



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

„Независим мониторинг на законодателното и институционалното развитие на пробацията в България”

ПРЕПОРЪКА 2

Настоящата препоръка е изготвена от експерти на Фонд за превенция на престъпността – ИГА в рамките на изпълнението на проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България", финансиран в рамките на процедура за предоставяне на безвъзмездна помощ "Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство", код BG05SFOP001-2.009.

Препоръката почива върху резултатите от проведеното проучване „Независим мониторинг на законодателното и институционалното развитие на пробацията в България”.

В рамките на проучването се открояват няколко основни проблема при изпълнението на наказанието „пробация”, които са от законодателно и практическо естество.

Влиянието на политиките в сферата на наказателното правосъдие

Законодателните промени в Наказателния кодекс от септември 2015 г., отменили възможността за налагане на наказание „пробация” на шофори в нетрезво състояние или след употреба на наркотични вещества, нанесоха удар както върху пробационната служба, така и върху самите извършители, без да постигнат очаквания от обществото ефект.

Само за година, от 7884 през 2015 г. броят на присъдите с наложено наказание „пробация” намаля с над 3700. Това обезличи опита и усилията на пробационните служители да въздействат върху тази група правонарушители благодарение на специализирани програми за обществено въздействие, доказали се като добра



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

практика не само в България. Заради намалената натовареност тогавашния министър на правосъдието заговори за „командиране“ на служители от пробационните служби затворите и натоварването им с охранителни функции, които са абсолютно неприсъщи на професионалния им опит и мисия. Оставяме настрана факта, че ситуацията с недостига на кадри за охраната в затворите бе предизвикана през същата тази 2015 г., с предприетите съкращения на 10 % от щата на Главна дирекция „Изпълнения на наказанията“.

Проблемът се отрази и върху самите извършители на деяния по съответните състави на НК, при това на две плоскости. Само през първата година след промените в местата за лишаване от свобода попаднаха близо 500 осъдени за шофиране в нетрезво състояние или след употреба на наркотични вещества, които бяха изложени на негативното влияние на затворените институции без ясна перспектива как попадането им там ще допринесе за тяхното поправяне.

Без подобна перспектива обаче останаха и още близо 2500 лица, които вместо пробация получиха обикновени условни присъди, които не позволяват каквато и да е възможност за интервенция в посока осъзнаване на извършеното деяние и усвояване на умения за преодоляване на рисковите фактори, довели до извършването му. Така на теория обществото трябваше да бъде убедено, че държавата засилва наказателната репресия срещу извършителите на подобен род престъпления, а на практика делото по ресоциализация и превенция на рецидива бе оставено на самите осъдени. Дори по отношение на онази малка част от тях, за които условната присъда бе придружена с налагане на една от двете задължителни пробационни мерки, а именно „периодични срещи с пробационен инспектор“, възможността за въздействие от страна на пробационната служба е ограничена, заради необходимостта те да бъдат допълнително мотивирани доброволно да се включат в съответната програма за обществено въздействие.

За съжаление промените в законодателството не постигат и желаните ефекти. Според статистиката на Министерство на вътрешните работи, през първите две години след приемането на по-строгите наказания броят на заловените да шофират в нетрезво състояние или след употреба на наркотични вещества нараства с близо една четвърт.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

На база на така описаната проблематика, може да отправим следните препоръки:

1. Парламентът на Република България да направи анализ на ефекта от измененията в законодателството и да възстанови възможността шофиращи в нетрезво състояние или след употреба на наркотични вещества да бъдат наказвани с „пробация”, с цел да се подобри превенцията на подобен род престъпления.

2. Съдиите да се възползват по-често от възможността да налагат с условните присъди „лишаване от свобода” и мярка за пробационен надзор „периодични срещи с пробационен инспектор” като метод за положително, макар и в по-тесен обхват, въздействие върху извършителите на престъпления по чл. 343б от НК. В тази връзка бихме препоръчали и изменения в законодателството, които да разширят кръга от пробационни мерки, които биха могли да бъдат налагани на условно осъдените, с цел прецизиране и ефективност на пробационния надзор. Тази препоръка важи и за органите на Прокуратурата в практиката им по сключване на споразумения с подсъдимите лица.

Условно предсрочно освободените от местата за лишаване от свобода

На фона на драстичното намаляване на броя на осъдените на пробация, делът на условно предсрочно освободените от местата за лишаване от свобода с наложена мярка за пробационен надзор нараства. По отношение на тази група важат същите правила за определяне на мярката, а именно налагане на една от двете задължителни мерки – „задължителна регистрация по настоящ адрес” и „периодични срещи с пробационен служител”. По мнение на огромна част от интервюираните началници на ОСИН, РСИН и пробационни инспектори, първата от тези мерки няма никакъв ефект по отношение на превенцията на рецидива и ресоциализацията на условно предсрочно освободените лица, още повече че се касае за правонарушители, които в голямата си част са категоризирани като високорискови.

В тази връзка отправяме следната препоръка:

1. Съдиите да се възползват по-често от възможността за налагане на пробационна мярка на условно предсрочно освободените, като метод за



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

осигуряване на надзор над тези лица в периода на изпитателния срок. При всички положения е препоръчително да бъде предпочетена мярката „периодични срещи с пробационен служител”, която позволява поне частично да се въздейства върху лицето в посока преодоляване на идентифицираните рискови фактори и успешна ресоциализация.

Изпълнението на мярката „включване в курсове за квалификация”

Проблемът с липсата на целево финансиране за заплащане на участието на осъдени на пробация лица в курсове за квалификация се задълбочава през последните години. От една страна това води до все по-малък брой присъди, с които тази мярка е наложена, а от друга – до случаи, когато мярката, наложена от съда е невъзможно да бъде изпълнена.

По отношение на групата осъдени лица, които покриват критериите за включване в професионална квалификация, изпълнението на тази мярка има положителен ефект, тъй като проправя пътя им към трудова реализация. Наличието на постоянна работа е фактор, който според научни изследвания намалява рецидивизма при извършителите на престъпления срещу собствеността до осем пъти.

Непонятно е защо не се прилага на практика разпоредбата на чл. 250 ал. 2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, която изрично указва, че „средствата за реализиране на курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие се утвърждават от министъра на правосъдието по предложение на главния директор на ГДИН”. Нещо повече, законът дава правомощия на Областните служби „Изпълнение на наказанията” да извършват подбор на изпълнители на курсовете и програми по реда на Закона за обществените поръчки.

В тази връзка отправяме следните препоръки:

1. Главният директор на ГДИН, на база анализ на потребностите от професионална квалификация сред осъдените на пробация лица, които покриват изискванията за включване в курсове за квалификация, да отправи предложение до министъра на правосъдието за отпускане на необходимите средства.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

2. Министърът на правосъдието да утвърди механизъм, по който да се отпускат необходимите средства за включване на осъдени лица в курсове за квалификация. Като добър пример може да бъде посочен механизмът, въведен със Закона за защита от домашно насилие, в рамките на който доставчици могат да кандидатстват на ежегодна база за предоставяне на услуги за жертвите на домашно насилие и програми за извършителите на такова.

На този етап пробационните служби имат определен капацитет и инструментариум за реализиране на програми за обществено въздействие. При положителен ефект от прилагането на такъв механизъм обаче, подходът може да се разпростре и върху програмите за обществено въздействие, след утвърждаването им от главния директор на ГДИН (чл. 250 ал. 1 ЗИНЗС). Това може да осигури на пробационните служби достъп до специалисти, каквито в системата на пробацията липсват или са недостатъчно, напр. психолози, психиатри, специалисти в работата със зависимости и др.

Продължаващият проблем с предсъдебните доклади

В страните с развити пробационни системи изготвянето на предсъдебни доклади е ключова и основополагаща функция на пробационната служба. Както и в предходния независим мониторинг (2015 г.), продължаваме да установяваме случаи, в които присъди се оказват несъобразени с възможностите на пробационните служби да ги изпълнят, с възможностите на осъдените лица, или с конкретните рискови и криминогенни фактори, водещи индивидуалните правонарушители до извършването на престъпления. Такива присъди издават недостатъчна информираност на съда и поставят под въпрос качеството на наказателното правосъдие у нас.

В тази връзка, за пореден път апелираме:

1. Структурите на ГДИН на централно ниво и по места в страната да работят активно в посока информиране на съдиите и прокурорите за важността на предсъдебните доклади. В тези усилия следва да бъдат привлечени и магистрати, за които изискването на предсъдебен доклад е установена практика.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

По отношение на аргумента за нарушаване на презумпцията за невинност на обвиняемите и подсъдимите, движеща сила на промяната биха могли да станат органите на прокуратурата, в рамките на широко разпространената практика за сключване на споразумения, тъй като последните изискват признаване на вината от извършителя.

2. Парламентът на Република България да предприеме промени в законодателството, с които институтът на предсъдебния доклад да бъде изведен от специалния Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража, и да бъде регламентиран в Наказателно-процесуалния кодекс, с цел преодоляване на аргументите относно йерархията на нормативните актове и разпространеното схващане, че съдът е обвързан единствено с разпоредбите на НПК.

Като положително начало на тези процеси биха могли да се предприемат законодателни промени, които да направят предсъдебния доклад задължителен по отношение на определени уязвими групи – напр. при разглеждане на наказателни дела срещу непълнолетни лица.

Проблеми от материално-технически характер

В рамките на поучването бяха изведени два проблема от материално-технически характер.

Първият е свързан с разширяването на приложението на електронния мониторинг на лица с наложена мярка за ограничение в свободното придвижване. Фактът, че техническото и сервизното обслужване на устройствата за електронен мониторинг на този етап се извършва в държавата, от която произхожда фирмата доставчик (Израел) води до необосновано забавяне в ремонта на дефектирани устройства. Това създава затруднения, а в някои случаи и невъзможност за изпълнението на наложените от съда мерки, което налага замяната на предпочетения от съда метод за осъществяване контрола над наложените ограничения по технически причини.

Вторият проблем е свързан с транспортните средства, с които разполага пробационната служба. В рамките на проучването се установи пряка зависимост между броя населени места и пробационни звена, обхванати от съответните



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Районни служби „Изпълнение на наказанията” и ефективността и ефикасността на организиране на необходимия транспорт. РСИН, които обхващат повече на брой и/ или по-отдалечени населени места споделят за съществени затруднения да изпълняват функциите си с наличните транспортни средства.

Предвид описаните проблеми, отправяме следните препоръки:

1. Главният директор на ГДИН и ресорният заместник министър на правосъдието да предприемат мерки за създаване на необходимия капацитет за техническо и сервизно обслужване на устройствата за електронен мониторинг на територията на страната, било чрез откриване на представителство и сервиз на фирмата доставчик в България, било чрез обучение на кадри на ГДИН за придобиване на необходимата квалификация за извършване на техническо и сервизно обслужване на тези устройства.

2. Главният директор на ГДИН да проучи задълбочено проблемите и дефицитите, свързани с ползването на транспортните средства, с които разполагат пробационните служби по места, с цел подобряване на ефективността на използването на служебните автомобили. При идентифициране на явен недостиг на транспортни средства следва да се направи обосновано предложение до министъра на правосъдието за определяне на целево финансиране за закупуване на такива за нуждите на ГДИН.