на диференциалната и девиантна психология. Един възможен подход е да се създаде мрежа от служители, работещи в пробационните служби, които имат подходящо образование, мотивация и са успели да натрупат опит. Те биха могли с помощта на български и чужди консултанти да създадат инструменти, оценяващи профилите на изтърпяващите наказания.

Следваща стъпка, за която очевидно има твърде малък опит, е създаването на програми за развитие и корекция. От проучването стана ясно, че това е една от най-неефективните мерки, предвидени от закона - участието на осъдените в квалификационни курсове и програми за обществено въздействие. Възникват парадокси да бъдат осъждани хора с високо образование да преминават курсове за нискоквалифицирани лица и обратното - осъдените да са неграмотни и да не могат да бъдат включени в никакъв курс. В най-големите градове осъдените сами си търсят курсове (съответно ги заплащат сами) и не е ясно къде минава

⁴² Екипът автори на текста вярва, че „управление на риска“ е част от функциите на програмите, но също, че корекцията на поведението и дори терапевтичното третиране на осъдените е ефективният съвременен модел.

границата между симулация и проста бюрократизация. Безспорно е обаче, че най-сериозният проблем е огромният процент неграмотни, които минават през програмите⁴³. Вероятно едно от най-рационалните решения, което може да се приложи, е създаването на програми за основна грамотност с помощта на Министерството на образованието и Министерството на труда⁴⁴. Подобни проекти със сигурност ще имат голяма социална възвращаемост.

Предсъдебен доклад

Създаването на модел, при който на всеки осъден се създава психо-социален профил (риск, потенциал, слаби страни и пр.) и след това план за корекция, в който се включва контролиране на постигнатото, е едно твърде амбициозно усилие, но постижима и рационална цел. Той може да се разработи в рамките на една обща програма за оценка, която да включва и силно дискутирания досъдебен доклад. Задълбочената оценка на риска, в която в момента има усилия да се реализират пробационните служители (както бе посочено по-горе), е световна практика в предсъдебната фаза и тази оценка се ползва за информация от съдията. По този начин съдът ще има предвид не само фактите за деянието, а ще му бъде предоставена и допълнителна информация за реалния профил на подсъдимия (включително факти от поведението му - рискови постъпки, позитивни корекции от момента на влизането в системата, дори образователното ниво, социално положение, квалификация и т.н). По този начин съдът няма да разчита на логически и интуитивни моментни представи⁴⁵, както често се случва, когато се произнася без допълнителна информация. Евентуалното въвеждане на предсъдебния доклад в нашата съдебна и наказателна система обаче, ще се сблъска с два сериозни проблема. Първият е, че той се изготвя от пробационни служители, чиято функция е регламентирана от Закона за изпълнение на наказанията - пробацията е изпълнителен орган на практика, каквито са затворите и следствените арести. За сравнение може да се посочи, че 60-70% от работата на пробационните служители в Европа е изготвянето на подобен доклад⁴⁶. Втората трудност е свързана със съществуващия капацитет в пробационните служби. Въпреки че самите пробационни служители одобряват предсъдебния доклад като инструмент, използването му изисква качествено нов тип образование и специално приложно обучение.

Индикатори за ефективност

Поставените по-горе въпроси за обсъждане относно дейността на пробационните служби са свързани с ключовия проблем за оценка на ефективността. Самата дейност на пробационните служители и целите областни служби, през които преминава постоянен поток от осъдени лица, дава възможност да се започне с формулиране на индикатори за ефективност. Друг е проблемът, че самите служби и служители в момента имат твърде малко реални инструменти за въздействие. Всички оценъчни, корекционни инструменти и развиващи програми са в начална фаза на развитие, а индикаторите биха били безсмислени, ако измерват само броя на попълнените документи.

⁴³ В някои градове тези съотношения са драстични. В Плевенската Областна пробационна служба например от 635 осъдени със завършен 1-ви клас са 535 човека.

⁴⁴ За да не се превърнат в традиционна имитация на социална дейност, е необходимо да се разработят външни индикатори за измерване на постигнатата грамотност при тези курсове.

⁴⁵ Едно от нещата, които винаги шокират външните за съдебната система наблюдатели, е отсъствието дори на минимална фонова информация за подсъдимия при съдията.

⁴⁶ Приемането на пробацията като наказание е една от най-проблемните крачки, които българският законодател е направил според редица оценки на европейски експерти. Възможното решение е базова законодателна промяна. Тази промяна ще има не само благоприятни социални последици - лицата няма да се третират като престъпници, но и чисто административно процедурите по третирането на изтърпяващите пробация ще станат много по-гъвкави и адаптивни. В икономически план това ще доведе до значимо намаляване на разходите за съдебни процедури.

2.2. Типове лица, изтърпяващи пробационно наказание

За съжаление, предложените по-долу типове са резултат на фрагментарна информация от интервютата със служители на пробационните служби и от самите лица, изтърпяващи наказанията, без необходимата съдебна статистика.

Типичният изтърпяващ пробация

Проучването регистрира, че основният „контингент на пробацията” са относително безпроблемни случаи. Според предварителните прогнози при създаването на институцията, които се потвърждават, основната група са социални аутсайдери - безпризорни, безработни, бездомни и т.н. Те са попаднали в системата за пробация не толкова поради сериозен конфликт със закона, колкото заради нежеланото им присъствие в обществото от останалите му членове. Друга група са различни лица от средните слоеве, повече или по-малко случайно попаднали в системата поради пътен инцидент, битов конфликт (най-често неплащане на издръжка), злоупотреба с алкохол и пр. За разлика от първата група, където законодателят, съзнателно или не, е целял „социална изолация”, то при втората явно функцията не е ясна. Вероятно една ефективна пробационна политика при първата група биха били допълнителни програми за социално подпомагане и в много по-малка степен оценка на риска и криминална превенция. Същевременно в тази група би могло да се направи допълнително разграничение между лицата, които са по-рискови и свързани с дребни криминални престъпления и съответно да се търси известна корекция на поведението. В някои градове на страната преобладаващата част от социалните аутсайдери са от ромското малцинство⁴⁷ и тук също може да се търси сътрудничество със специализирани държавни програми и дейности на НПО-та. Това, което изследването констатира като основен проблем при ежедневната регистрация, са допълнителните бюджетни затруднения на осъдените, губенето на време за пътуване от едно населено място до друго и т.н.

Осъдени непълнолетни и пълнолетни на възраст до 21 г.

Сред първите вълни от включени в системата на пробацията има известен брой осъдени лица и от тази група. Би могло да се твърди, че ако някъде пробационните програми могат да имат най-голям превенционен ефект и да доведат до ефективна корекция на поведението, то това е именно при тази група. Проучването показва, че пробационните служби правят опити да работят съвместно с Детските педагогически стаи и с Комисията за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (МКБППМН). Като се има предвид, че според световния опит, потвърден и от епизодичните български криминологични изследвания, половината от престъпленията се извършват на възраст между 15 и 25 години, би трябвало това направление в работата на пробационните служби да се превърне в приоритетно. Следва да се специализират служители, да се разработят допълнителни инструменти за оценка, корекция на поведението, мониторинг на състоянието и пр. За разлика от най-голямата група лица, описана по-горе, при която пробационните служители имат повече регистрационна функция, тук би било ефективно броя на лицата, с които се работи, да е по-малък и да се ползват специализирани психолози и експерти.

Лечения

Една от групите, които предизвикват сериозни затруднения в пробационните служби, са

⁴⁷ Впечатление направи адаптацията към проблема с ромското малцинство на някои пробационни програми, които откриват специални места за подписване в самите квартали и по този начин намаляват риска поради социо-културната специфика изтърпяващите пробация да не изпълняват задълженията си.

лица, нуждаещи се от лечение. Според интервюирани пробационни работници определен процент от осъдените са с психични отклонения и там, където има установено добро сътрудничество с психо-диспансерни служби, психиатрични клиники по-лесно се намират решения. В случаите обаче с наркозависими проблемите са значително по-тежки. Опитът от работата с тази група лица показва, че те много трудно могат да изпълняват пробационните си задължения и съответно често е необходимо да се иска преразглеждане на мярката. За тях пробационните служители предлагат принудително лечение, но няколко изследвания в тази област показват, че за съжаление, в страната няма достъпни публични програми за лечение. Вероятно една съвместна инициатива на Министерството на здравеопазването и ГДИН би дала възможност не само осъдените на пробация, но и тежко зависими осъдени на лишаване от свобода да получат реално лечение (включително участие в заместващи програми като метадонова).

Осъдени за тежки престъпления и предсрочно условно освободени

Вероятно най-тежката група за работа са осъдените за тежки криминални престъпления, включително и рецидивисти, които са предсрочно освободени и преминават през пробационните служби. Според предварителните прогнози на ГДИН те наброяват около 900 души годишно. Според преобладаващата част от пробационните служители пробацията е много слабо ефективна по отношение на тази група. Същевременно на някои места в пробационните служби се наблюдават и сполучливи опити за осигуряване на ресоциализация след излизане от затворите. Те включват намиране на жилище, осигуряване на документи, записване в бюрата по труда и пр. - дейности, за които се оказва, че излезлите на свобода нямат необходимите умения. Тук не се дискутират по-сложни реинтеграционни и развиващи програми. В това отношение пробационните служби биха могли да потърсят също съдействие, включително и от специализирани неправителствени организации.

3. Съдии и прокурори

Основният проблем при развитието на институцията пробация е доколко ефективно фигурите, които взимат решения, използват новото наказание. Реалното ефективно използване на новата наказателна институция се осъществява не толкова от самите пробационни служби, а от интерпретиращите закона - съдиите и прокурорите. Доколкото може да се съди от интервютата и статистиката за лицата, изтърпяващи пробационен срок, и прокурорите, и съдиите са усвоявали възможностите на институцията постепенно. Видимо е, че прокурорите поради предвидените им функции в закона при пробационния процес са значително „по-включени” в дейността на институцията. Те участват в пробационните съвети, следят за поведението на изтърпяващите пробационния срок и най-вече решават дали да искат прилагане на пробационното наказание за един или друг тип престъпление, съответно с определени мерки и за определен срок. В някои случаи те са в добър контакт с пробационните служби по места и съгласуват действията си. Прокурорите знаят какви са възможностите на пробационната служба за осигуряване на труд и квалификации и при активен и рационален подход се искат адекватни присъди. Същевременно от събраната информация става ясно, че в прокуратурата като система няма вътрешно обсъждане за принципите на ползване на пробационната институция. Обмяната на информация става предимно на неформален принцип.

При **съдиите** ситуацията обаче е доста по-различна. Условно те биха могли да се разделят на две групи. Първата е на тези съдии, които се опитват да преценят последиците за осъдения, като избират пробацията не само като справедливо наказание, но и като възможност осъденият да бъде реинтегриран като нормален член на обществото. Аргументите им за избора обаче са често пъти интуитивни и логически. За тях пробацията е междинно

наказание между условната присъда и лишаването от свобода, като често важен фактор за решението е личността на извършителя. На практика те нямат емпирична обратна връзка за това как „работят“ наложените наказания. Заслужава обаче да се отбележи, че в някои съдебни райони има съдии, които мислят като хора, които са отговорни за общността, в която живеят. Те се интересуват от това какво става в затворите, възможностите на пробационните програми, от възможностите на инфраструктурата да направи наказанието ефективно, дори често знаят какво се е случило с всеки осъден. Втората група съдии смятат, че не бива да се интересуват от съдържанието, а да следват законовата форма. Те смятат, че въпросите от рода на: какво точно става с осъдените по различните групи наказания, как точно въздействат конкретните присъди и др., за теми извън тяхната компетентност и дори гледат на търсенето на социална връзка като опасно за професионалната им роля. За тях случаят е напълно индивидуален и те не търсят никаква обратна връзка. Статистическите данни за последиците от присъдите изглеждат за тях като ерес, която може да повлияе на чистотата на решенията. Доколко това е една професионална идеология и доколко е въпрос на социално безразличие, е трудно да се прецени.

Частното мнение на автора на този текст е, че за магистратите би трябвало също да има индикатори за ефективност, като освен оценка по правилно дефинираната присъда, съответно постановена присъда (неотхвърлена от следваща инстанция) би трябвало да има и оценка каква е социалната последица на присъдата. Възникнало ли е рецидивно поведение, настъпили ли са положителни промени в поведението на осъдения и пр.

Ако се погледнат данните за осъдените на пробация по съдебни райони (Таблица 1) ще се види също, че наказанието се прилага в различна степен от магистратите. Например в София броят на осъдените е в пъти по-малък в сравнение с Пазарджик, като се имат предвид и демографските и криминогенните характеристики на населените места. Вероятно във времето тези разлики ще почнат да намаляват, след като съдебната практика натрупа опит. Какви би трябвало обаче да са съотношенията между различните типове присъди, би трябвало да се решава и като се търсят статистически данни⁴⁸ за ефектите от различните присъди (включително рецидивност, корекция на девиантно поведение, успешност на социалната реинтеграция и пр.)

Според социолози, осмелили се да погледнат на българския съдия като на изпълнител на определена роля, той много често е в ролята на господ, който хвърля зарове, дори когато ясно разбира, че заровете са подправени. Тази оценка вероятно е преувеличена, защото опитът от злополучния закон за отпадането на еднократната доза при наркотиците показва, че ако не беше рационалното поведение на голям процент магистрати, затворите щяха да се напълнят с болни наркозависими и случайно опитали трева млади хора. Какво може да научи съдът, една все още много изолирана институция, от социалните процеси в страната? Вероятно за част от съдиите (ние вярваме - по-добрата част) би било полезно да се дава справка какво става в техните съдебни райони в пробационните служби, както и анализ на общото развитие в страната.

4. Взаимодействието на пробационните служби с държавните и обществени институции по места

Мястото в града

⁴⁸ Независимо от коя група са съдиите, прави впечатление, че те гледат на статистическите данни като една безсмислена дейност. Личното мнение на автора е, че би трябвало самата общност на магистратите да потърси излизане от тази социална изолация поради изключителното им влияние върху една трансформиращата се страна като България.

Обикновено една специфична служба, свързана с наказателна политика, която засяга относително широк кръг лица по места, би трябвало да предизвика противоречиво и дори негативно отношение. Проучването обаче констатира едно неочаквано положително отношение от повечето публични институции към новосъздадените Областни пробационни служби. Като цяло изразените оценки бяха свързани с надеждите за модерна и рационална институция, която ще има положително влияние върху вътрешната сигурност на местната общност. Доказателство за това, че тези оценки не са обичайното любезно безразличие, е подкрепата, която местните пробационни служби бяха успели да получат включително чрез различни форми на сътрудничество и материално подпомагане. Особено ключово доказателство за това положително отношение е подкрепата от страна на бизнеса – нещо нетипично за страната, което би могло дори да се приеме за успех в привличането на гражданското общество. Проучването регистрира също и безразличие и незаинтересованост в определени градове, но това не бе преобладаващият случай.

Пробационният съвет

Пробационният съвет се оказва особена социална конструкция, в която законодателят е експериментирал с това, което знае за чуждия опит, а също и с представите си как би трябвало да изглежда един общественно-държавен орган, имащ функция в наказателната политика на местно равнище. На пробационния съвет е отредена задачата да взима всички по-важни решения, за които на служителите в пробационните служби не е делегирано право⁴⁹. Например, да смекчи някои видове пробационни мерки (чл. 141к от ЗИН), да предложи на съда замяна на пробацията с лишаване от свобода (чл. 135, ал. 3, т. 4 от ЗИН), да вземе инициативата за прилагането на принудителни медицински мерки по отношение на осъдени. Според закона в този съвет са представени почти всички по-важни публични институции в един областен град - представители на общината, на Районните управления на Министерството на вътрешните работи, прокуратурата (със съвещателен глас), териториалните структури на здравеопазването, образованието и социалните грижи и др.

В предварителната подготовка за проучването, въз основа на опита с други български обществени съвети и неяснотите в законовата рамка, бяха формулирани хипотези за проблеми, пред които могат да се изправят пробационните съвети. В резултат на доброволния принцип, по който са включени представителите на институциите, се създава риск за неизпълнение на предвидените функции, а в същото време членовете не са законодателно обвързани с ангажиментите си в пробационния съвет. Няма текст, който да изчисти и регламентира правата и задълженията както на председателя, така и на членовете на пробационния съвет.

Част от тези опасения се оказаха донякъде основателни. Включването в пробационните съвети на служители на много високо ниво като заместник-кметове, заместник-началници на полицията, директори на училища, болници, бюра по труда, създават проблеми с редовното им присъствие поради голямата им ангажираност. Това е особено видимо в най-големите градове. Последницата е, че заседанията на съветите се отлагат, а в най-големите градове всяка седмица добавя нови случаи и съответно трябва да се подготвят нови доклади от пробационните служби. На практика в настоящия момент в пробационните съвети се събират хора с мениджърски опит, които обаче нямат опит с корекция на девиантно поведение. Въпреки че директорите на пробационни служби твърдят, че нямат провалени заседания, и че отсъстващите редовно от съветите са малко, (на някои места са заменени по предложение от пробационните служби), основният проблем е колко дълго ще издържи ентузиазмът на участниците в тези съвети.

⁴⁹ Вероятно идеята на законодателя е била пробационният служител да е ограничен само до техническа дейност, за да не зависи осъдения от субективната му воля, а също да се „включи“ общество в областта на наказателната политика.

Като цяло обаче проучването показва, че в повечето градове тези пробационни съвети функционират наистина много добре. В тях представители на публичните и държавните институции обменят информация за криминалния и девиантен риск в конкретното населено място, като по този начин се осигурява един своеобразен мониторинг. Знания, които обикновено са затворени в рамките на полицията и прокуратурата, стават известни на по-широк кръг публично отговорни лица, които имат ресурсите и капацитета реално да помогнат в корекцията на поведението при осъдените. Нещо повече, в пробационните съвети се придобива опит за успешните и неуспешните практики. Обмяната и обсъждането на информацията се превръща в една успешна форма на обучение сред отговорните служители в средно големите градове на страната. В някои случаи е възникнал наистина уникален местен орган.

Полиция

Заедно с прокуратурата полицията играе изключително важна роля за функционирането на пробационните служби. Според нормативната рамка дейността на пробационните служби е практически невъзможна без съдействието на полицията. Те участват най-вече при издирването на неявилия се осъдени на пробация, а също в оценката на рисковете, свързани с тези лица. Възможности за това дава доброто познаване на криминалния контингент от правоохранителните органи. Интервютата на полицейски ръководители и пробационни служители показват, че като цяло взаимодействието между пробационните служби и полицията се осъществява на практика: „Първоначално чувствахме несериозно отношение от някои Районни управления на МВР в по-малките населени места. Но впоследствие, след като видяха, че работим, започнаха да се включват.” Другият подход е: „Техният началник да им спусне заповед с нареждания какво и как да работят по нашите случаи”.

Друга техническа, но изключително важна функция е осигуряването на разписването на осъдените в случаите, когато служителите от пробационните служби нямат възможност да осигуряват мярката - в малки населени места, в празничните дни, в ранните часове на деня и нощта (защото изтъпяващият мярката работи в друго населено място или работи дълга смяна през деня и пр.)

Проучването констатира, че съществуват два канала за обмяна на информация. Първият е чрез описаните по-горе практики в пробационните съвети. Втората е на неформална основа между пробационни служители и различни полицейски служби. Добри контакти има по линия на Детските педагогически стаи, криминална полиция (понякога осъденият се оказва лице с голямо криминално досие и пр.), а също при инциденти, при които пробационните служители нямат защита.

Това, което се очертава като проблем при полицията, е че пробационните служби допълнително натоварват служителите на вътрешните работи, а същевременно законът не им вменява задължения и отговорности, а държавата допълнителни ресурси. Цялата помощ от местните полицейски служби е основана на доброволност. Според някои от интервюираните пробационни служители на отделни места това води до незаинтересованост и минимални усилия от страна на полицията. Като цяло обаче проучването констатира много добро сътрудничество и може да се твърди, че въпреки доброволния принцип нещата се подобряват. Първата година и половина от функционирането на пробацията показва ясно, че и полицията има ясен интерес от добрата работа на новата институция. Чрез нея възниква възможност да се наблюдава и контролира един рисков контингент, който досега е бил, образно казано, „на улицата”. В бъдеще обаче трябва да се потърсят нови механизми за ясно определяне на задължения и отговорности, за да може доброволността и ентузиазмът да

бъдат сменени от професионално сътрудничество.

Кметове по места

Местната изпълнителна власт се оказва една от най-силно включените институции в пробационната система. Тя не само е най-значимият „донор” (засега) на регионалните служби, но е и най-активен ползвател на услугите, свързани с принудителен труд. Съответно, на ниво обикновено заместник-кмет, участва в пробационните съвети и по този начин получава в реално време информация за рисковия контингент (криминален, непълнолетни с девиантно поведение, социални аутсайдери и пр.). В малките населени места, ако няма полиция, осъдените се разписват в общината и съответно създават проблеми с организацията на самите кметове. Поради специфични демографски особености в страната има много места, където кметствата обхващат няколко населени места и ако кметът живее в едното село, а работи в друго, за да може осъденият да се подпише в кметството в събота или неделя, кметът е принуден да пътува до другото село и пр. Съответно възникват различни проблеми като например, кметовете оставят осъдените да не се подписват редовно, самите кметове се укриват от пробационните служби и пр.

Въпреки че представителите на местната власт харесват осигурения безплатен труд, те работят на доброволен принцип и няма закон, който да определи задълженията им.

Бюрата по труда и здравните заведения

Отсъствието на достатъчен финансов ресурс в пробационната система води, от своя страна, до използване на чужд в системата на Министерствата на труда и социалните грижи и в Министерството на здравеопазването. Такъв е случаят с бюрата по труда по места, които търсят различни форми, за да помогнат при осигуряване на мярката, изискваща образователни курсове. Според интервютата там, където е налице активната подкрепа на местните ръководства, се намират и възможности въпреки законовите ограничения. Като цяло и тук пробационните служби срещат повече подкрепа отколкото безразличие.

При здравните служби обикновено се получава подкрепа там, където има достатъчен капацитет - какъвто е случаят с психиатричната помощ, но и като цяло се осигурява помощ на осъдени, които са социални аутсайдери и по една или друга причина трудно получават достъп до лечение.

Вероятно една бъдеща договореност между министерствата на правосъдието и на труда, а може би и на образованието, би дала възможност да се осигурят адекватни курсове. Особено за курсове за начална грамотност би могъл да се използва съществуващият капацитет от учители по места и с помощта на социалното министерство да се инвестира в хора, които при успешно социално интегриране ще струват много по-малко на социалната система в бъдеще.

Подобно може да е решението със здравното министерство, където да се потърси най-вече решение за създаване на програми за наркозависимите. Би могло да се създаде специална мярка, при която принудителен контрол от типа „ненапускане на жилището” да се съчетае с лечение.

5. Заключение

В заключение би могло да се каже, че след като вече е почти установена като структура, пробацията се оказва една неочаквано модерна за българските условия институция.

Въпреки отчайващата липса на ресурси (което бе очаквано при старта на проучването) пробационната система очевидно започва да се превръща в работеща институция, която за разлика от много традиционни национални структури има наистина рационално поведение и модерни импулси. Външният поглед може би не е достатъчно точен, но това, което се вижда отстрани, е че пробационната система се адаптира в сложни условия, търси решения за огромен брой нерешени проблеми. В края на втората година от съществуването на институцията критичен става въпросът дали тя ще се бюрократизира, като започне да произвежда огромно количество хартия, съответно да въведе типичния принцип на българската бюрокрация „за минималното усилие“.

Изключително полезен страничен резултат би бил тези нови хора, които вече са влезли в системата за наказание „да се окажат онази вълна от опит и инициатива, несвързана с консервативната и репресивна субкултура на затворническата администрация, която да повлияе за модернизацията на цялата система за изтърпяване на наказанията. По наше мнение обаче, за да се случи това, ще е необходима значителна външна помощ, развиване на аналитичен капацитет и по-широко разгръщане на дискусиата за това какво става и какво може да се направи с българската наказателна система.

IV. ОБЩИ НАБЛЮДЕНИЯ НА БХК ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА В ПРОБАЦИОННИТЕ СЛУЖБИ В СТРАНАТА

Станимир Петров

Като партньор на Фонд за превенция на престъпността - ИГА по проект "Независим граждански мониторинг и доклад за законодателното и институционално въвеждане на пробацията в България" БХК извърши наблюдения над дейността на общо 10 областни пробационни служби в градовете София, Пловдив, Бургас, Русе, Стара Загора, Велико Търново, Шумен, Хасково, Сливен и Кюстендил. На базата на проведенния мониторинг БХК направи следните констатации:

1. С оглед постигане на максимална индивидуализация на наказанието да се предвиди механизъм за изготвяне на председобен доклад, който да подsigури предварително информиране на съда доколко налагането на пробация със съответните пробационни мерки би било ефективно спрямо подсъдимите. Да се обмисли дали инициативата за изготвяне на председобен доклад да бъде на прокуратурата?
2. В случаи на осъждане на лица с алкохолна или наркоманна зависимост е необходимо, наред с налагането на пробация, съдът да налага и принудителни медицински мерки, съгласно Глава единадесета, НК. Интервютата с началници на ОПС показаха, че един от проблемите в тази насока са отказите на съда да коригира присъди, когато пробационният съвет направи предложение за налагане на ПММ. Това би довело обаче до правна несигурност за осъдения, че неговото дело може да бъде възобновено и той да бъде осъден втори път за едно и също престъпление (поради пропускане на съда). Ето защо и за този проблем решение би било въвеждането на председобен доклад, а не допускане на преразглеждане на решения, вече влезли в сила.
3. В протокола за запознаване с правата и задълженията, които лицата, осъдени на пробация, имат по време на изпълнението на пробационните мерки да е упоменато, че осъдените имат право на УПО (условно-предсрочно освобождаване), уредено в чл. 70, ал. 1 от НК. Към 30.09.2006 г. случаите на УПО са 7 от общо 9211 лица, изтърпяващи пробация, т.е техният относителен дял е 0.076 %. Също така лицата да се информират, че информацията, която разкриват е поверителна и че всяко осъдено на пробация лице може да поиска смяна/отвод на пробационния служител.
4. В българското законодателство няма утвърден стандарт за максимален брой осъдени на пробация, с които работи един пробационен служител. Според общото мнение на началниците на Областните пробационни служби ако един пробационен инспектор отговаря за повече от 30 осъдени, качеството на индивидуалната дейност се влошава и на практика се свежда само до формално попълване на документацията, предвидена в чл. 140 ЗИН (оценка на личностните особености на осъдения, оценка на риска, индивидуална програма за изпълнение на пробационните мерки), още повече, че инспекторите трябва да организират и да контролират изпълнението на целия спектър от пробационни мерки (включително осъществяване на надзор върху осъдените по време на полагането на безвъзмезден труд в полза на обществото). В ОПС-Бургас на един пробационен служител се падат по 70 – 80 осъдени. В ОПС-Пловдив има недокомплект от 13 щатни бройки. Да се уточни общият брой на недокомплекта за системата. На юристите, работещи в ОПС, не се води юридически стаж – трудно могат да бъдат задържани на работа.
5. Съгласно чл. 141л ЗИН наказания на осъдените на пробация могат да бъдат налагани само за допуснати нарушения на постановените пробационни мерки. Може би е удачно, с оглед

избягване на субективизъм при налагане на наказания, да се разработи стандарт – при какви нарушения какви наказания се налагат. Например в ОПС-Пловдив първо наказание се налага при две последователни умишлени неявявания на осъдения.

6. Не е предвиден преглед от независим орган, извън системата на ГДИН, който да разглежда жалбите на осъдените на пробация. Ако чрез свои действия пробационният служител наруши права на осъдения, най-горната инстанция, до която осъденият може да обжалва, е ГДИН. В системата за обжалване не е включен съдът (или омбудсманът, както е в някои европейски страни). Законът не предвижда и периодичен външен контрол върху работата на органите по изпълнението (МП осъществява общ контрол и ръководство).

7. Мярката безвъзмезден труд в полза на обществото създава много въпросителни. Не е уредено компенсирането на транспортните и други разходи. Изпълнението на мярката не създава гаранции за запазването на достойнството на правонарушителя и неговото самочувствие (вж. Препоръка N R (92) 16 на Комитета на Министрите към държавите-членки относно европейски правила за обществените санкции и мерки, приета на 19.10.1992г.). Трябва да бъдат приети гаранции за защита на осъдения срещу обиди, неуместно любопитство или публичност. По отношение на мярката безвъзмезден труд в полза на обществото възниква и въпросът за последиците от възникнала трудова злополука. Те не са социално осигурени. В Закона за здравното осигуряване не са посочени дори като лица, чието здравно осигуряване се поема от бюджета (както е за лишени от свобода и задържаните под стража). Редно е осъдените на тази мярка да бъдат поне застраховани срещу злополука и за гражданска отговорност.

8. Като пропуск на закона се констатира, че безвъзмездният труд не може да се полага и в търговски дружества с общинско участие над 50 на сто. Промяна на закона би позволило разкриването на допълнителни обекти за работа.

9. Периодът, през който осъдените на пробация полагат принудителен труд, не се счита за трудов стаж. Това довежда до необосновано облагодетелстване на работодателя и довежда до прекомерно неблагоприятни последици за осъдения в хипотезата на чл. 222, ал. 2 от Кодекса на труда:

„При прекратяване на трудовото правоотношение поради болест ([0](#) и [чл. 327, т. 1](#)) работникът или служителят има право на обезщетение от работодателя в размер на brutното му трудово възнаграждение за срок от 2 месеца, ако има най-малко 5 години трудов стаж и през последните 5 години трудов стаж не е получил обезщетение на същото основание.“

10. Проблем поставя мярката включване в курсове за професионална квалификация. При постановяване на съдебното решение съдът не е запознат с възможността за провеждането на такива курсове и техния вид. В няколко ОПС са регистрирани случаи на отказите на Бюрата по труда да включат осъдени в такива курсове, напр. поради липсата на основно образование.

11. Подобно на горепосоченото, мярката включване в програми за обществено въздействие се налага от съда без предварителна яснота за вида на разработените такива в съответната пробационна служба. Друг проблем е, че не е в специалността на пробационните служители да разработват програми за обществено въздействие. Необходимо е такава задача да се възложи на външна фирма с нужните експерти, които освен това и да провеждат обучението. Има нужда от разработване на специализирани програми за работа с хора с психични увреждания.

12. Необходимост от създаване на обща компютърна мрежа за всички пробационни служби и осигуряване на достъп до Единната система за противодействие на престъпността. Това би позволило бърза проверка за настоящия адрес и моментното местопребиваване на осъдения с цел призоваването му. Понастоящем процедурата за това е сложна: прави се запитване до ГДИН дали осъденият не се намира в място за лишаване от свобода; правят се запитвания до кметовете; полицията официално отказва достъп до информация; нямат достъп до ЕСГРАОН дори. Затова се сезира прокуратурата да обяви лицето първо за местно и после за национално издирване. В Стара Загора имат случай, в който откриването на лицето по тази процедура е отнело една година. Достъп до такава база данни би позволило да се провери дали лицето има и други присъди, в други райони, които трябва да се кумулират. В ОПС-Сливен - случаи на налагане на няколко присъди пробация – до 6 присъди. С едно писмо до ОПС-Кюстендил са пристигнали 2 присъди на едно и също лице, постановени в различно време. Не е ясно дали съдът е знаел за първата наложена присъда или е наложил втората, за да се изтърпи като продължение на първата присъда.

13. Друг констатиран проблем е, че при налагане на наказанието пробация на извършилите престъпления длъжностни лица, съдът пропуска да налага кумулативно и наказанията лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност и лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, ако заемането на съответната длъжност или упражняването на съответната професия или дейност е несъвместимо с характера на извършеното престъпление. Именно това сочи и разпоредбата на чл. 50 НК. БХК установи случаи на длъжностни лица, заемащи ръководни постове, извършили длъжностни присвоения, на които е наложено наказание пробация и те продължават да заемат същите постове. По този начин целите на наказанието не могат да бъдат постигнати, а превантивната му функция е много слабо застъпена.

14. Друг законодателен пропуск, който бе констатиран, е липсата на законодателна уредба за случаите на прекъсване на изтърпяването на наказанието пробация. Чл. 447 НПК изчерпателно изброява хипотезите, при които може да бъде прекъснато изтърпяването на наказанието лишаване от свобода. Същият член урежда и органът, който урежда изпълнението. Нито в НПК, нито в глава XIII от ЗИН, която урежда изпълнението на наказанието пробация, такива хипотези обаче не са предвидени. От една страна това е явен пропуск на законодателя, а от друга представлява необосновано голяма правна несигурност за правонарушителя. Нужно е ясно и изчерпателно да бъдат изброени тези хипотези по отношение на изпълнението на наказанието пробация или да бъде допълнена разпоредба в НПК, която да казва, че основанията, предвидени в него, се прилагат по аналогия и при наказанието пробация.

15. Необходимо е да обсъди дали разпоредбата на § 54 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗИН, обн. ДВ, бр. 103 от 2004 г. според която “Наказанията поправителен труд без лишаване от свобода, задължително заселване и лишаване от право на местоживееене в определено населено място, наложени преди влизането в сила на този закон, се заменят с пробация от съда по реда на чл. 304 от НПК” не води до нарушения на правата на осъдените лица, доколкото пробацията представлява по-тежко наказание в сравнение със заличените видове наказания, още повече, че пробацията не е съществувала в правния мир към момента на налагане на изброените наказания. (Виж Решение №1 от 13 февруари 2007 г. по конституционно дело № 9 от 2006 г.)

V. ФИНАНСИРАНЕ НА ПРОБАЦИОННАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ

Пробационната служба в Република България се финансира от консолидарния републикански бюджет чрез Министерството на правосъдието. Главната дирекция “Изпълнение на наказанията” не се явява разпоредител на бюджетни кредити както за пробацията, така и като цяло. Не съществуват източници от частни фондове или други форми на външно финансиране, явяващи се постоянен източник на приходи. Както за затворната система, така и в пробационните служби са използвани средства на Държавно предприятие “Фонд Затворно дело” предимно за битовото изграждане на пробационните служби.

Пробационната система в Република България започва своето съществуване “де юре” от 2004 г., но на практика започва реално съществуване през втората половина на 2005 година. Финансово счетоводното обслужване се осъществява от Министерство на правосъдието и от счетоводните служби на областните звена “Следствени арести”, които са териториални звена на Главна дирекция “Изпълнение на наказанията”. Вече са изградени единни областни звена на ГД “Изпълнение на наказанията”, които обединяват двете териториални звена в областите - службите “Пробация” и ОЗ “Следствени арести”. Така те вече имат и единно счетоводство. Контролът за финансовите разходи се контролира по общия ред в държавата. Това е вътрешният одит, извършван от специализираните органи на Министерство на правосъдието и проверките, извършвани от Сметната палата. До момента са извършвани такива проверки на отделни звена в системата, без да има обобщен анализ.

Основният финансов източник е държавният бюджет, който осигурява средства за заплати на персонала, капиталови разходи, командировъчни и текущи разходи. Отговорността за разпределение на бюджета е делегирана на Министерство на правосъдието, което определя финансовите средства за Главна дирекция “Изпълнение на наказанията”. Пробационната служба не разполага с независим бюджет за работа. На този етап не съществуват други източници (частни или други фондове). Също така пробационните служби не могат да се самофинансират и на практика нямат свободата да разполагат с бюджета си. Както за затворната система, така и в пробационните служби са използвани средства на Държавно предприятие “Фонд Затворно дело” предимно за битовото изграждане на пробационните служби.

Разходи на пробацията и затвора за 2006 в български лева

	Арести и пробационна служба	Система на затворите
Общи разходи за настоящата година	26 165 807	51 250 755
Среден брой на наетия персонал	500 пр.служители + 1200 служители на арести	2976
Среднодневен брой на включените правонарушители/клиенти	10 500	11 500

Според касовите отчети на Министерство на правосъдието, бюджетните разходи за последните няколко години на Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” са както следва:

За 2002 г.	60 087 177 лв.	4 588 щатни бройки служители
За 2003 г.	61 383 625 лв.	4 596 щатни бройки служители
За 2004 г.	64 884 296 лв.	4 357 щатни бройки служители
За 2005 г.	67 858 717 лв.	4 550 щатни бройки служители
За 2006 г.	77 099 059 лв.	4 889 щатни бройки служители

Поради липса на координация и финансов анализ на разходите по отделните звена в структурата на Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” не могат да се посочат абсолютно конкретни цифри, като средна издръжка на един затворник и на един осъден на “пробация”.

С относителна точност, годишната издръжка на един лишен от свобода е между 4500 -4 700 лева.

Рецидивизмът не е достатъчно изследван. Съществуващата статистика посочва 38 % възвръщаемост на освободените лишени от свобода. Няма изготвен анализ за това в какъв период се появява рецидивизма – на 1 година, на 2 години и пр., както и в това какъв е процентът на рецидивизма за осъдените и изгърпели наказание за първи, за втори, трети и повече пъти.

Работната заплата в системата на ГД “ИН” се определя от нормативните документи, касаещи държавните служители в страната и в общи линии зависи от категорията на отделния служител и длъжността.

В Главна Дирекция “Изпълнение на наказанията” има три структурни звена:

- Затвори
- Следствени арести
- Служби „Пробация”

В трите звена работят еднакви категории служители и трудовите възнаграждения са еднакви. Така средната работна заплата се определя за цялата система.

За 2005 г.- средна работна заплата за държавни служители	- 673,90 лв.
- средна работна заплата за лицата по трудови правоотношения	- 433,80 лв.
За 2006 г.- средна работна заплата за държавни служители	- 714,33 лв.
- средна работна заплата за лицата по трудови правоотношения	- 459,90 лв.

Държавно предприятие “Фонд Затворно дело” е създадено през 2003 година по силата на чл. 64”А” ЗИН, по смисъла на чл.62, ал.3 от Търговския закон. Предприятието е правоприменик на извънбюджетния фонд “Затворно дело”, съществуващ дотогава. Целта е по-добро управление на дейностите, свързани с подобряване на условията за изпълнение на наказанието лишаване от свобода и други стопански дейности, които съпътстват или допълват основния предмет на дейност.

Организационно предприятието се структурира да средата на 2004 година. Днес предприятието работи в пазарни условия, като търговски субект.

Органи на управление на ДП “ФЗД” са:

- Министърът на правосъдието
- Управителен съвет
- Изпълнителен директор

Средствата на предприятието се набират от:

- Приходите от стопанската дейност и от други дейности, осъществявани от местата за лишаване от свобода.
- Приходи от отдадени под наем сгради и съоръжения.
- Непологащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода.
- Изетите предмети и пари в полза на държавата.
- Дарения.
- Други.

Набраните средства се използват за:

- Изграждане и подобряване на битовите и производствените условия и за оборудване с охранителни и технически съоръжения.
- Оборотен капитал с производствено предназначение.
- Подобряване на медицинското обслужване.
- Финансиране на изследователска и издателска дейност в областта на Затворното дело.
- Подготовка и професионални квалификации на лишените от свобода и служителите.
- Културна и спортна дейност.
- Стимулиране на лишените от свобода и служители.
- Стимулиране на граждани, оказали съдействие на местата за лишаване от свобода.
- Финансиране на рискови мероприятия, свързани с производствена дейност.
- Други разходи в областта на Затворното дело.

От отрицателни финансови резултати през 2004 г., за 2005 г. и 2006 година се реализират положителни такива. За 2005 година е реализирана печалба 167 648 лв., а през 2006 г. печалбата е 390 374 лв.

От дейността си предприятието има следните финансови приходи:

За 2005 г.	9 647 198 лв.	със заети 2 305 лишени от свобода
За 2006 г.	10 890 549 лв.	със заети 2 291 лишени от свобода

За подобряване на условията в местата за лишаване от свобода са разходвани:

За 2005 г.

- 591 412 лв. за ремонти, материали, културни мероприятия, активи за обслужване на бюджетни дейности.
 - 654 470 лв. инвестиции за подобряване на условията в местата за лишаване от свобода или
- Всичко за 2005 година – 1 245 882 лв.

За 2006 г.

- Съответно - 452 821 лв.
 - и - 182 486 лв.
- Всичко за 2006 година – 635 308 лв.

През последните години пробационната система е подкрепена финансово и от различни проекти по програма ФАР на Европейския съюз:

1. Туининг проект по програма ФАР “Изграждане на пробационна система в България” № BG (2004) 1 В (JH) 07 - от 2005 – 2007г. – размер 800 000 евро - обучение, консумативи, експертна подкрепа
2. Туининг проект BG (2004), IB /JH/06 – Програма “ФАР” – “Укрепване на пенитенциарната

система” от 2005 – 2007 г. – размер 800 000 евро – обучение, консумативи, експертна подкрепа

3. По програма ФАР “Доставка на хардуер за електронно правосъдие” № 2004/006 – 070.03.01 – размер 1 950 000 евро – част от средствата са за системата на ГД “ИН”

4. По програма “ФАР” “Доставка на компютърно оборудване на съдебната система” №2004/016/711.08.01- размер 1 950 000 евро – част от средствата са за ГД “ИН”.

Набирането на информация за финансовите аспекти на пробационната система се оказва трудна задача. Първата ни препоръка е да се направи един сериозен финансов анализ, който да оцени ефекта от въвеждането на пробацията в България. Още повече, че един от мотивите за нейното въвеждане е пренаселеността в затворите и ниската и себестойност. Правейки този анализ, направихме и следните по-важни изводи:

- Удачен подход е децентрализация на бюджета на пробационната служба, същото се отнася и за затворите. Може би аналогът е линията на делегираните бюджети. Такъв подход се забелязва и от подготвяния проект на нов ЗИН. Трябва да се има предвид, че първата стъпка в тази насока е, разбира се, ГД „Изпълнение на наказанията” да е бъде самостоятелно юридическо лице.

- Ако се развива реално европейската философия на обществените санкции и мерки, необходимо е по-ясно да се регламентират и финансовите взаимоотношения между пробационната структура и външните доставчици на услуги, както и източниците за финансиране. В тази връзка използването на ДП „Фонд Затворно дело”, на структурните фондове, на централизираните европейски програми и всички потенциални донори (включително бюджета на местната власт) може да се използва пълноценно. На практика всички опира до възможностите на всяка пробационна служба (и затвор) да разполага с бюджет за възлагане на услуги от външни организации.

- Според нас, удачно е да се разработи бизнес стратегия/план за набиране на средства за пробационната система. За тази цел трябва да се приеме насериозно сътрудничеството с неправителствения сектор, местната власт и бизнеса и да се използват целенасочено всички съществуващи възможности. Не може да се разчита само на външната инициатива. Могат да се използват различни модели като създаване на Обществен съвет, който да работи в това направление; разработване на система за акредитиране на програми и услуги; използване на процеса на децентрализация на общините за развитие на съвместни проекти и услуги; публично-частно партньорство с бизнеса и т.н.

Екип на Фонд - ИГА

VI. СЪСТОЯНИЕ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ И ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ “ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАНИЯТА” ПРИ МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Екип на Програма Достъп до Информация: Кирил Терзийски и Дарина Палова

I. Увод.

Целта на настоящото проучване бе да бъде изготвен доклад за състоянието на достъпа до информация и прилагането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) в Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” (ГДИН) при Министерство на правосъдието (МП), както и евентуалното изготвяне на препоръки за подобряване прилагането на ЗДОИ в ГДИН. За постигането на тази цел екип на Програма Достъп до Информация извърши преглед на законодателството, уреждащо дейността на ГДИН – Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН), Правилника за прилагането на Закона за изпълнение на наказанията (ППЗИН) и Устройствения правилник на Министерство на правосъдието (УП на МП). Проведена бе среща със служител на ГДИН, на когото често главния директор на ГДИН възлага подготовката на отговори по заявления за достъп до информация. Прегледана бе интернет страницата на Министерство на правосъдието (МП). Поискана и получена бе статистическа информация относно прилагането на ЗДОИ в ГДИН за 2005 и 2006 г.

II. Конституционна рамка на достъпа до информация.

Съгласно чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Идентично право е признато и с чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, а с чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека е признато правото на всеки да получава и разпространява информация. Двата международни акта са пряко приложими и имат предимство пред актовете на вътрешното право, които им противоречат, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. в тълкуването си на чл. 41 от Конституцията Конституционният съд изведе задължение за държавните органи да предоставят информация:

*V. Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на **държавните органи** да осигуряват достъп до общественозначима информация.*

В Решението на Конституционния съд за органите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт е изрично изведено задължение, кореспондиращо на правото по чл.41, ал.1 от Конституцията. В същото решение се обуславя необходимостта да бъде създаден закон, който да определи съдържанието на задължението за предоставяне на информация. В изпълнение на това изведено по тълкувателен път конституционно изискване през 2000 г. беше приет Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

III. Законодателна рамка на достъпа до информация.

Правата и задълженията, свързани с предоставянето на информация от държавните органи са уредени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). В ЗДОИ са установени и някои общи правила относно ограниченията на правото на достъп до информация. Уредбата на ограниченията на правото на достъп до информация е дадена по-нататък в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) - “държавна и служебна тайна”, Закона за

защита на личните данни (ЗЗЛД)- “лични данни” и Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) - “търговска тайна”. Повечето ограничения и в частност – всички посочени, се относими и към информацията, създавана и съхранявана от ГДИН.

IV. Правна уредба на ГДИН. Функции.

Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” (ГДИН) е специализирана административна структура към Министерство на правосъдието. Функциите и дейността ѝ са уредени от Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН), Правилника за прилагането на Закона за изпълнение на наказанията (ППЗИН) и Устройствения правилник на Министерство на правосъдието (УП на МП).

Съгласно чл. 19 и следващите от ЗИН общото ръководство на местата за лишаване от свобода и контролът върху тяхната дейност се осъществяват от Министерството на правосъдието (МП), докато **прякото ръководство и контролът** върху тези места са възложени на ГДИН. Дейността на ГДИН е свързана основно с изпълнението на наказанията - *лишаване от свобода, пробация* и на мярката за неотклонение – *задържане под стража* в затворите, поправителния дом за непълнолетни и следствените арести в страната. Териториалните звена на ГДИН са:

- 27 областни звена “следствени арести” с 52 подразделения;
- 12 затвора с 22 затворнически общежития от открит, преходен и закрит тип;
- 1 поправителен дом за непълнолетни и
- 27 пробационни служби.

ГДИН осъществява редица дейности, регламентирани в Устройствения правилник на Министерство на правосъдието, в следните направления:

- режимна и надзорно-охранителна дейност на местата за лишаване от свобода;
- правното положение на задържаните в местата за лишаване от свобода;
- социалната дейност и възпитателната работа в местата за лишаване от свобода и изпълнението на наказанието пробация;
- спомагателни дейности по финансово-ресурсното осигуряване на местата за лишаване от свобода и пробационните служби;
- административноправно обслужване и човешките ресурси;
- пенитенциарна политика.

V. Задължение за ГДИН да предоставя достъп до информация.

До изменението на ЗИН от 2004 г. Главна дирекция “Изпълнение на наказанията” има статут на **юридическо лице** към Министерството на правосъдието (МП) със седалище София и е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. От 2004 г. досега тя функционира като **специализирано административно звено** към министерството, което няма качеството на самостоятелно юридическо лице. Според мотивите на вносителите на Закона за изменение и допълнение на ЗИН (№ 402-01-2 от 19.01.2004 г.): *Предложението на проекта за регламентиране на статута на ГДИН като част от администрацията на МП ще доведе до преодоляване на трудностите при бюджетирането, довели до набиране на дефицит, както и недоброто опериране с първостепенния разпоредител с бюджетни кредити - МП. Възстановяването на статута на ГДИН като административно звено в МП, както статут тази административна структура е имала до 2002 г., има за цел по-ефективно изразходване на бюджетните средства, по-прецизен контрол и намаляване на бюджетните разходи.*

Горезложеното идва да покаже, че в момента не може да се даде еднозначен отговор на

въпроса – задължен да предоставя информация субект ли е ГДИН по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ същия се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от **държавните органи или органите на местното самоуправление** в Република България. По силата на ал. 2 на същата разпоредба ЗДОИ се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:

- **публичноправни субекти**, различни от тези по ал. 1;
- **физически и юридически лица** само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет;
- **средствата за масова информация** и е свързана с прозрачността на тяхната дейност.

Това означава, че в периода 2002 – 2004 г. ГДИН със сигурност е била задължен да предоставя информация субект по реда на ЗДОИ, в качеството си на юридическо лице, извършващо дейност, изцяло финансирана със средства от държавния бюджет.

Не така безспорен е въпросът от 2004 г. насам, откакто ГДИН е специализирано административно звено към МП.

Възможно е да се поддържа тезата, че ГДИН не е задължен да предоставя информация субект по реда на ЗДОИ, а такъв субект е единствено Министерство на правосъдието. В подкрепа на тази теза би било обстоятелството, че ГДИН не представлява, формално погледнато, нито държавен орган по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ (такъв орган е министерството, но не и неговите административни звена), нито публичноправен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, нито юридическо лице по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ. В същото време, съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗДОИ *всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт* има задължение за периодично публикуване на определени категории актуална информация. В подкрепа на тезата, че ГДИН не е задължен субект по ЗДОИ, е обаче и обстоятелството, че като специализирано административно звено към МП, отново строго формално погледнато, ГДИН не представлява административна структура в системата на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19 от Закона за администрацията (ЗА). Това е така, тъй като съпоставката между терминологията, използвана в чл. 15 от ЗДОИ не съответства на терминологията използвана в ЗА. По-точно, в ЗА липсва понятието *административна структура на изпълнителната власт*, а по тълкувателен път се стига до извода, че административни структури по смисъла на ЗА са единствено органите на изпълнителната власт по чл. 19 от ЗА (във вр. с чл. 38 от ЗА).

Възможно е да се поддържа и тезата, че ГДИН е задължен субект по ЗДОИ. В подкрепа на тази теза ще са следните правомощия на главния директор на ГДИН съгласно Устройствения правилник на Министерство на правосъдието (УП на МП):

- гл. директор **разглежда молби**, жалби, сигнали и предложения на лишените от свобода **и на гражданите** (чл. 27, т. 1, б. “б”, “е” от УП на МП);
- гл. директор осъществява процесуалното представителство по въпроси, свързани с дейността на ГДИН (чл. 27, т. 4, б. “б”, “г” от УП на МП);
- гл. директор осъществява информационно-аналитичното обслужване на местата за лишаване от свобода, справочната, статистическата и архивната дейност, включително чрез създаване и използване на автоматизирани информационни програми и фондове (чл. 27, т. 4, б. “в”, “аа” от УП на МП) и
- гл. директор организира и контролира кореспонденцията на ГДИН (чл. 27, т. 4, б. “в”, “гг” от УП на МП).

В подкрепа на тезата, че ГДИН е задължен субект по ЗДОИ е и обстоятелството, че на практика през 2005 и 2006 г. ГДИН прилага ЗДОИ, видно⁵⁰ от предоставените ни от ГДИН статистически данни относно прилагането на ЗДОИ от страна на ГДИН.

Извод:

Проблемът с неяснотата относно задължението на ГДИН да предоставя информация по ЗДОИ е общ с всички *главни дирекции*. Съгласно чл. 4 от ЗА администрацията е организирана в дирекции, като дирекциите, които имат териториални звена се наричат главни дирекции. Следователно главните дирекции осъществяват важни правомощия в определена сфера от компетентността на даден държавен орган. Този проблем е идентичен с проблема за липсата на яснота относно задължението за предоставяне на информация от страна на териториалните звена на държавните органи, които също не са изрично посочени в чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. В това отношение, очевидно, българският закон не е в съответствие с международните стандарти. Така например, според определението, дадено в *Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи*, понятието *публична институция* включва правителството и администрацията на национално, регионално и местно равнище.

Тази липса на яснота, би могла да доведе до сериозни главоболия, заявител, на когото ГДИН откаже информация и който реши да защити накърненото си правно на достъп до информация пред съда, тъй като не е никак ясно дали магистратите ще приемат, че ГДИН е задължен субект по ЗДОИ или ще отменят един такъв отказ като нищожен и ще върнат преписката за произнасяне на министъра на правосъдието.

Препоръки:

1. С допълнение в чл. 3 от ЗДОИ да бъдат включени сред задължените субекти за осигуряване на достъп до обществена информация териториалните звена на държавните органи и главните дирекции към органите на държавна власт по смисъла на ЗА;
2. С изменение и допълнение на Закона за администрацията да бъде въведена легална дефиниция на понятието *административна структура в системата на изпълнителната власт*;
3. Със заповед по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ министърът на правосъдието да упълномощи главния директор на ГДИН да се произнася по заявления за достъп до информация, свързани с дейността на ГДИН.

VI. Предоставяне на информация.

ЗДОИ предвижда два основни вида задължения за предоставяне на достъп до информация:

1. по инициатива на задължените органи (активно предоставяне на информация) и
2. при поискване от заявител (чрез устно запитване или писмено заявление).

1. Предоставяне на информация по собствена инициатива.

Според разпоредбата на чл. 14 от ЗДОИ, задължените органи следва да съобщават по собствена инициатива следните категории информация:

- информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;

⁵⁰ вж. по-долу в текста VI. Предоставяне на информация, 1. Предоставяне на информация по искане на заявител.

- информация, която опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
- информация, която представлява или би представлявала обществен интерес;
- информация, която следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Във връзка с последната от изброените категории, в законодателството, прегледано за целта на настоящото изследване и уреждащо дейността на ГДИН, не се откриват разпоредби предвиждащи задължително оповестяване на определени категории информация.

Колкото до първата и втората от изброените категории информация, то същите намираме за достатъчно ясни. Така например, очевидно, е че за ГДИН ще възникне задължение за съобщаване по собствена инициатива, ако опасен затворник успее да избяга от затвор.

Колкото до третата категория – информация, която *представлява или би представлявала обществен интерес*, то такава например е информацията за въвеждането на наказанието **пробация** в българската наказателно правна система от 1 януари 2005 г. В това отношение е похвално изграждането от страна на ГДИН на интернет страница за наказанието пробация (probaciabg.com).

Съществуват обаче и редица категории информация, които струва ни се попадат в хипотезата на информация, която *представлява или би представлявала обществен интерес*. Така например лишените от свобода по силата на чл. 23 от ЗИН *могат да се ползват от всички установени от законите права с изключение на:* а) *правата, от които са лишени с присъда;* б) *правата, които им са отнети или ограничени изрично със закон или с друг нормативен акт, и в) правата, чието упражняване е несъвместимо с изпълнението на наказанието.* Отделно от това лишените на свобода имат и някои (да ги наречем условно) специални права по Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН) и правилника за прилагането му, като например:

- право на кореспонденция с представителни органи на всички политически партии в страната, комитети, дружества и обществени организации;
- право на кореспонденция с медиите;
- право на допълнително възнаграждение при вредни за здравето условия на труд и при тежък физически труд (като това кой труд се счита за *тежък физически* се определя от главния директор на ГДИН);
- право на ползване за своя сметка на телефонен пост (като реда за това се определя от главния директор на ГДИН) и т.н.

Подобна информация за правата на лишените от свобода и реда за упражняване на част от тези права, определен от главния директор на ГДИН би следвало да се публикува по собствена инициатива от страна на ГДИН, тъй като тази информация със сигурност представлява интерес, не само за лишените от свобода, но и за техните близки. Очевидно обаче няма особен смисъл да се коментира възможността подобна информация да се обявява публично на място в сградата на ГДИН, тъй като същата се намира зад същата ограда, зад която се намира и сградата на Централния софийски затвор и по неизбежност физическият достъп е силно ограничен. Най-удачно ни се струва подобна информация да се публикува в интернет. За съжаление обаче ГДИН няма собствена интернет страница. В момента ГДИН разполага единствено със секция в интернет страницата на Министерство на правосъдието, на която е публикувана твърде оскъдна информация за ГДИН (<http://www.mjeli.government.bg/structure.aspx?page=21>).

Според чл. 15 от ЗДОИ всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

- описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
- списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
- описание на информационните масиви и ресурси и
- наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря на приемане на заявленията за достъп до информация.

Колкото до публикуването на такава информация, то констатацията, е че ГДИН не извършва подобно публикуване. Тук обаче отново сме изправени пред гореописания проблем с липсата на яснота дали ГДИН изобщо представлява задължен субект по ЗДОИ и дали гл. директор на ГДИН представлява *ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт* по смисъла на чл. 15 от ЗДОИ (особено с оглед на различната терминология, използвана в ЗДОИ и Закона за администрацията)⁵¹.

Извод:

Липсата на самостоятелна интернет страница лишава ГДИН от възможността да публикува лесно, удобно и достъпно определени категории информация.

Препоръка:

1. Изграждане на самостоятелна интернет страница, на която ГДИН да публикува информация най-вече за нормативната уредба, свързана с налагането и изпълнението на наказанията в РБ, както и информация за реда, определен от гл. директор на ГДИН, за упражняване на определени права от лишените от свобода;
2. Публикуване на пълна и изчерпателна информация, свързана с налагането и изпълнението на наказанията в РБ, както и информация за реда, определен от гл. директор на ГДИН, за упражняване на определени права от лишените от свобода на съществуващата страница на Министерство на правосъдието.

2. Предоставяне на информация по искане на заявител.

При проведената среща със служител на ГДИН узнахме, че в ГДИН липсват вътрешни правила за предоставяне на достъп до информация по ЗДОИ, както и звено или служител, което/ който да отговаря на заявленията по ЗДОИ. Във всеки конкретен случай, при постъпило заявление за достъп до информация, то се насочва от главния директор към съответен служител, който е най-запознат с материята, за да подготви отговор.

В резултат на подадено заявление за достъп до информация, с което поискахме от ГДИН да ни бъде предоставена информация за броя на постъпилите заявления и данни за направените откази и причините за това за 2005 и 2006 г., за вида на заявителите, за характера на търсената информация и за броя заведени дела срещу откази на ГДИН да предостави информация, получихме следните статистически данни относно прилагането на ЗДОИ от страна на ГДИН:

а.) относно постъпилите заявления и направените откази:

- постъпили заявления:
 - за 2005 г. - 1 бр.,
 - за 2006 г. - 7 бр.;
- направени откази:
 - за 2005 г. – 1 бр. (Заявителят е лишен от свобода, който иска да му бъдат предоставени определени доклади на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото и унижително отнасяне или наказание (КПИ). Уведомен, е че докладите на

⁵¹ вж. по-горе в текста *V. Задължение за ГДИН да предоставя достъп до информация.*

КПИ са адресирани до Министерски съвет на РБ, както и до други инстанции, упоменати в докладите);

за 2006 г. – 3 бр. (Заявленията на двама лишени от свобода не представляват искане за достъп до обществена информация, тъй като същата е публикувана в Държавен вестник и всеки български гражданин има свободен достъп до нея. Гражданин е уведомен, че ГДИН не разполага с данни, че е репресиран по политически причини).

б.) относно вида на заявителите:

- за 2005 г. - 1 бр. заявление за достъп до обществена информация от лишен от свобода;
- за 2006 г. - 2 бр. заявления, подадени от граждани чрез Министерство на правосъдието, 2 бр. от лишени от свобода, подадени чрез Министерство на правосъдието и 3 бр. от лишени от свобода, подадени чрез Министерство на здравеопазването.

в.) относно характера на търсената информация - по своя характер търсената със заявления за достъп до обществена информация от ГДИН информация е свързана с условията в местата за лишаване от свобода, правното положение на лишените от свобода, предоставяне на нормативни документи и информация за изменения в законодателството.

г.) броя заведени дела срещу откази на ГДИН - за 2005 г. и 2006 г. няма заведени дела срещу откази на ГДИН да предостави информация по ЗДОИ.

Изводи:

Постановените от ГДИН откази през 2005 и 2006 г. показват недостатъчно добро познаване на закона от страна на служителя, изготвил тези откази.

Първо, не би следвало лице, което поиска да му се предоставят копия от доклади, които се съхраняват в ГДИН, да бъде насочвано към съответните институции, които са адресати на докладите. Така е, защото по силата на ЗДОИ задължение за предоставяне на достъп до информация за съответната институция възниква винаги, когато тя **създава или съхранява информацията** т.е. волята на законодателя е информацията да се предоставя, щом като е налична в институцията, без значение дали институцията я е създала или не.

Второ, не може да се възприеме тезата на ГДИН, че заявления, с които се иска достъп до информация, която е обнародвана в Държавен вестник, не представляват искане за достъп до обществена информация. Така е, защото в самия ЗДОИ е предвидено, че *при искане на достъп до официална информация, която е обнародвана, съответният орган е длъжен да посочи изданието, в което е обнародвана, броя и датата на издаване* (чл. 12, ал. 4 от ЗДОИ).

Препоръки:

1. Да бъде определен служител в ГДИН, който да отговаря пряко за предоставянето на достъп до обществена информация. Това ще осигури възможност за обучаване на този служител и натрупване на опит в материята.

VII. Заключение.

Вместо заключение тук извеждаме основните препоръки за подобряване състоянието на достъпа до информация в ГДИН:

1. Със заповед по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ министърът на правосъдието да упълномощи главния директор на ГДИН да се произнася по заявления за достъп до информация, свързани с дейността на ГДИН. Така или иначе дейността на ГДИН е

строго специфична, както и информацията, която тази институция създава или съхранява. Това е най-лесният начин да бъде преодоляна неяснотата по въпроса дали, формално погледнато, ГДИН е самостоятелен задължен субект по ЗДОИ;

2. Да бъде определен служител в ГДИН, който да отговаря пряко за предоставянето на достъп до обществена информация. Това ще осигури възможност за обучаване на този служител и натрупване на опит в материята.
3. Изграждане на самостоятелна интернет страница, на която ГДИН да публикува информация за нормативната уредба, свързана с налагането и изпълнението на наказанията в РБ, както и информация за реда, определен от гл. директор на ГДИН, за упражняване на определени права от лишените от свобода (в случай, че това представлява трудност, то това публикуване може да се прави на съществуващата страница на Министерство на правосъдието).

VII. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТ ДОКЛАДА:

ОТ II. Сравнителния поглед с европейските стандарти и практики:

+	–
На фона на общите проблеми в публичната администрация на България и най-вече на продължителните дебати за реформи в съдебната система, пробационната институция в нейните първи две години ни дават повод да говорим за една модерна европейска структура.	Продължават дебатите дали пробацията трябва да бъде наказание или алтернативна санкция/мярка на съществуващите в НК наказания. На този етап пробацията може да се определи като законодателна инициатива, а не като обща концепция или стратегия с ясни първоначални цели и задачи.
Възможност за използване на обществени санкции и мерки е предвидена в разработвания в момента проект на ЗИН.	Липсва обща Концепция/Стратегия за прилагането на обществени санкции и мерки в България.
Трябва да се отчете, че пробационната система е твърде млада – има малко повече от 2 години съществуване.	Приложното поле на пробационната система е силно стеснено поради невъзможността да участва в досъдебната и съдебната фаза. В рамките на Закона за изпълнение на наказанията тази ситуация е трудно променима. Възможни варианти: отделен закон за пробацията; нов Кодекс за изпълнение на наказания, в който са включени и обществените санкции и мерки
	В българската пробационна система не е регламентирано съгласието и сътрудничеството на правонарушителя. Този европейски стандарт не е просто самоцел, а по-скоро предпоставка за ефективност на пробационната интервенция и отговаря на най-съвременните модели за третиране на правонарушителите.
Пробационните съвети са удачна форма и имат своите основания в европейската практика.	Да се разчита само на Пробационните съвети за осигуряване участието на обществеността е твърде рисково. Трябва да се регламентира по-ясно участието на външни организации в изпълнението на пробационните санкции: да се възлагат на външни организации/физически лица отчасти или изцяло определени функции на пробационната служба; да се създават Центрове за ресоциализаци и др.
Мисията, разработена в рамките на туининг проекта, има европейско звучене и представлява добра база за бъдеща стратегия на пробационната служба.	Така формулираната мисия все още не е заложена като държавна политика.
Ползва се добре разработен инструментариум за оценка на риска.	Липсата на председателен доклад е базово различие с европейската практика (основна дейност на всички европейски пробационни служби)
Направени са усилия в тази насока в проекта за нов ЗИН	Необходимо е да се създаде система за акредитиране на услуги, предоставяни от външни организации. Тази система трябва да включва представители на всички горепосочени групи и задължително да бъде разработена на принципа „Какво работи?“, а именно само доказани в практиката, ефективни услуги.
	Необходима е нова, модерна философия за работа на пробационния служител – основана на управлението на случаи или пробационният служител да бъде мениджър на всеки случай.
Съществува Закон за медиацията, има специализирани Центрове по медиация и регистър на медиаторите.	Не се използва възможността за медиация между жертва на престъпление и правонарушител. В този си състав пробационната служба не може да поеме подобна мярка.

Съществуват модели на български НПО за реинтеграция на освободени от затвора.	С настоящия се капацитет пробацията не може да обхване всички освободени затворници. Необходимо е в тази насока да се развие партньорство с НПО.
Има разработени практики в тази насока от НПО – инструмент за оценка на риска при деца правонарушители, модел за предоставяне на социални услуги за деца правонарушители.	Необходима е по-голяма яснота за ролята на всяка институция в работата с деца правонарушители. Съществува модел на Младежки екипи (английската система), в които да участват представители на различни институции като полицията, пробацията, отделите за закрила на детето (като това става чрез командироване за период от 6 месеца до 2 години). Този модел е близък до нашата практика, не се изисква голям финансов ресурс за него и позволява тясна специализация на различни участници в процеса.
	Специализираният младежки съд не е оправдан според експертите от гледна точка на евентуалния им капацитет. Ако се обмислят обаче синхронизирани дейности в горепосочените сфери и се разшири приложното поле на обществените санкции и мерки, може да се преосмисли и съществуването на подобни съдилища.
На регионално ниво структурите на българската пробация са добре базирани, в зависимост от съдебните региони, което е съизмеримо с европейската практика.	Мястото на пробационната система в структурата на ГД „Изпълнение на наказанията” е прекалено стеснено: сектор в отдел на ГД „ИН”. В повечето европейски модели пробацията е самостоятелна структура, а там където е създадена обща структура със затворническата система, тя е най-малкото равностойна.
	Прави впечатление наличието на служители с полицейска подготовка – нещо необичайно за европейската пробационна система. Пробационни служители с подобна функция по наша информация има само в няколко щата на САЩ. В общата философия за прилагане на обществени санкции и мерки в обществено базирани структури този подход е доста необичаен.
Пробационните служители са високо мотивирани	В голямата си част (може би 90%) назначените пробационни служители не са преминали първоначално обучение
	Българската пробационна система на този етап няма правомощия, а и капацитет да осъществява дейности, насочени към превенция на престъпността или да оказва съдействие на лица, жертви на престъпления.
Положителен факт е приетият Етичен кодекс на служителите от ГД „Изпълнение на наказанията” и ГД „Охрана”.	Препоръчително е този кодекс да се попълни с някои от фундаменталните принципи и етики на европейската пробационна работа.

ОТ Ш. Различните гледни точки за първите две години функциониране на пробационната институция в България:

+	–
Пробационните служби са изградени почти напълно. В сравнение с други съпоставими институции като полиция, следствени арести и затвори може да се твърди, че това е една от най-модерно устроените български служби.	Централната власт оказва минимална помощ в изграждането на пробационната система. Липсват такива елементарни придобивки като връзка с интернет или свързване в мрежа на компютрите.
Инициативност и ентузиазъм на директорите и	Преобладава моделът хората първо да се

служителите при създаването на пробационните служби. Те действат почти като предприемачи, създават своя организация на работа.	назначават, а след това да се обучават. Няма нито вътрешна система за обучение, нито външни институции, които да изпълняват подобни функции. Нито 2-3-дневните курсове в затворите, нито обучителните семинари по международни проекти, могат да заменят отсъствието на поне 3-4-месечна квалификация.
Пробационните директори иницират обмяна на опит помежду си.	Проблем представлява различният стандарт по места, а възможното му решение е свързано с допълнителни заплащания според обема и качеството на услугите. Принципът може да бъде „парите да следват лицата, изтърпяващи пробация”.
Безспорно предвидените мерки за контрол и превенция (задължителна регистрация по настоящ адрес, задължителни периодични срещи с пробационния служител, ограничения в свободното придвижване) са ефективна форма на ограничаване на свободата, без осъденият да се настанява в затвор или да се изолира от обществото по друг начин.	Проблемът за мястото на пробационната институция: въпреки че има малък щат, тя обслужва вече повече лица, изтърпяващи наказание, отколкото затворите и се очаква те да се удвоят. В същото време, чисто административно, звеното пробация е малък отдел в Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” без самостоятелен бюджет, без точно определено ръководство и ясни правила за работа.
Възстановителни или ресторативни мерки - поправителен труд и безвъзмезден труд, също са успешно усвоени от пробационните служби	Трябва да се подложи на дискусия проектираното и реализирано групиране на човешките ресурси. Съществуват диспропорции в полза на някои от средните по големина градове, а най-големите градове разполагат с по-малък брой служители.
Типичния изтърпяващ наказанието пробация: <u>Социални аутсайдери</u> - безпризорни, безработни, бездомни и т.н., попаднали в системата за пробация не толкова поради сериозен конфликт със закона, колкото заради нежеланото им присъствие в обществото от останалите му членове; <u>Различни лица от средните слоеве</u> , повече или по-малко случайно попаднали в системата поради пътен инцидент, битов конфликт (най-често неплащане на издръжка), злоупотреба с алкохол; <u>Осъдени непълнолетни и пълнолетни на възраст до 21 г.</u> ; <u>Осъдени за тежки престъпления и предсрочно условно освободени</u>	Дали пробационната институция не е достигнала границите на своя капацитет?
Прокурорите са по-добре включени в пробационната система. При съдиите се наблюдават две групи: такива, които активно прилагат пробацията – интересуват се от последствията и такива, които смятат, че не бива да се интересуват от съдържанието, а да следват законовата форма.	Ако броят на лишението от свобода е приблизително същият, броят на условните присъди се е задържал, а общият брой на престъпленията е намалял, коя е групата, която обхваща пробацията?
Положително е отношението от повечето публични институции към новосъздадените областни пробационни служби, както и от бизнеса.	Основният проблем при безвъзмездния и поправителен труд, поради недостатъчното развитие на институцията, е липсата на индивидуализация. Повечето осъдени се насочват там, където има обекти, без да се отчитат техните умения и професионална компетентност. Бяха регистрирани многобройни технически трудности, с които пробационните служби се сблъскват при поправителния и безвъзмездния труд поради пропуски в нормативната рамка и законови ограничения.
Пробационните съвети функционират в общи линии много добре, макар че има много забележки	Съществува проблеми при мерките за корекция на поведението и развитие на осъдения:

<i>по отношение изясняване задълженията на членовете на съвета.</i>	<i>инструментите за оценка, планиране и развитие не са най-добрите според пробационните служители.</i>
<i>Полицията играе изключително важна роля за функционирането на пробационните служби.</i>	<i>Една от най-неефективните мерки е участието на осъдените в квалификационни курсове и програми за обществено въздействие. Сериозният проблем е огромният процент неграмотни, които минават през програмите. Необходими са ефективни програми за тези категории лица.</i>
<i>Местната изпълнителна власт се оказва една от най-силно включените институции в пробационната система. Тя не само е най-значимият „донор“ (засага) на регионалните служби, но е и най-активен ползвател на услугите, свързани с принудителен труд.</i>	<i>Предсъдебният доклад е остра необходимост, но за неговото въвеждане съществуват сериозни проблеми: това, че пробацията е част от ЗИН и подготовката на човешкия ресурс.</i>
<i>Въпреки отчайващата липса на ресурси, пробационната система очевидно започва да се превръща в работеща институция, която за разлика от много традиционни национални структури има наистина рационално поведение и модерни импулси.</i>	<i>Необходими са индикатори за ефективност, но те биха били безсмислени, ако измерват само броя на попълнените документи.</i>
<i>В края на втората година от съществуването на институцията критичен става въпросът дали тя ще се бюрократизира, като започне да произвежда огромно количество хартия, съответно да въведе типичния принцип на българската бюрокрация „за минималното усилие“.</i>	<i>Една от групите, които предизвикват сериозни затруднения в пробационните служби, са лица, нуждаещи се от лечение.</i>
	<i>Необходима е значителна външна помощ, развиване на аналитичен капацитет и по-широко разгръщане на дискусиата за това какво става и какво може да се направи с българската наказателна система.</i>

ОТ IV. Общи наблюдения на БХК за състоянието на човешките права в пробационните служби в страната:

+	–
	<i>С оглед максимална индивидуализация на наказанието да се предвиди механизъм за изготвяне на предсъдебен доклад, който да подsigури предварително информиране на съда доколко налагането на пробация със съответните пробационни мерки би било ефективно спрямо подсъдимите. Да се обмисли дали инициативата за изготвяне на предсъдебен доклад да бъде на прокуратурата?</i>
	<i>В случаи на осъждане на лица с алкохолна или наркоманна зависимост е необходимо наред с налагането на пробация съдът да налага и принудителни медицински мерки съгласно Глава единадесета, НК, но отново при използването на предсъдебен доклад.</i>
	<i>В протокола за запознаване с правата и задълженията, които лицата, осъдени на пробация имат по време на изпълнението на пробационните мерки да е упоменато, че осъдените имат право на УПО (условно-предсрочно освобождаване). Също така лицата да се информират, че информацията, която разкриват е поверителна и че всяко осъдено на</i>

	<i>пробация лице може да поиска смяна/отвод на пробационния служител.</i>
	<i>Няма утвърден стандарт за максимален брой осъдени на пробация, с които работи един пробационен служител.</i>
	<i>На юристите, работещи в пробационните служби, не се води юридически стаж – трудно могат да бъдат задържани на работа.</i>
	<i>Да се разработи стандарт – при какви нарушения в рамките на пробационния срок - какви наказания се налагат – чл.141 от ЗИН.</i>
	<i>Не е предвиден преглед от независим орган, извън системата на ГДИН, който да разглежда жалбите на осъдените на пробация. Ако чрез свои действия пробационният служител наруши права на осъдения, най-горната инстанция, до която осъденият може да обжалва, е ГДИН. В системата за обжалване не е включен съдът (или омбудсманът, както е в някои европейски страни).</i>
	<i>Законът не предвижда периодичен външен контрол върху работата на органите по изпълнението (МП осъществява общ контрол и ръководство).</i>
	<i>Мярката безвъзмезден труд в полза на обществото създава много въпросителни. Не е уредено компенсирането на транспортните и други разходи. Изпълнението на мярката не създава гаранции за запазването на достойнството на правонарушителя и неговото самочувствие съгласно европейските стандарти. Трябва да бъдат приети гаранции за защита на осъдения срещу обиди, неуместно любопитство или публичност. Стои въпросът за последиците от възникнала трудова злополука. Те не са социално осигурени. В Закона за здравното осигуряване не са посочени дори като лица, чието здравно осигуряване се поема от бюджета (както е за лишени от свобода и задържаните под стража). Редно е осъдените на тази мярка да бъдат поне застраховани срещу злополука и за гражданска отговорност.</i>
	<i>Безвъзмездният труд не може да се полага и в търговски дружества с общинско участие над 50 на сто. Промяна на закона би позволило разкриването на допълнителни обекти за работа.</i>
	<i>Периодът, през който осъдените на пробация полагат принудителен труд, не се счита за трудов стаж. Това довежда до необосновано облагодетелстване на работодателя и до прекомерно неблагоприятни последици за осъдения в хипотезата на чл. 222, ал. 2 от Кодекса на труда.</i>
	<i>Проблем поставя мярката, включване в курсове за професионална квалификация. При постановяване на съдебното решение съдът не е запознат с възможността за провеждането на такива курсове и техния вид. В няколко ОПС са регистрирани случаи на отказите на Бюрата по труда да включат осъдени в такива курсове, напр. поради липсата на основно образование</i>
	<i>Мярката включване в програми за обществено</i>

	<i>въздействие се налага от съда без предварителна яснота за вида на разработените такива в съответната пробационна служба. Друг проблем е, че не е в специалността на пробационните служители да разработват програми за обществено въздействие. Необходимо е такава задача да се възложи на външна фирма с нужните експерти, които освен това и да провеждат обучението. Има нужда от разработване на специализирани програми за работа с хора с психични увреждания.</i>
	<i>Необходимост от създаване на обща компютърна мрежа за всички пробационни служби и осигуряване на достъп до Единната система за противодействие на престъпността.</i>
	<i>При налагане на наказанието пробация на извършилите престъпления длъжностни лица, съдът пропуска да налага кумулативно и наказанията лишаване от право да се заема определена държавна или обществена длъжност и лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, ако заемането на съответната длъжност или упражняването на съответната професия или дейност е несъвместимо с характера на извършеното престъпление. По този начин целите на наказанието не могат да бъдат постигнати, а превантивната му функция е много слабо застъпена.</i>
	<i>Липсва законодателна уредба за случаите на прекъсване на изтърпяването на наказанието пробация.</i>
	<i>Необходимо е да обсъди дали разпоредбата на § 54 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗИН, обн. ДВ, бр. 103 от 2004 г. според която "Наказанията поправителен труд без лишаване от свобода, задължително заселване и лишаване от право на местоживееене в определено населено място, наложени преди влизането в сила на този закон, се заменят с пробация от съда по реда на чл. 304 от НПК" не води до нарушения на правата на осъдените лица, доколкото пробацията представлява по-тежко наказание в сравнение със заличените видове наказания, още повече, че пробацията не е съществувала в правния мир към момента на налагане на изброените наказания.</i>

ОТ V. Финансиране на пробационната система в България:

+	-
	<i>Необходимо е да се направи един сериозен финансов анализ, който да оцени ефекта от въвеждането на пробацията в България.</i>
<i>Такъв подход се забелязва и от подготвяния проект на нов ЗИН – възможност ГД „ИН” и пробационните служби да бъдат самостоятелни юридически лица.</i>	<i>Удачен подход е децентрализация на бюджета на пробационната служба, същото се отнася и за затворите - аналог е линията на делегираните бюджети.</i>
<i>Съществуват възможности в рамките на ДП „Фонд Затворно дело”, структурните фондове, централизирани европейски програми, частни донори и местни власти</i>	<i>Необходимо е по-ясно да се регламентират финансовите взаимоотношения между пробационната структура и външните доставчици на услуги, както и източниците за</i>

	<i>финансиране.</i>
	<i>Удачно е да се разработи бизнес стратегия/план за набиране на средства за пробационната система. Могат да се използват различни модели като създаване на Обществен съвет, който да работи в това направление; разработване на система за акредитиране на програми и услуги; използване на процеса на децентрализация на общините за развитие на съвместни проекти и услуги; публично-частно партньорство с бизнеса и т.н.</i>

ОТ VI. Състояние на достъпа до информация и прилагане на Закона за достъп до обществена информация в ГД “Изпълнение на наказанията” при Министерство на правосъдието:

+	–
	<i>Със заповед по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ министърът на правосъдието да упълномощи главния директор на ГДИН да се произнеса по заявления за достъп до информация, свързани с дейността на ГДИН. Дейността на ГДИН е строго специфична, както и информацията, която тази институция създава или съхранява. Това е най-лесният начин да бъде преодоляна неяснотата по въпроса дали, формално погледнато, ГДИН е самостоятелен задължен субект по ЗДОИ;</i>
	<i>Да бъде определен служител в ГДИН, който да отговаря пряко за предоставянето на достъп до обществена информация. Това ще осигури възможност за обучение на този служител и натрупване на опит в материята.</i>
<i>Похвално е изграждането от страна на ГДИН на интернет страница за наказанието пробация (probaciabg.com).</i>	<i>Изграждане на самостоятелна интернет страница, на която ГДИН да публикува информация за нормативната уредба, свързана с налагането и изпълнението на наказанията в РБ, както и информация за реда, определен от гл. директор на ГДИН, за упражняване на определени права от лишените от свобода (в случай, че това представлява трудност, то това публикуване може да се прави на съществуващата страница на Министерство на правосъдието).</i>

VIII. Коментар

(във връзка с резултати от библиографско проучване по темата „Пробация“)

През месец ноември, тази година Фонд – ИГА поръча в Националната библиотека ”Св.св. Кирил и Методий” библиографска справка за публикации по темата Пробация. Предвид на краткото време, се ограничихме за срок от две години – 2006 и 2007 г. до момента, а вестниците, на които се спряхме, по официални данни, са с най-висок тираж - «Труд» и «24 часа».

Резултатите са следните: При прегледани 1344 броя, общо за двата вестника, са намерени и описани 32 материала, които засягат изцяло или частично темата. При елементарно пресмятане ще се окаже, че всеки от вестниците е писал за пробацията (или само е засегнал тази тема) един път на 21 броя, като повече за пробацията са писали във вестник „24 часа”. Трябва да се признае обаче, че дори при тези редки навлизания в темата, в някои от случаите става въпрос само за споменаване на мярката в контекста на други по-значими за момента теми като: Закона за амнистията, Кампания „Ако си пил – слез, искам да стигна жив” или много нашумели случаи в обществото. Част от заглавията звучат сензационно, а други дори иронично, например: „Пробация за шофьор убиец”, „Дебелият не може да копае градинки”, „Пияните на пътя – санитарии в болницата”, „100 часа ангария за мъж, ловил костенурки за цял”, „КС се цепи на две заради пробация и не взе решение” и т.н. Между тези 32 материала има няколко интервюта на ангажираните институционално с темата служители като зам.-министърът на правосъдието Димитър Бонгалов, директорът на ГД „Изпълнение на наказанията” Петър Василев, апелативният прокурор на Пловдив Росен Димов. Останалите почти изцяло коментират случаи с наложена мярка пробация.

Подобна справка беше поръчана в началото на настоящата година в Регионалните библиотеки на областните центрове на България. В заявката написахме, че ни е необходима информация от цялата база данни на библиотеките (конкретно отделите ”Краезнание”) – сиреч, от стартирането на пробацията в България до началото на 2007 г., когато е поръчано проучването. Отговориха ни библиотеките на Благоевград, Добрич, Габрово, Ловеч, Плевен, Пазарджик, Стара Загора, Търговище, Търново и Видин. Резултатите са следните:

➤ В 10 областни града в България в местната преса са намерени и описани общо 80 материала;

Те се разпределят така:

➤ Най-много за пробацията са писали медиите в Стара Загора – 26 статии в периода 2004 – 2007 г.; След това се нареждат съответно Пазарджик и Габрово с по 15, Търново с 8, Добрич с 4, Търговище и Ловеч с по 3, Плевен и Видин с по 1 и Благоевград, където не са регистрирали подобни статии. От останалите библиотеки - нямаме получена информация. Всяка от библиотеките е регистрирала материалите за различни по продължителност периоди, но безспорно най-много са публикацииите през 2006 и 2007 г.

Макар че ще бъде твърде претенциозно да се правят капитални изводи от подобно библиографско проучване - все пак могат да се изведат някои тенденции:

1. За пробацията определено се пише малко.
2. Няма ясно изградено отношение към наказанието „пробация”, което се налага, когато си нарушил правилата и законите.
3. Шеговитият или леко сензационен тон създават у читателите несериозно отношение към този вид наказание.
4. Материалите в регионалните медии, там, където изобщо ги има, основно описват създаването на Областните пробационни служби и конкретни случаи на наложени наказания. Изключение прави Стара Загора, където в справката са описани материали, информиращи обществото за характера и особеностите на наказанието,

интервюиран е съдия от Окръжния съд, публикувана е статистика и т.н. Тази интензивна журналистическа дейност по темата в по-голямата си част е дело на един репортер - Жени Огнянова, а изданието е в-к „Старозагорски новини”. За Пазарджик броят на публикациите касае само една година – 2006 г. и основно отразява дейността на Фонд – ИГА, а за Габрово - статиите са най-вече за Младежкия център по пробация.

5. Друг извод, който може да се направи е, че държавата няма медийна стратегия за популяризиране на пробацията като възможно решение на различни обществени проблеми: например „повишаване сигурността на обществото” или „намаляване на разходите за затворите” би било едно много добре прието послание от медиите. В този случай изключваме възможността да търсим причината в медиите, които по принцип отразяват това, което се случва в действителност.