АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ
В БЪЛГАРИЯ

БЮЛЕТИН

БР. 1/2010

БЮЛЕТИН НА АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес на редакцията:

гр. София, бул. „Витоша“ № 2,
тел. 02/92 19 330, факс 02/988 58 95
e-mail: apb.@prb.bg
Internet: www.apb.prb.bg

Уважаеми колеги,

Форумът в сайта на Асоциацията е на Ваше разположение за представяне на становища, обмяна на информация и обсъждане на всякакви въпроси, свързани с прокурорската работа.

Разчитаме на Вашето активно участие.

От редакционната колегия

© Асоциация на прокурорите в България, 2010
© Издателство „Фенея“, 2010

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪЮЗЕН ЖИВОТ

Протокол от заседание на Управителния съвет на Асоциацията на прокурорите в България, 09.12.2009 г. 5

Протокол от заседание на Управителния съвет на Асоциацията на прокурорите в България, 20.01.2009 г. 9

Работна среща на комисиите на Асоциацията на прокурорите в България, 20.01.2009 г.....12

ПОГЛЕД НАВЪН – ПРЕДСТАВЯНЕ НА СРОДНИ ИНСТИТУЦИИ В ДЪРЖАВИ-ПАРТНЬОРИ

Шведският прокурор.....21

Прокуратурата в Канада – общ преглед.....24

НАБОЛЕЛИ НАКАЗАТЕЛНО-ПРАВНИ И СОЦИАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Престъплението „отвличане“ – обща характеристика и проблеми пред държавното обвинение

Проф. д-р Никола Манев.....43

Социално-икономически причини, детерминиращи проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация в съвременна България

Васил Миков, прокурор при ВКП.....53

Криминогенни рискове при децата: съдебната практика по тяхното разпознаване и оценка

Д-р Ива Пушкарова,
ст. ас. нак. пр. СУ „Св. Кл. Охридски“.....74

ДОКАЗАТЕЛСТВЕНО ПРАВО

Доказателствената стойност на доказателствените средства и реформата на българския наказателен процес
Н.с. I ст. д-р Екатерина Салкова,
Институт за правни науки при БАН.....81

ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ОБЩНОСТТА

Нередности по проекти с европейско финансиране. Изменения в системите за докладване и администриране на нередности и измами по фондове
Галена Славова,
докторант в СУ, Стопански факултет.....92

ПРАВНАТА НАУКА В ПОМОЩ НА ПРАКТИКАТА И ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

„Европа на български“ или „Основното за Европейския съюз“
Поредица на д-р Атанас Семов, директор на Института по Европейско право.....99

Защитата на личните данни в рамките на Европейския съюз
Доц. д-р Габриела Белова.....124

IN MEMORIAM

Пейчо Христов Христов.....151

СЪЮЗЕН ЖИВОТ

ПРОТОКОЛ
ОТ ЗАСЕДАНИЕ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ – 09.12.2009 Г.

На 09.12.2009 г. в сградата на Съдебната палата беше проведено заседание на УС н АПБ. Покани за заседанието са надлежно получени от всички членове на Управителния съвет. Лично присъстват следните членове:

1. Камен Михов

2. Бойко Конакчийски

3. Галя Гугушева

4. Трендафил Трайков чрез телефонна връзка

Заседанието беше водено от председателя на АПБ.

Г-н Михов констатира, че е налице необходимият и изискуем според Устава на АПБ кворум за провеждане на заседанието, което се проведе при следния дневен ред:

1. Обсъждане на решението на ВСС във връзка с разпределяне на бюджета за допълнителни възнаграждения на прокурорите и служителите.

2. Прием на отчета във връзка с Конференцията, организирана съвместно с „МЕДЕЛ“ през октомври 2009г.

3. Прием на отчета във връзка семинар през ноември месец на тема „Трафик на хора“ – гр. Бяла

4. Прием на нови членове на АПБ.

5. Други.

По точка 1 от дневния ред г-н Михов докладва на членовете на УС за изпратеното до всички членове на АПБ и до всички прокурори в страната писмо с искане да изразят своето становище по решението на ВСС във връзка с разпределяне на бюджета за допълнителни възнаграждения на прокурорите и служителите. Получени са становища от прокуратури от всички апелативни райони. Г-н Михов предложи на членовете да ги запознае с всяко становище поотделно за да може да се състави обща картина на мненията на прокурорското съсловие. Също така членовете бяха запознати в детайли и със самото решение на ВСС (Протокол 4 от 03.12.2009 г.). От изчетените становища бе отсято най-важното и повтарящо се за да бъде

включено в документ, с който АПБ да изкаже своето мнение. Бе взето решение да се разпространи следното становище от името на Управителния съвет на Асоциация на прокурорите в България:

До Главния прокурор на Р България
До Висшия съдебен съвет
До Членовете на АПБ

СТАНОВИЩЕ
ОТ УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Уважаеми г-н Главен прокурор,
Уважаеми членове на Висшия съдебен съвет
Уважаеми членове на Асоциация на прокурорите в България,

На 09.12.2009 г. Управителният съвет на АПБ проведе извънредно заседание, повод за което бе създалото се напрежение сред прокурорите във връзка с разпределението на средствата от икономиите в бюджета на Прокуратура на Р България за 2009г.

В отговор на писмо № 14/2009 г. от 08.12.2009 г. на Председателя на АПБ до всички членове на АПБ се получиха различни мнения, идеи и предложения, които обобщихме в едно общо становище.

I. Изцяло подкрепяме предложението в писмото на Главния прокурор до Висшия съдебен съвет за преоценка на решение от 03.12.2009 г. относно изменение на правното основание и за оформяне на ново такова, което да отчете общия принос на всички магистрати и служители.

Решението на ВСС от 03.12.2009 г., взето по т. 29 от дневния ред, дава възможност за нееднозначно тълкуване и прилагане. Не става ясно каква е била волята на ВСС и какво е естеството на решението, с което буквално се „дава съгласие административните ръководители на органите на съдебна власт… да упражнят правомощията си по чл. 9 от ПОИСДМСОСВ“.

За нас остава неясно защо ВСС не взе решение по чл.2 от Правилата, с което да допусне изплащане на средства за ДМС по чл.3, т.1, след като са налице значителни икономии по § 01-00. Такова решение може да се вземе, независимо от съдържанието на писмата на административните ръководители, цитирани в протокол № 49.

II. При отказ на Висшия съдебен съвет да преразгледа правното основание на решението от 03.12.2009 г. апелираме към г-н главния прокурор, като вземе предвид заповеди № ЛС-2142/2008г.ГП и Заповед ЛС-3611/

2008 г. ГП да отмени дадените указания с писма 476 и 477 от 07.12.2009 г. на заместника на главния прокурор г-н В. Първанов и да преразгледа възможността за разпределяне на цялата сума, определена от ВСС и постъпила в сметката на прокуратурата, по нов начин между всички магистрати и служителите.

Аргументите ни в тази насока са следните:

1. Получаването на допълнително материално стимулиране за всички представлява сериозна мотивация за работата през следващата година и представлява важна антикорупционна мярка.

2. Разпределянето на средствата между всички прокурори е в унисон с добрата оценка, която Прокуратурата на Република България получи през годината в докладите на Европейската комисия и подобрените показатели в работата ни, които бяха докладвани пред Народното събрание.

3. Всички прокурори и служители, с много малки изключения, са дали своя принос за добрия резултат на прокуратурата за 2009 г. Те са поели тежестта от работата на отсъстващите прокурори и незаетите щатове и работят при много висока натовареност и стрес.

4. Ако се изпълни указаното в писмото за получаване на награди за принос в работата само на 20% от работещите, следва извода, че останалата част получават отрицателна оценка за положените усилия и че нямат адекватен принос към постигнатите резултати. Неясният критерий за получаване на ДМС води до изключително напрежение и дори враждебност в колективите. Ще бъде нарушен безвъзвратно добрия климат между колегите, което е условие за успешна работа.

5. В голяма част от становищата на прокурорите и административните ръководители е изразена позиция, че ако не бъде отменено указанието за награждаване на 20% от колегите, те биха предпочели изцяло да откажат да получат и разпределят средства за 2009г.

6. Приемаме идеята, че гласуваните средства от Висшия съдебен съвет следва да се разпределят изцяло между всички колеги, а по преценка на административния ръководител при наличен бюджет би могло да бъде приложен чл. 9 от Правилата, като определени колеги бъдат допълнително стимулирани или наградени.

7. Не приемаме под никаква форма отрицателната оценка за работата ни и сме готови да отстояваме позицията, че една голяма част от прокурорите изпълняват добросъвестно, честно и почтено служебните си задължения, при спазване на закона, с добро качество на работата и в унисон с европейските практики.

За това говорят и хилядите осъдителни присъди, които са продукт от работата на цялата прокуратура и всички прокурори и служители, които работят в нея.

Управителен съвет на АПБ

Точките:

• Прием на отчета във връзка с Конференцията, организирана съвместно с „МЕДЕЛ“ през октомври 2009г.

• Прием на отчета във връзка семинар през ноември месец на тема „Трафик на хора“ – гр. Бяла

• Прием на нови членове на АПБ.

• Други.

не бяха обсъждани и не бе взето решение тъй като обсъждането на точка 1 от дневния ред отне твърде дълго време и бе решено да бъдат оставени за следващо заседание на УС. Поради напредналото време заседанието на УС бе закрито.

Председател на АПБ:
(К. Михов)

Изготвил протокола:
(Т. Обретенова-Пилищарова)

ПРОТОКОЛ ОТ ЗАСЕДАНИЕ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ – 20.01.2010 Г.

На 20.01.2010 г. в сградата на Съдебната палата беше проведено заседание на УС н АПБ. Покани за заседанието са надлежно получени от всички членове на Управителния съвет. Лично присъстват следните членове:

1. Камен Михов

2. Трендафил Трайков

3. Бойко Конакчийски

4. Галя Гугушева

Съгласно чл. 8, ал. 6, пр. 2 от устава на АПБ чрез телефонна връзка участваха и: Вичо Вичев, Йордан Иванов и Ясенка Шигарминова.

Заседанието беше водено от председателя на АПБ.

Г-н Михов констатира, че е налице необходимия и изискуем според Устава на АПБ кворум за провеждане на заседанието, което се проведе при следния дневен ред:

1. Изложение от председателя на АПБ относно дейността през 2009 г.

2. Обсъждане на план за работата на комисиите за 2010 г.

3. Създаване на комисия по правните въпроси.

4. Прием на нови членове;

5. Обсъждане на теми и подготовка на пролетна академия на тема „Измами с кредитни карти“.

6. Обсъждане на медийната стратегия на ВСС и приемане на план за медийно присъствие на АПБ.

7. Обсъждане на казуса с декларацията на УС на АПБ по аферата „Красьо“.

8. Обсъждане на идеите за промяна на бюлетина.

9. Доклад относно изготвянето на съвместен проект с Швейцарското посолство.

10. Други.

Присъстващите се съгласиха да се пристъпи се към разглеждане направо на точка 4. от дневния ред поради ограниченото време.

По точка 4 от дневния ред председателят предлага за гласуване постъпилите молби за членство: Управителният съвет на АПБ прие следните членове, подали заявления за членство в АПБ: 1. Соня Райкова; 2. Росица Ранкова; 3. Ваня Робакова; 4. Желязко Робаков; 5. Атанас Атанасов;

6. Николай Пачевски; 7. Веселина Милушева; 8. Евгени Узунов; 9. Васил Миков; 10. Нейка Тенева; 11. Юлияна Нейкова;

По точка 6 от дневния ред г-н Михов докладва, че е бил критикуван, че декларацията е еднолична негова акция. Председателят изрази мнение, че след като членовете на УС са избрани от Общото събрание имат задължение да изразяват общо становище. Присъстващите членове на УС потвърдиха изразената своевременно подкрепа на председателя при гласуването на текста на декларацията и се обединиха около мнението, че реакцията на Асоциацията в това число и декларацията по случая „Красьо“ са били правилни.

По точка 9 от дневния ред председателят докладва, че е кандидатствал за два проекта, които укрепват сътрудничеството между България и Швейцария. Проектите са в сферата на борбата екологичните престъпления и анализ на законодателната база по въпроса. Управителният съвет подкрепя усилията на председателя за спечелването на проекта и го упълномощава да продължи преговорите с швейцарското правителство. Всеки проект е добър за АПБ, когато предвижда привличането на финансови средства от ясни източници. УС дава съгласието си да участва със собствени средства като съфинансиране в проектите.

По точка 5 от дневния ред председателят докладва идеята за провеждане на семинар – пролетна академия на тема „Измами с кредитни карти“, тъй като темата е актуална и злободневна. Ще се търси организация – НПО, съорганизатор на семинара.Управителният съвет дава съгласието за организиране провеждането на академията, като следва да се съобразява икономията на средства от бюджета.

По точка други от дневния ред: председателят предложи да се приеме отчет относно провеждането на Конференция съвместно с МЕДЕЛ на тема „Прокурори и съдии – европейски диалог“. По молба на г-н Михов Фондация „Фридрих Еберт“, която е съорганизатор, е поела основната част от разходите. Едва около 2500 лв. при гласуван бюджет от 10 000 лв. от парите на АПБ бяха изразходвани. Конференцията премина при голям медиен интерес. Присъства и г-жа Г. Тонева, като представител на главния прокурор, заместник министъра на правосъдието, както и прокурори и съдии от Румъния.

Г-н Михов докладва, че в края на този семинар е дал съгласие през месец май да се организира среща в гр. Русе с румънските колеги съдии и прокурори. По-късно, такава среща ще се организира и в Румъния. Председателят предложи двамата с г-жа Г. Гугушева да организират семинара в гр. Русе. УС възложи на г-жа Гугушева и Михов да се ангажират с организацията.

Отчет на семинара във Варна

На семинара от Управителния съвет присъстваха г-н К. Михов, г-жа Г. Гугушева и г-жа Я. Шигарминова. Семинарът протече с участието на външни лектори. Съгласно утвърдения бюджет в размер на 5 000 лв. сме платили около 2400 лв. Съорганизаторите от Международната организация по миграция към ООН поеха над 10 000 лв. Г-н Михов предложи и УС одобри АПБ да заплати по 250 лв. на двама от основните лектори Ива Пушкарова и Георги Петрунов.

Обсъдиха се други стратегически теми относно международното сътрудничество на асоциацията.

Михов отбеляза факта, че Турция е стратегически партньор и са се предприели стъпки за сближаване и синхронизиране на действията на двете прокуратури. Същото е предприето и с Румъния. Би било добре да се започнат същите действия и с Македония и Сърбия.

Председателят предложи следващата среща на УС да се състои на 25-ти март. Г-н Конакчийски допълни на тази среща да се уточни стратегията до края на годината. На срещата да бъде уточнена дата за Общо събрание (евентуално 15-ти май).

Председателят предложи останалите неразгледани точки от дневния ред, тъй като не изискват конкретни решения от УС да се обсъдят на срещата на комисиите, която ще започне в 11.30 часа. Поради изчерпване на дневния ред заседанието на Управителния съвет бе закрито.

Председател на АПБ:
(К. Михов)

Изготвил протокола:
(Ил. Костадинова)

РАБОТНА СРЕЩА НА КОМИСИИТЕ НА АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ – 20.01.2010 г.

Участници:

УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ

1. Камен Михов – Председател
2. Вичо Вичев – САП
3. Йордан Иванов – АП Бургас
4. Трендафил Трайков – ВКП
5. Галя Гугушева – СОП
6. Ясенка Шигарминова – АП Пловдив
7. Бойко Конакчийски – СРП

Комисия по етика

1. Димитър Ангелов – РП Пловдив – Председател
2. Аня Димова – АП В. Търново
3. Пенка Богданова – АП Пловдив
4. Евгени Иванов – СВОП
5. Марио Василев – ОП Плевен

Комисия по социални дейности

1. Христо Георгиев – ОП Благоевград
2. Иван Даскалов – ОП Пловдив
3. Гергана Мутафова – РП Асеновград

Комисия за обучение и квалификация на прокурорите

1. Янка Гочева – АП София
2. Величка Смилянова – ВКП
3. Елка Ваклинова – СГП

Комисия по международните въпроси

1. Димитър Хаджийски – СРП
2. Бойко Калфин – РП Кюстендил
3. Росица Стоянова – ОП Стара Загора

Редакционна колегия

1. Сава Петров – ОП Пловдив, командирован във ВКП
2. Георги Стоилов – РП Благоевград
3. Радосвет Андреев – ВКП

Регионални координатори

1. Цветомир Йосифов – за АП София, ВКП
2. Теодор Желев – за АП Варна, ОП Силистра
3. Иво Радев – за АП В. Търново, РП Плевен
4. Данчо Данов – за Военно апелативен район
5. Георги Русев – за АП Бургас, РП Несебър

Дневен ред:

1. Изложение от председателя на АПБ относно дейността през 2009 г.
2. Обсъждане на план за работата на комисиите за 2010 г.
3. Създаването на комисия по правните въпроси.
4. Обсъждане на теми и подготовка на пролетна академия на тема „Фалшифициране на кредитни карти".
5. Обсъждане на медийната стратегия на ВСС и приемане на план за медийно присъствие на АПБ.
6. Обсъждане на казуса с декларацията на УС на АПБ по аферата „Красьо".
7. Обсъждане на идеите за промяна на бюлетина.
8. Отчет на комисиите за 2009 г.
9. Доклад относно изготвянето на съвместен проект с швейцарското посолство/правителство.
10. Други.

Начало – 11.00 часа – бул. „Витоша", Съдебна палата, ет. 2, зала 75.

Срещата започна с встъпителни думи на председателя на Асоциацията, г-н Камен Михов, който благодари на присъстващите, че са се отзовали на поканата за днешната работна среща, като напомни, че една от причините е обсъждането на няколко належащи въпроса, свързани с близкото бъдеще. Обърна внимание на дългия дневен ред, като заяви, че не е необходимо той да бъде спазван твърдо, а е по-добре да се обсъждат нещата, които ни вълнуват относно Асоциацията. Г-н Михов сподели, че преди малко се е провело заседание на Управителния съвет на АПБ във връзка с нещата, които са се случили в близкото минало и за конференцията, която се проведе октомври месец миналата година с участието на MEDEL и семинара във Варна, като протоколът от това заседание ше бъде докладван на присъства-

щите, след което пристъпи към представянето на новия член на Асоциацията и член на Комисията за международните отношения г-жа Росица Стоянова от ОП – Стара Загора, като спомена за приемането и на другите нови членове – Васил Миков, Ваня Меранзова и др от Съюза на прокурорите в България. Налице е тенденция за фактическо обединяване на двете сдружения. Г-н Михов заяви, че отчетът за дейността на Асоциацията за изминалата 2009 г. ще бъде направен по – подробно на отчетно-изборното събрание през май 2010 г.

Най-важните организационни въпроси са конференциите и семинарите през 2009 г., различните срещи – в Министерство на правосъдието относно измененията в Закона за съдебната власт; становищата на Асоциацията – най вече становището до Висшия съдебен съвет във връзка с тогите, като полученият от ВСС отговор е, че е спазена процедурата по Закона за обществените поръчки, проведена е процедура и е избрана фирмата, която е предложила най-ниската цена. Г-н Михов сподели, че си е позволил да критикува начина по който бе организирано обсъждането на промените в ЗСВ на проведената в Министерството на правосъдието на 18.12.2009 г. среща. Тази среща бе изключително неочаквана, тъй като самият той е получил поканата едва предният ден, поради което не е имал възможност да подготви концепция, но е изразил становище, като е поел и ангажимента да се дискутира и да се правят предложения и корекции в тази връзка.

Г-н Михов промени поредността на темите в дневния ред и премина направо на въпроса относно Бюлетина на Асоциацията, за който отговаря г-н Сава Петров.

Относно работата на Асоциацията през изминалата 2009 г. г-н Михов заяви, че като цяло е доволен, но съществуват и някои слабости, като най – важното е, че в някои важни и стратегически насоки са направени и първи стъпки. Асоциацията се нуждае от активна работа, не само от уравителния съвет, но и от комисиите, които са второто звено в управата на Асоциацията. Все в тази насока добави, че в България има поне 200 прокурори, които имат желание да работят активно за осъществяването на целите на Асоциацията. Пресен пример за това са становищата на колегите от различни места из страната относно ДМС-тата в края на миналата година. Г-н Михов сподели, че изключителна активност са проявили и колеги, които не са си плащали членски внос – например Дупница, които от 3 години не са си плащали, но по отношение на становищата за ДМС са проявили изключителна активност. Много е важно да се плаща членския внос напомни г-н Михов, за да може да се развива Асоциацията и дейността ѝ.

По повод казуса с декларацията на УС на АПБ по аферата „Красьо", г-н Михов отбеляза, че може да е била по-остра и непремерена, но Асоциацията не е излизала със становище от 2 години, поради което е отворен и приема всякаква градивна критика, като изказа мнение, че е възможно да

е допусната грешка, но в крайна сметка е трябвало да се реагира и това е направено.

Г-н Михов се обърна към присъстващите дали имат някакви конкретни въпроси по темата с декларацията и предложи срещата да продължи според дневния ред и по-конкретно с обсъждане на бюлетина и идеите за промяната му.

В тази връзка Сава Петров взе думата като изказа мнение, че бюлетинът следва да е под професионалната опека на истинско издателство. За 2009 г. са издадени 3 броя от него, което е 75% изпълнение. В тази връзка сподели, че ако имаме зад себе си издател, който да поеме професионалната подготовка на бюлетина, изданието ще е по-пълноценно и интересно.

В допълнение към казаното г-н Михов сподели, че предстои обсъждането на проект с американците относно издаването на бюлетина, като заяви, че в рамките на следващата седмица ще се съберат с колегите, за да се обсъди вариант за издаването и на 4-ти брой, независимо от забавянето, тъй като това би било добре, при кандидатстването пред американците. Целият проект ще бъде представен скоро, като до март месец трябва да се започне работа по него. Ако се наложи, отбеляза г-н Михов, ще се проведе и извънредно заседание на УС. Другата седмица е срещата с американците, кандидатстваме за 50 000 лева. Идеята е да се направи специализирано списание в областта на наказателното право, както и да се увеличи обемът му до 150 страници. На един такъв амбициозен проект следва да му бъде гласувано доверие. Такова професионално издавано списание има например в Гърция – на съюза на прокурорите. Спонсорството от американска страна ще е в рамките на 1 година и 6 месеца, като през това време трябва да се измисли вариант за самоиздържането му, включително и чрез отпечатването на реклами или по друг начин – продажба на една част от изданието и др. Ако сме по-амбициозни и имаме сериозни намерения, отбеляза г-н Михов, нещата ще се получат. Бюлетинът е като барометър за дейността на Асоциацията, доказателство, че тя работи активно. Една такава инициатива си заслужава, доколкото в България няма специализирано издание по наказателно право, а и имаме подкрепата на Правен свят. Освен това желание да се включат проявяват и три университета, така че ще представлява интерес. Ако се наложи ще включим още хора в дейността, за да стане както трябва. С това г-н Михов предложи да се приключи обсъждането по тази тема от дневния ред на срещата и да се премине към следващата, а именно към отчета на комисиите за 2009 г.

Комисията по международните въпроси:

Обърнато бе внимание на посещението в Турция на членовете на тази комисия и резултатите от него. Спомена се за втора среща – българо-румъ-

нска – през май месец, заедно с участието на MEDEL в град Русе, като финансирането ще се поеме от Фондация „Фридрих Еберт“.

Г-н Михов разказа за срещата, на която е присъствал в Словения, организирана от Съвета на Европа по повод навършването на 10 години от Резолюция 19/2000, където СЕ взе решение за уеднаквяване стандартите относно статута на прокурорите в Европа. Той отбеляза, че е поел ангажимент да организира Балканска регионална среща по повод тази годишнина с помощта на ръководството на Прокуратурата на Република България. Тази година десет годишнината трябва да се отпразнува тържествено, поради което следва да се търсят спонсори – фондации с интерес в тази област. Това ще е една истинска конференция, на която ще се посрещнат колеги от чужбина – прокурори, съдии. В тази връзка г-н Михов припомня, че преди години АПБ организира подобна регионална конференция с участието на над 100 човека.

Димитър Хаджийски член на комисията по международни въпроси, отбеляза, че един от големите проблеми е именно финансирането на подобни мероприятия, както и на пътуванията по линия на асоциацията.

В тази връзка г-н Михов припомни за проведената регионална среща – посещението от българска страна в Македония за 4 дни, като съответно след това България прие македонска делегация. Тогава македонците поеха нашите разноски, а ние после техните. Но съвсем друго е да се организира една международна конференция – самолетни билети, хотел и т.н. Г-н Михов предложи подобни мероприятия за участие в международни срещи и конференции да се анонсират предварително, за да могат колегите прокурори да преценят финансирането си. В тази връзка той се обърна по-специално към комисията по международни въпроси да обработват информацията на Международната асоциация на прокурорите и да я предоставят на Сава Петров, за да я публикува в бюлетина.

Росица Стоянова член на комисията по международни въпроси, прокурор от ОП-Стара Загора изказа мнение относно подръжката на сайта на АПБ, че не се качва актуална информация на него.

В отговор г-н Михов взе думата, като се съгласи, че сайтът е слаб, но имайки предвид, че се поддържа на доброволен принцип от г-н Владимиров, то той си е направо задоволителен, поне на този етап имайки предвид, че не става въпрос за модерен информационен сайт. Създаването и поддръжката на един такъв сайт изисква средства, а и освен това не е без значение посещаемостта на сайта. „Правен свят“ направиха такъв сайт, но зад себе си те имат огромна икономическа структура.

Г-жа Стоянова допълни, че дори становището на АПБ относно ДМС е публикувано на сайта с огромно закъснение.

Г-н Михов постави въпроса за бюджета на Асоциацията за 2009 г. и разпределянето му. Разходването на бюджета на АПБ за 2009 г. е както след-

ва – 17 хиляди лева са разходите за финансовата година; приходите от членски внос – 9 хиляди лева. Обърна внимание на присъстващите, че проблемът с бюджета на Асоциацията е сериозен.

Председателят на АПБ спомена за изключително успешната благотворителна акция и инициатива миналата година за събиране на пари за Българската Коледа. Това е една успешна акция, на която след време ще се даде гласност, но след като отминат вълненията по повод ДМС. Г-н Михов изказва благодарност и признателност на прокурорите и служителите, които се включиха в тази инициатива и най-вече е впечатлен от активността на прокурорите от малките градчета в страната – Мадан, Чепеларе, Малко Търново.

Г-н Михов се върна отново към обсъждане на дейността на комисията по международните въпроси. като се обърна към членовете на комисията с молба да са по-активни, тъй като може да се направи много, да мислят творчески и да търсят донори.

Г-н Хаджийски спомена че за предстоящата среща на държавите от Черноморския басейн, пак стои проблемът с финансирането.

В отговор, г-н Михов отбеляза необходимостта от създаването на контакти, за да се върви напред – фондации, неправителствени организации и др.

Димитър Хаджийски предложи да се направи линк на сайта на АПБ към сайта на Международната асоциация на прокурорите.

Г-н Михов премина към обсъждане на следваща точка от дневния ред – Обсъждане на теми и подготовка на пролетна академия на тема **„Фалшифициране на кредитни карти“.**

Г-жа Янка Гочева от АП – София предложи пролетната академия да е през май месец.

Г-н Михов изказа мнение да се проведе в края на април, тъй като май месец ще е много натоварено. Предлага да се обмислят варианти за финансиране. Обръща се към присъстващите дали одобряват темата и дали според тях тази тема е интересна и актуална.

Темата се прие единодушно от участващите на срещата, като се изказа мнение, че е актуална, но се спомена за проведено в НИП обучение на подобна тематика.

Г-н Михов постави като задача да се проучи кои въпроси са засегнати на това обучение, за да не се повтарят. Предложи да се проведе след 15 април. До две седмици следва да се изясни дали ще се намерят хора за осъществяването ѝ, както и бюджет. Трябва да се помисли за организация на академията извън учебните бази, но и да се обмислят като вариант Батак или Бяла.

Г-жа Аня Димова, Административен ръководител на АП-Велико Търново, предложи ако е възможно да се обмисли възможността да се поканят външни лектори.

Г-н Михов пристъпи към обсъждането на следващата точка от дневния ред относно подготовката на съвместен проект с швейцарското посолство. Председателят сподели, че от името на АПБ и с подкрепата на УС сме кандидатствали за проект на швейцарското правителство, като проектът е на стойност 120 хиляди евро, но те искат и кофинансиране – 15 % от Асоциацията. На 25 и 26 януари 2010 г. ще продължат преговорите. Ако се получат парите по този проект ще го завещаем на следващия УС, тъй като той ще се изпълнява в края на годината.

Премина се към отчет на Комисията по етика:

Г-н Димитър Ангелов – председател на комисията, спомена за активното участие на колегите в приемането на Етичния кодекс. Организира се и обучение в НИП на комисиите на апелативно ниво.

Г-н Михов обърна внимание на факта, че Евгени Иванов е създал много добри отношения с ВСС.

Г-н Иванов потвърди това, като посочи, че ВСС не се обръщат към нас по всички въпроси, но когато е необходимо ние помагаме, доколкото Съюзът на съдиите категорично отказа да вземе участие при обсъждането на Етичния кодекс.

Г-н Михов предложи да се създаде комисия, която да се занимава с научната и правна дейност – да пише и подготвя становища, да се включва в работни групи – промяна на НК, НПК, ЗСВ. Асоциацията задължително следва да прояви желание да се включи в тези групи. Изключително важно е да се вземе решение за сформирането на такава комисия.

Г-н Михов обърна внимание и на лошата работа на регионалните координатори, като предложи в тази насока да се раздели Апелативен район София по места – София, Монтана, Враца, Видин, Кюстендил, Благоевград, Перник. Необходим е координатор в Пловдив, който да е активен и да „ръчка“. Във Варна е необходим човек, посочва г-н Михов.

Великотърновският регион е най-активен благодарение на Иво Радев, но например Габрово трябва да се активизира, като ако се наложи ще се отиде и на място там.

Варненският апелативен район е слаб, г-жа Ружа Големанова симпатизира на Асоциацията, но освен в РП – Варна, организицията като цяло е слаба там. В Пловдив има силни и слаби места, в Пазарджик е слаба организацията. Стара Загора се активизира сега, но трябва активен човек, който да ги инициира. София е много голям район. За СГП Цветомир Йосифов да обърне внимание и да мисли за координатор. СРП не са активни нито за мероприятия, нито за плащане на членския внос.

Г-жа Галя Гугушева предложи тя да поеме София окръг, както е правила досега, за да облекчи работата на г-н Йосифов. Благоевград и Кюстендил са активни, но трябва да се помисли за Перник.

Г-н Михов наблегна на важността на темата относно координаторите.

Относно Бургас, г-н Михов отбеляза, че там активен е Светослав Маринчев, който от своя страна заяви, че е много трудно създаването на организация, като пример в това отношение той посочи дарителската акция.

В тази връзка г-н Михов натовари г-н Маринчев със задачата да е в основата на комисията относно т. нар. промени в законите, да се включи в нея, но там трябва и някой, който да поеме инициативата в тази област, да се помисли за хора, по-млади и активни. Г-н Михов предлага да има потесен диалог с професионалните организации за промени в законодателството, като посочи, че това е по предложение на министър-председателя и министъра на правосъдието.

Относно дейността на Комисията по социални дейности г-н Михов отбеляза, че след като се проведе ОС ще предложи на новия УС да натовари комисията с ново съдържание, тъй като тя трябва да се промени, доколкото дейността ѝ е незадоволителна. Няма смисъл да се променя съставът на комисията до следващото ОС, което е след 4 месеца.

Г-жа Гергана Мутафова, член на Комисията по социални дейности, отбеляза, че всичко опира до финанси, за да може комисията да продължи инициативите си.

Сава Петров предложи комисията да отговаря за събирането на средства – част от членския внос във взаимоспомагателен фонд, предназначен за лечение на колеги, както и да подкрепи публично инициативите за намиране на сграда, в която да се премести СРП и СРС.

Г-жа Галя Гугушева, член на УС, прокурор от СОП, предложи комисията да се занимава и със синдикална дейност, както и постави въпроса за допълнителното здравно осигуряване.

Г-н Михов в обощение заяви, че следва да се обърне специално внимание върху работата на комисията по социални дейности, като за целта е необходимо да се съберат членовете ѝ, за да се направи нещо по въпроса. Изказа мнение, че не може да се съгласи, че нищо не е направено.

Г-н Михов премина към обсъждане на т. 5 от дневния ред на срещата относно медийната политика на ВСС. Единодушно се реши да не се обсъжда детайлно тази тема, като г-н Михов посочи, че с това дневният ред се изчерпва и предложи да се премине към поставяне на конкретни въпроси.

Г-н Цветомир Йосифов, прокурор от ВКП, постави на вниманието на присъстващите проблема относно позицията на Асоциацията, когато се наложи да се защити колега или да се застане зад него, когато един прокурор бива засегнат от друг, например при атестирането на прокурорите от други прокурори и въпросът за обективността.

Г-н Михов заяви, че следва да се сезира Асоциацията, както и че в АПБ и в УС трябва да влизат хора, които не се страхуват, които да са

активни, да имат желание за работа и които да отстояват позициите си. Основното послание до следващото ОС е да бъдем по-инициативни, да създадем една сериозна основа за хората, които ще са след нас. Ако успеем да реализираме швейцарския проект и този с американците за бюлетина, ние ще предадем Асоциацията в един стабилен организиционен вид, а не така, както я получихме – без структура, без организионна система. Сега имаме шансове.

Г-н Михов споменава, че по предложение на Отворено общество се подготвя проект относно изпиране на парите в българския футбол, като това ще се дискутира по-нататък, но предложението не е от страна българския футбол. Темата е доста интересна.

Г-жа Гугушева сподели, че такова явление съществува и че тя има такова дело.

Г-н Михов заяви, че той лично няма да се ангажира, но проектът е интересен и АПБ е поканена за партньор. Г-н Михов припомня, че Асоциацията се включи като партньор и към Бургаския университет, Юридически факултет – относно изследване на условията в местата за лишаване от свобода.

Г-н Сава Петров отбеляза, че във връзка с този проект ще има още 3-4 регионални срещи, като следващото събрание е в Плевен. Г-н Петров припомни на присъстващите, че се е наложило да се защитават, доколкото се е омаловажила ролята на прокурора в изпълнението на наказанията, но като цяло реакцията е била умерена. Г-н Петров отбеляза, че предсрочното условно освобождаване на чужденци и дискриминацията са показателни за имиджа на България.

Г-н Михов в допълнение маркира и проблема за трансфера на осъдените в България чужди граждани. В заключение той отбеляза колко е важно АПБ да бъде канена за партньор.

Поради изчерпване на дневния ред срещата беше закрита.

Край на срещата – 13.15 часа.

ПОГЛЕД НАВЪН – ПРЕДСТАВЯНЕ НА СРОДНИ ИНСТИТУЦИИ В ДЪРЖАВИ-ПАРТНЬОРИ

ШВЕДСКИЯТ ПРОКУРОР

Прокурорска служба на високо ниво

Дори в сравнително-правен план, шведският прокурор е силна фигура в правната система. Усилването на неговата позиция е съчетано с подобряване на обучението му и доразвиване на неговата компетентност. Поради постепенното повишаване на статуса на прокурора в обществото, да станеш прокурор днес е много атрактивна възможност за младия юрист.

Прокурорът ръководи разследването на престъпления, взема решения относно прилагането на различни принудителни мерки, започва наказателни производства и се явява в съда. Прокурорът направлява развитието на делото, както във фазата на предварителното разследване, така и по време на съдебното производство. Прокурорът е този, който дирижира целия правораздавателен процес.

Днешната шведска прокуратура е модерна, ориентирана към собственото си развитие организация. Усилията ѝ са насочени към намаляване на престъпността чрез създаване на гаранции, че на лицата, които са извършили престъпления, ще бъде потърсена сметка за техните действия по законосъобразен и ефективен начин.

Процесът на правораздаване

Ефективната правна система е един от основните крайъгълни камъни на демократичното общество. Правната сигурност означава, че личността е в състояние да разчита на законодателството, на институциите и на съда. Законите трябва да са модерни и в същото време да гарантират основните права и свободи. Най-общата цел на наказателно-правната политика е да се намали престъпността и да се повиши чувството на сигурност у хората. Прокуратурата също е длъжна да допринася за постигането на тази цел, като създаде гаранции, че всеки извършител на престъпление ще бъде привлечен към отговорност – резултатно и съобразно закона.

Бюлетин, бр. 1/2010

Прокурорът е важно звено в правораздавателния процес, който включва полицията, прокуратурата, съда и службите за противодействие на престъпността и изпълнение на наказанието. Прокурорът е този, който в рамките на закона решава дали да бъде предприето наказателно преследване и този, който ръководи предварителното разследване и представлява държавата в съда. Различните институции в процеса на правораздаване са зависими от предприетото от всяка от тях, поради което тясното взаимодействие между различните фактори е от съществено значение.

Как работи шведският прокурор?

Предварително разследване

Щом дадено престъпление попадне на вниманието на полицията, предварителното разследване е започнато. Прокурорът поема ръководството върху това разследване от момента, в който определено лице може да бъде основателно заподозряно, че е извършило престъплението. Когато става дума за помалко сериозни деяния (с по-ниска степен на обществена опасност), полицията провежда предварителното разследване от началото до края. Като господар на предварителното производство прокурорът носи отговорност за това, разследването да е извършено по най-добрия възможен начин.

Разследването се провежда от полицията според указанията на прокурора. Той постоянно проследява насоките на разследването и определя какви следствени действия, мерки и решения са необходими.

Когато разследването касае сериозни или комплексни престъпления, прокурорът често участва директно в следствените действия, като например свързаните с огледа и възстановяването на местопрестъплението или важни разпити. Във фазата на предварителното разследване прокурорските правомощия включват вземането на решения относно принудителните мерки, като например въпросите, свързани с ареста на лица, претърсване на помещения, изземване и конфискация на вещи. Дали лицето да бъде задържано под стража за по-дълъг период от време, се решава в рамките на съдебно производство относно предварителното задържане. По време на това производство прокурорът дава отчет за делото срещу заподозрения и излага аргументите си защо той или тя следва да бъде задържан в предварителния арест.

Прокурорът има задължение да гарантира, че интересите на жертвите на престъпление са надеждно защитени. Годишно шведската прокуратура разследва 450 000 предполагаеми престъпления. Това са само докладваните в полицията случаи, за които има заподозрян. Всяка година около 26 000 души биват арестувани по решение на прокурора, а спрямо около 13 000 се взема мярка за неотклонение задържане под стража.

Предаване на съд

След като предварителното разследване е приключено, прокурорът решава дали да започне съдебно производство. Ако прокурорът е убеден, че е извършено престъпление от общ характер, и че има достатъчно доказателства срещу лицето, той е длъжен да внесе обвинение в съда. Проявление намира принципът на легалитета и абсолютното задължение да се осъществи наказателно преследване за всяко извършено престъпление.

При определени нормативно уредени условия, обаче, прокурорът може по изключение да реши да не повдигне обвинение пред съда, въпреки факта, че престъплението може да бъде доказано. Това е възможно в случай на престъпление, при което нормалният, очакван резултат не е ефективно наказание лишаване от свобода. Тогава прокурорът може да наложи глоба или условно наказание лишаване от свобода чрез издавана от него заповед за наказание по съкратена процедура. Ако обвиняемият даде своето съгласие, не е нужно делото да се гледа в съдебен процес – прокурорската заповед за наказание по съкратена процедура е равнозначна на валидно съдебно решение.

Общо погледнато, приблизително срещу 120 000 лица годишно се внасят и разглеждат обвинения за извършени престъпления – било то чрез обвинителен акт, или посредством прокурорска заповед за наказание по съкратена процедура. Броят на осъдителните присъди е около 175 000 на година /едно и също лице може да бъде съдено за няколко различни престъпления/, а броят на прокурорските заповеди за налагане на наказание е приблизително 50 000 годишно.

Работа в съда

Друга важна част от работата на прокурора е подготовката за съдебни заседания и процесуалното представителство. Чрез решението си да предаде обвиняемият на съд и описанието, което дава на фактическата обстановка и престъплението, прокурорът установява рамката на наказателното производство и придвижва делото в следващата му фаза.

Въззивно производство

След като първоинстанционният съд е издал своята присъда, прокурорът или подсъдимият могат да я обжалват пред Апелативния съд. Решението на този съд на свой ред може да бъде обжалвано пред Върховния съд. Пред Върховния съд от страна на прокуратурата могат да се явяват и пледират само прокурори, специално назначени от главния прокурор.

По материали от информационна брошура
на прокуратурата на Швеция

ПРОКУРАТУРАТА В КАНАДА – ОБЩ ПРЕГЛЕД

Прокуратурата на Канада (Public Prosecution Service of Canada – PPSC) е създадена на 12 декември 2006 година с влизането в сила на *Закона за Директора на Прокуратурите, Част 3* от *Закона за федералната отчетност*. ПК е независима прокурорска служба, чиято главна цел е разследване на престъпления в рамките на федералната юрисдикция по начин, който е независим от всяко незаконно влияние и който уважава обществения интерес.

Мандат

Мандатът на ПК е изложен в *Закона за Директора на прокуратурите*. *Законът* призовава директорът на прокуратурите (ДП):

• Да образува и провежда федерално разследване;

• Да се намесва в производства, които повдигат въпроси от обществен интерес, които биха могли да се отнасят на провеждането на разследването или свързани с него следствени действия;

• Да издава ръководни насоки на федералните прокурори;

• Да съветва правоприлагащите или следствените органи по общи въпроси свързани с разследването и по определени следствия, които биха могли да доведат до образуване на производство;

• Да осъществяват връзка с медиите и обществото по всички въпроси относно образуването и провеждането на производство;

• Да осъществяват правомощията на главния прокурор на Канада по отношение на случаи на частно разследване;

• Да осъществяват всякакви други правомощия или извършват всякакви други задължения или функции наредени от главния прокурор на Канада, които са съвместими със службата на Директора;

• Да образува и провежда разследване съгласно *Закона за изборите на Канада* и

• Да действа при поискване от главния прокурор на Канада по въпроси съгласно *Закона за екстрадициите* и *Закона за взаимна помощ по наказателно-правни дела*.

При изпълнение на тези законни отговорности ДП е заместник главния прокурор на Канада. *Законът за директора на прокуратурата* упълномощава ДП да действа независимо по отношение на федералното разследване. С изключение на въпроси съгласно *Закона за изборите в Канада,* главният прокурор на Канада може да издава инструкции на ДП по отношение на разследването или да поема извършването на разследване,

но е длъжен да направи това писмено и във *Вестника на Канада* трябва да се публикува съобщение. За подпомагане на главния прокурор в избора му да издаде инструкция или поеме провеждането на разследване, ДП трябва да информира главния прокурор за всяко разследване или планирана намеса, която може да предизвика важни въпроси от общ интерес.

Повечето от отговорностите на ДП се изпълняват от федерални прокурори на щат в Прокуратурата на Канада или наемани като агенти от частния сектор от ДП. Независимо дали са щатни юристи или агенти от частния сектор, всички федерални прокурори работят съгласно делегирани отговорности издадени от ДП в съответствие със *Закона за директора на прокуратурата*.

Задания и инструкции

През 2008 – 2009 година не са издавани задания или инструкции от главния прокурор на Канада до ДП. Прокуратурата на Канада продължава своята работа за разработка на комплект най-добри практики за разследване на измами свързани с правителства, което бе предмет на задание от главния прокурор през месец февруари 2007 година. Това задание ще бъде изпълнено през 2009-2010 година.

Роли и отговорности

Прокуратурата на Канада предоставя съвети свързани с разследването на правоприлагащите органи в рамките на федералната юрисдикция. Приблизително 50 федерални закона съдържат престъпления, по отношение на които ПК играе тази роля.

Във всички провинции и територии, освен Квебек и Ню Брънсуик, ПК отговаря за разследването на престъпления свързани с наркотиците съгласно *Закона за контролирани наркотици и вещества*, независимо коя полиция осъществява следствието по тези престъпления. В Квебек и Ню Брънсуик ПК разследва само тези престъпления свързани с наркотици, които са на производство от Кралската канадска конна полиция.

Във всички провинции и територии ПК разследва нарушения на федералните закони като *Закона за подоходния данък, Закона за риболова, Закона за акциза, Закона за митата, Закона за защита на канадската околна среда,* и *Закона за конкуренцията*, както и сговори и опити за нарушаване на тези закони.

На трите територии ПК отговаря за разследването на всички престъпления от *Наказателния кодекс.* В провинциите, ПК има юрисдикция да разследва ограничен брой престъпления по *Наказателния кодекс*, включително тези свързани с тероризма, престъпните организации, пране на пари, имущество придобито от престъпения и измами. По договореност с про-

винциите ПК може също да разследва престъпления по *Наказателния кодекс,* които иначе са в юрисдикцията на провинциите, когато на обвиняемия е повдигнато същото обвинение в рамките на федералната юрисдикция.

ПК не е следствен орган. Независимостта на правоприлагащите органи от прокурорите е добре уредена в Канада и се счита за важен аспект от администрирането на правосъдието. ПК провежда разследване, когато от следствен или правоприлагащ орган е повдигнато обвинение за нарушаване на федералния закон в резултат от проведено следствие. Независимо от независимостта на следователите и прокурорите, сътрудничеството между тях се счита съществено. В резултат, ПК често предоставя правни съвети и помощ на следователите на следствения етап и понякога работи в близко сътрудничество с тях.

В допълнение на предоставянето на съвети и провеждането на разследване ПК изпълнява редица ключови роли в системата на наказателното правосъдие, включително:

• Участва в мултидисциплинарни интегрирани правоприлагащи екипи заедно с партньорски организации;

• Отправя молби за различни видове съдебни разрешения за да даде възможност на полицията да изпълни своите следствени действия законно, включително молби за подслушване и молби за специални разрешения за обиск и запориране;

• Извършва правни, финансови оценки и оценки на стратегическия риск и разработка на планове за управление на разследването при мегадела и

• Действа като център на тълкуването на наказателния закон и предоставя на прокурорите перспектива за разработка на изменения на федералните закони, свързани с наказателната правосъдна система.

Роля на прокурора

Прокурорите играят ключова роля в канадската наказателна правосъдна система. От тях се очаква много от съдилищата и обществото. Те трябва да осигурят всички дела, които се нуждаят от разследване да бъдат внесени в съда и разгледани с прилежност и справедливост. Те трябва да притежават абсолютна честност и безупречност, особено по отношение на съмнение за фаворизиране и трябва да упражняват значителна дискретност, присъдена им по справедливост и добра воля и без всяко съображение за политическо последствие от техните решения. Тяхната роля е не да спечелят присъди на всяка цена, а да поставят пред съда всичките налични, свързани с делото и допустими доказателства за да може съдът да определи вината или невинността на обвиняемия.

Относно организацията

От 31 март 2009 година Прокуратурата на Канада има 834 служители в цялата страна – мнозинството от тях са прокурори. В допълнение към щатните прокурори ПК използва услугите на 704 адвокати от частния сектор като свои агенти.

С централно управление в Отава, Прокуратурата на Канада поддържа мрежа от 16 офиси в цялата страна. Някои щатни прокурори от ПК са също разположени едновременно в Бюрото по конкурентоспособност в Националния столичен район и в интегрирани правоприлагащи екипи в цяла Канада.

Партньори

Департамент на правосъдието на Канада

Макар че ПК е независима организация, тя поддържа тесни и продуктивни отношения с Правосъдния департамент на Канада. Прокурорите от ПК съветват в области като законите по правата на човека, конституционно право, закона по местното население и гражданския закон. Такива консултации не нарушават независимостта на прокурорите от ПК.

ПК продължава да разчита на Департамента на правосъдието за редица транзакционни административни услуги. На 23 март 2009 година ПК и Департамента на правосъдието подписаха Меморандум за разбирателство за да дадат официален характер на тези услуги.

В канадските територии ПК предоставя транзакционни административни услуги на Департамента на правосъдието. Организациите в настоящия момент разработват условията на споразумение за официализиране на тази договореност.

Текуща организационна диаграма

Следствени органи

Важен аспект от мандата на ПК е предоставянето на консултации на правоприлагащите органи по време на извършване на следствие. Ранното и текущо участие на прокурорите, както при големи следствия, така и при изпълнение на националните програми за правоприлагане спомага за осигуряването на непрекъснати консултации от страна на полицията и други следствени органи за това как най-добре да приложат закона.

През 2008-2009 година ПК работи със следствени агенции, включително с Кралската канадска конна полиция и други полицейски сили, както и федерални департаменти и агенции като Канадската агенция по приходите, Бюрото по конкурентоспособността, Агенцията на канадските гранични служби, Рибовъдства и океани Канада, Околна среда Канада и Здравеопазване Канада.

Съветът на ПК осигури консултации по такива въпроси като разкриването изисквано от закона и спомогна за получаването на ключови заповеди за събиране на доказателства като разрешения за подслушване и заповеди за предоставяне на доказателства.

Провинции

Федералното и правителство и правителствата на провинциите имат обща юрисдикция върху наказателните разследвания. Това прави сътрудничеството и координацията от основно значение за ефективното прилагане на закона. Един от използваните методи за правоприлагане е договорността „по-голям – по-малък“. Съгласно тази договореност разследващата служба, отговорна за разследване на „по-голямото“ обвинение, пред което е изправен обвиняемият, разследва също и „по-малкото“ обвинение. Така ПК може да разследва престъпление съгласно *Наказателния кодекс*, което е в рамките на провинциалната юрисдикция със съгласието и от името на провинциалния главен прокурор, когато става дума за федерално обвинение, обикновено свързано с наркотици. По същия начин, провинциалните разследващи органи могат да разследват обвинение свързано с наркотици, когато главното обвинение е съгласно *Наказателния кодекс*.

II. Отчетната година

През 2008-2009 година в Прокуратурата на Канада са разгледани 74 674 преписки. Тази цифра включва образуваните преписки, както и тези пренесени от предишната година от щатния персонал и от правните агенти от частния сектор.

ПК осигурява услуги по разследване в четири широки области:

• Разследване на престъпления свързани с наркотици в цялата страна;

• Действа като разследващ орган за всички престъпления в трите северни територии, включително престъпления съгласно *Наказателния кодекс*;

• Разследване на престъпления, които заплашват националната сигурност като тероризъм и военни престъпления и

• Разследване на престъпления съгласно федералното регулаторно законодателство.

• Във всички тези области ПК се стреми да служи в обществен интерес и да осигури уважение към правото на закона.

Разследване в областта на наркотиците

Преписките по разследване на престъпления, свързани с наркотици, представляват голяма част от общия брой преписки на Прокуратурата на

Канада. През 2008-2009 година в ПК са разгледани 54 705 преписки за разследване, свързани с престъпления съгласно *Закона за контролирани наркотици и вещества*. Те включват преписки обработвани от щатните прокурори както и от правни агенти от частния сектор. Тази работа се наблюдава от прокурорите в Главното управление в Отава.

Разследванията свързани с наркотици варират от твърде просто дело за притежаване на няколко грама марихуана до сложни схеми за внос на килограми кокаин или износ на метамфетамин изготвен в нелегална лаборатория в някои градски покрайнини.

Редица тенденции, отбелязани през предишните години, продължиха и през 2008-2009 година:

• Това което преди е изглеждало като сравнително просто разследване може да се превърне в многогодишно в резултат от продължителни предложения фокусирани върху такива неща като законността на следствието, конституционосъобразността на законодателството или на следствието, въпроси с разкриване на данни, обвинения в злонамерен процес или безпричинно забавяне.

• Увеличава се броят на преписките свързани с наркотици в някои части на страната като следствие от полицейски инициативи за справяне с уличната престъпност.

• Полицейските сили са насочени към значителни престъпни групи независимо дали са формално организирани или не. През 2008-2009 година ПК разследва повече от 400 дела свързани с дейности на организирани престъпни групи.

Прокурорите от ПК често са призовавани да вземат участие в началото на разследването за да се осигури навременен съвет на следствието и следователите по законността на техниките, които те използват и такъв избор на доказателствата, които да позволят разследване водещо до възможност за вземане на решение по естеството на случая.

През последното десетилетие се забелязва увеличение на броя на съдебните дела с висока сложност. Тези дела продължават да изискват ресурси от ПК извън пропорции. Макар сложните дела свързани с наркотици да представляват само около 1.4% от делата свързани с наркотици водени от щатни прокурори през 2008-2009 година, те погълнаха около 12.5% от времето посветено на разследване на престъпления с наркотици.

Някои дела са толкова дълги и сложни, че се считат мега-дела. Прокурорите от ПК натоварени да наблюдават мега-дела са длъжни да подготвят план за разследване за преглед от старшите в екипа на страната по делото от Националния прокурорски наблюдателен комитет. Редица мега-дела разследвани от прокурори от ПК са решени в съдилищата през 2008-2009 година. Проектът Тандем и Проектът Колизе са забележителни примери за ползата от внимателна подготовка чрез използване на прокурорски планове.

Като престъпления, които генерират постъпления, престъпленията свързани с наркотици продължиха през последната година да представляват повечето престъпления, които генерират придобиване на средства от престъпна дейност и имущество използвано за извършване на престъпления („имущество свързано с престъпна дейност“). През 2008-2009 година ПК разгледа 4 039 дела свързани или с постъпления от престъпна дейност, или имущество свързано с престъпна дейност. Делата за имущество свързано с престъпна дейност обхващаха от пари за закупуване на наркотици от служител под прикритие до недвижима собственост закупена с постъпления от престъпления или използвана за производство на наркотици. През 2008-2009 година са конфискувани общо 29.9 милиона щатски долара постъпления от престъпления и имущество свързано с престъпна дейност.

Ролята на ПК по отношение на престъпленията свързани с наркотици не се ограничава с разследвания довели до присъди. Особени предизвикателства произлизат от престъпления мотивирани от наркомании. За справяне с този проблем във Ванкувър, Едмонтон, Реджайна, Уитнипег, Торонто и Отава с федерални средства са създадени съдилища за лечение на наркомани. Допълнително, в Калгари е създаден съд за лечение от наркомания, финансиран от местната общност. Тези съдилища се опитват да намалят въртящата се врата от престъпления извършвани за да се поддържа наркозависимостта като фокусират върху наблюдаваното лечение на закононарушителя. Прокурорите работят със съдии, защитници, провайдери на лечение и друг персонал за справяне в обстановка на сътрудничество, но придружено с отчетност, с проблемите породени от поведението на закононарушители съдени от тези специализирани съдилища.

Прокурорите от ПК в настоящия момент обслужват всички канадски съдилища за лечение на наркомани освен Съда за лечение наркомани в Реджайна, в който прокурорите са от щата на Министерството на Главния прокурор на Саскачюън. През 2008-2009 година съдилищата за лечение на наркоманите в Канада са разгледали приблизително делата на 384 лица.

Национална сигурност

Анти-тероризъм

Главният прокурор на Канада има съвместна юрисдикция с провинциалните главни прокурори за разследване на престъпления свързани с тероризма. През 2008-2009 ПК отговаря за разследването на четири дела за престъпления свързани с тероризма в Монреал, Отава, Торонто и Ванкувър.

Военни престъпления и престъпления срещу човечеството

ПК носи отговорността да разследва престъпления съгласно *Закона за престъпления срещу човечеството и военни престъпления*. До сега, ПК е провело едно разследване съгласно Закона. Това разследване показа, че разследването на военни престъпления е сложен и дълъг процес със значително количество доказателства получени извън границите на Канада.

Разследвания в Севера на Канада

В трите територии на Канада Прокуратурата на Канада разследва всички престъпления съгласно *Наказателния кодекс*, както и престъпления съгласно федералното законодателство. През 2008-2009 година ПК разгледа 9 306 преписки от териториите, от които 8 045 бяха за престъпления по *Наказателния кодекс,* 465 – престъпления свързани с наркотици, 286 - регулаторни престъпления и 510 – териториални престъпления. Извършените разследвания включват много престъпления свързани с насилие, особено в областта на домашното насилие и нападения със сексуална цел.

През 2008-2009 година трите северни регионални офиса разгледаха общо 23 случая на убийства, включително два случая за убийство на полицейски служители при изпълнение на служебния си дълг.

Служителите от Прокуратурата на Канада работещи в Нунават, Северозападните територии и Юкон са изправени пред предизвикателствата на голям брой дела, културни различия и пътуване на огромни разстояния.

За оказване на помощ на свидетели и пострадали, изправили се пред наказателната правосъдна система, ПК използва Свидетелските координатори на короната в своите Северни офиси. Координаторите оказват неоценима помощ като спомагат да се обясни на свидетелите и пострадалите как се развива съдебният процес и действат като подкрепа за тях по време на процеса. Тяхната помощ твърде често е жизнено важна за това съдилищата да имат всичките съответни доказателства преди да излезе със своята присъда по естеството на делото. През 2008-2009 година Прокуратурата на Канада си партнира с Центъра за политика по въпросите на пострадалите при Департамента на правосъдието за осигуряване на повишено обучение и подкрепа за Свидетелските координатори на короната.

През месец юли 2007 година Департамента на правосъдието на Канада издаде *консултации по северното правосъдие: доклад за обсъждането на Северната система на правосъдието осъществявано в Юкон, Северозападните територии и Нунават през 2006 година.* Докладът съдържа препоръки за подобряването на наказателната правосъдна система и наблегна на нуждата от творчески, иновационни програми, основани на местното

общност за борба с насилието в семейството, наркоманиите и душевните болести с фокус върху рехабилитацията и възстановяването.

През есента на 2008 година, издаде своя отговор на препоръките в доклада, които се отнасят за неговия мандат. ПК е съгласна да разгледа препоръките и се ангажира да продължи да работи с Департамента на правосъдието и с териториалните правителства за подобряване на резултатите от наказателното правосъдие в Северните територии.

ПК участва в редица иновационни и местни съдилища и програми на Севера. В Юкон алтернативният Съд за лечение от домашно насилие и Съдът за добруване на общността дават на прокурорите алтернативни осъдителни възможности в съответни дела, които включват обширно консултиране и мониторинг на престъпниците. В Нунават ПК участва в Програма по насилието между семейните двойки в Залива Ранкин, която дава на прокурорите избора да изпращат обвиняемите за консултиране от общността преди осъждането им.

Регулаторни разследвания

Прокуратурата на Канада разследва редица престъпления с цел защита на здравето, сигурността и общото благосъстояние на населението. Те включват престъпления съгласно закони като *Закона за рибовъдството, Закона за защита на имиграцията и бежанците, Закона за авторското право, Закона за изборите в Канада, Закона за храните и наркотиците* и *Закона за защита на околната среда в Канада*.

Регулаторните разследвания съставляват втората най-голяма категория престъпления разследвани от ПК, след притежаването на наркотици. През 2008-2009 година ПК разгледа 8 682 преписки свързани с регулаторни престъпления.

Регулаторните разследвания обикновено са сложни и изискват големи ресурси. В повечето регионални офиси на ПК са създадени специализирани екипи от регулаторни прокурори. Тяхната работа се координира и подкрепя от прокурори в управлението на ПК в Отава.

Като признание за специализираната природа на регулаторните разследвания, през месец ноември 2008 година в рамките на Националната конференция на ПК се състоя специално събрание на регулаторните прокурори. Това събрание за обучение позволи на прокурорите от ПК от цяла Канада да образуват мрежа и да споделят своите знания. Подобни срещи за регулаторните прокурори ще се състоят и в бъдеще.

Разследвания в областта на икономическата престъпност

Престъпления свързани с приходите

Като част от дейността си за борба с икономическата престъпност ПК

разследва престъпления съгласно всички закони администрирани от Канадската агенция по приходите (КАП). Най-често разследваните престъпления са тези съгласно *Закона за подоходния данък* като например избягването от плащане на данъка. ПК осигурява консултации на етап следствие, а разследването се води от специализирани прокурори в цяла Канада.

Старши служители от ПК и КАП се срещат на тримесечна основа за обсъждане на въпроси от взаимен интерес, включително съвместно планиране, обучение и специфични въпроси възникващи от следствия и разследвания в областта на приходите. През месец април 2008 година КАП и ПК проведоха своята ежегодна конференция по въпроси на следствието и разследването за по-нататъшно повишаване на сътрудничеството между двете организации.

Интегрирани екипи за пазарно правоприлагане

Прокурорите от ПК участващи в Интегрирани екипи за пазарно правоприлагане работят с членове на Кралската канадска конна полиция и други следователи, включително съдебни счетоводители и те са разположени във Ванкувър, Калгари, Торонто и Монреал. Те предоставят правни услуги за следователите по време на следствието. През 2008-2009 година са консултирани 39 следствия.

ПК има съвместна юрисдикция в дела за измами съгласно член 380 от *Наказателния кодекс*. Когато се повдигне обвинение за измами след следствени действия от Интегрирани екипи за пазарно правоприлагане, главният прокурор на провинцията в която е повдигнато обвинението, има право първи да откаже разследването на престъплението.

През 2008-2009 година ПК завърши прилагането от своя страна на препоръките от Доклада Льо Пан, който предлага подобрено сътрудничество между заинтересованите и по-голямо участие на по-високото ръководство. В светлината на тези препоръки бе създадено Сдружение за разследване на икономическата престъпност и престъпността свързана с измами на ценни книжа. Сдружението се председателства съвместно с ПК и е съставено от представители от четирите провинциални юрисдикции в които са разположени Интегрираните екипи за пазарно правоприлагане. Неговият мандат е създаване на мрежа от специализирани прокурори и разпространение на най-добрите практики в този регион.

През 2008-2009 година бяха повдигнати обвинения по пет преписки на Интегрираните екипи за пазарно правоприлагане. В допълнение към работата на правните съветници в рамките на Интегрираните екипи за пазарно правоприлагане, Прокуратурата на Канада отговаря за разследването на едно от тях и е част от екипа разследващ дело по друга преписка по покана на Директора на Криминалните и наказателните разследвания за Квебек.

Правна секция по конкуренцията

ПК провежда разследване на дела съгласно *Закона за конкурентноспособността* както и съгласно *Закона за опаковане и надписване*, *Закона за маркирането на текстила и Закона за маркиране на скъпоценни метали.* Тези закони се администрират и правоприлагат от Комисаря по конкурентоспособността, който наблюдава Бюрото по конкурентоспособността. ПК също предоставя правни съвети на следствения етап на преписки на Бюрото за конкурентоспособност, които биха могли да завършат с разследване.

През 2008-2009 година секцията разгледа общо 59 дела.

Подправяне на банкноти

През 2003 година подправянето на банкноти бележеше ръст и Канада беше на най-високото равнище на подправянето на банкноти сред страните от Г7. Като отговор на това положение Федералните, провинциалните и териториалните ръководители на прокуратури създадоха подкомитет по подправянето на банкноти. Подкомитетът има мандат да създаде инструменти за прокурорите и да разпространява информация за социалните и икономическите последствия от подправянето, както и за тенденциите в тази област. ПК е разработила модел за показание от Банката на Канада, което се използва в съда по време на осъждане и дава информация на съдиите за разпространението на подправянето и ударите на тази дейност върху канадската икономика. От 2007 година това показание е използвано в 35 дела.

Програми

Въпроси с агентите

ПК използва услугите на правни агенти от частния сектор, които провеждат разследване от името на Федералната корона. Към 31 март 2009 година ПК използва услугите на 704 частни адвокати от 243 адвокатски фирми. ПК използва агентите когато няма регионална служба или когато е непрактично или не-икономично за щатен служител да обработва дела. През 2008-2009 година правните агенти са решавали по 38 500 преписки, или малко повече от половината от всичките преписки разгледани в прокуратурите та Канада.

Програмата по въпросите на агентите (ПВА) се занимава с управлението на правните агенти. Нейната цел е да осигури агентите да оказват качествени правни услуги на разумна цена. ПВА е разположена в Управлението на ПК в Отава. Всяка регионална служба (с изключение на Северните регионални служби) има звено за контрол на агентите, което оказва ежедневно наблюдение на агентите и им помага в тяхната работа.

Като част от рамката за контрол на управлението ПВА използва модерни техники за одит, такива като управление на риска, при проверката на преписките на агентите. Разработени са опорни точки за редица профили на дела в контекста на *Закона за контролирани наркотици и вещества, Закона за рибовъдството, Закона за подоходния данък* и други федерални закони.

През 2008-2009 година ПК с одобрението на Борда на хазната на Канада увеличи таблицата за възнагражденията на агентите за пръв път от 15 години. Новата таблица за възнаграждение на агентите ще се повишава в тон с Индекса на потребителските цени.

През 2008-2009 година ПК въведе също срочни назначения на агенти, заместваики безсрочните назначения, които между другото бяха предмет на прекратяване без уведомление. Съгласно новия режим, всяка адвокатска фирма или адвокат, заинтересован да стане федерален прокурорски агент може да подаде молба за петгодишен срок когато в дадена юрисдикция се появи свободно място. Срочни назначения ще се предлагат във всички юрисдикции в цяла Канада през следващите пет години. Изборът на агенти ще се прави съгласно състезателен процес, който включва процес на проучване и проверка на препоръки. Повече информация относно новия режим на назначаване може да се намери на интернет сайта на ПК: http://www.ppsc-sppc.gc.ca.

Събиране на глоба

Националната програма за събиране на глоби на ПК възстановява на държавата неплатени глоби наложени със съдебна заповед съгласно федерални закони чрез усилията на осем звена за събиране на глоби, разположени в регионалните служби на Прокуратурата на Канада.

Неплатените глоби се събират чрез различни видове намеса, включително първоначални писма за искане, телефонни контакти, преговори за плащане, изземване на активи, регистриране отчуждаване на имущество и удръжки от приходи. Крайната мярка е издаване на санкция задържане под стража, в случаи когато престъпници опитват да избягнат плащането, независимо от възможността си да платят.

През 2008-2009 година Програмата спомогна за събирането на глоби на стойност $ 5.2 милиона – увеличение с 12% над предшестващата година. Над 1 000 преписки бяха прекратени. Сто шестдесет и пет лица бяха изпратени в затвора за отказ да платят своите глоби. От началото на действието на Програмата в края на 2002 година приблизително глоби на сума $ 45 милиона бяха събрани.

На 1 юли 2008 година ПК сключи споразумение с КАП да получи разрешение да събира неплатените глоби от закононарушители чрез контрапретенция към подоходния данък на закононарушителя и компенсациите

на данъка стоки и услуги. От 1 юли 2008 до 31 март 2009 година почти 5 000 глоби бяха регистрирани при КАП, което в резултат осигури събиране на приблизителна сума от $ 400 000.

Правни комитети

Национален комитет по съдопроизводство и Върховен съд на канадското съдопроизводство

Националният комитет по съдопроизводство на Прокуратурата на Канада съветва Директора на прокуратурата по въпроси на правото в контекста на съдопроизводството и дава препоръки по отношение на подаване на молба за намеса в канадски съдилища и на молби за обжалване и излагане на обстоятелства във Върховния съд на Канада.

През 2008-2009 година правни съветници от ПК се явиха на 15 дела във Върховния съд на Канада, а именно по осем обжалвания, 5 намеси и две молби.

Комитет по конфиденциални съвети на прокуратурата

Комитетът по конфиденциални съвети на прокуратурата се състои от старши прокурори от цялата Прокуратура на Канада. Комитетът разглежда предложения за директиви по правната практика свързани с области от правото, които имат отношение към федералните прокурори и ако е подходящо, препоръчва тяхното прилагане от Директора на прокуратурите. Чрез работата на Комитета ПК осигурява националните позиции и подходи по правни въпроси преди предявяване и след предявяване са разработени в светлината на националния опит. През 2008-2009 година Директорът на прокуратурите е издал седем конфиденциални насоки за практики.

Съвещателен комитет на Националната прокуратура

Съвещателния комитет на Националната прокуратура е съставен от старши тъжители в ПК от службите от цяла Канада. Той разглежда планове за разследване подадени по отношение на разследване на мега-дела и издава препоръки до отговорния заместник директор. Комитетът е разгледал четири такива планове през 2008-2009 година.

Обучение

ПК участва в широк кръг дейности по обучение за прокурорите и партньорите в наказателната правосъдна система. Тези дейности осигуряват че организацията е въоръжена със знания за посрещане на предизвикателствата и поставят основите на прокурорска среда на бързо отговаряне,

отчетност и иновационност. През 2008-2009 година ПК организира обучение на полицейски служители в цяла Канада по няколко въпроса от наказателния закон. ПК участва също в обучението предоставяно от Канадския полицейски колеж, където бяха изпратени щатни прокурори за да се осигури високо качество на обучение по въпросите свързани с прокуратурата.

Школа за прокурори

Школата за прокурори е вътрешна програма за обучение създадена през 1997 година. Нейната цел е насърчаване на професионалното развитие съответно на функциите на прокурора чрез осигуряване на практическо и академично обучение.

През 2008 година Школата проведе два интензивни едноседмични курса – единият основен, другият за напреднали – всеки от тях обхваща различни теми, а участието беше общо 107 души. В допълнение към прокурорите от ПК в курса се присъединиха частни практикуващи юристи, които работят като агенти за ПК, адвокати от Департамента на правосъдието на Канада, федерални правоприлагащи длъжностни лица и двама адвоката от *Centro de Estudias de Justicia de las Americas (CEJA)* от Сантяго, Чили.

Основни елементи от курса *Основи на разследването* разглежда теми от наказателния закон като ролята на прокурора, въпроси свързани с *Канадската харта на правата и свободите*, адвокатството в съдебния процес, претърсване и изземване, привилегии на информатора, експертни доказателства, разкриване, постъпления от престъпления и регулаторни престъпления.

Курсът за напреднали, съставен за опитни практици, разглежда сложни дела, включително подслушване на телефонни разговори и разследване на престъпни организации.

Членовете на факултета на Школата са набрани до голяма степен от старшия състав на Прокуратурата на Канада. Редица гост-лектори, включително членове на съдебната система, прокурор от Прокурорската служба на Короната на Обединеното кралство, професори по право, съдебни защитници, старши провинциални прокурори и старши полицейски следователи са членове на факултета през 2008-2009 година.

Школата използва комбинация от лекции, семинари, дискусии пред комисия, сценарии по отделни случаи и документация за обучение на участниците. Отделя се също внимание на оперативната политика и насоките, като тези, които се съдържат в *Настолната книга относно Федералната прокурорска служба.* В допълнение към осигуряването на обучение в класната стая, Школата служи също като форум за срещи на прокурорите, за обмен на опит, за развитие на отношения за ползване на опита и оценката на по-старшия и за повишаване на чувството за общност като федерални прокурори.

Връзки с външни организации

Прокуратурата на Канада поддържа контакти с външни заинтересовани лица и организации, свързани с областта на наказателното правосъдие с цел развитие и поддръжка на ключови връзки. През 2008-2009 година ПК фокусира своите дейности с външни фактори върху професионалните организации като Федерацията на правните дружества на Канада и Канадската адвокатска асоциация.

Федерални-провинциални-териториални ръководители на Комитета на прокуратурите

Федерално-провинциалните териториални ръководители на Комитета на прокуратурите събира заедно ръководителите на прокуратурите на Канада за насърчаване на помощта и сътрудничеството между прокурорските служби по оперативни въпроси. Комитетът също защитава прокурорската перспектива пред федерално-провинциалните териториални министри, отговарящи за правосъдието. Директорът на Прокуратурите е постоянен съпредседател на Комитета и ПК действа като негов секретариат.

ПК съпредседателства две събрания на Комитета през последната година – едно през април 2008 година, организирано съвместно с Канадската военна прокуратура в Отава и другото през октомври 2008 година със Службата на прокурора на Короната на остров Принц Едуард в град Шарлот таун. ПК организира също няколко срещи и теле-конференции на подкомитети и работни групи на Комитета.

Чужди прокуратури

През изминалата година ПК прие делегации от Нова Зеландия, Русия и Сърбия. Бяха обсъдени различни въпроси включително канадското законодателство по наркотиците и подходите към контрола на наркотиците, антикорупционни механизми в канадската държавна администрация и ролята изпълнявана от канадските прокурори.

През септември 2008 година, ПК бе домакин на делегация от прокурори и *juges d'instruction* от Алжир, Египет, Ирак, Йордания, Ливан, Мароко и Йемен. Посещението се проведе по Програмата за органите на властта в арабския регион, инициатива реализирана чрез Програмата за развитие на Обединените нации с цел укрепване на отношенията между арабските прокурори и международната общност и повишаване на техния капацитет. ПК информира делегацията по редица въпроси, като се започне с наркотиците и тероризма до сигурността на прокурорите и другите съдебни длъжностни лица.

През месец март 2009 година официални лица от ПК взеха участие в двустранна среща с ръководни служители на френското Министерство на правосъдието. Тази среща концентрира вниманието върху обмена на ин-

формация по въпроси от общ интерес, като разследване на тероризма, организираната престъпност, престъпленията свързани с околната среда, измамите и финансовите интереси и принципите свързани с независимостта на прокурорите.

Международната асоциация на прокурорите (МАП)

През месец май 2008 година ПК представляваше МАП на 1-та среща на Международната мрежа за насърчаване на правото на закона (ММНПЗ), която се състоя във Вашингтон. Целта на ММНПЗ е създаване на мрежа от специалисти, които могат да окажат помощ във възстановяването на правосъдието и в изпълнението на проекти за повишаване на капацитета в региони, където е имало граждански вълнения или гражданска война. ПК обсъди как ресурсите на ПАП и на прокуратурите като Прокуратурата на Канада могат да подпомогнат ММНП за постигане на нейните цели.

ПК има представител в борда за развитие на Глобалната мрежа, прокурори срещу Е-престъпленията, платформа на основата на Интернет, създадена от МАП за специалистите прокурори в областта на е-престъпността, която осигурява достъп до библиотека от документални и обучителни ресурси.

Стандартите за професионална отговорност и заявление за основните задължения и права на прокурорите, издадени от МАП представлява заявление с цел използването им като международна опорна точка за поведението на отделните прокурори и на прокуратурите. През 2008-2009 година ПК подписа заявлението, с което даде знак за ангажираността си с най-високите стандарти, очаквани от прокуратурите и отделните прокурори.

ПК поддържа интернет сайт на френски език на МАП и работи за осъвременяването и повторното пускане в действие на този сайт.

Корпоративни функции

От своето създаване ПК развива своя стратегически капацитет в редица области. Функциите изпълнявани в тези области на корпоративни услуги са жизнено важни за работата на ПК и за нейните задължения да докладва пред Парламента като определена държавна организация.

Стратегическо планиране и управление на качеството на работата

Секцията „Стратегическо планиране и управление на качеството на работата“ отговаря за планирането, управлението на качеството на работата и отчитане на корпоративно равнище. Тя изпълнява стратегическо и бизнес планиране, управление на качеството и отчитане, връзка с централното управление и научноизследователска дейност и оценка.

Един от корпоративните приоритети на ПК както за 2008-2009, така и за 2009-2010 е измерване на качеството на работата. Дейностите предприети в тази област ще позволят на ПК да осъществява по-добър мониторинг и отчитане на своята дейност.

През 2008-2009 година ПК анализира резултати от своята анкета на следствените агенции. Анализът разкри забележително равнище на постоянство на факторите, които влияят на усещането за реакция от ПК. Тези фактори включват осъзнатото качество и постоянство на правните знания и съвети на прокурорите, с които са работили получателите на тези знания и съвети; естеството и степента на комуникация, връзката и обучението на равнищата референти и управление; и различните аспекти на процесите на управление от ПК на отделните дела, включително прегледа на преписките и процеса на одобрение на повдигнатите обвинения.

Човешки ресурси

Дирекция „Човешки ресурси“ предоставя непрекъснати стратегически съвети и започна изпълнението на някои услуги по транзакции, досега предлагани от Департамента на правосъдието, като трудовите отношения. През 2008-2009 година Дирекцията завърши организационното оформление на компонента – главно управление на ПК. В резултат от оформлението и предприетия преглед, организационната структура на ПК точно отразява разположението на нейните допълнителни звена и ресурсите.

Дирекцията работи също по разработката на петгодишна стратегия за човешките ресурси и план за 2009-2014 година. В партньорство с Дирекция „Финанси и придобивки“ на ПК, Дирекцията разработи документ „Интегрирано предоставяне на правомощия“, който определя отчетността, отговорността и предоставените правомощия на изпълнителни ръководители, управители, супервайзъри и функционални специалисти и определя как трябва да се управляват ресурсите. Документът ще бъде внесен за изпълнение през 2009-2010 година.

Финанси и придобиване

Дирекция „Финанси и придобиване“ осигурява ръководство на финансовото управление, програмата за финансиране, придобиването на движимо имущество и услуги, финансовото отчитане и предварително разкриване пред централни органи и заинтересовани организации. През 2008-2009 година Дирекцията разработи рамка за отчетност и процедури за отчитане. Тя също отдели счетоводните документи на ПК от тези на Департамента на правосъдието на Канада.

Управление на информацията и информационни технологии

През 2008-2009 година Дирекция „Управление на информацията и информационни технологии“ бе заета с попълване на своя щат като в същото време предоставяше ценни услуги по УИ и ИТ на останалите сътрудници на ПК. Дирекцията разработи корпоративен Интранет съвместно с Отдела по Комуникации, разработи план за обновяване на технологията, подобрено предоставяне на услуги по ИТ в Северните служби и пусна в експлоатация многогодишна инициатива за предоставяне на прокурорите на готов достъп до ключова информация, необходима за извършване на тяхната ежедневна работа.

Отношения с министерства и външни организации

Секретариатът по отношенията с министерства и външни организации отговаря за връзките с Парламента и Правителството, връзките с министерствата, кореспонденцията и за отношенията с външни заинтересовани организации. Делата свързани с Правителството включва изготвяне на материал за информация за Главния прокурор на Канада по въпроси, които засягат Прокуратурата на Канада. Делата с Парламента включват координация на реакцията на искания от парламента, мониторинг на парламентарните заседания и анализ на тяхното потенциално въздействие върху работата на ПК

Службата достъп до информация и неприкосновеност на личния живот отговаря за обработката на молби подадени до ПК съгласно двата *Закон за информацията и Закон за неприкосновеност на личния живот*. Службата проведе редица обучителни и образователни дейности за повишаване на образоваността вътре в ПК и за обучаване на старшите ръководители и други служители относно тяхната роля и отговорности съгласно тези закони. Обучението се проведе във Ванкувър, Едмонтън, Калгари, Йелоунайф, Уинипег, Саскатун, Отава и Торонто. Допълнително обучение ще се проведе през следващата година.

Административни услуги

ПК създаде Отдел за административни услуги през месец октомври 2008 година и поставената задача бе предоставянето на оперативни услуги в областта на сигурността, квартирното настаняване, работно здраве и безопасност, както и управление на неофициални конфликти. Попълнена бе щатната бройка управител и направление услуги по сигурността. Създаде бе Секция „Управление на квартирното настаняване и битови услуги“, която изготвя планове и осигурява тяхното изпълнение в областта на краткосрочното, средносрочното и дългосрочното настаняване на ПК. Секцията

на ПК „Работно здраве и безопасност“ (РЗБ) започна работа по изпълнение на Програма за предотвратяване на рискове за определение на рисковете за РЗБ на работното място. Секцията започна също предоставяне на обучение по РЗБ във всички служби на ПК. ПК разшири Меморандума за разбирателство създаден с Департамента на правосъдието за предоставяне на корпоративни услуги включително услуги в областта на управлението на неофициалните конфликти.

Корпоративен съвет

Корпоративният съвет съветва Директора на прокуратурите и ръководството на ПК по въпроси от интерес и значение за практиката на закона, включително съвети по административни и обществени правни въпроси, въпроси от управлението, и въпроси свързани с фактически и потенциални конфликти на интереси от страна на щатния състав на ПК. В допълнение Корпоративният съвет участва във всеки въпрос свързан с етиката или въпроси свързани с членството на съвета в провинциалните или териториалните адвокатски дружества.

Комуникации

Отделът по комуникации предоставя на ПК широк кръг от комуникационни продукти и услуги, включително отношения с медиите, мониторинг на медиите и анализ, публикации, стратегически съвети, вътрешни комуникации и поддръжка на комуникациите. Комуникациите играят ключова роля за обяснение на операциите и решенията на ПК на обществеността и медиите. През 2008-2009 година. Комуникациите съвместно разработиха иНет, корпоративния интранет на ПК и увеличиха усилията си за обхващане на обществото и медиите чрез засилено интернет присъствие на ПК, публикация на новини и редовно осъвременяване на информацията на медиите по главните преписки.

НАБОЛЕЛИ НАКАЗАТЕЛНО-ПРАВНИ И СОЦИАЛНИ ПРОБЛЕМИ

ПРЕСТЪПЛЕНИЕТО „ОТВЛИЧАНЕ" – ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРОБЛЕМИ ПРЕД ДЪРЖАВНОТО ОБВИНЕНИЕ

Проф. д-р Никола Манев

1. ОБЩА КРИМИНОЛОГИЧЕСКА ХАРАКТЕРИСТИКА

Отвличането на хора е престъпление с безсъмнено висока степен на обществена опасност. То разкрива редица неблагоприятни характеристики в сравнение с множество други по вид престъпни посегателства. Засяга, застрашава личността на гражданите и обикновено предполага прилагането на принуда, насилие или измама. Не случайно националният ни законодател е регламентирал това престъпление систематично веднага след убийството и телесните повреди в особената част на наказателния закон. Увреждането на обществените отношения при отвличанията е дифузно по своето естество, в смисъл, че обществено опасните последици касаят не само непосредствените жертви, но и цялото гражданско общество. Както се вижда от събитията в страната ни в последните години, действието (отзвукът) на отвличанията, техния резонанс в обществото е подобен на този при терористичните действия – формира нагласа за несигурност, смут, недоверие във възможностите на държавната власт да се справи с този особено тежък проблем, усещане за беззащитност.

Към това следва да се добави, че извършването на тези престъпления води като резултат до натрупване на сериозни финансови средства у престъпните среди, които се използват за осъществяване на нови престъпления, за укрепване на финансовата мощ на криминалния контингент, за организиране и финансиране на престъпни групи в сферата на незаконен трафик на хора, оръжие и наркотици, крупни измами, пране на пари и др.подобни.

Бюлетин, бр. 1/2010

Към криминологическата характеристика на отвличанията не можем да не споменем възможно високата степен на латентност, скритост. Това е особено негативно явление, защото този вид престъпно посегателство формира висока степен на виктимност, що се отнася до всички граждани и поспециално за някои категории от тях. Също така, престъпните групи, осъществяващи отвличания, притежават особена структура с разпределение на дейностите, което включва и лица за извършване на интелектуална дейност – организиране на посегателствата, инвестиране на получените финансови средства, контрол върху парични потоци, корумпиране на висши длъжностни лица и др.

Казаното до тук обосновава общата рамка на важността на усилията на държавната власт за предотвратяване на отвличания на хора, за своевременно разследване на извършените престъпления и осъждане на виновните лица в разумен срок.

2. ИСТОРИЧЕСКИ БЕЛЕЖКИ

Ако проследим развитието на човешката цивилизация, включително няколко века преди новата ера, ще констатираме, че отвличането има твърде стари корени и е било добре познато, включително на античните общества. Следователно, тук става дума за асоциално, делинквентно поведение на хора, което не е ново. Оттук произтича нещо силно неблагоприятно за борбата с тези престъпления – причините и условията, които ги способстват, са трайно проявени и се коренят в типични взаимоотношения на индивидите в един социум. В същото време, от древни времена държавно организираното общество е давало безусловно отрицателна оценка на тези престъпни посегателства, в много случаи те са ценени като престъпления, равнопоставени и наказуеми като разбойничеството.Ето какво се предвижда в Мойсеевия закон: „Мойсей казва: който открадне някого в Израел и го продаде, да се умъртви“. Този закон придава правно значение на религиозни постулати на юдейското вероучение. Но това са норми, които са били познати и на множество други народи по това време, защото са били насочени към основни ценности на всяко човешко общество – живота, здравето, честта и достойнството, имуществото и т.н.Това се отнася и до Древния Рим. Римската кодификация включва актове, които пряко се отнасят до престъплението отвличане и дават твърде по-детайлна уредба в сравнение с Мойсеевия закон. Като пример сочим Паул и Улпиан.

„Паул, в книга 5 на Сентенция, под титула „Към Фабиевия закон: 1. По Фабиевия закон (Lex Fabia de plagiaris – I-ви век преди Христа) отговорност носи този, който укрива, продава, оковава, купува свободно роден римски гражданин, освободен роб или чужд роб. 2. Някога наказанието по този закон е било парично, но след като производството било прехвърлено пред префекта на града, също и на наместника на провинцията, наказанието се

налага по извънредна процедура (extra ordinern). И така, нископоставените се наказват с работа в рудниците или се разпъват на кръст, а високопоставените се заточават завинаги с отнемане на половината от имуществото. 3. Ако роб със знанието на господаря си отвлича, продава, укрива чужд роб, се наказва самият господар: затова ако се върши с незнанието на господаря, робът се наказва с работа в рудниците."

„Улпиан, в книга 9 от „За задълженията на проконсула", под титула „Към Фабиевия закон": 1. Процедурата по Фабиевия закон се прилага от трибуналите на наместниците, макар и някои прокуратори да я прилагат така в Рим, както и в провинциите. 2. Но вече се е стигнало до такова положение в конституциите, че в Рим единствено префектът на града води процеса в случая, ако е извършено посегателство в границите на стотния милиарен камък: ако, разбира се, е извън стотния, то в Италия делото се води от преторианския префект; в провинцията е задължение на наместника на провинцията; по същия начин делото се възлага на прокуратора, ако изпълнява службата на наместник в провинцията. Явно, след влизането в сила на решението относно Фабиевия закон следва участие на управителя в разглеждането на такива случаи. 3. Все пак, прокураторът, който замества наместника, управляващ провинцията, макар и да не следва и да няма обичай да води наказателни дела, император Антонин постановил да може да води делата въз основа на Фабиевия закон. Също с конституция на император Антонин поел наказателното производство въз основа на Юлиевия закон за прелюбодеянията. 4. По Фабиевия закон отговаря този, който укрива, оковава или държи окован, продава, купува римски гражданин, латин, свободно роден италианец или такъв, който е освободен в Италия; носи отговорност и този, който е бил съучастник в това дело: на този човек се налага наказание по първа глава на същия закон. Ако някой роб извърши това със знанието на господаря си, неговият господар се наказва с петдесет хиляди сестерции по същата глава. 5. По втора глава на същия закон отговаря този, който убеди чужд роб да избяга от господаря или който укрива, продава, купува злоумишлено чужд роб против желанието на господаря, или който е бил съучастник в това дело: нарежда се да даде на държавата петдесет хиляди сестерции. И така нататък 6. Все пак трябва да се знае, че според новите конституции тези, които отвличат хора, трябва да се наказват със смъртна присъда заради жестокостта на деянието: макар и Павел в по-горе описаните случаи да е предложил за такива обвиняеми разпъване на кръст и осъждане на работа в рудниците." (Позоваването е по книгата на Костова, М., М. Новкиришка-Стоянова, Т.Пиперков. Съпоставка на Мойсеевия закон и римските закони. С., 2009, с. 99-101).

3. МЕЖДУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ

Повече от 20 века след Фабиевия закон човешката цивилизация е достигнала до високо ниво на защита на правата на човека, особено правото на свобода и правото на сигурност. Според чл.3 от Всеобщата декларация за правата на човека: „Всеки човек има право на живот и на лична неприкосновеност“. Към това чл. 9 от Международния пакт за граждански и политически права добавя: „Никой не може да бъде поставен произволно под арест или задържан под стража. Никой не следва да бъде лишен от свобода, освен на такива основания и в съответствие с такава процедура, които са установени със закон.“ С особено висока стойност в тази насока е Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, която представлява еманация на замяната на човеконенавистническото отношение от времето на Втората световна война с нов подход към всички хора в рамките на Общността на европейските държави. Тази конвенция не само регламентира в един по-разгърнат вид редица стандарти на отнасяне с отделния човек, но му дава и една напълно непозната и немислима до този исторически момент възможност – да предяви иск срещу държава пред международна юрисдикция, да „съди“ държава пред международен съд. В чл. 5 „Право на свобода и право на сигурност“ на Конвенцията се регламентират отделните основания, които предполагат възможност публичната власт да ограничава тези права (от по-обща гледна точка тези две права формират всъщност съдържанието на едно и също субективно право) – задържане при влязла в сила осъдителна присъда, задържане като мярка за неотклонение на обвиняемо лице в производство по наказателно дело, задържане по законоустановен ред за неизпълнение на съдебно решение, задържане с цел неразпространяване на инфекциозни заболявания или за незаконно напускане на страната. Отделно от тези правила, съдът в Страсбург, прилагащ Конвенцията, е формирал богата практика по разпоредбата на чл. 5. Достатъчно е да споменем само някои решения, които се явяват знакови при утвърждаването на конвенционния стандарт – решения по делата Хубер срещу Швейцария от 23.10.1990 г., Тот срещу Австрия от 12.12.1991 г., Лами срещу Белгия от 30.03.1989 г., Имбриоска срещу Швейцария от 24.11.1993 г., Винтерверп срещу Холандия от 24.10.1079 г., Бозано срещу Франция от 2.12.1987 г., Броган и други срещу Великобритания от 29.11.1988 г.

ООН през последните две десетилетия , както общото събрание на световната организация, така и нейните съвети, многократно се е произнасяла по въпроси в сферата на правото на свобода, сигурност и лична неприкосновеност на гражданите. В този смисъл следва да бъде откроена Декларацията за защита на всички лица от насилствено изчезване, приета на 18.10.1992 г. с Резолюция 47/133 на 92-рото пленарно заседание на 47-та сесия на общото събрание. Състоятелно би било в едно изследване на про-

блеми на предотвратяване и разследване на отвличането на хора да се цитира преамбюла на декларацията:

„Общото събрание,

бидейки дълбоко обезпокоено от това, че в много страни се срещат случаи на насилствено изчезване …, че лица се подлагат на арест, задържане или отвличане против тяхната воля или по какъвто и да било друг начин се лишават от свобода от длъжностни лица в различни звена или нива на правителството, от организирани групи или от частни лица, действащи от името на правителството, при негова пряка или косвена поддръжка, с негово разрешение или съгласие, с последващ отказ да се съобщи за съдбата или местонахождението на такива лица или да се признае за тяхното лишаване от свобода, което поставя дадените лица извън защитата на закона,

като взема предвид, че насилственото изчезване подкопава фундаментални ценности на всяко едно общество, обвързано от уважение към законността, правата на човека и основните свободи, и че систематическото извършване на такива действия представлява по своя характер престъпление против човечността,

отчитайки, че действията по насилствено изчезване представляват нарушение на забрани, съдържащи се в международни документи, все пак важно е да се разработи документ, в който всички актове на насилствено изчезване да се квалифицират като особено тежки правонарушения и да се установят норми, насочени към обезпечаване на наказване за тях , а също за тяхното предотвратяване,

провъзгласява настоящата Декларация за защита на всички лица от насилствено изчезване като съвкупност от принципи за всички държави и настойчиво призовава да се положат всички усилия, за да може Декларацията да получи обща известност и общо признание...“

По-нататък, в чл.чл.1, 2, 3, 4 и 20 Общото събрание предписва отделни правила за действие на държавите-членки. Определя се, че всеки акт на насилствено изчезване оскърбява човешкото достойнство и това е в разрез с Устава на ООН, както и че такова действие лишава жертвите от защитата на закона и причинява тежки страдания на тях и на техните семейства. Това засяга правото на признаване правосубектността на личността, правото на свобода и безопасност и правото да не се подлагат хората на мъчения и други жестоки, безчовечни или унижаващи достойнството начини на отношение или наказване. В текста се подчертава, че подобни действия се явяват също така нарушение на правото на живот или поне са сериозна заплаха за това право. Вменява се задължение за държавите да не допускат насилствено изчезване на хора, което световната организация оценява като деяние с крайно тежък характер, което налага и съответно наказание. Държавите-членки са длъжни включително да предотвратяват и да пресичат практиката за отвличане на деца, чиито родители са отвлечени и да

криминализират включително подправката и унищожаването на документи, удостоверяващи истинската самоличност на такива деца.

4. ДЕЙСТВАЩА НАКАЗАТЕЛНО-ПРАВНА УРЕДБА

В действащото българско наказателно право отвличането на хора е криминализирано с разпоредбата на чл. 142 НК. Основният състав на престъплението е визиран в ал. 1, където изпълнителното деяние е описано като отвличане с цел противозаконно лишаване от свобода. Законодателят е предвидил и три степени на по-тежко квалифицирани (съответно и по-тежко наказуеми) случаи. При първата степен по ал. 2 се предвижда: деецът е бил въоръжен; деянието е извършено от две или повече лица; отвлеченото лице е бременна жена или не е навършило 18 години; отвлеченото лице се ползва с международна защита; деянието е извършено по отношение на две или повече лица; деянието е извършено от лице, което се занимава с охранителна дейност, от служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност, от лице, което действа по поръчка на такава организация или се представя, че действа по поръчка на такава организация, от лице от състава на МВР или лице, което се представя като такова; отвличането е с користна цел или с цел лицето да бъде изведено извън границите на страната; деянието е извършено от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група. Във втората степен са включени хипотези на настъпили значителни вредни последици (ал. 3). Третата степен се отнася до случаи, когато деянието е извършено повторно или към отвлеченото лице е проявена особена жестокост (ал. 4). Съответно са степенувани по тежест и наказанията: от една до шест години, от три до десет години, от три до дванадесет години, от пет до петнадесет години.

В наказателния закон отделно е предвидено престъпление „противозаконно лишаване от свобода“ (чл. 142а НК). Отвличането и противозаконното лишаване от свобода имат общ обект – свободата на придвижване на хората в пространството, пребиваването по своя воля и желание на съответно място по определено време. Разкрива се и общност в изпълнителното деяние – противозаконно лишаване на човек от свобода. Спецификата при отвличането се изразява в особен метод – отвличане, който по естествен начин се инкорпорира в механизма на изпълнителното деяние. Отвличането (похищаването, насилственото изчезване) обикновено се разбира като отвеждане на жертвата на престъпното посегателство на неизвестно за него и за останалите място, противно на неговата воля, като за целта се използва принуда или измама.

5. ПРОБЛЕМИ ПРЕД ДЪРЖАВНОТО ОБВИНЕНИЕ – СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ И ПОДОБРЯВАНЕ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА

Като цялостно явление – чисто наказателно-правно или криминологическо, разследването на отвличанията на хора и поддържането на държавно обвинение срещу тях, е тясно свързано с борбата с организираната престъпност и корупцията. Организираността на криминалния контингент и корупционната среда формират възможно на-добри предпоставки за успешно извършване на насилие и измама при отвличане. Противодействието на организираните престъпни групи и на корупционните престъпления, и на корупционните практики въобще, може да бъде успешно само при ефективни и съвременни средства за функциониране на държавното обвинение. Глобално поставен въпросът има няколко основни измерения.

Спрямо престъпните посегателства обосновано привличане към наказателна отговорност на виновни лица е възможно тогава, когато обвинителната власт е независима. Независимостта е въпрос колкото структурен, толкова и функционален.

В Препоръка REC (2000)19 Комитета на министрите на СЕ отразява основополагащи принципи и правила относно значението на прокуратурата, взаимоотношенията ѝ със законодателната и изпълнителната власт и функциите на прокурорите в производството по наказателни дела. Следва особено да бъде подчертано вниманието, което Съвета на Европа отделя на ролята на прокуратурата при осъществяване на наказателната репресия срещу виновните за извършване на престъпни деяния лица. Изрично се указва, че прокуратурата играе определяща роля в системата на наказателното законодателство. Общността приема прокуратурата като гарант за правата на отделната личност и за стриктно прилагане на системата на наказателното право.

Комитета на министрите на СЕ изисква държавите-членки да осигурят необходимите законови предпоставки за нормално функциониране на прокуратурите като органи на обвинителната власт, за да бъде възможно ефективно провеждане на държавната политика в сферата на борбата с престъпността. Държавите трябва да вземат подходящи мерки с цел предпазване на прокурорите от неоправдано вмешателство, за осигуряване на необходимата независимост при упражняване на законоустановени правомощия, включително предвиждане на достатъчни бюджетни средства. Подчертава се държавния ангажимент естеството и обхватът на прокурорската независимост да бъдат определени най-строго със закон и да се обезпечи възможност за наказателно преследване срещу длъжностни лица от изпълнителната власт при установяване на престъпни прояви в сферата на корупцията, злоупотребата с власт и сериозните нарушения на човешките

права и свободи. Независимото прокурорско действие трябва да бъде особено добре регламентирано във взаимоотношенията с полицията, предвид значителната власт, която тя упражнява и особено тежките увреждащи последици от евентуални незаконни действия по отношение правата на човека.

Противодействието на корупцията и на организираната престъпност от страна на прокуратурата предполага едновременно и в равна степен цялостно укрепване на държавното обвинително ведомство не само досежно независимостта, но и прецизиране ролята на прокурора в досъдебното разследване и по отношение специализацията на прокуратурата за борба с корупцията.

От конституционна и от наказателно-процесуална гледна точка в съвременните европейски държави са оформени два модела на действие и функционално ситуиране на държавното обвинително ведомство в сферата на производството по наказателни дела. Единият модел е на прокурора, представител на прокуратурата, изявяващ се като dominus litis; на него изцяло е отредена грижата за привличане към наказателна отговорност на извършилите престъпления лица и досъдебното разследване. В такъв аспект разследващите дознатели и съдебната полиция са в помощ на прокурора, нямат самостоятелни, суверенни спрямо прокурора правомощия по наказателно преследване и наказателно разследване и са включително процесуално и дисциплинарно подчинени на държавния обвинител. В общи линии според тази концепция е поставена прокуратурата в Германия, както в отделните провинции, така и в мащаба на цялата държава.

Другият европейски модел отрежда на прокуратурата ролята на мост, посредник между полицията и съда, при което прокурорът няма доминираща автономна функция по разследване и даже по формулиране на обвинението. Държавният обвинител се явява само отделно звено в досъдебната процесуална работа, което не определя облика на тази дейност. Такъв е случаят с Испания, където цялостното досъдебно разследване се реализира от съдия-следовател и съдебна полиция, а прокурор осъществява досъдебното разследване само за извършени от непълнолетни престъпления.

Специализацията на прокуратурата за борба с корупцията означава изграждане на съответни вътрешни специализирани структури. В това отношение полезни заемки могат да бъдат направени от правната уредба на създадените през 1995 г. в Испания и през 2000 г. в Румъния специализирани прокуратури за противодействие на икономическите корупционни престъпления. В структурно отношение това специализирано звено трябва да притежава четири обособени подразделения:

Първо, добре квалифицирани и специализирани прокурори, със сериозен опит в сферата на наказателно преследване извършителите на икономически престъпления, особено извършваните от организирани престъпни групи.

Второ, подчинени единствено и само на прокурорите в специализираното звено следователи, полицейски дознатели и други служители на МВР, също преминали съответно обучение за процесуално разследване и доказване на корупционни престъпления.

Трето, експертен екип (съвет) от специалисти в различни области на икономиката, правото и банковото дело, който да оказва специализирана помощ и съдействие по конкретни досъдебни производства.

Четвърто, добре обучена администрация, която да координира и да канализира дейността на специализираната прокуратура и нейното взаимодействие с други компетентни държавни органи.

Към тази обща схема на организация на специализираната прокуратура могат да се добавят и конкретни щрихи от предимно функционално естество. Така:

Първо, специализираната прокуратура трябва да осъществява функциите си на територията на цялата страна. Това е важно, защото разследваните корупционни престъпелния и такива, извършени от организирани престъпни групи, обикновено се подготвят и извършват в продължение на значителен период от време, на различни места в страната и дори извън нейните граници. В този смисъл прокурорите да извършват процесуални действия пред всички съдилища в страната, осъществяващи първоинстанционни и въззивни производства. Следователите и дознателите да извършват досъдебно разследване, съответно като предварително производство или дознание, на територията на всички следствени райони.

Второ, контролът върху актовете и действията на прокурорите и разследващите органи в състава на специализираната прокуратура трябва да бъде строго централизиран, за да се избегне местническо влияние и корупционен натиск. Така по техните самоотводи и отводите по отношение на тях да се произнася прокурор от ВКП, изрично определен от Главния прокурор; този прокурор да се произнася по жалби срещу постановленията, включително да ги отменява, изменява и да спира тяхното изпълнение.

Трето, правомощията на специализираната прокуратура да бъдат изключителни, в смисъл с приоритет пред компетентността на органите на досъдебното производство по общите правила. Когато разследването се извършва от следователи в специализираното звено, същото това производство или разделено производство да не може да бъде възложено на други разследващи органи, извън това звено.

Четвърто, по преценка на Главния прокурор, специализираната прокуратура да предприема наказателно производство и за други престъпления, с особено значимост, като крупни измами, пране на пари в особено големи размери, нелегален трафик на хора, оръжие и наркотици. Ако производството се води от специализираната прокуратура, за това да бъдат

уведомени ръководителите на компетентните по общите правила прокуратури и областни дирекции на полицията.

Пето, осигуряване на ротация на работещите в специализираната прокуратура прокурори и разследващи органи, например като се установи нормативно длъжността да се заема за срок до пет, шест или седем години.

Шесто, в рамките на експертния съвет на специализираната прокуратура да се формира изследователски център, който да проучва и разработва материали във връзка с причини и условия, способстващи извършване на корупционни престъпления и престъпни посегателства от страна на организирани престъпни групи. При необходимост центърът да изготвя мотивирани предложения, които да изпраща до съответните учреждения и ведомства, за промени в действащото законодателство, които да благоприятстват снижаване ръста на престъпността и контрола по отношение на нея в страната.

04.02.2010г.

СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ПРИЧИНИ, ДЕТЕРМИНИРАЩИ ПРОСТИТУЦИЯТА И ТРАФИКА НА ЖЕНИ С ЦЕЛ СЕКСУАЛНА ЕКСПЛОАТАЦИЯ В СЪВРЕМЕННА БЪЛГАРИЯ

(Продължение от бр. 3/2009)

Васил Миков,
прокурор при ВКП

Проституцията и трафикът на жени с цел сексуална експлоатация не могат да бъдат опознати и изследвани и срещу тях не могат да се предприемат ефективни мерки без разкриване на причините, които ги пораждат. Етиологията на явлението е ключ за разбиране на същността му и предпоставка за противодействието срещу него. Въпросите на причинността, респ. на причината имат основно място в криминологията.[1]

Наред с това комплексният характер на обществените явления и процеси, обуславящи проституцията и трафика, особеностите на тяхното влияние на социално и на индивидуално ниво, изключителната сложност на личността на проституиращите като най-съществен елемент в причинната взаимовръзка до голяма степен обясняват трудността на посочената проблематика.

При обсъждане на въпроса за причините, пораждащи проституцията и трафика на жени с цел сексуална ескплоатация следва да се държи сметка за релативността като характеристика на наказателноправните норми и наказателноправната догматика. На практика границите на полето на „престъпното поведение“ и „девиантното поведение“ не са ярко очертани. Разграниченост е относителна във времето. Тази релативност мотивира криминологията да изследва социалната реалност в по-широки измере-

[1] Георги Георгиев. Категорията „причина“ в криминологията. Съвет за криминологически изследвания. Криминологически проблеми, „Наука и изкуство“. София, 1984, стр. 8.

ния – деяния, които не са регламентирани в НК, но би могло в бъдеще да бъдат признати за престъпления или полето, в което попадат деянията след тяхната декриминализация. Обикновено, когато се обсъжда релативността на наказателноправната норма в съотношение със социалните норми, се сочи проституцията наред с такива деяния като аборт, хомосексуализъм и др . Въпреки доказаната си социална (обществена) опасност тези деяния в някои законодателства са приети за престъпление, а в други – не, при едни социални условия те биват криминализирани, а при други – декриминализирани без общественото мнение да ги оценява като деяния с отпаднала социална опасност.[2] Тази релативност обяснява защо при изследване на въпроса за детерминираността на проституцията се установяват същите движещи механизми, явления и връзки между тях, каквито се установяват и при изследване на причините за престъпността. Всички явления, които се разглеждат като общи причини за престъпността, могат да се интерпретират и като социални предпоставки за съществуването на други негативни явления.[3] Понякога престъпността се разглежда по-широко – например В. Каракашев поддържа, че тя включва освен престъпления още и други отрицателни явления като пиянство, алкохолизъм, неморални прояви и различава три стадия на престъпността, като в първите два вмества изброените и други отрицателни прояви, а престъпленията съставляват само третият „краен стадий на наказуемата дейност“.[4] Ч. Ломброзо и Е. Ферри смятат, че проституцията при жените е това, което е престъпността при мъжете. Криминологическата детерминация е специфичен вид социална детерминация. Наличието на деструктивност в обществените отношения е нейна главна особеност. Престъпността и другите отрицателни социални явления се третират като деструктивни явления, защото са продукт на нарушено единство в обществените отношения и същевременно способстват за задълбочаване на противоречията между тях.[5]

В криминологическата литература неведнъж е подчертавано непрякото влияние на икономическите и други противоречия, а оттук и социалнопсихологическият характер на причините за отрицателните социални явления. Тази особеност произтича от самата специфика на причинното взаимодействие в обществената среда, където то се реализира посредством дейността на хората.[6] Това е друга специфична черта на криминологичес-

---

[2] Боян Станков. Криминология-теоретични основи. Варна, 1996 г., стр. 128.

[3] Б. Панев. За причините на престъпността. Криминологически проблеми. София, 1988 г., стр. 21.

[4] В. Каракашев, Г. Георгиев, П. Цанков. Криминология. Ромина, 1998 стр. 95.

[5] Йордан Айдаров. Криминология, 1996. стр. 42.

[6] Б. Панев, посоченото съчинение, стр. 49.

ката детерминация – че нейната същност и действие се предопределят от общественото и индивидуалното съзнание на хората. Всеки конкретен социален факт придобива криминогенно значение чрез обществените и индивидуалните представи и оценки съобразно съществуващите нравствени и духовни ценности, нагласите, представите, мотивите и целите на хората.[7]

Отрицателното социално поведение, в това число и проституцията при широк детерминистки подход се представя не като резултат на еднозначното влияние на отделни фактори, а като сложна, многопланова детерминация, в това число и самодетерминация.

Общият механизъм на детерминация на проституцията, нейната самодетерминация и оказване на обратно влияние на породилото я общество схематично може да се изрази по следния начин:

1) Обществото с неговите противоречия и проблеми при пропуските в социалното управление поражда отрицателни социални отклонения, в това число и проституция и обявените от наказателния кодекс престъпления, определяни като трафик на жени с цел сексуална експлоатация;

2) Тези социални отклонения са способни във взаимодействие с други социални фактори да обусловят появата на престъпност, паразитираща върху тези социални пороци, която се характеризира с по-утежнени характеристики на даденото явление, нарастването в него на организираността и криминалния професионализъм. Такива са различните видове организирана престъпна дейност като изнудване на сводниците и сутеньорите, както и същинската дейност на тези две категории лица, пряко ангажирани в експлоатацията на проституиращи;

3) Под въздействие на организираната престъпност протича задълбочаване на негативните социални отклонения в обществото. В ход е активно въвличане на части от населението в употреба на наркотици, алкохол, проституция, широко се рекламират съответните „услуги“, придават се размах и привлекателен образ на тези явления. В такива условия се увеличава нивото и придобиват нови отрицателни характеристики проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация, както и другите социални отклонения;

При изследване на причините за проституцията и трафика на жени трябва да държим сметка за разграничаването на проституцията като „свободна“ от проституцията в трафик и „принудителната“ проституция.[8]

Като определящи според своето съдържание причини за проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация могат да бъдат посочени тези от нравствено-психологически и социално-икономически характер. Това са деформации, които обуславят противоречивото и не-

[7] Йордан Айдаров, посоченото съчинение, стр. 43.

[8] Христо Попов. Трафик на жени. ЛИК, София, 2007, стр. 76.

нормално функциониране на нравствените, икономическите, правните и управленските отношения в българското общество. Това противоречиво и ненормално функциониране обективно детерминира проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация.

Научните представи за причините за проституцията започват да се формират от втората половина на 19 век. През 1882 година известният италиански психиатър, криминолог и криминалист Чезаре Ломброзо в своята работа „Жената-престъпница и проститутка“ се опитва да изложи всестранно причините, принуждаващи жените в Париж да се занимават с проституция.

В своя анализ той разглежда следните причини:

– бедност и крайна нищета;

– необходимост да се издържат социално слаби родители;

– пристигане в Париж с цел да се устрои на работа и да намери средства за съществуване;

– пристигане в Париж в качеството на наложници на военни, търговци, студенти и др. и изоставянето им от последните;

– изоставяне от любовник след повече или по-малко продължителна връзка.

Тези причини Ломброзо изследва, като разделя проституиращите жени на пет групи-жителки на Париж, на големи и малки градове, на села и чужденки.

Впоследствие започва да се отделя все по-голямо внимание на фактори от социологически и психологически характер. В началото на 20 век немският криминолог и психиатър Ашафенбург пише: „Макар социалните отношения да се явяват причина за проституцията, те се проявяват само във връзка със съответните наклонности, предразположения и възпитание. Както при големите епидемии първа жертва стават слабите субекти, така и в жизнената борба, съдейки по степента на устойчивост, ту бързо, ту бавно загиват в блатото, наречено проституция, преди всичко безчислените психопатни индивиди.“[9]

У нас според Центъра за изследване на демокрацията като най-общи причини трябва да бъдат посочени тежкия български преход и дълбоката икономическа криза през последните двадесет години, с уточнението, че при толкова силна социална деформация има нужда от много по-конкретни отговори като са изброени следните фактори, водещи до проституция и трафик на жени с цел сексуална експлоатация:

– Безработица и липса на доход, осигуряващ минимален жизнен стандарт;

[9] И. Блох. Сексуалният живот на нашето време. София, 1931, стр. 353.

– Драстично намаление на доходите;

– Разрушителни процеси в семейството;

– Срив в ключова институция като средното образование;

– Отпадане на традиционните културноценностни сексуални ограничения;

– Съчетание от рекордна безработица, свръхниски доходи и възможност за емиграция в Западна Европа водещо до формиране на модел на масова емиграция.

– Високия размер на доходи за някои проституиращи в Западна Европа;

– Съществуването на българска инфраструктура за участие на европейския пазар на сексуални услуги;

– Рязко нарастване на търсене на сексуални услуги в Западна Европа;

– Вълна от законови промени, легализиращи проституцията в Холандия и Германия съответно през 2000 и 2002 година.[10]

Георги Караколев[11] посочва като „движещи сили“ на явлението трафик на хора“:

– постоянно разрастващите се пазари и постоянно нарастващото търсене на сексуални услуги и/или евтина имиграционна работна ръка;

– контролирането на „търсенето и предлагането на жертви“ и на нелегалните пазари на работна ръка и услуги от организирани престъпни групи;

– крайна бедност, която е иманентно състояние за някои общества от периферията и задълбочаваща се бедност, която придобива перманентен характер през последното десетилетие за някои социални и етнически групи в обществото от полупериферията;

Караколев посочва следните фактори, които са основна предпоставка за осъществяване на трафика на хора, като ги разделя на две основни групи:

– фактори, подтикващи към въвличане в трафик на хора (push factors);

– фактори, спомагащи за въвличането в трафик на хора (pull factors).

Към първата група фактори, най-вече със социално икономически характер той причислява:

– задълбочаващата се социална стратификация, сегрегация и дори декласация на определени страти, водещи до прогресивно обедняване;

---

[10] Център за изследване на демокрацията. Организираната престъпност в България: Пазари и тенденции, 2007, с. 134-139.

[11] Георги Караколев. Размисли върху явлението трафик на хора. Трудове на научноизследователския институт по криминалистика и криминология, том 28, стр. 114.

– високите нива на безработица и малката вероятност за намиране на законни източници на постоянни доходи;

– ясно изразената през последното десетилетие тенденция за труден достъп до образование за една значителна част от населението на държавите от Източна и Югоизточна Европа.

– джендър /gender/ дискриминация[12]

– дискриминация на определени етнически и социални групи на пазара на труда;

– насилие в семейството;

Към втората група фактори, спомагащи за въвличане в трафик, Караколев отнася мита за възможността за лесна реализация и професионална кариера, за високо заплащане и социален статус, възможност за безпрепятствен достъп до постиженията и благата на западната цивилизация.

Според професор Дона Хюз от университета в Роуд Айлънд трафикът на жени с цел сексуална експлоатация се основава на търсенето и предлагането. Предлагането на момичета от конкретни региони се определя от лесното набиране на жертви поради бедността, безработицата, липсата на възможности, мечтата за западния начин на живот, любовта и нуждата от сигурност. Търсенето на жертви се създава от толерираната или легализирана проституция. В области и градове, в които има развита сексиндустрия, сводниците и съдържателите на публични домове не могат да наберат достатъчно местни жени за проститутки и трафикантите набират момичета от споменатите вече райони. Според Дона Хюз факторите, определящи трафика на жени с цел сексуална експлоатация са следните:

– мъже, поръчващи сексуални услуги;

– експлоататори в сексиндустрията, които се облагодетелстват от продажбата на сексуални услуги;

– държави, които печелят от туризъм или активна сексиндустрия;

– култура, която илюстрира и придава романтични нотки на проституцията;

Според Дона Хюз за предотвратяването на трафика на жени с цел сексуална експлоатация е необходимо приемането на аболиционистки подход,

[12] Караколев обяснява терминът „gender“ (от англ.) като полова принадлежност или полова роля. Тя отразява не просто биологичния пол, а отредените роли на мъжете и жените в обществото.Ние не се раждаме с тези разлики, те са ни „вменени“ от обществото, като резултат от определени социални, икономически, културни и морални условия. По този начин половата принадлежност определя задачите, функциите и ролите, които жените и мъжете изпълняват в обществото и личния си живот.

който задава ясно разграничение между жертва и насилник и предлага съответни подходящи мерки към всеки от тях.[13]

В Русия криминолозите отделят няколко фактора, водещи към проституция:[14]

1. Социалното неравенство, нищетата, миграцията.

2. Икономическите сътресения, изтласкването на жената в сферата на неквалифицирания, с ниско заплащане труд.

3. Отсъствие на мерки за охрана на майчинството и детството.

4. Уродливи форми на възпитание на подрастващото поколение.

5. Възгледите за жената като средство за удовлетворяване на мъжките сексуални нужди.

6. Упадък на нравствеността и включване на средствата за масова информация в този процес.

7. Невъзможност за създаване на трайно семейство поради материална или жилищна незадоволеност.

8. Вродена предразположеност.

Преобладаващите схващания за причините за проституцията са, че това са външните неблагоприятни обстоятелства, а личността на конкретното лице е само условие за развитие на причинна връзка. Това разбиране е в основата на теорията и практиката на аболиционизма като движение. Други виждания, като отчитат важността на външните обстоятелства при формиране на личността и ситуацията в момента на вземане на решение приемат, че все пак човекът решава и от личността зависи как ще постъпи. Всеки човек, постъпвайки по един или друг начин, встъпва във взаимодействие с обкръжаващите го обстоятелства, възприемайки ги и оценявайки ги в съответствие със собствената скала на ценности и особеностите на своята личност. Ако едно лице попадне в зависимост от обстоятелства, следва да се преценява доколко това не се дължи на особеностите на дадената личност, способстващи за попадане под такава зависимост. Друг човек в такава ситуация би опитал да се отклони от тези обстоятелства. Според Адлер „едно непоклатимо убеждение е, че за това са виновни бедността и мизерията. Но то не отчита възможността за избор на момичетата, които попадат в мрежата на проституцията. Или наистина можем да твърдим, че той (изборът) е в зависимост от това дали лишенията са били по-големи или помалки...Отличителният белег е „продължаващият стремеж към печалба“ който стига толкова далеч, че даже проститутки, забогатели от своята професия, продължават да я упражняват с усърдието на професионалиста. Кое

[13] Отчет за дейността на националната комисия за борба с трафика на хора за 2008 г., стр. 57.

[14] Гилинский, Я. И. Проституция как она есть (Проституция и преступность). Москва, 1991, стр. 83.

задържа тези личности към тяхната професия? Не е ли това същото удовлетворение, което получава търговеца при успешно изпълнение на своите сделки. И не е ли това същия „стремеж към признание“, същата „тенденция към завоевания“ които откриваме при всички наречени от нас „нервни характери“ ... Тук спада и липсата на доверие в собствените способности да се отговори на очакванията на обществения живот, както и психологическият трик: чрез сексуалните отношения по лесен и безпрепятствен начин да се постигне усещането, субективното впечатление за повишаване на стойността на собствената си личност... търсенето и намирането в проституцията на изход и признание, нещо което тя не е получила досега след безплодните си опити в положението си на слугиня, гувернантка или работничка.“[15]

Това виждане на Адлер се доближава до класическата теория на напрежението която обяснява деликвентността с невъзможността индивида да получи желаното по законен начин. Според Р. Мертон (1938) културата на обществото поощрява всеки, беден или богат, да се бори за успех. За това способстват семейството, училището, средствата за масова информация. Хората се стремят към финансов успех и благосъстояние. Но широки слоеве от населението, особено индивиди от низшите слоеве, не са в състояние да постигнат успех чрез постоянство, планиране и труд. В техните семейства не се ценят качества като упорита работа. В резултат представителите на низшите класи често не са в състояние да достигнат по законен начин до успех и това довежда до голямо напрежение или фрустрация. За да се справят с напрежението, индивидите се адаптират по различни начини, един от които е иновацията. Индивидът продължава да споделя целта на обществото за достигане на материално благополучие, но отхвърля законните начини за постигане на успех. В замяна прибягва към такива, като проституция, търговия с наркотици и кражби.[16]

Според Я. И. Гилинский стоково-паричните отношения и моногамията са обективни предпоставки, необходими условия за възникване и съществуване на проституцията в сферата на сексуалните отношения (като разновидност на всеобщата продажност). От негова гледна точка отсъстват специфични причини за проституцията, а има причини, противоречия в социално-икономическото развитие, пораждащи и проституцията, и престъпността, пиянството и наркоманията и другите форми на социална патология. Всички подобни патологии се предизвикват от противоречията между потребностите на хората, особено в сферата на престижа, социалния статус, самоутвърждаването и възможностите за тяхното удовлетворяване.[17]

---

[15] Алфред Адлер. Индивидуалната психология на проституцията, стр. 97.

[16] Криминология под редакцией Джозефа Ф. Шели, Питер, 2003, с. 408.

[17] Гилинский, Я.И. Проституция как она есть. Проституция и преступность. Москва, 1991, с. 104-105.

При изучаване на социалната среда като причина за проституцията трябва да отделим в нея основните сфери на жизнена дейност: икономическа, политическа, социална и духовна. В крайна сметка проституцията като разновидност на отрицателно социално поведение се поражда от условията на обществения живот, от най-острите противоречия в различните му сфери. Но и самата тя е част от тези условия. Взаимното влияние на положителните и отрицателни социални процеси върху социално-негативното поведение, върху неговия ръст или снижение, структура и характер, върху формирането на възгледите, навиците и привичките на хората, които проституират или извършват престъпления, свързани с това, има изключително голямо значение за изясняване на сложния комплекс, който представлява проблемът проституция.

Много изследователи смятат, че основните мотиви за проституцията са икономическите. При социални сътресения – икономически кризи, война, радикални обществени промени – числото на проституиращите нараства, а в бедстващите слоеве на населението то поначало е голямо. В спокойни времена при отсъствие на избор за брак или неудачен брак и задълбочаване на материално-битовата неустроеност жената инстинктивно се стреми към това, което може да задоволи нейните нужди. Нерядко в такива случаи отчуждението в сексуалните отношения довежда жената до това че сексуалността се превръща от цел в средство, в опит с помощта на физическа близост да решава проблемите на психологическия дискомфорт и битовата неустроеност.

През 90-те години на 20 век в България както другите видове отклоняващо се поведение и проституцията получава за своето развитие като че ли двоен импулс, предизвикан от острите противоречия в икономическия и социалния живот.

Вследствие на бурните промени започват да се разпадат традиционните институти, изчезват социалните символи, ценности и жизнени стандарти и същевременно не успява да се създаде нова социална общност. Наченките на икономическо възраждане през последните години (след 2001 година) не са съпроводени от успех в социалната област. В някои градски райони (ромските гета) процесите на социализация не протичат в нито едно семейство и децата не могат да получат нормално възпитание.

От началото на 90-те години на 20 век се провеждат реформи, които се развиват сложно и особено силно повлияват на начина на живот на мнозинството хора. В България започва да се формира плуралистична, смесена икономика, опираща се на разнообразни форми на собственост. Стремежът е към създаване на частен сектор и класа от собственици и към възраждане на производството на материални блага не само на държавна, но и на частна основа, пробуждане и използване на инициативата на новите собственици на приватизираните предприятия. Радикал-

ните и всеобхватни програми за приватизация и икономическо преструктуриране водят до безпрецедентни нива от безработица и до практическото отстраняване на цели сектори на икономиката и на зависимите от съответната икономическа дейност социални мрежи. Икономическата реформа в България се развива стихийно.

Началото на 90-те години се характеризира с нарастващи съкращения на обема на производство, ръст на безработицата, непълна заетост, нарушения в заплащането на труда. Данните за безработицата след 1990година потвърждават това твърдение. Натискът върху по-голяма част от населението е особено силен в периода 1998-2001 година. До 1997година реформите на трудовия пазар са бавни, а радикалните съкращения се отлагат. Едва с изостряне на кризата под външен натиск, особено от страна на МВФ започват драстичните съкращения и ликвидациите на предприятията. За сравнение ако през лятото на 1996 година броят на безработните се движи около 10% през пролетта на 2001 година те са вече 19,53%. Според проучване на неправителствени организации дори са повече и достигат 23,6%. При това нарастването не е равномерно – в определени райони безработицата достига 30-40%. Последицата от радикалната и хаотична ликвидация на предприятия след 1997година е, че голям брой малки населени места са оставени без никаква възможност за работа, а големи градове губят от една втора до две трети от работните си места.[18]

В България не може да бъде подценяван проблемът „скрита безработица“ тъй като големи групи безработни нямат право на обезщетения и принадлежат към групата на „обезсърчените“ – дълготрайно безработни лица, изгубили мотивация за търсене на работа. Според някои оценки размерите на скритата безработица са съизмерими с тези на официално регистрираната или с други думи – реалната безработица е двойно по-висока от официално регистрираната. Казаното се отнася в значително по-висока степен за представителите на етническите малцинства и особено за ромите. Сред тях са значително по-високи дяловете както на официално регистрираните безработни, така и на хората без работа, които не са регистрирани в бюрата по труда, а също и дяловете на дълготрайно безработните и обезсърчените. Според съвместно изследване на ПРООН и МОТ проведено през 2001година около 45% от ромите в България са безработни според „широката дефиниция“ на МОТ (според оригиналната дефиниция безработно е лице, което иска, може да работи и активно търси работа, докато при „широката“ дефиниция активното търсене не се включва) а 80% се определят като безработни. Според доклад на Амнести интернешънъл 70% от ромите в България са безработни. Съществени са дяловете, особено сред ромските жени, на безработни повече от 10 години, като

[18] Агенция по заетостта http://www.az.gowernment.bg

и тези, които никога през живота си не са работили. Тук вече безработицата губи характера си на социално явление с предимно външен за индивида характер и придобива силно субективни измерения. При такава дълготрайност на безработицата ниското средно ниво на образование и квалификация, както и лошите условия на живот и социална изолация при някои ромски общности допринасят за крайната им уязвимост. Коефициентът на безработица при младите хора (от 15 до 24 години) е два пъти по-висок от средния за страната, което представлява допълнителен фактор, благоприятстващ проституцията и миграционните нагласи. Освен това се наблюдава и по-голяма активност в търсенето на работа при жените, която е причина част от тях да приемат по-ниско квалифицирана и по-малко платена работа пред перспективата да останат безработни. Това за съжаление са фактори, допринасящи за по-висока степен на риск от сексуална експлоатация в страната и чужбина, а така също и от търсене на оцеляване чрез проституиране.[19] Според Караколев проблемът с безработицата в постсоциалистическите страни, разгледан в контекста на „трафика на хора" е не толкова в класовата или етническата принадлежност, а в риска от декласация – изпадане от голямото общество. В Югоизточна Европа ясно се наблюдава процес на наследяване на бедност в следващото поколение вследствие на дълготрайна безработица, а също и рязка подоходна стратификация в селата и градовете. Това дава основание да се говори за „градска" и „селска" безработица и бедност и обяснява според автора факта, че по-голямата част от жертвите на трафик произхождат и/или са прекарали по-голяма част от съзнателния си живот в „селска" среда.[20]

Подобна е ситуацията и с равнището на доходите. Според различни оценки средният доход през 1997г. е бил 30% от това, което домакинството получава през 1989година. Макар че в края на 90-те години в Европа има страни като Албания, Молдова, Украйна с по-нисък среден доход, България, освен че е сред най-бедните европейски страни, и е с най-рязък контраст при спада на доходите. Според Институт за социални и синдикални изследвания към КНСБ 33% от населението живее под прага на бедността, който през м. септември 2008г. е определен на 184,41 лева. През месец юни 2007 година 39,4% от българските граждани са били под определения праг на бедността.[21]

---

[19] Център за изследване на демокрацията. Организираната престъпност в България: пазари и тенденции. София, 2007, стр. 138.

[20] Георги Караколев. Размисли върху явлението „трафик на хора". Трудове на научноизследователския институт по криминалистика и криминология, том. 28, 2007, стр. 118.

[21] В. „Сега", 16.10.2008 г. „1/3 от българите живеят под прага на бедността".

Едни и същи негативни процеси на социалната действителност въздействат различно на поведението (в това число и на отклоняващото се) на мъжете и жените доколкото намират различно отношение в тяхното съзнание. Причините за тези различия не се дължат само на това, че не съвпадат социалните роли на мъжете и жените при наличието на гарантирани по конституция равни права. Определяйки обстоятелствата, водещи до проституиране преди всичко трябва да отчитаме характера на дейност на жените в обществото, т.е. всички тези ситуации, възникващи във връзка със заетостта на жената на работа и в къщи, с характера на отношенията, възникващи в производството и бита. Остротата на възникналите конфликти нараства, когато потребностите на жените нарастват, а възможностите за тяхното задоволяване стават все по-малки. Въпросите на материалната обезпеченост придобиват особено значение по време на обостряне на различията в нивото на материалното обезпечение на различните групи население.

В началото на прехода в българското общество бе налице относителна икономическа равнопоставеност като резултат от политиката на тоталитарната държава на равномерно разпределение на икономически блага, което не допуска натрупване на излишък и определя ниски нива на конвенционалната престъпност, чийто водещ мотив – користният, предполага икономическа неравнопоставеност.[22] Проведените реформи доведоха до рязък ръст на нивото на диференциация на доходите на населението. Такава поляризация на доходите определя и поляризация на начина на живот на различните слоеве на населението. Разслоението на обществото протича и по всички други показатели – културни, съсловни и пр. В тези условия се засилва девиантността на много неустойчиви личности. Още Платон обръща внимание на необходимостта законодателно да се установи предел на бедността и богатството, така че имуществото на най-състоятелните да превишава това на богатите не повече от четири пъти.[23] Според Иван Кръстев, докато в Централна Европа социалното разслоение се движи от отваряща се ножица между образовани и необразовани, на Балканите социалното неравенство е пряк резултат от изчезването на старата средна класа. Процесът на социално и физическо разместване разделя населението на „подвижни“ и „неподвижни“. Реформирането на общественото осигуряване, на пенсионната система и на здравеопазването разклащат основните стълбове на общото съществуване и създават огромна лична несигурност и психологическа нестабилност. Социалните условия са фактор за непостоянство

[22] Ива Пушкарова. Фондация Риск Монитор. Организираната престъпност на Балканите през погледа на законодателя, 2008. стр. 10.

[23] С. М. Иншаков. Зарубежная криминология. Москва, 1997, стр. 10.

на колективното и индивидуалното поведение. Така в обществото господстващи стават „ценностите на оцеляването“ а не „ценностите на себеизразяването“.[24]

Социологически изследвания показват, че до 1988 година живеещите в социалистическите общества в Централна, Източна и Югоизточна Европа не се причисляват към различна стратификационна принадлежност. Проф. Петър-Емил Митев подчертава, че административният социализъм не може да се смята за класово общество в същинския смисъл. Можем да го наречем „рангово общество“, в което предимствата се измерват не толкова с доходите, колкото с привилегиите; не толкова с личното имущество, колкото с достъпа до ползването на държавна собственост. В нашата съвременност е възникнал нов тип бедност, която не може да бъде сравнявана с бедността в западните общества. Тя е следствие на мощните деструктивни процеси, които съпътстват и протичат паралелно с либерализацията на икономиката. Налице са и симптоми за феминизация на бедността, но все пак новата бедност е най-силно изразена сред етническите малцинства. Фактически бедността сред ромите е достигнала катастрофални размери и това ги обособява като етническа подкласа. Според Караколев очевидно е, че страните, в които началото на прехода е белязано с радикални (шокови) реформи във всички сфери на обществения живот, но преди всичко в икономиката от гледна точка на развитието на процеса „трафик на хора“ постепенно се превърнаха от страни на произход в страни на транзит и в по-малка степен в страни на крайна дестинация.[25] Това според Караколев недвусмислено подкрепя тезата, че основните фактори за „процъфтяване“ на явлението „трафик на хора“ имат социално-икономически характер, но същевременно „основната отговорност пред обществото и всички хора, живеещи на територията на съответната страна, би трябвало да се поеме от елитите, определяли философията и провеждали политиката на реформите по време на прехода“.[26] Нашето мнение е, че основните фактори са нравствено-психологическите, и като доказателство за това може да служи Румъния, където икономическите реформи също закъсняха, икономическите тежести на прехода са съизмерими с тези в България и Русия, но не се допусна разрастване на престъпността и най-вече на организираната престъпност, поради което явленията проституция и трафик не придобиха мащабите, които имат в България.

---

[24] В. „Капитал“, 15.09.2003, Ив. Кръстев, интервю.

[25] Георги Караколев. Размисли върху явлението трафик на хора. Трудове на научноизследователския институт по криминалистика и криминология, том 28, 2007. стр. 115-116.

[26] Георги Караколев, посоченото съчинение, стр. 117.

Критичната ситуация, в която изпаднаха българските граждани има масов характер. Тя се възприе като заплаха за духовните и материалните ценности на голяма част от обществото и предизвика силен песимизъм и нихилизъм. Младото поколение в тази ситуация избра негативната ориентация и идентификация и така попадна във властта на престъпността, наркотиците, проституцията и алкохолизма.[27] Младежката контракултура се превърна в норма, която се оказва огледален образ на това, на което уж се противопоставя – цинизма, моралната нищета, егоизма, лицемерието, безперспективността.

В новите социално-икономически условия жените се оказват в по-тежко положение защото традиционно работят в отрасли, които никога не са били високо заплащани – шивашки, текстилен, консервен и др. По данни на КНСБ средната заплата на жените в България представлява 81,6% от средната заплата на мъжете. Около 55-60% от постоянно безработните у нас са жени. Това се дължи и на промените, които настъпват в икономиката вследствие на преобразуването ѝ върху пазарни принципи, промени които намаляват дела на неквалифицирания труд. При ромите отделен фактор е липсата на земеделска земя, пред която се изправят след ликвидирането на ТКЗС. Преди 1990 година 50% от тях са били ангажирани в селското стопанство.[28] Жените като правило, носят по-голямата отговорност за семейството и децата в обществото, а посочените изменения непосредствено се отразяват на живота на семейството, следователно влияят и по-болезнено и сложно на жените, отколкото на мъжете.

При днешната икономическа ситуация осъществяването на двете основни функции на жената –трудова и семейно-битова става все по-сложно. Изменят се социалните условия, но положението на жените в обществото и отношението към тях не се променя. В условията на икономически хаос се извърши социално прегрупиране, което изведнъж постави много хора в положение, по-лошо от предишното. В условия, в които парите определят положението в обществото, у тези, за които те не са достъпни, нерядко възниква състояние на фрустрация, чувство на загуба на жизнените перспективи и като следствие – девиантно поведение или заместване на непостижимите цели с потребление на спиртни напитки и наркотици. Затова много жени, а и мъже започват да търсят решаване на посочените проблеми в търговия с тялото си.

Съществува и друг вид неравенство, влияещо силно върху размерите на явленията проституция и особено на трафика на жени с цел сексуал-

---

[27] Елена Петрова. Морал и време. Философски алтернативи, кн. 3-4/2005, стр. 108.

[28] Тихомир Безлов. Ромите и престъпността-полицейска статистика и реалност – http://romadestiny.org/box/Roma_and_Crime_1.php

на експлоатация. Това е неравенството между доходите на населението в България и това на страните в Европейския съюз.[29]

Посочените икономически промени пораждат огромния и неизследван проблем с миграцията, който на свой ред оказва влиянието си върху феномена проституция. Има данни, че фактически във всяко пето или шесто семейство майката е на работа в чужбина, за да изпраща пари на семейството си. 2/3 от тези жени работят на повече от едно място и повече от 12 часа.[30] Това добавя още драматизъм в и без това лошото състояние на българското семейство.

Друг фактор, който благоприятства проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация, е това което Дона Хюз нарича „мечтата за западния начин на живот“.[31] Това обяснява и констатацията, че не само български жени с ниски доходи, но и такива със средни и високи стават жертва на трафик. Когато икономическата среда е лоша и възможностите са ограничени, по-богатите могат да искат да избягат, за да осъществят личните си и/или професионалните си стремежи.[32] Изследване на агенция „Медиана“ при количествено социологическо проучване сред 1502-ма души на възраст над 18 години на тема „Общественото мнение и обществените нагласи по отношение на трафика на хора“ установява, че 13% от младите хора имат планове да се преселят в чужбина в близките 2-3 години.[33] Тези нагласи в българското общество вероятно се коренят в продължителната изолация и липсата на контакти със западните страни в периода на студената война, когато се формира култ към западните вещи, литература, култура, музика – своеобразен провинциализъм, изразен в прекомерен, нереалистичен интерес към далечния, непознат свят.[34]

Следователно факторите, възникващи като последица от провежданите икономически реформи и влияещи на ръста на проституцията и трафика на жени с цел сексуална експлоатация се оказват

– абсолютното и относително обедняване на част от населението;

– рязката диференциация на населенито по степента на материална обезпеченост;

---

[29] Сава Петров. Наказателно преследване на трафикантите на хора. Асоциация на прокурорите в България. Бюлетин № 1/2006 г., стр. 42.

[30] Михаил Мирчев. Емиграционни нагласи на българските граждани. Емпирично социологическо изследване доклад – презентация, юни 2007 – http://www.assam.com/research/research51.htm

[31] Доклад за дейността на комисията за борба с трафика на жени с цел сексуална експлоатация за 2008 г., стр. 57.

[32] Христо Попов. Трафик на жени – причини, последствия, ИК „ЛИК“, София, 2007, с. 181.

[33] Доклад на комисията за борба с трафика на хора за 2008 г., стр. 14.

[34] Георги Марков. Задочни репортажи от България. София, 1991 стр. 239.

– задълбочаване на социалните конфликти в обществото, които се отразяват на миграцията, лумпенизацията и маргинализацията на населението;

– митът, че в емиграция в някоя от развитите страни с лекота може да се постигне висок социален статус и пълно задоволяване на материалните потребности, нещо което е недостижимо в България;

За обясняване на престъпността сериозно значение има общественото явление, което Е. Дюркем обозначава с термина „аномия“ (безнормативност). В своя анализ на явлението социална аномия Дюркем приема, че всяко живо същество може да живее и да се чувства щастливо само при условие, че са задоволявани неговите потребности. При това следва да се отчита, че човек е социално същество и неговия стремеж към благополучие, комфорт и разкош няма естествени ограничения нито във физическото, нито в психическото му устройство. Границите на социалните потребности могат да бъдат установени само от обществото.

В периоди на криза и даже в период на благополучни, но внезапни преобразования, когато обществото е дезорганизирано и временно не е способно да въздейства на човека, се нарушава социалната „регламентация“ (никой не знае пределите на реалните стремежи и желания) и се усилва безнормативността на поведението (аномия). Именно състоянието на аномия, явяващо се проявление на социалната дезорганизация на обществото, е основна причина според Дюркем за нарастване на социалната завист и негативното социално поведение.[35]

Съществено влияние на проституцията оказват и противоречия, които са налице и в духовната сфера на живота на обществото. Криминализацията на обществото не е нищо друго освен най-опасно проявление на неговата културна и нравствена деградация. В криминализацията се фокусират и концентрират процесите на културната деградация и културната мутация, културата се превръща в свой антипод стихийно и скокообразно и именно в тези стихийни периоди обществото се криминализира с най-бързи темпове. Криминализацията представлява сама по себе си закономерен резултат от вандализацията и изкуственото разрушаване на културното ядро на дадено общество (и цивилизация), замяната му с ерзац-образци.[36]

За сериозен детерминиращ фактор може да бъде считан разгулът в България на конвенционалната и особено на организираната престъпност, чиито представители се занимават с организация на проституцията на професионално ниво.

---

[35] История социологии в Западной Европе и США. Москва, 2001, стр. 157.

[36] Клейменов, М. П. Организованная преступность как специфическое криминальное явление и её тенденции в России. Организованная преступность. Москва, 1998, стр. 13.

Нарастването на конвенционалната престъпност означава нарастване на проституцията, поради факта, че жените извършват много по-рядко престъпления от мъжете и още от времето на Ломброзо е известно, че „проституцията не е нищо друго освен една изразена форма на мъжката престъпност“ и „престъплението и проституцията са изрази на мъжката и женската престъпност“.[37] За това, че девиантността при жените се проявява често в проституция, говори факта, че единствената категория престъпления в САЩ, при която числото арести на жени е много по-голямо отколкото сред мъжете е проституцията в (там тя е обявена за престъпление).[38] По същия начин в България през 70-те години единствения текст от НК, по който има повече осъдени жени, отколкото мъже, е този по чл. 329 ал.1, използван за борба със социалния паразитизъм, на първо място с проституцията.[39]

Криминалният взрив в България възниква през 1991 и 1992 г. когато започва тоталното разрушаване на старата обществено-политическа и икономическа система в страната, съпроводено с отрицание на съществуващите нравствени и духовни ценности.Така наред с противоречията, натрупали се в тоталитарното минало, в обществото възникват изведнъж и още по-остри социални противоречия, които засягат огромни социални слоеве. Политическата еуфория се превръща в драма за много хора, настъпва мигновена рязка диференциация на хората, общественото и индивидуалното съзнание се заразява с нови и непознати дотогава парадигми, а физическото и биологичното оцеляване за мнозина става съдбовна грижа. В същото време държавата и правото съществуват формално и не могат да създадат елементарен ред в обществените отношения. Протича и сложен процес на личностна трансформация. В резултат на това разнообразни престъпления стават начин на живот и нормоповедение в обществото. Така за изключително кратко време престъпността се увеличава няколко пъти и настъпва всеобща криминализация в страната. Впоследствие тази тенденция се съхранява и през следващите години на прехода. Съществен белег на съвременната престъпност у нас е появата на всички известни в западните страни тежки форми на престъпност, както и масовото разпространение на наркоманията, проституцията, масовата бруталност, бандитизма и гангстеризма. Нови явления за България са широкото разпространение на организираните и транснационализираните форми на престъпна дейност, наркобизнесът, предумишлените убийства с огнестрелни оръжия, корумпираността

[37] Вяра Златарева. Проституцията и борбата с нея. София, 1936, стр. 158.
[38] Криминология под редакцией Джозефа Ф. Шели. Питер, 2003, стр. 138.
[39] Тамара Хинова. Нарушения на обществения ред. София, 1976, стр. 97.

на държавния апарат. Всичко това свидетелства не само за разпад на държавността, но и за всеобща деморализация.[40]

В изследване на Центъра за изследване на демокрацията на организираната престъпност в България се прави недвусмисления извод, че „в настоящия момент проституцията, заедно с бизнеса с недвижима собственост, вероятно е най-привлекателният пазар, който превъзхожда пазарите на наркотици, контрабанда на стоки, подправени парични знаци и пр. „Целта на структурите на организираната престъпност е да си осигурят редовен и максимално висок доход от проституиращите и техните сводници. Тази задача се решава на територията на страната и в чужбина, като организацията на работа и приоритетните сфери на интереси на тези структури влияят пряко на явлението проституция през различните периоди. В началото на 90-те години мрежите за кражби на автомобили в Централна Европа се ползуват за трафик на жени, в последствие наказателните структури на наркоразпространителите се занимават с изнудване на сводници до степен ежеседмично да събират криминална рента и впоследствие криминалният бизнес, свързан с проституция и трафик става водещ и концентрирайки най-много ресурси започва да подчинява всички останали видове престъпна дейност.[41]

През последните десетилетия в целия свят е налице увеличение на търсенето на контакти с проституиращи. Информационното общество формира предимно едностранчивото развитие на интелекта и създава т. нар. „развлекателен или наслаждаващ се човек“[42]. Според проведено през 2000 година национално проучване върху сексуалното поведение на италианците 9% от мъжете и 0,4% от жените купуват сексуални услуги. Това явление е по-разпространено в северната част на страната, в големите градове, сред по-възрастното население, включително и измежду притежателите на университетски титли. Според антропологическо изследване „Секс за продан“ обяснението за често посещение на проститутки се обобщава в четири подхода. „Консуматорите“ подхождат към проституиращите като към одушевени предмети за купуване и възприемат себе си като естествени консуматори на техните услуги. „Несигурните“ използват проституцията, за да потвърдят и затвърдят сексуалните си способности. Тези от категорията „романтични“ са подтиквани от необходимостта да имат женско сексуално завоевание. Други, квалифицирани като „преситени“ поддържат връзките си поради скука или по примера на приятелите си. Клиентките жени обик-

[40] Йордан Айдаров. Криминология, 1996, стр. 83, 86.

[41] Център за изследване на демокрацията. Организираната престъпност в България – пазари и тенденции. София, 2007, стр. 144.

[42] Снежана Найденова. Семейството, християнските ценности и постмодернизмът, „Философски алтернативи“, кн.1-2/2004, с. 175.

новено плащат поради липса на партньор или поради неудовлетворителен сексуален живот. Гърция се смята, че една трета от сексуално активните мъже редовно си купуват сексуални услуги от проститутки.[43]

В Испания по данни на Асоциацията на собствениците на публични домове се смята, че 300000 проституиращи, от които 90% чужденки, много от които нелегално пребиваващи, реализират годишен оборот от 18 милиарда евро като 6% от населението редовно се обръща към тях за сексуални услуги.[44]

Според английския писател Миша Глени „Организираната престъпност е толкова доходоносна на Балканите, защото обикновените западноевропейци отделят непрекъснато все повече време и пари, за да спят с проститутки, да пушат цигари без бандерол, да използват труда на нелегални емигранти срещу нищожни надници, да се възхищават на слонова кост и да седят на тиково дърво или да купуват черния дроб и бъбреците на отчайващо бедни хора от развиващите се страни“.[45]

В България контактите с проститутки също станаха част от сексуалната етика. Това се отнася за мъжете от всички социални слоеве, включително и т.нар. елит. Чисто мъжки забавления като лов, риболов, увеселения сред природата и др. се предполага, че често включват и контакти с проституиращи. Проституцията се превърна в иманентна съставка на корупцията, като в определени случаи се предлагат като облага сексуални услуги. Има данни, че проституиращи жени се наемат и при посрещането на чуждестранни бизнесмени, партньори и делегации.[46]

Христо Попов предлага понятието „триъгълника на трафика“ като обясняващ модел за трафика на жени с цел сексуална експлоатация. Този модел включва търсенето, предлагането и безнаказаността в тяхното взаимодействие, фигура която създава благоприятно за процъфтяване на трафика пространство. Така обособената среда позволява високи печалби при минимален риск за трафикантите и същевременно носи сериозни здравни рискове и нарушения на човешките права на жертвите. „Пространството, пише Попов, е изключително трудно за виждане и относително по-малко за описване и дефиниране, тъй като всяка страна на триъгълника действа по начин, който прави трафика малко или повече незабележим за обществото“.[47]

---

[43] Христо Попов. Трафик на жени. София, 2007, с. 163-164.

[44] dir.bg, 3.09.2008 г. Финансовата криза засегна и любовта.

[45] Миша Глени-Мак, Мафия. София, 2008, стр. 70.

[46] В. „Сега“, 12.09.2008 г. Скандал за корупция пламна във вътрешното министерство на САЩ.

[47] Христо Попов. Трафик на жени. София, 2007, стр. 168.

Като отделен фактор трябва да се има предвид кризата на съществуващата система за борба с разглежданите видове отрицателни явления. Причината е в появата на нова нерегулирана сфера на обществени отношения и неспособността на държавата своевременно да разпознае и уместно да отговори на новите регулативни потребности на обществото. С това може да се обясни отсъствието на ясна наказателна и социална политика в тази сфера, несъвършенното законодателство, несъответстващо на новата криминална обстановка. Проституцията и трафикът на жени с цел сексуална експлоатация са под контрола на организираната престъпност, а позицията на законодателя относно съществените за правото белези на организираната престъпност и нейната обществена опасност е сред водещите фактори, влияещи върху появата и развитието на организираната престъпност. Колкото по-ясно и рано заявена е тази позиция, толкова по-трудно е явлението да възникне и да се развие. На Балканите обаче законодателят реагира късно, бавно и в условия на разминаване между протичащите обективни процеси и тяхната нормативна интрепретация.[48]

Освен закъснялото и неефективно законодателство, налице са и слабости в приложението на действащите закони. По начало делата, свързани с трафик на хора, се разследват трудно, тъй като крайните купувачи остават извън полезрението на разследващите, а обстоятелствата и условията на експлоатация спомагат за поддържане на незабележимостта на практиката. Докато някои от жертвите биват изолирани от възможността да проговорят, други мълчат поради страх от полицаите, от имиграционните служители или от отмъщението на трафикантите. Но това не са единствените причини за ниската ефективност. Престъпниците се възползват от недостатъчната взаимна координация и несъвършенство на техническото снабдяване на органите на вътрешните работи. Организирани групи в продължение на години се занимават с бизнес, свързан с проституция. Зад тези явления стои и неспособност на действащата правоохранителна система да „преработи“ в наказателноправен порядък цялата информация за проституцията и престъпленията, свързани с нея, а също така и снижение на професионализма на полицейските служители и прокурорите, навика да се работи по спешност, без дълбок подход, слабата материална база, ниската квалификация на кадрите. Причината не е само слабото финансиране. Днешното състояние на престъпността е такова, че определени нейни части взаимодействат не само помежду си, а и с корумпирани чиновници и служители на правоохранителните органи.“[49]

---

[48] Фондация Риск, Монитор. Организираната престъпност на Балканите през погледа на законодателя, 2008. стр. 12.

[49] „Границата между МВР и престъпността е най-слабо охраняваната“, Иван Кръстев, 168 часа, 28.03.2008г., Цвятко Цветков 16.09.2008 г., интервю „В България проституцията се е превърнала в начин на мислене“, www. actualno.com

Корупцията на държавните органи е друг фактор, способстващ за съхраняване и развитие на изследваните отрицателни социални явления.

Отделни случаи дават възможност да се направят изводи за наличие на развита мрежа за получаване на подкупи от полицията, която е обхванала собствениците и държателите на публични домове и сводниците на уличните проститутки.[50] Единствено по този начин може да се обяснят малкото на брой образувани наказателни дела срещу сводници и съдържатели на публични домове, при положение че естеството на дейността им изисква публичност на информацията за дейността им. При същите условия в европейски държави успешно се приключват наказателни дела и се произнасят присъди. Няколко политически скандала събуждат подозрение за съществуващи връзки между лица от местната, изпълнителната, законодателната и съдебната власт и лица, експлоатиращи проституцията.[51]

[50] dir.bg 15.09.2008 МВР: Ченгета покровителстват проституцията. Новинар, 17.09.2008; Аделина Николова Сутеньори плащат по 20 кинта дневно на ченгета.

[51] През 2004 г. избухва скандал в Пазарджик. Твърденията са, че кметът поръчвал проститутки при сводника Кирил Маринков-Лозенеца, които обслужвали гостуваща руска делегация и служители на общинската администрация (в. „Капитал“, 18.12.2004 г., Елена Старидолска – На дъното в Пазарджик); изменението на Наказателния кодекс в края на 2006 г. (известно като поправката Ванко 1) предвиждащо драстично намаляване на наказанието за склоняване към проституция е приписвано на определени депутати) – в. „Капитал“, 24.1.2004 г., Росен Босев – 400 дни размисъл за Ванко 1; през 2003 г. председателят на районния съд в Плевен бе наказан от ВСС за контакти със сводника Марио Иванов. Той разговарял с него и в момента на убийството му на 4.04.2003 г. (в. „Капитал“, 3.05.2003 г., рубрика България).

КРИМИНОГЕННИ РИСКОВЕ ПРИ ДЕЦАТА: СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА ПО ТЯХНОТО РАЗПОЗНАВАНЕ И ОЦЕНКА

Д-р Ива Пушкарова,
ст. ас. нак. пр. СУ „Св. Климент Охридски“

Причините за престъпността сред непълнолетните са едновременно свръхизследвани и изследователски подценявани. Изписано е много, но се знае малко. Почти липсва връзка между абстракцията на научното разсъждение и непосредствените потребности на практиката, докато поколения деца растат в реалния свят.

Настоящото изложение представя някои заключения от проучване на общо близо седемдесет съдебни актове по наказателни дела с непълнолетен подсъдим и възпитателни производства по налагане на възпитателни мерки на малолетни и непълнолетни извършители на противообществения прояви, приключили през последните три години на територията на цялата страна. Неговата цел е чрез анализ на фактическата обстановка по делата да установи обстоятелствата, които стоят в причинна връзка с противоправно отклонение в поведението на дете и повишават вероятността детето, до което се отнасят, да развие такова отклонение при сравнение с всяко друго дете (**криминогенните рискови фактори**). Анализът цели чрез последващ съпоставителен анализ на наказателноправната и възпитателната интервенция да оцени прилаганите у нас правораздавателни практики по разпознаване и управление на рисковете.

Криминогенните рискове са обективни обстоятелства. Повечето се пораждат и осъществяват извън и независимо от волята на детето и възможностите му чрез поведението си да ги управлява. Поради това те **смекчават отговорността му**, когато е наказателноотговорно, тъй като подпомагат процеса на вземане и осъществяване на престъпното решение.

Една част от рисковете възникват самостоятелно и върху тях детето никога не може да влияе (**първични рискове**). Най-съществениятът е **възрастта**, характерна с преходи, незавършено изграждане на ценностна система, недостиг на житейски опит и неустойчиви поведенчески модели.

Останалите първични рискове са изключително микросоциални. Сред тях основните са свързани със **състоянието на семейството** и неговото функциониране. Като цяло те нарушават капацитета му да осигурява на детето подкрепа, грижа и стимули за развитие. Насочени са или към заличаване на семейството (липсващо или непълно семейство), или към увреждане на функциите му, като и в двата случая дефинират лишаване на детето от базисни потребности. Рисково е всяко многодетно семейство, в което родителите нямат ресурс да отговорят на потребностите на всичките си деца; семейство, в което родител практикува домашно насилие или има престъпно поведение; семейство, чийто социален статус девалвира поради дълготрайна безработица, ниско образование, дълбока бедност и др. Най-често криминогенният ефект се поражда в семейство, в което родителите са разделени и детето не може да се справи с възникналото за него емоционално раздвоение.

Всяко негативно състояние на семейството има незабавен отрицателен ефект върху детето. Колкото по-продължително е то, толкова по-голяма е вероятността да се прояви като криминогенен фактор, тъй като е предпоставка детето да потърси компенсиране на лишенията, понасяни в семейството, чрез отклонение от социалните норми.

Първични рискове са още бедността и дискриминацията. Въпреки че **не са специфични за възрастовата група** и влияят криминогенно и върху пълнолетните, децата са значително по-уязвими на влиянието им. Техният ресурс да им противодействат е многократно по-слаб до липсващ, а реактивността им към рисковата стимулация е многократно по-голяма.

Първичните рискове водят до възникване на отрицателни форми на развитие на детето, които имат самостоятелно значение на рискове за поява или задълбочаване на отклоненията в поведението (**вторични рискове**). Според съдебната практика такива са **неграмотността** на детето, забавяне и деформации в развитието му, появата на социално неприемливи прояви и др. **Отрицателните форми на личностово развитие** се описват в съдебните дела като: интелектуално развитие в долните граници на нормата; пренебрегване и незачитане на социалните и правни норми; лабилно самочувствие и неустойчива самооценка; импулсивност, недооценъчност; необоснована агресия, слаб контрол върху чувствата; депресивност; податливост на чуждо влияние, внушаемост, манипулируемост, прекалена доверчивост; прекалена чувствителност към оценката на околните; емоционално-волева неустойчивост; притъпена мотивация за развитие; липса на навици за учене, липса на хоби и на целенасоченост за бъдещо развитие; липса на мечти; дезорганизираност в ежедневието; объркаността. В тази група е и **асоциалното поведение**, вариращо от отклонение от общоприети норми на поведение (напр. употреба на алкохол, системни бягства от училище) до престъпление. То има рис-

ков характер, защото практикуването му стимулира криминализацията на личността.

Отрицателната ценностна система и поведенчески модели, практикувани в **референтната среда на детето**, са особено мощен фактор за пораждане и затвърждаване на отклонения в неговото поведение. Близо половината от непълнолетните подсъдими по изследваните дела са извършили процесното деяние в съучастие със свой непълнолетен приятел или с пълнолетно лице с престъпно поведение. Във втората хипотеза инициативата и основният престъпен принос принадлежат именно на пълнолетното лице, към което в някои от случаите детето се е обърнало за съвет и помощ за разрешаване на конкретен проблем[1]. Във възпитателните производства искането за налагане на изолационна възпитателна мярка типично се обосновава с отрицателно повлияване на детето от приятелския му кръг, като самото му сближаване с лица с отрицателно поведение се третира като *негова* противообществена проява. Съдът обичайно отказва да наложи такава възпитателна мярка, когато установи стабилни приятелски връзки с деца без отклонения в поведението[2].

Между отклонението в поведението на детето и риска съществува относителна причинна връзка. Рискът може да не породи отклонение, а инцидентни отклонения може да не са резултат от рисков стимул. При все това, рискът типично предизвиква отклонение, а когато последното няма случаен, а устойчив или повтарящ се характер, винаги е следствие от криминогенен риск. Комплексният анализ на наказателните и възпитателните дела показва **процес на верижно взаимно пораждане и осъществяване на криминогенни рискове**, който протича типично при деца, продължително изложени на рискова среда, дори когато тя е динамична (рисковете се променят във времето).

Въпреки това, съдебната практика **не разпознава устойчиво зависимостта между двете групи рискове и не интерпретира определени форми на отрицателно развитие на детето като вторични рискове, управляеми чрез въздействие върху първичните**. Казано по друг начин, тя се концентира предимно върху третиране на вторичния риск в качеството му на по-видим и по-лесно установим признак, но не

---

[1] Вж. напр. НОХД № 170/2005 по описа на РС-Севлиево. По това дело 14-годишно момче от много бедно семейство се сдобива с велосипед, който не може да ползва, защото не е в изправност. Обръща се за помощ към възрастен познат – осъждано лице с трайни престъпни навици, което склонява непълнолетния да извърши кражба на изправен велосипед, за да поправи своя. Вж. още НОХД №278/2005 по описа на РС-Варна; НОХД № 6853/05 по описа на РС-Варна.

[2] Вж. напр. НАХД № 9050/2009 по описа на СРС.

винаги го разпознава като риск извън контрола на детето, поради което правораздавателната интервенция не винаги му повлиява.

В същото време фактическата обстановка по делата ясно показва, че **отпадането на първичните рискове прекратява действието и на вторичните**. Тази зависимост се изключва само когато рискът, създаден от вторичните, се е осъществил и е създал необратимо от само себе си положение. Такъв е случаят с възникване на минала съдимост за детето. Осъждането определя отрицателно елементи от правния статус на дееца, обуславя риск от задълбочаване на криминализацията и от социално отпадане и изисква усилия за заличаване на правното му значение в бъдеще. В този случай, при недобра оценка на конкретно действащите първични рискове, самата съдебна интервенция произвежда автентичен вторичен риск.

Няма практика да се изследва конкретната връзка между негативното личностово развитие на детето и средата, в която то расте. В повечето случаи съдебната практика се задоволява с формална констатация за връзка, без да изяснява в какво се изразява. Това особено силно важи за вторичните рискове.

Междувременно съдебните дела разкриват, че **вторичните рискове като цяло са резултат от опита на детето да се справи с първичните**. Така например изборът на референтна среда и приспособяването към нея обикновено са елементи от стратегията за преодоляване на рискове със семеен произход. Семейството обективира социална територия, която детето не избира и върху чиито параметри контролът му е много слаб, поради което то се стреми да се адаптира към нея. Реакцията му към нейните рискове е елемент от тази адаптация и може да изразява в интегриране на престъпен модел или в стратегии за избягването му. Те обичайно се изразяват в различни форми на физическо, интелектуално и емоционално бягство в референтна среда, която детето има повече възможности да управлява. Поради това то възприема нейните послания по-непосредствено и възпроизвежда поведението, към което тя го тласка, с по-голяма готовност. Поради това тя много по-бързо и директно изгражда и стабилизира отклоненията в поведението.

Когато съдът установи, че избраната среда е отрицателна, той най-често установява и висока криминогенност на семейството и слаб ресурс на детето да я преодолее. От тази гледна точка присъединяването на детето към групи с асоциално поведение няма характер на автентичен избор и следва да се интерпретира като реакция (симптом) на риск, **а не като противообществена проява.** За съжаление, значителен дял от съдебните дела възприемат обратната позиция.

Влиянието на рисковете (особено на вторичните) по конкретни дела се установява трудно, защото те усилват естествени за

възрастта поведенчески колебания, които не разкриват отрицателно личностово развитие и при някои деца се проявяват по-натрапчиво поради индивидуални некриминогенни особености на личността им.

Така например по-буйно нарушаване на реда от 14-годишно момче, настанено в дом за сираци, след като е било системно подлагано на насилие в семейството си, преди и двамата му родители да престанат да се интересуват от него, е преценено като естествено. Съдът е отказал настаняване в социално-педагогически интернат, като се е мотивирал, че ,,проявите не се отличават с висока степен на обществена опасност и са типични за възрастта", а съпротивата срещу принудително налагани правила за поведение в дома е нормална за ,,емоционално и социално незрели лица..., особено когато не са израснали в стабилна семейна среда и са били жертва на домашно насилие". Според съда ,,това налага по-задълбочено психологическо въздействие върху детето, а не изолирането му в момент, в който е изградило стабилен приятелски кръг"[3].

Като цяло отсъства практика да се преценява доколко поведението на конкретно дете във възрастов преход е нормално за него.

Това положение представлява предпоставка за развитието на тенденция вторичните рискове да се разпознават от съдебната практика като отегчаващи наказателната отговорност обстоятелства или като елемент от предпоставките за възпитателна интервенция. В този смисъл **вторичните рискове се преценяват във вреда на детето като форми на негово автентично поведение, което то е могло да избира**. Тази тенденция показва, че някои от тях въобще не се разпознават като криминогенни рискове, защото противното би довело до оценяването им като смекчаващи отговорността обстоятелства, т.е. в полза на детето. Тенденцията се подкрепя от обективното обстоятелство, че върху тази категория рискове детето има някакво влияние, доколкото те са свързани с негови стратегии за справяне с първичните рискове. Когато тези стратегии са дезадаптивни, те се проявяват в бягства, агресивно поведение и други отрицателни отклонения, които се ценят от съда като избрани от детето.

Възможно е детето да няма реален контрол върху вторичните рискове, ако представляват пряка и неизбежна за него последица от влиянието на първичните, вкл. ако капацитетът му за справяне е незначителен. **Тъй като връзката между групите рискове не се изследва, не може да се достигне и до извод за избираемостта на поведението на детето в рисковата среда**. Такъв е примерът с изоставяне на детето от родителите или смърт на родителите при бездействие на компетентните държавни институции, в резултат на което то попада под влиянието на престъпна

[3] Вж. НАХД № 9050/2009 по описа на СРС.

референтна среда и развива престъпни модели на поведение[4]. Аналогичен е случаят с дете, което не ходи на училище и остава неграмотно, тъй като родителите му са неграмотни и семейната му среда го лишава от образователни стимули[5].

Като цяло в съдебната практика съществува **нагласа да се преувеличава контролът на детето върху вторичния риск**. Само в определени случаи последният е интерпретиран като породен от предхождащи го фактори на средата, върху които детето не може да влияе, и следователно наличието му води до извод, че детето се намира в риск и подлежи на закрила[6]. Това са изолирани съдебни решения, които обективират професионалната позиция на съдията-докладчик, а не са системна практика.

Колкото по-маловръстно е детето, толкова по-слаби са възможностите му за преодоляване на рисковете и толкова по-категоричен следва да е изводът, че то се намира в риск. Аналогичен е изводът при струпване на криминогенни фактори, защото те също водят до относително намаляване на ресурса на детето за справяне с тях.

Определени рискове изобщо не се разпознават от практиката като такива. Такъв първичен риск е дискриминацията на детето по етнически, икономически или друг признак.

Съдебните дела показват, **че *деца на 14-16 години полагат тежък за възрастта им физически труд*** по строежи, в заведения или търговски обекти, за да се издържат, в противоречие с действащото трудово и осигурително законодателство[7]. Извън формалната съдебна констатация, липсва всякаква реакция, включително оценка и отношение на съдебната инстанция към това положение на трудова експлоатация, което има *par excellence* рисков за детето характер и срещу което действат национални и международни правни стандарти.

В съдебните актове прозира нагласа полагането на труд от трудово недееспособно дете да се възприема положително като проява на социална зрялост и трудови навици по аналогия с възрастните, въпреки че този труд няма такова социално значение. В много случаи дори е изрично констатирано, че детето е прекъснало образованието си, за да работи. В тази

---

[4] Вж. напр. НОХД № 1255/2009 по описа на СРС; НОХД № 7183/2009 по описа на СРС.

[5] Вж. напр. НОХД № 5118/2009 по описа на СРС; НОХД № 5480/2009 по описа на СРС.

[6] Вж. напр. НОХД № 350/2005 по описа на РС-Севлиево; ЧНХД № 256/2007 по описа на РС-Севлиево; ЧНХД № 408/2006 по описа на РС-Севлиево; НОХД № 170/2005 по описа на РС-Севлиево.

[7] Вж. напр. НОХД № 1255/2009 г. по описа на СРС; НОХД № 5480/2009 по описа на СРС.

посока е и характеризирането на неработещото непълнолетно лице с качеството „безработно“, което е относимо към трудовоправния статус на пълнолетен трудоспособен гражданин.

Когато установи, че детето се труди, съдът дори не изследва характера на труда и условията за неговото полагане и заплащане, начина на наемане на работа и други значими обстоятелства, като с равнодушието си санкционира едно недопустимо фактическо положение. То непосредствено обуславя криминогенен риск, защото не само представлява неадекватен и опасен за здравето на детето начин на ангажиране и изчерпване на ресурсите му, но и грубо нарушава правата му, с което разстройва адаптацията му към правния ред и обществените норми.

Наред с неадекватната оценка на трудовата заетост на детето, отношението към неговата съдимост, допустимостта на извод за трайни престъпни навици, интерпретацията на предходно налагани възпитателни мерки по аналогия с минала съдимост и други практики при изследване на личността на дееца разкриват **нагласи към детето да се прилагат критериите и категориите, относими към възрастните**. В същото време между престъпността на непълнолетните и класическата престъпност на възрастните съществуват качествени различия, които не допускат такава аналогия поради риск от деформация в правораздаването във вреда и на детето, и на обществото[8].

Описаните заключения от анализа на наказателни дела с непълнолетен подсъдим и възпитателни производства по ЗБППМН достигат до пообщия извод, че държавната правораздавателна реакция срещу отрицателни отклонения в поведението на детето у нас няма нито устойчив, нито достатъчно аналитичен и информиран, нито особено трайно ориентиран към потребностите на детето подход.

[8] Вж. **Пушкарова, И.** Държавната реакция срещу общественоопасното поведение на дете, 2009, Институт по социални дейности и практики, http://sapibg.org/uploads Izsledvane%20MOT_Iva%20Pushkarova_11.2009.pdf

ДОКАЗАТЕЛСТВЕНО ПРАВО

ДОКАЗАТЕЛСТВЕНАТА СТОЙНОСТ НА ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИТЕ СРЕДСТВА И РЕФОРМАТА НА БЪЛГАРСКИЯ НАКАЗАТЕЛЕН ПРОЦЕС

Задължение на съдията е да
разпита както за времето,
така и за фактите.
Овидий

Н. с. I ст. д-р Екатерина Салкова,
Институт за правни науки при БАН

I.

Доказателственото право е сърцевината на всеки един процес и нуждата в практиката от ясни критерии за допустимост и степен на достоверност е особено осезателна и с оглед налагащите се нови видове доказателствени средства, свързани с усъвършенстването на способите и начините за извършване на престъпления, усложненото разследване на престъпления, извършвани чрез съвременни технологии и интернационализирането на престъпността.

Бързите темпове на развитие на престъпността в 21 век поставят пред изпитание наказателноправните системи на всички държави, а също и на международната общност. Най-големи трудности се забелязват именно в процеса на събиране на доказателства, предвид обстоятелството, че техническото развитие в значителна степен подпомага извършителите на престъпления при тяхното извършване и прикриване.

Стремежът към привеждане на българския наказателен процес към съвременното обществено развитие стои в основата на приетата през 2005 г. Национална концепция за реформа на наказателното правораздаване. Във връзка с процеса на доказване, в Концепцията са заложени някои важни идеи, които обаче останаха нереализирани при приемането на новия Наказателно-процесуален кодекс: предвиждане на рестриктив-

ни срокове за доказателствени искания с възможни изключения при обоснована невъзможност за своевременното представяне на доказателства; процедура за отделяне на спорните от безспорните обстоятелства, влизащи в предмета на доказване, приложима след разпита на подсъдимия пред първата инстанция и с негово съгласие и др. За доказването и резултата от него важно значение има въведеният съдебен контрол върху действия срещу основни права на гражданите, който от една страна гарантира достоверността на доказателствата, от друга страна поставя въпроса за ограничените възможности за доказване. Реформата на наказателния процес е свързана и със засилване на състезателността на съдебния процес като стимул за активността на страните, особено на обвинението, инициатор на съдебното производство, което е свързано с правилото, че съдът участва в доказването след изчерпване възможностите на страните и доколкото е необходимо за разкриване на истината.

II.

Разрешаването на всеки правен спор се изразява в прилагането на диспозицията на правната норма, което би могло да стане само след подвеждането на фактическите обстоятелства под нейната хипотеза[1]. Следователно, процесът на правоприлагане предполага, на първо място, точно установяване на фактите – познавателна дейност на правоприлагащия орган, извършвана при строго спазване на законовите изисквания, въведени с цел осигуряване на гаранции за най-пълно съответствие на приетите за установени в рамките на съдебния процес обстоятелства с действително осъществилите се извън процеса. Важното значение, което има точното установяване на фактите, дава основание процесуалната дейност по доказването да се определя като „сърцевината на наказателния процес“. Първостепенното значение на фактите в последователността на развитието на процесуалната дейност е отбелязано още в римското право: „дай ми фактите, за да ти дам правото“ (da mihi factum dabo tibi ius). В логичната последователност на процеса на вземане на решение (факти – доказателства – изводи – решение), всяка грешка при установяването на обстоятелствата, логично би имала за последица достигането до неверен извод и следователно – приемането на неправилно решение, основано на

[1] Както сочи проф. Саранов, „... всеки един юридически процес предполага две следващи (сукцесивни) една подир друга и допълващи се взаимно дейности: 1) установяване и осветляване на едно фактическо положение, 2) подвеждане на добитото заключение от това изследване под съответната правна норма. С тези две дейности се изчерпва съдържанието на всеки един юридически процес.“. Вж. **Саранов, Никола.** Българско наказателно-процесуално право. Том II. София, Печатница „Художник“, 1937, с. 179.

погрешни предпоставки. Обективната истина относно обстоятелствата, които се отнасят до основния факт в наказателния процес, може да бъде поставена в основата на присъдата, само ако е доказана по несъмнен начин[2]. Доказването на осъществили се в миналото правнорелевантни събития и действия става чрез откриване и възпроизвеждане в рамките на висящия процес на следите, които са оставили. Успешното решаване на непосредствената задача на наказателния процес изисква по пътя на процесуалното доказване да се установят конкретните факти и обстоятелства, от значение за делото[3]. Следователно в логическата последователност на процеса на вземане на решение, при спазване на формата на наказателния процес, значение имат не всички факти, а *доказаните факти*. Дали определени фактически обстоятелства ще бъдат поставени в основата на присъдата, зависи не само от тяхното посочване – внасяне в процеса на твърдение за тяхното осъществяване, но и от тяхното доказване. Доказването им, от своя страна, включва не само посочване и събиране на доказателства за твърдяните факти и обстоятелства, но и кредитиране на събраните доказателства от страна на решаващия орган[4]. Доказването на фактите се поставя в основата на присъдата, а нейният вид (осъдителна или оправдателна) се определя от законосъобразното събиране на доказателства и степента на достоверност на събраните доказателства (както поотделно, така и в тяхната съвкупност). При събирането и оценката на събраните доказателства, решаващият орган изхожда от правилата, свързани с *относимост, допустимост и достоверност* на *доказателствените материали*. Всичко това определя значимостта на въпроса за доказателствената стойност на доказателствата и доказателствените средства в наказателния процес.

В различните етапи от развитието на човешкото общество са установявани различни системи за оценка на доказателствените материали, в които са възприемани различни критерии за *достоверност* на доказателствата и доказателствените средства: системата на изпитанията (с огън и вода); божият съд (двубой); системата на формалните доказателства; сис-

---

[2] **Павлов, Стефан.** Наказателен процес на Република България. Обща част. София, Сиби, 1996, с. 292.

[3] **Топалов, Петър.** Наказателен процес на Народна Република България (Обща част и предварително производство). София, Висш институт „Георги Димитров“ – МВР, 1989, с. 155.

[4] Както сочи акад. Павлов, „Обосноваването на логическата очевидност относно един факт се извършва всякога посредством други факти и оценка на тези факти. При тази оценка намират приложение правилата на формалната логика и по-специално индукцията и дедукцията...“. Вж. **Павлов, Стефан.** Наказателен процес на Република България. Обща част. София, 1996, с. 292.

темата на свободното съдийско убеждение; оценка на доказателствения материал въз основа на вътрешното убеждение. Формалната теория на доказателствата е резултат на стремежа да се постигне обективна достоверност на базата на предварително установени в закона общоважими правила и пълно изключване на субективните моменти при вземането на решение от съдията. Положителната формална теория на доказателствата цели постигането на този резултат, като не само определя кръга на доказателствата и тяхната формална стойност (легални, формални доказателства), но и установява кои видове доказателствени материали могат да бъдат *допуснати (предустановена доказателствена стойност)*. Според правилата на формалната теория, съдията няма право на убеждение относно допустимостта и достоверността на доказателствените материали, а е длъжен да приеме определени факти за доказани, дори и да не е убеден в тяхното осъществяване. Безспорна доказателствена стойност (доказателствена сила) е имало самопризнанието на обвиняемия, или показанията на двама достоверни свидетели[5]. Останалите доказателствени материали са приемани за непълни, като стойността им е преценявана в размер на 1/2; 1/4; 1/8; 3/8 и т.н. След събирането на доказателствата, решението на съдията е предопределено от математическия сбор на съвкупността от доказателствени материали. Опитите за усъвършенстване на тази система на доказателствата водят до възникване на отрицателната формална теория на доказателствата, в основата на която стои недопускането на възможност за постановяване на осъдителна присъда без наличието на определени от закона видове и брой доказателства. При наличието на тези доказателства, съдията не е длъжен да постанови осъдителна присъда, а има правото да ги оцени съобразно своето убеждение и дори да оправдае подсъдимия[6].

Недостатъците на формалната система при така предустановената доказателствена стойност на доказателствата и доказателствените средства водят до възникване на теорията на свободното съдийско убеждение, или на оценка на доказателствените материали по вътрешно убеж-

---

[5] Предположението за истинността на самопризнанието поради това, че никой доброволно и неоснователно не би се самообвинявал в извършване на престъпление, за да си навлича наказание (nemo auditur perire volens, propriam turpitudinem allegans) при господството на следствения процес води до третирането на самопризнанието като „царица на доказателствата“ (regina probationem). Недостатъците на така определената доказателствена сила на самопризнанието в течение на времето водят до изричното регламентиране на правилото, че никой не може да бъде осъден само въз основа на самопризнание (чл. 116 НПК).

[6] Саранов, Никола. Репетиториум (кратък курс) по наказателно-процесуално право. София, Художник, 1947, с. 95 – 96.

дение[7], основано на обсъждането на всички обстоятелства по делото, поотделно и в тяхната съвкупност[8]. Законодателното възприемане на тази теория е придружено с определени изисквания, които се определят от някои автори като остатъци на формалната теория: изискване за поемни лица; приемане на установеното в присъдата като пълно и безспорно доказано[9]; прибягването в редица случаи до предустановена доказателствена стойност (освидетелстване чрез медицинска експертиза и съдебният протокол)[10].

Субективната страна на вътрешното убеждение се състои в „субективната увереност, която изключва всякакво съмнение в правилността или неправилността на известни положения и готовност да се действува съобразно тази увереност“, а обективната страна на вътрешното убеждение изисква тази съзнателна увереност да се основава **не** на „интуиция“, „вътрешен глас“ или данни извън процеса, а на доказателствените материали, събрани и проверени по надлежния ред при обективно, всестранно и пълно изследване на обстоятелствата по делото[11].

---

[7] Следва да се присъединим към критиката, отправена от акад. Павлов, към израза „свободното съдийско убеждение“, поради посочените от него аргументи: без съмнение се има предвид свободно формирано убеждение, а и този принцип на оценка на доказателствения материал важи не само за съда, а и за органите на досъдебното производство. Вж. **Павлов, Стефан.** Наказателен процес ..., с. 117.

[8] Не бихме могли да се съгласим с изразеното в правната теория становище, че по този начин в наказателния процес се допуска влиянието на интуицията при вземане на решение от съдията – в цитирания Репетиториум, проф. Саранов като че ли се присъединява към становището на Анри Бергсон (с. 97), че интуицията е могъщ фактор за разкриване на истината и разбиране на вярното състояние на нещата. Мисля, че този постулат би могъл да се окаже верен на полето на модерната философия, но със сигурност няма място за приложение в наказателния процес, чието развитие и приключване винаги е свързано с драстично засягане на правата и свободите на гражданите, поради което доказването предполага реално, а не хипотетично установяване на определен факт. В наказателния процес, по-голямо значение има впечатлението, което решаващият орган придобива при събирането на докзателства, основано на принципа на непосредственост. Впечатлението, обаче, за разлика от интуицията, не изключва логическото мислене. Въпреки основаването на изводите в този случай на наличните познания, правилно Върховният съд отбелязва, че впечатлението „не е равносилно на убеждението, напротив, то даже изразява известно съмнение в убеждението“ (161 – 54 – II). Цит. по **Павлов, Стефан.** Наказателен процес..., с. 118.

[9] Особеното значение на приетото в присъдата е най-явно в случаите на наказателни производства за престъплението „изпиране на пари“, когато има влязла в сила присъда за т. нар. „предикатно престъпление“.

[10] **Саранов, Никола.** Репетиториум... с. 97.

[11] **Павлов, Стефан.** Наказателен..., с. 118.

При оценката на доказателствената съвкупност, в съответствие с възприетия принцип на оценка на доказателствения материал по вътрешно убеждение, съдът изхожда от основното правило, регламентирано в ***чл. 14 НПК: „Доказателствата и средствата за тяхното установяване не могат да имат предварително определена сила.“.*** Предварителното установяване на определена обвързаност на съда да приеме за доказан един факт, при наличие на приобщени в процеса конкретно посочени като вид и брой доказателства и/или доказателствени средства, както бе посочено по-горе, е обект на дългогодишна критика[12]. Както отбелязва Върховният касационен съд в Тълкувателно решение № 1 от 2009 г. по тълк. д. № 1 от 2009 г., „Спецификата на инкриминираната дейност – укриване на данъчни задължения, по необходимост свързва доказателствената съвкупност в наказателното производство с ревизионната дейност на данъчната администрация. В разрез с основни принципи на наказателното производство обаче би било да се допусне смесване на обстоятелствата, предмет на доказване по обвинението, с относимите към данъчния деликт обстоятелства, които са основа за ангажиране на административна отговорност. ***Съдът изследва обстоятелствата от кръга на подлежащите на доказване по чл. 102 от НПК единствено със способите и средствата на НПК, без да презумира формална доказателствена сила на заключенията на данъчните органи, както не би могъл да направи това и по отношение на което и да било друго доказателство или доказателствено средство (чл. 14, ал. 2 от НПК).“.*** Независимо от това, в един или друг момент от развитието на законодателството, без да игнорира принципа на дирене на обективната истина, а поради необходимостта от осигуряване на ефективност на правораздаването, безспорен елемент от която е и бързината на процеса (с оглед постигането на личната и генералната превенция), законодателят придава на определени доказателства и/или доказателствени средства особено значение.

Без съмнение е обстоятелството, че съвкупността от доказателствени материали, върху които съдът има право да изгради своето убеждение[13], следва да се преценява с оглед тяхната относимост и допустимост. Събраните като относими и допустими доказателствени материали имат сила за

---

[12] Тук биха могли да се посочат примерите, дадени от проф. Саранов относно изискването за поемни лица, което той критикува като анахронизъм (**Саранов, Никола.** Репетиториум..., с. 105), както и установяване на факта на невменяемост на извършителя на престъплението чрез медицинска експертиза, въпреки отричането в правната теория на ролята на експерта като „скрит съдия“.

[13] Вж. **Сталев, Живко.** Българско Гражданско процесуално право. София, „Сиела“, 2001, с. 270.

съда и той не може да ги игнорира от съвкупността материали, въз основа на които ще вземе окончателното решение, длъжен е да ги обсъди и ако не го направи, ще наруши правилното формиране на вътрешното убеждение, което трябва да се основава на всички доказателствени материали, събрани и проверени по надлежния ред при обективно, всестранно и пълно изследване на обстоятелствата по делото[14]. Постоянна практика на съда е изводът, че вътрешното убеждение на съда трябва да се основава на всички доказателствени материали, събрани и проверени по надлежния ред в съдебно заседание, и само на тях, преценени поотделно и в тяхната съвкупност (р. № 14 от 1974 г. на I н.о., р. № 4 от 1972 на II н.о., р. № 80 от 1979 г. на II н.о., р. № 24 от 1956 г. на ОСНК, р. № 724 от 1960 г. на I н.о., р. № 51 от 1963 г. на ОСНК и др.). Наличието на доказателствена сила на законосъобразно събраните доказателствени материали може да се илюстрира с няколко примера: (1) съдът може да кредитира свидетелските показания частично – ако свидетелят е наблюдавал събитието в тъмната част от денонощието или при атмосферни условия на мъгла, съдът може да не се довери на неговите зрителни възприятия, но няма основание да не кредитира слуховите му възприятия, върху които тъмнината и мъглата не оказват влияние. Нещо повече, възможно е на следващ процесуален стадий показанията, свързани със зрителните възприятия на свидетеля, да бъдат потвърдени от други събрани по надлежния ред доказателства, следователно не би следвало да се отрича доказателствената сила на тези показания в случаите, когато е възникнало съмнение, но не е категорично доказана неговата неспособност; (2) особено актуален е примерът с новия регламент на изменението на обвинението в съдебната фаза на процеса. Новият НПК въведе предпоставки за извършване на това наказателнопроцесуално действие, които са много спорни и предизвикаха редица проблеми при прилагането им в съдебната практика. Член 287, ал. 1 НПК изисква, наред с останалите предпоставки за изменение на обвинението, при условията на кумулативно наличие да съществува една непозната за отменения НПК предпоставка: на съдебното следствие да са установени обстоятелства, които не са били известни на органите на досъдебното производство. Поставя се въпросът: ако тези обстоятелства са били известни, но за тях не са открити доказателства? Както безспорно се приема в наказателнопроцесуалната теория, анонимните източници не могат да послужат за обосноваване на обвинението; интуицията на разследващия орган и неговият опит при анализиране на обстоятелствата – също; събраните фактически данни при опорочаване на процесуалните прави-

[14] Върховният съд изрично подчертава, че свободната оценка, която прави съдът „не е произволна и не зависи от неговото усмотрение, а от обективни условия и обстоятелства“ (р. № 1380 от 1960 г., III н.о.).

ла също следва да бъдат изключени от доказателствения материал; и не на последно място, ако на досъдебното производство един факт е бил събран, например чрез свидетелски показания на един свидетел, но неговото осъществяване е прието за невъзможно, предвид показанията на други трима свидетели в обратна насока, но в съдебното следствие се установи, че тези трима свидетели не са имали възможност да наблюдават извършеното деяние, защото например в същото време са били в чужбина или на друго място, не се ли ограничава по този начин доказателствената стойност на свидетелските показания? Считам, че не може да се отрече доказателствената сила на показанията на този свидетел, но на досъдебното производство, тяхната доказателствена стойност е много по-малка от доказателствената им стойност в съдебната фаза, където те вече се подкрепят и от останалия доказателствен материал, разгледан в неговата съвкупност. Така би трябвало да бъде при един логичен и последователен, изграден в съответствие с поставените в чл. 1 НПК задачи, процесуален закон. За съжаление, новият НПК изостави необходимата за юридическата техника последователност и възприе едно странно решение, което игнорира изцяло както доказателствената стойност, така и доказателствената сила на показанията на този първи свидетел, който е казал истината на досъдебното производство, но показанията му на този етап не са кредитирани, поради противоречие с показанията на тримата т.нар. „кошаревски" свидетели. Доказателствената **сила** както на неговите показания, така и на доказателствата, че останалите трима свидетели са „кошаревски" е игнорирана изцяло, тъй като в етапа на съдебното следствие, с оглед изменение на обвинението, те се оказват ***изцяло ирелевантни*** според закона, защото тези фактически данни са ***били известни на досъдебното производство***. Така, те не могат да послужат за изменение на обвинението, защото законът поставя това ограничение, а от друга страна, без изменение на обвинението, в голямата част от случаите, съдът ще оправдае подсъдимия поради невъзможност да го осъди по вече повдигнатото обвинение. ***Следователно, вътрешното убеждение на ръководно-решаващия орган, не може да се основава на тези доказателствени материали, защото, макар и законосъобразно събрани, е налице процесуална пречка за вземането им предвид при извършване на наказателнопроцесуалното действие „изменение на обвинението", следователно и при постановяване на съдебния акт.*** Постига се един правен абсурд: ако съдът зачете тяхната доказателствена сила, защото са събрани в съответствие със закона, ще стигне до правния извод, че подсъдимият е извършил престъплението (по-тежко наказуемото от посоченото в обвинителния акт или същото, еднакво или по-леко наказуемо, но при съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението), но ще трябва да го оправдае, въпреки задължение-

то си да вземе решение по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото (чл. 14, ал. 1 НПК) и въпреки провъзгласеното в НПК принципно положение, че „Доказателствата и средствата за тяхното установяване не могат да имат предварително определена сила.“ (чл. 14, ал. 2 НПК). Така, чрез предустановеното по силата на закона незачитане на тези събрани доказателствени материали, се игнорира както принципа за разкриване на обективната истина, така и възможността за постигане задачата на закона – защитата от престъпни посегателства на правата и законните интереси на правните субекти, поради невъзможност за реализиране на личната и генералната превенция.

Както беше посочено по-горе, НПК в прокламирания принцип не допуска предварително установяване на обвързваща съда сила на определени доказателства. Доказателствената стойност на доказателственото средство зависи от останалия събран по делото доказателствен материал, тъй като само и единствено въз основа на него съдът може да изгради своето вътрешно убеждение за осъществилите се в действителността факти. Както посочва Върховният касационен съд в Решение № 1105 от 4.01. 2006 г. по н. д. № 503/2005 г., II н. о., НК, „Нито едно от събраните по надлежния процесуален ред доказателство не се ползва с предварително определена доказателствена сила и задължение на съда при оценката му е да го съпостави в логическата му връзка с останалите.“.

В хода на наказателнопроцесуалната реформа се поставя въпросът дали този принцип е проведен в целия НПК и важи ли за всички доказателствени материали.

В правните системи, основани на принципа на оценка на доказателствения материал по вътрешно убеждение, основано на закона и доказателствата по делото, степента на убеждаващото въздействие на доказателствата и доказателствените средства върху съзнанието на съдията (доказателствената стойност), се поставя в зависимост от регламентираните в закона правила за относимост, допустимост и достоверност на доказателствените материали. Целта на тези правила е не създаване на пречки пред формиране на вътрешното убеждение на решаващия орган, а правилното прилагане на закона, тоест осигуряване чрез съблюдаването на процесуалната форма на реализирането на задачите на наказателния процес[15]. Установяването на тези правила цели да създаде гаранции срещу нарушаването на изискванията за правилно формиране на вътрешното убеждение (игнориране на доказателствени материали; извращаване (изопачаване) на доказателствени материали; позоваване на непроверени или

[15] По-подробно относно задачите на процеса вж. **Павлов, Стефан.** Наказателен процес на Република България. Обща част. София, „Сиби“, 1996, с. 34 – 37.

ненамиращи се към делото доказателствени материали; позоваване на общи съждения, слухове и др.)[16].

Както е известно, формата в наказателния процес се установява с цел гарантиране на правата на гражданите и на законосъобразното разкриване на обективната истина, целта на формата в доказателственото право е свързана с необходимостта от гаранции за събиране на достоверни доказателства, за да не се стига до „скалъпен процес". Осигуряването на достоверни доказателства налага процесуална форма при доказването, свързана с изискванията фактическите данни, включени в предмета на доказване, да бъдат получени от източници, предвидени в закона, по установения от закона ред, чрез предвидените способи и да имат предвиден в закона процесуален носител на доказателствена информация[17].

III.

Предвид установения принцип на вземане на решенията по вътрешно убеждение, се поставят някои много важни въпроси:

1. Имат ли доказателствена стойност данните, събрани при оперативно-издирвателната дейност;

2. Каква е доказателствената стойност на протоколите като доказателствено средство;

3. Каква е доказателствената стойност на свидетелските показания, събрани в досъдебното производство;

4. Каква е доказателствената стойност на материалите, събрани при извършване на действия по разследването след изтичане на срока по чл. 234, ал. 7 НПК;

5. Какво е значението на фигурата на поемното лице;

6. Каква е доказателствената стойност на показанията на анонимния свидетел и специалните разузнавателни средства;

7. Могат ли да се прилагат по делото фотоснимки, звукозаписи и видеозаписи, изготвени случайно или целенасочено от граждани извън наказателния процес?

Тези и други въпроси, свързани с въпроса ограничава ли се доказателствената стойност на определени доказателствени средства в рамките на реформата на наказателния процес, ще бъдат разгледани в следващата част, с оглед както на адекватността на действащата уредба на обществените условия, така и на започналите процеси на унифициране на на-

---

[16] По-подробно относно нарушаването на изискванията за правилно формиране на вътрешното убеждение вж. у **Павлов, Стефан.** Наказателен..., с. 120 – 121.

[17] **Якупов, Р. Х.** Цит. съч., с. 170 – 171.

казателноправните системи на държавите-членки на Европейския съюз, имайки предвид и Европейската заповед за предаване на доказателства.

Ще бъде разгледан и въпросът внесеният законопроект за изменение и допълнение на НПК ще установи ли необходимият баланс: ще даде ли възможност за осигуряване на необходимите предпоставки за разкриване и доказване на извършените престъпления, при пълно проявление на правото на защита, или ще продължи традицията на противопоставянето на правото на защита на събирането на доказателства.

ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ОБЩНОСТТА

НЕРЕДНОСТИ ПО ПРОЕКТИ С ЕВРОПЕЙСКО ФИНАНСИРАНЕ. ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМИТЕ ЗА ДОКЛАДВАНЕ И АДМИНИСТРИРАНЕ НА НЕРЕДНОСТИ И ИЗМАМИ ПО ФОНДОВЕ

(Продължение от бр. 3/2009)

Галена Славова,
докторант в Софийски университет, Стопански факултет

1. ОСНОВНИ ПРОМЕНИ В МЕХАНИЗМИТЕ ЗА РАЗКРИВАНЕ И ДОКЛАДВАНЕ НА НЕРЕДНОСТИ

Както бе посочено в предишния брой, системата за разкриване и докладване на нередности и измами е динамична структура, която обслужва няколко важни задачи, свързани със защита на финансовите интереси на общността:

– да отговаря на всички съвременни развития на системите;

– да констатира навременно проблемите възникващи около защитата на финансовите интереси на общността;

– да предоставя достатъчно и надлежно проследяване на явленията и тенденциите при финансирането по еврофондове както за отделните страни-членки, така и за общността като цяло.

Независимо от очакванията към края на миналата година да се публикува промяна в текстове на регламент на Комисията № 1828/2006, до момента нямаме официализиран вариант на резултатите от работата по

това измененние. За сметка на това, на национално ниво бе приета Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от Европейския съюз, която влезе в сила на 8 декември 2009 г. Активизиране има и в областта на развитие на механизми и методики за налагане на по-добра дисциплина при управлението и контрола на еврофинансиранията по смисъла на регламент на Комисията № 1083/2006, като в скоро време се очаква да приключи работата си експертна работна група с разработена методология за нанасяне на финансови корекции, по смисъла на чл. 98 – 100 от този регламент. Тези развития се отнасят основно за укрепване и надграждане на системите за управление и контрол относно оперативните програми в страната ни.

От гледна точка на общата тема за констатиране и администриране на нередности и потенциални измами и последващи задължения на прокуратурата във връзка с разследването на случаи на измами обаче, проблемите на еврофинансиранията е необходимо да се гледат в цялост, като се отчитат минали тенденции при предприсъединителните финансирания (дори и тези, които не са били докладвани и/или разкривани до момента) и текущи случаи и тенденции по договори и дейности финансирани по оперативните програми.

Настоящият материал обаче ще акцентира отново на насоки, които са от значение при работата на прокуратурата за разследване на сигнали за измами по дейности финансирани със средства от европейския съюз в България.

2. ОСНОВНИ ПРОМЕНИ В НОРМАТИВНАТА БАЗА ПО АДМИНИСТРИРАНЕ НА НЕРЕДНОСТИ

С приемането на Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от Европейския съюз в системата за регистриране и докладване на нередности и измами в България настъпиха няколко основни промени. Споменатото в предходния материал докладване и събиране на материали в дирекция „Национален фонд“ в Министерство на финансите се промени относно докладите за нередности и в момента те се изпращат, координират, обработват и съхраняват в отдел „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (АФКОС)“ към Министерство на вътрешните работи. Паралелно с това, всяко докладване на случай на нередност/потенциални измами се вписва в общата електронна система, въведена от ОЛАФ за всички страни-членки. Така проследяването на случаите е гарантирано от поне две страни и представлява добра основа за минимизиране на риска при обработката на информацията по нередности/измами.

В същото време с наредбата бяха въведени промени във форматите на самите доклади, като се отдели по-голямо значение на финансовите аспекти на нередността/потенциалната измама. Поради факта, че докладите често се изпращат в комплекта на преписките за потенциални измами до прокуратурата, е необходимо да се има предвид, че информацията по тях е предварителна и подлежи на промяна/актуализация на всеки три месеца или в по-кратки периоди в зависимост от важността на случая. Друг важен момент за специалистите, работещи с тези доклади, е че в раздел 2 в предходния формат на докладите понякога се споменават потенциални нарушения на разпоредби на Наказателния кодекс, което обаче вече е премахнато от хартиения вариант на доклада. За сведение обаче, такава информация се препраща по електронен път към ОЛАФ и се актуализира в съответствие на резултати от разследващи процедури, предприети по конкретни случаи от прокуратурата и следствието.

Информацията от електронната система на ОЛАФ не е достъпна за междуведомствено ползване и се изготвя основно за вътрешно ползване в управляващите органи по оперативни и предприсъединителни фондове. Което обаче може да се тълкува и по смисъла на чл. 33(2) от Наредбата, който постановява, че *„когато докладът съдържа констатации относно нередност/и/или съмнения за измама … може (да се) … предоставя и на съответните правоохранителни органи."* За момента все още не е натрупана много практика по точно това тълкуване на разпоредбите на наредбата.

3. ОБОБЩЕНИ КАТЕГОРИИ НА ИЗМАМИ ПРИ ФИНАНСИРАНЕ ПО ЕФРР[1], ЕСФ[2] и КФ[3]

Когато говорим за методите за докладване на потенциални измами и нередности по оперативните програми, е необходимо да се спомене, че информация за методика за такова докладване все още не е налична публично на сайтовете на нито една от оперативните програми. В същото време такава обща методика в момента е в процес на разработка на ниво Европейска комисия и съществуват вече успешни взаимоотношения с други международни организации по разработка на единни насоки за работата по тези теми за всички страни-членки на съюза.

---

[1] ЕФРР – Европейски фонд за регионално развитие – регламент (ЕО) 1080/2006 http://www.evrofinansirane.eu/images/stories/Regulation%201080%20-%205.07.2006.pdf

[2] ЕСФ – Европейски социален фонд – регламент (ЕО) 1081/2006 http://www.evrofinansirane.eu/images/stories/Regulation%201081%20-%202006%20(BG).pdf

[3] КФ – Кохезионен фонд – регламент (ЕО) 1084/2006 http://www.evrofinansirane.eu/images/stories/Regulation%20N%201084-2006-BG.pdf

Тук ще се спра на един от документите, които са разработени по поръчка на комисията в областта на индикаторите за измами по европейските структурни и кохезионен фонд. Тези индикатори имат пряка връзка и с материалите, които може да постъпят при подаване на сигнал за разследване на съмнения за измами с еврофинансирания от управляващи органи на оперативни програми или могат да се намерят на съхранение в архивите на управляващите органи и междинните им звена.

В информационната бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ (които имат приложение и към ИСПА) се определят две основни области на потенциална измама, които са възможни за тези фондове. Те са разработени в двете приложения към информационната бележка, както следва:

– схеми за измами при договарянето и възлагането на обществени поръчки;

– схеми за измами във връзка с разходи за труд и консултантски услуги;

Споменатите групи схеми за измами са непропорционално „популярни“ с прилагането си. Измамите от първата група – тази за периода на договаряне и възлагане на обществени поръчки включва 16 типа измами, а групата на измами при разходите за труд и консултантски услуги – четири типа измами.

В първата група измами влизат:

1. Корупция – подкупи и рушвети: корупционни плащания, корупционно влияние.

2. Недекларирaн конфликт на интереси.

3. Съглашателство при оферирaне: допълващо оферирaне, неподаване или отказ от оферта, участие на ротативен принцип, разпределяне на пазари.

4. Небалансирано договаряне.

5. Подправени спецификации.

6. Изтичане на информация за офертите.

7. Манипулиране на оферти.

8. Неоправдано възлагане на единствен изпълнител (в тази насока в Закона за обществени поръчки съществува текст, който забранява сключването на договор, когато имаме само един (и останал след оценката) участник.

9. Разбиване на поръчки.

10. Смесване на договори.

11. Невярно ценообразуване.

12. Непълно (порочно ценообразуване).

13. Неспазване на спецификациите по договора.

14. Фалшиви, завишени или дублиращи се фактури.

15. Фиктивен доставчик на услуги (доставчик-фантом).
16. Подмяна на стоки.

Във втората група измами са включени следните измами:

1. Направени разходи за труд (манипулиране на разходите за труд)
2. Невъзнаграден извънреден труд.
3. Консултантски/професионални услуги (липса на основни документи за професионалния капацитет на някои консултанти, нови консултанти и под.)
4. Категории работна сила (неистинни декларации за наличие на работна сила/експертен капацитет, които в последствие се оказва, че не са налични, и така се осуетява качественото изпълнение на задачата)

4. ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

Проблемните области в горепосочените взаимодействия между разпоредбите или бъдещи политики на Комисията относно третирането на нарушения по еврофондовете, може да се разглеждат в две насоки: структуриране на подход към проблема и вътрешни особености на системите, които водят до генериране на специфични типове измами. Поради ограниченото място на настоящия материал тук ще коментирам само първата част от тези проблеми, а втория тип проблеми ще е тема на следваща разработка.

Необходимо е да се отбележи, че въпросната „Информационна бележка“ на Комисията, чието съдържание коментирах по-горе е изцяло базирана на опита на Асоциацията на дипломираните експерт-проверители на измами в САЩ (Association of Certified Fraud Examiners).

В това отношение се забелязва разширяване на обхвата на тълкуване на категориите измами и може да се направят няколко конкретни констатации по тези предложения на Комисията, които най-вероятно скоро предстои да бъдат наложени и като изискване при откриването и докладване на измами с еврофинансирания.

Повечето от измамите от първата група – тези при договарянето и възлагането на обществени поръчки, са с референция към разпоредбите на Закона за обществени поръчки и междувременно се включват като компоненти в бъдещата методика за налагане на финансови корекции при изпълнение на договори по оперативни програми. Това дублиране на типовете случаи, които се класифицират в един документ като нередности, подлежащи на някакъв вид корекция, а в друг – като потенциални измами, подлежащи на следствени действия с цел – доказването на престъпно деяние, показва, че самата комисия още не е напълно единна в решението си какъв подход да приложи – по-строг или по-мек спрямо този вид

нарушения. Свидетелство за това е и документът „Насоки за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от структурните фондове и кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки“, който Комисията е публикувала през 2007 като официална инструкция за методика за налагане на финансови корекции.

Необходимо е да се припомни, че системата за налагане на финансови корекции определя, че при такива случаи, парите могат да се пренасочат вместо за плащане на опорочените дейности към повторно използване, но за други цели от страната-членка. В същото време, ако това е довело до администриране на случай на нередност, така случаят на нередност е възможно да се затвори като приключен и за да се докладва потенциална измама, се налага отново да се съставя доклад, което ще се води за нов случай. Новият случай обаче не може да е за същия компонент, а за недокладван до момента елемент от дейността/договора или каквато и да е опорочена практика. Така прокуратурата ще се яви втора разследваща институция, след като един път вече ОЛАФ и други институции са разследвали случая за почти същото или същото нарушение.

Измамите от втората група, определена според информационната бележка, са базирани основно на методиките за одитна дейност, като тяхното констатиране е свързано основно с резултати от дейността на одитните проверки.

Тук е нужно да се спомене, че резултати от одитни проверки също могат да бъдат използвани като повод за подаване на сигнал за нередност/потенциална измама и да се придвижат в последствие към компетентни органи за разследване.

При работа с втората група измами трябва да се отчитат основно нарушения не толкова на вътрешното законодателство, но и на международно приети норми и стандарти за добро изпълнение като директиви, международни счетоводни стандарти и подобни.

Темата наистина представлява доста обширно поле за сравнение, а в същото време новите развития налагат бързи и адекватни действия в областта на борбата с нарушенията на финансовата дисциплина и нарушенията срещу финансовите интереси на съюза. В този смисъл в момента текат промени във всички процедурни наръчници по оперативни програми в насока отразяване на новото законодателство. В тази връзка в един следващ материал ще бъдат разгледани разпоредбите в наръчниците по оперативните програми след отразяване на законовите промени. Ще бъде направен и сравнителен анализ с регламент (ЕО) № 1828/2006 и изискванията по него. Този анализ ще улесни работата на прокурорите при получаване на сигнали за разследване на потенциални измами в няколко аспекта:

– да се анализира дали сигнала не е подаден по нарушение, за което вече е извършена корективна процедура и то не конституира потенциална измама по смисъла на директива № 1828/2006, което обезсмисля и понататъшното разследване по сигнала.

– анализиране на местата и институциите, където може да се съхранява документация с доказателствена стойност, което да послужи за същинската работа на следствието.

Използвани източници:

1. Насоки за определянето на финансовите корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, съфинансирани от структурните фондове и кохезионния фонд при неспазване на правилата относно обществените поръчки **– http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial_correction/correction_2007_en.pdf**

2. Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ **– http://www.eufunds.bg/docs COCOF_09_0003_00-EN_Note_on_fraud_indicators_TC_en.pdf**

ПРАВНАТА НАУКА В ПОМОЩ НА ПРАКТИКАТА И ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

Поредица „Европа на български“ (или „Основното за ЕС“)

10. ПРИНЦИПИ НА ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

Д-р Атанас Семов, директор на Института по Европейско право

Вече не веднъж стана дума – Правото на ЕС е **самостоятелна правна** система. Тази самостоятелност е не просто особеност или отлика, а фундаментална характеристика на целия Общностен правопорядък!

Самостоятелността на правната система на ЕО е установена изрично от Съда на Европейските общности най-напред в историческото му решение по дело 26/62 *Van Gend en Loos*, където Съдът констатира наличието на „нов правен ред на международното право“.[1] Съвсем скоро след това СЕО отива още по-нататък като акцентира върху самостоятелността на този нов правен ред – особено по отношение на международното право – в решението по делото 6/64 *Costa c/ENEL*[2] изразът „нов правен ред в международното право“ вече е заменен от *„самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите-членки“*. Този правен ред, обаче е самостоятелен и по отношение на собствения правопорядък на държавите-членки – в решението по съединени дела 90 и 91/63 *Commission*

---

[1] *„Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, а негови субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани“* – **CJCE**, 5 fevrier 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p.3., виж на бълг. език ***„50 най-важни решения на СЕО“*** (съст. Атанас Семов), Институт по Международно право, С. 2002, с. 9.

[2] **CJCE**, 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. p.1141, виж на бълг. език ***„50 най-важни решения на СЕО“*** (съст. Атанас Семов), Институт по Международно право. С., 2002, с. 104.

c/Luxembourg et Belgique СЕО установя широко разбиране за истински и самостоятелен правен ред: *„в действителност договорът не цели създаването на взаимни задължения между различните субекти, за които се прилага, а установява един нов правен ред, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване.“*

Според френските професори Ги Исаак и Марк Бланке, с отбелязването, че това е самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на ДЧ, *„СЕО подчертава най-оригиналната черта на Общностния правен ред, която засяга неговото действие и най-вече съотношението му с вътрешния правен ред на държавите-членки.“*

Този самостоятелен правен ред, който се оказва в преки и сложни отношения с националния правен ред, има конституционен характер според констатацията на самия СЕО в неговото Становище 1/91: *„ДЕИО, макар и сключен във формата на международен договор, представлява* ***конституционна харта на една правна Общност.*** *...Общностните договори са установили един нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили, във все по широки области, своите суверенни права, и чиито субекти са не само държавите-членки, но и техните граждани. Съществените характеристики на така създадения Общностен правен ред в частност са неговият примат по отношение на правото на държавите-членки и директният ефект на цяла поредица норми, приложими спрямо самите тях и спрямо техните граждани.“*[3]

Конституционното измерение на уникалния Общностен правопорядък проличава най-ярко и отчетливо в неговите общи принципни положения, традиционно наричани „основни принципи на Правото на ЕО и ЕС“.

Десетилетия на ред тези принципи не бяха закрепени в нормативен текст, нито изброени изрично, още по-малко изчерпателно – правната теория и науката ги извеждаха от анализа на УД и практиката на Съда на ЕО. Тук ще се спрем на принципите за **съотношението на Общностното право и националното**, които имат най-съществено наднационално измерение: непосредствената приложимост на територията на всички ДЧ **(1)**, превъзходството над националното право **(2)** и уникалната способност директно да се създават права и задължения за гражданите **(3)**.

В действителност, макар да няма спор, че именно тези три принципа са най-съществени за функционирането на Вътрешния пазар и неговата правна система, не съществува достатъчно единство в теорията нито по отношение на точното им наименование (различните автори говорят за „директна“ („пряка“) или „непосредствена“ приложимост, или пък за „ди-

[3] **CJCE**, 14 déc. 1991, Avis 1/91.

ректен ефект“, „директно действие“ или „пряка изпълняемост“, както и за „примат“, „превъзходство“ или „надмощие“...), нито дори по точното им съ-държание и значение (виж по-долу, най-вече по отношение на въпроса за непосредствената приложимост и имплементацията), а дори и по отношение на точния им обхват...

1. Непосредствена приложимост

В Международното право въпросът за неговото съотношение с вътрешното право на суверенните държави е оставен изцяло на свободната преценка на последните. Всяка държава сама, чрез вътрешните си правни норми (най-често конституционни) урежда приложението на международноправните норми и съотношението им с вътрешноправните. В зависимост от разрешенията, възприети в различните страни, националните правни системи се делят на **дуалистични** (които възприемат международното право като отделен правопорядък, който съществува вън и независимо от националния и отделните негови източници могат да имат приложение в съответната държава само след като и доколкото бъдат възпроизведени – чрез рецепция или трансформация – във вътрешни правни норми – т.е. нямат самостоятелно приложение), и **монистични** (при които международноправните норми се прилагат като такива – без рецепция или трансформация – от органите и спрямо правните субекти на съответната държава).

Една част от ДЧ на ЕС се придържат към теорията на дуализма[4]. Правото на ЕС, обаче, изисква монистичен подход към своите норми и го налага на всички ДЧ. СЕО ясно установява, че *„за разлика от обикновените международни договори, ДЕИО създава самостоятелен правен ред, интегриран в правните системи на държавите-членки още от влизането в сила на договора и задължителен за техните правораздавателни органи“*[5] и подчертава, че *„Общностният правен ред... става неделима част... от правни ред, приложим на територията на всяка от държавите-членки“*.[6]

Поради това в литературата е изведен принципът за непосредствената приложимост.

---

[4] Това са учредителките Италия и Федерална република Германия и страните от първото разширяване на ЕО – Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, Ирландия и Дания.

[5] **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa C/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141.

[6] **CJCE**, 9 mars 1978, *Administration des Finances c/Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 609.

Принципът на непосредствена приложимост определя автоматичното превръщане на нормите на Правото на ЕС след влизането им в сила в действащо право в държавите-членки.

Така установената непосредствена приложимост на общностните правни норми има няколко съществени наднационални проявления:

1. Всеки източник на Правото на ЕС – от момента на влизането си в сила – става действащо право за и във всяка ДЧ! Неговият задължителен характер и приложение не се нуждаят от никакви допълнителни правни действия на държавата за обвързване или привеждане в изпълнение, познати по отношение на Международното право (имплементация или въвеждане, публикуване в национално издание и т.н.). Нещо повече – Съдът на ЕО изрично е приел, че са **„забранени“** всякакви национални правни мерки, обуславящи или опосредяващи действието и приложението на общностните правни норми.[7]

2. Разбира се, **известно разграничение между различните правни източници** не може да не бъде отбелязано. **Учредителните договори** по форма са класически международни договори – за тях не може да не се приложат (макар и само по вътрешни конституционни причини) националните процедури по ангажиране с оглед влизането им в сила и действието им. За да се обвърже действително една държава с такъв договор, тя трябва да спази собствените си съответни разпоредби. В монистичните ДЧ проблем не възниква – те признават действието на международните договори във вътрешното си право именно като такива по силата на своята ратификация. Спрямо ДЧ с дуалистична система СЕО е бил „безпощаден“ – той отказва да приеме, че осъществената рецепция има за резултат трансформиране на общностните норми (УД) във вътрешни, и счита, че те следва да се прилагат като общностни. Италианският КС изрично установява, че *„фундаменталното изискване за равнопоставеност и за правна сигурност предполага общностните норми да бъдат... напълно и задължително ефикасни и непосредствено приложени във всички държави-членки, без да са нужни закони за рецепиране и адаптиране...“*

По отношение на Производните източници на Правото на ЕО уредбата също предполага разграничение. За **регламентите** уредбата е очевидна – чл. 249 ДЕО ги определя като непосредствено приложими и поставя тяхното действие в зависимост единствено от публикуването им в общностния Официален вестник. В монистичните ДЧ това не поражда

---

[7] СЕО формулира изрична забрана по повод „въвеждането“ на регламентите – **CJCE**, 7 févr. 1973, *Com. c/Italie*, aff. 39/72, Rec. 101, но същата логика се възпроизвежда и по отношение на останалите правни източници – виж по-долу.

никакъв проблем. В дуалистичните държави органите за конституционен надзор са се произнесли изрично в този смисъл...

По-интересен и сложен е въпросът за **директивите** – тяхното прилагане по идея предполага приемането на съответни правни мерки от страна на ДЧ. Съществото е, обаче, че става дума именно за мерки по приложението (действия или актове), т.е. по изпълнението на съответната директива, а не по въвеждането ѝ във вътрешното право! Самата директива като общностен правен източник също се ползва от принципа за непосредствена приложимост – и става действащо право в ДЧ (до които е адресирана) само по силата на приемането, обнародването и влизането ѝ в сила по реда, определен в УД – без да зависи в никаква степен от национални мерки. Необходимите национални мерки – които самата директива предполага или понякога конкретно предписва – са мерки единствено по нейното изпълнение, **не и мерки по „въвеждане", „имплементация", „рецепция"** на директивата, от които да зависи нейното действие (именно това разграничение позволява при определени предпоставки да се установи дори наличието на директен ефект на отделни разпоредби на директива).

В не по-малка степен същото се отнася и за **решенията**, както и за другите източници на Общностното право.

Кога ще влезе в сила един такъв акт зависи само от правото на ЕС, не от ДЧ. Така регламентите и директивите влизат в сила на 20-я или 12-я ден след обнародването им в ОВЕС, а решенията – след узнаването (получаването) им от адресата. Волта на държавата е напълно ирелевантна (без значение).

3. Всяка правна норма на правото на ЕС става именно като такава приложима на територията на всяка ДЧ, без да е необходимо **нито дори допустимо трансформирането ѝ във вътрешноправна норма.** Така нейната задължителност и валидност се преценяват единствено с оглед установените общностни критерии за това – респ. преценката се прави единствено от компетентния за това съд (а именно Общностният съд, не и националният – който има компетентността да прилага общностната норма, но не и да преценява валидността ѝ, като на помощ му е предоставена практиката на СЕО и процедурата за преюдициални запитвания).

Иначе казано – и както вече беше казано… – над правната територия на всяка държава в ЕС „греят" две нормативни „слънца" – националното и европейското. Те съществуват поотделно и независимо едно от друго. Правото на ЕС се прилага в ДЧ като самостоятелно право – със своите собствени източници, които влизат в сила и се прилагат само по волята на самия ЕС (по определените от него правила). ДЧ не могат да се произнасят дали един общностен да влезе в сила и кога – това просто не зависи от тях.

4. Обобщение

Като „непосредствено приложимо“, Правото на ЕС е действащо право във всички ДЧ, без да става част от вътрешното право (и за него изобщо не важат националните правила за нормативните актове, тяхната йерархия, реквизити, обнародване, действие, и т.н.).

Правото на ЕС се прилага като самостоятелен правопорядък, със свои източници, принципи и правила. Веднага щом влезе в сила, един общностен правен акт става действащо право във всички ДЧ (освен ако не е адресиран само до някои от тях, като някои директиви). Кога ще влезе в сила, обаче, изобщо не зависи от държавите – правилата за това се определят от самото Право на ЕС (и евентуално в самия акт).

Европейските норми действат във всички ДЧ независимо дали пораждат права или задължения за правните субекти. Така действащо право във всяка ДЧ са не само УД и регламентите, но и директивите, решенията, дори актовете по втория и третия стълб (от които гражданите по правило никога не могат да черпят права).

Непосредствено приложими наистина са и директивите – щом бъдат обнародвани (в ОВЕС) или изпратени на държавите, те влизат в сила – и стават действащо право. Посоченият в тях срок е срок за изпълнението им от ДЧ – т.е. срок, в който трябва да се приемат нужните мерки. Ако този срок бъде спазен – директивата е транспонирана надлежно и предназначението ѝ е изчерпано: лицата ще черпят права и задължения от съответните национални норми, приети в изпълнение на директивата.

Това обаче не означава, че директивата престава да действа – по всяко време всяко лице може да поиска от съда да установи, че дадена национална норма противоречи на директивата – и тази национална норма трябва да бъде оставена неприложена. (Т.е. държавата е трябвало да я отмени, като част от мерките по транспониране на директивата, но по една или друга причина – недоглеждане, недобър прочит – не го е направила… След като националният съд установи противоречието, обаче, държавата ще е длъжна да отмени въпросната национална норма – иначе няма да е направила всичко необходимо за доброто транспониране на директивата и може да бъде преследвана от ЕК). Иначе казано – дори да е „добре транспонирана“, директивата остава действащо право.

Винаги, когато е изтекъл срока за транспониране на една директива (задължително посочен в самата нея), гражданите могат да се позовават на нея. И ако директивата не е транспонирана добре – държавата не е направила всичко необходимо („лошо транспониране“) или не е направила нищо (отсъствие на транспониране), се отключва възможността за търсене на директен ефект. Ако директивата съдържа достатъчно ясни, конкретни, безусловни, най-просто годни за прилагане от съд норми, едно лице може

да се позове на самата директива и да поиска от националния съд да я приложи, т.е. да удовлетвори субективното право, което лицето черпи от нея – и което при добро транспониране щеше да черпи от новата национална норма. (Впрочем, за това при приемането на директиви трябва да се избягва твърде конкретната уредба, защото иначе те силно заприличват на регламенти и се губи смисълът от обособяването на тези два принципно различни източника… Затова директният ефект в директивите е само изключение – при това наистина рядко!)

Впрочем, според СЕО дори преди да изтече срока за транспониране, държавата е длъжна да не приема актове, които – дори да бъдат отменени до края на въпросния срок – могат да намалят ефекта от действието на директивата. Така е възможно да се мисли дори за едно скрито предварително изпълнение на директивите.

Затова израза „въвеждане“ трябва да се счита за забранен, когато говорим за европейско право. Нито един от актовете на ЕС не подлежи на въвеждане във вътрешното право. Дори директивите – ако директивата подлежеше на „въвеждане“ и държавата не направи нищо за целта до края на срока, директивата не би действала, следователно и лицата не биха могли след изтичането на срока да черпят права от нея (а даже и преди това, както видяхме).

2. Примат (върховенство)

Принципът за примата е навярно **най-яркото проявление на наднационалния характер на Общностното право** – още повече, че той се урежда именно от самото това Общностно право. УД не съдържат изрична разпоредба, която да урежда съотношението на техните норми (още по-малко на всички Общностни правни норми) с вътрешните норми на ДЧ.

Провъзгласяването на принципа се прави (разбира се…) от СЕО в решението му по делото *Costa c/ENEL* от 1964 г. В него СЕО установява, че интегрирането на Общностните правни норми във вътрешното право на всяка ДЧ предполага невъзможност тя да може да се позовава срещу него на своя последваща едностранна правна норма[8]. Според него изричният текст на чл. 249 относно регламентите категорично отхвърля подоб-

[8] *„…За разлика от обикновените международни договори, Договорът за създаване на ЕИО установява самостоятелен правен ред, интегриран в правната система на държавите-членки от момента на влизане в сила на договора и който националните правораздавателни органи са длъжни да прилагат; …обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им…“* – **CJCE**, 15 juill. 1964, Costa c/ENEL, aff. 6/64, Rec. 1141., на бълг. език виж ***„50 най-важни решения на СЕО“***, с. 104.

на възможност[9]. ДЧ осъществяват чрез УД прехвърляне на компетенции, пълноценното упражняване на които би било невъзможно или застрашено, ако ДЧ можеха да противопоставят на общностните норми свои едностранни вътрешни разпоредби. Най-сетне, изискването за еднакво приложение на общностните норми във всички ДЧ е несъвместимо с възможността всяка от тях да може със свой вътрешен акт да обуславя или променя действието на общностна норма.[10]

СЕО обобщава ясно и недвусмислено, че *„правото на Договора, произтичащо от един автономен източник, поради своята специфична оригинална природа, не би могло да бъде юридически противопоставено на норма на вътрешното право, каквато и да е тя, без да загуби своя общностен характер и без да бъде поставена под въпрос правната основа на самата Общност“.*

Принципът на примата – видно и от мотивите на СЕО – е логична и естествена последица от уникалния характер на Общностното право.[11] Най-просто казано, то не би могло да бъде друго, освен доминиращо над вътрешното право – обратното би означавало да е затруднено или невъзможно еднообразното му прилагане, а с това – създаването на единна правна общност и постигането на интеграция. Обратното би означавало също така и

---

[9] „Приматът на правото на ЕО се потвърждава от чл. 189 (нов чл. 249 – б.м. А.С.), според който регламентът е „задължителен“ и „пряко приложим във всички държави членки“...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141., на бълг. език виж ***„50 най-важни решения на СЕО“***, с. 105.

[10] „...Правната сила на Общностните норми не може да варира в отделните държави в зависимост от последващи вътрешни закони, без така да се застраши постигането на целите на Договора, посочени в чл. 5 (нов чл. 10 – б.м. А. С.), ал. 2, или да се осъществи дискриминация, забранена по чл. 7 (отменен ДА, сега забраната за дискриминация е уредена по чл. 13 – б.м. А.С.). ...Поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правната основа на сама Общност...“ – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141., на бълг. език виж ***„50 най-важни решения на СЕО“***, с. 104-105.

[11] Проф. Жан-Клод Зарка констатира: *„Приматът на Общностното право е едно логично изискване, свързано с три характеристики на общностния правен ред:*

– природата на Общността, която почива върху ограничаване на суверенните права на държавите;

– автономията на общностното право, което предполага невъзможност да му бъде противопоставена една вътрешна норма;

– единството на Общностното право, което налага невъзможност общностните норми да бъдат парализирани чрез различаващи се от тях национални норми.“

обезсмисляне на осъщественото чрез УД предоставяне на властнически компетенции от ДЧ на ЕС, а също и компрометиране на възможността за директен ефект на общностните норми.

Логично необходим и неизбежен, принципът на примата предвижда Правото на ЕС, което се интегрира във вътрешното право на всички ДЧ и е непосредствено приложимо на цялата им територия, в случай на противоречие, да има предимство пред нормите на вътрешното право.

Принципът на примата урежда прилагането на цялото Право на ЕС в държавите-членки с безусловно предимство пред цялото действащо право в случай на противоречие.

Разбира се, това не означава „тотален примат“ – това е един своеобразен *функционален примат.* Въпросът за примата се поставя в областите, в които съществува Общностно право – т.е. само в материите, уредени по един или друг начин в УД. И при това само когато възникне противоречие между националната и общностната уредба на една и съща материя.

Идеята за примата не е свързана единствено с нормите на регламентите. Тя се отнася също за нормите с директен ефект на директивите и решенията, а, разбира се, и на Учредителните договори. Професорите Ги Исаак и Марк Бланке (както и редица други автори) определят ясно: *„Общностният правен ред се налага над вътрешния в своята цялост. Това означава, първо, че приматът засяга всички общностни норми, били те първични или производни…, директно приложими или не.“*

Вътрешната логика на създаването на ЕС (и на присъединяването на нови ДЧ) е свързана с желанието и стремежа на суверенните държави да изградят механизъм – правен и икономически – който да им позволи по-успешно да постигат общите си цели, отколкото биха могли по отделно... Поради това те се съгласяват по въпросите, по които са предвидили овластяване на ЕС, за да действа вместо самите тях, неговите мерки да имат и необходимата ефикасност: което логично включва да се налагат над евентуално противоречащи им национални мерки. Професорите Марк Брийли и Марк Хоскинс са категорични: *„СЕО ясно разглежда принципа за примата на Общностното право като необходим резултат от уникалния статус на Общността като* ***наднационална организация****, упражняваща суверенни права, прехвърлени от държавите-членки“!*

Принципът на примата се изразява в <u>една тройна неограниченост.</u> От една страна приматът не може да бъде ограничен **по сила** – общност-

ната норма не може да търпи никакво противоречие[12] – нито пълно, нито частично, нито постоянно, нито дори временно.

От друга страна приматът не може да бъде ограничен и **по форма** – той не приема отричането на която и да било общностна норма от каквато и да е по вид или ранг вътрешна норма. Поради това принципът на примата предвижда надмощие на всяка общностна норма (норма на Първичното, на Производното право или на специфичните източници, които разгледахме по-горе) над всяка вътрешна норма на ДЧ – както законова или подзаконова, така и от най-висок конституционен ранг. Иначе казано, в случай на противоречие дори **националните конституции** няма да се прилагат (разбира се, в такива случаи всяка ДЧ следва своевременно да предприеме съответни изменения в Конституцията си, за да не попада в абсурдната ситуация на дерогиране на основния закон – и примерите за това са много, през 2005 г. България също измени конституцията си, за да я съобрази с Правото на ЕС...) Приматът е израз на съотношението между Общностното право в неговата цялост и вътрешното право на всяка ДЧ в неговата цялост. При това обхватът на двата правопорядъка зависи само от самите тях. Общностното право не се интересува от това кои и какви са вътрешните правни норми – то просто не приема правна норма, установена извън него (от една държава или от някой неин орган или автономно образувание[13]) – да ограничава приложението му. И обратно: националното право не може да се произнася по това какъв да е обхвата на общностната правна цялост – коя норма ще се счита за общностна решава самото Общностно право...

На трето място, приматът не търпи и **никакви времеви изключения** – авторите подчертават, че общностната норма веднага след влизането си в сила прави „автоматично“ (!) неприложима всяка несъответна ѝ вътрешна норма. Именно от момента на влизането на господстващата общностна норма в сила се „преклудира“ (забранява) и приемането на нови противоречащи вътрешни правни норми.

Последиците от действието на принципа за примата на Общностното право над вътрешното са изключително важни: всяка заварена нацио-

---

[12] *„...Поради своя специфичен и оригинален характер обективното право, произтичащо от Договора, не може да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им, без така да се лиши от общностния си характер и без да се постави под въпрос правната основа на сама Общност...“* – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141., на бълг. език виж ***„50 най-важни решения на СЕО“***, с. 105.

[13] *„...Вътрешноправни разпоредби, независимо от вида им...“* – **CJCE**, 15 juill. 1964, *Costa c/ENEL*, aff. 6/64, Rec. 1141., на бълг. език виж ***„50 най-важни решения на СЕО“***, p. 105.

нална правна норма, която противоречи на общностна норма, става неприложима („трябва да бъде оставена неприложена от националния съдия“, според категоричните указания на СЕО[14]).

ДЧ и техните органи не могат да приемат и последващи актове (норми), противоречащи на норма от Общностното право. За тях важи безусловното задължение, установено в чл. 10 ДЕО[15]. СЕО е категоричен: *„приложението на Общностното право налага на всички компетентни национални органи забрана да прилагат национална правна норма, противоречаща на (несъвместима с) Договора и във всеки конкретен случай да вземат всички мерки за улесняване на ефективното приложение на Общностното право“.*

Националният съдия е длъжен (дори на своя отговорност!) да откаже приложението на всяка вътрешна правна норма, предходна или последваща влизането в сила на Общностната, с която е в противоречие. Неприложима ще е и всяка вътрешна разпоредба или практика, която пречи на националния съдия да остави без действие друга норма, противоречаща на Общностна.

Неприложимостта засяга освен това не само всяка пряко противоречаща вътрешна норма, но и всяка вътрешна норма, която се отнася до приложното поле на общностната разпоредба – т.е. не само когато противоречието е пряко, но и когато е „индиректно или потенциално“. Особено показателна е забраната за сключване на международни договори от една ДЧ с трети страни в материи, в които уредбата се установява изключително на общностно равнище (като напр. селското стопанство) – дори когато формално няма никакво противоречие!...

СЕО отива още по-нататък: той задължава националния съдия, при констатирано противоречие между общностна норма и национален закон,

---

[14] *„...Националният съдия, натоварен да прилага, в рамките на своята компетентност, разпоредбите на Общностното право, има задължението да осигури пълният ефект на тези норми, като ако се наложи, остави неприложени, на своя отговорност, всяка, дори последваща, противоречаща правна норма от националното законодателство, без да трябва да иска или да чака предварителната ѝ отмяна по законодателен ред или по друг конституционен ред...“* – **CJCE**, 9 mars 1978.

[15] Това е една от най-важните разпоредби в Правото на ЕС – чл. 10 ДЕО: ***„Държавите-членки вземат всички общи или специални мерки за осигуряване на изпълнението на задълженията, произтичащи от този договор или от актове на институциите на Общността. Те подпомагат Общността за постигането на нейните цели.***

Те се въздържат от всяка мярка, година да застраши постигането на целите на този договор.“

да спре незабавно приложението на този закон, дори ако по вътрешното си право няма право на това!

Брийли и Хоскинс подчертават, че *„принципът на примата не се ограничава само до преценката на националния съдия – той се прилага също и спрямо всички държавни административни органи“* – те не помалко са длъжни да откажат приложение на противоречаща на общностна норма вътрешна разпоредба, както и да вземат всички необходими мерки, за да осигурят пълното и ефикасно приложение на Общностната норма.

Разбира се, Общностното право не налага изрично ДЧ да отменят изрично противоречащите му свои разпоредби – за него е достатъчно да ги счита за неприложими. Литературата обаче извежда аргументи за задължението на една ДЧ, в която действа противоречащ на Общностна норма закон, не просто да го счита за неприложим, а и да го отмени, за да не се създава двойнствена уредба и несигурност за частните лица. Дори, обаче, една противоречаща национална норма да не е отменена, това не значи, че не противоречи – преценката се прави във всеки конкретен случай от всеки правоприлагащ орган – и ако той установи противоречие, е длъжен да остави националната норма неприложена, без изобщо да се вълнува от въпроса защо не е отменена… Така отговорността тежи не само на законодателния орган (да отменя или изменя нормите, несъвместими с Правото на ЕС), а на всеки национален орган – административен и съдебен – който е длъжен никога и по никакъв повод да не прилага национална норма (каквато и да е, дори конституционна), ако вижда, че противоречи на европейска (каквато и да е, дори решение, а даже и неюридическите актове, които също трябва да се имат пред вид – виж по-горе). И националният орган е длъжен сам да прави такава преценка, дори ако националното право (напр. устройственият или процесуалният закон) не го овластяват да прави такава преценка. Той е овластен да я направи от Правото на ЕС и няма никакво значение какво му позволява – или не му позволява! – националното право.

Точно тук намира най-ясно проявление изключително важното разбиране, за общностната роля на националните органи. Всеки национален орган – административен и най-вече съдебен – трябва да живее със съзнанието, че е орган на ЕС – и във всеки елемент на своята дейност да действа именно като такъв. Това означава да прилага цялото Право на ЕС, да съобразява всички си актове с това право, и най-вече да не прилага противоречащи му норми от вътрешното си право по никакъв повод и начин, а да гарантира върховенството на европейското. Всъщност логиката е елементарна – директорът на служба „Озеленяване“ в Плевен е служител преди всичко на българската държава, а не на община Плевен. Поради това той трябва да прилага на първо място националното законо-

дателство, а едва след това решенията на кмета на Плевен. И ако има противоречие между едно кметско решение (или наредба на общинския съвет) и един национален закон, несъмнено трябва да остави неприложено решението на кмета (наредбата). По същия начин директорът на същата служба „Озеленяване“ трябва да не приложи същия национален закон, ако той пък противоречи на европейски регламент или директива. Нещо повече – този директор може смело да приложи решението на кмета, въпреки че противоречи на българския закон, ако е съобразено с европейската директива – и по този начин ще остави неприложен българския закон, противоречащ на европейското право…

При всичко това трябва много ясно да се има пред вид, че ефективността на принципа за примата над вътрешното право е скрепена с широка възможност за санкциониране на неспазването му от ДЧ (вкл. от техни държавни органи или регионални власти). Ако директорът на служба „Озеленяване“ в Плевен не зачита европейския регламент, неговото поведение в крайна сметка може да доведе до осъждане на държавата от Съда на ЕО в Люксембург!...

4. Обобщение

Принципът на примата гарантира еднообразното прилагане на Правото на ЕС във всички ДЧ. Той налага на всички държавни органи да прилагат европейските норми (едни и същи за всички ДЧ) с предимство пред националните (различни във всяка държава).

Това задължение тежи на всички държавни органи – административни и съдебни (разбира се, и законодателните, които не могат да приемат норми, несъвместими с европейското право).

Същината на примата е задължението да не се прилага никоя национална норма, несъвместима с конкретна общностна норма, принцип, духа и целите на ЕС.

Не става дума само за противоречие, а за всякакъв вид несъвместимост. Поради това задължението има две измерения:

– ако едно и също обществено отношение е уредено от европейска и национална норма по различен начин, националният орган е длъжен да приложи европейската уредба (норма), а не националната (т.е. „да остави националната неприложена“). Това е класическият примат – предимство в случай на (пряко) противоречие;

– ако дадено обществено отношение е уредено само от национална правна норма, но тя е несъвместима с европейското право, националният орган длъжен да не я прилага („да я остави неприложена“), но този път без да я замества с европейска (защото такава няма). Това е тълкувателният примат – предимство в случай на косвено противоречие (несъвместимост).

Бюлетин, бр. 1/2010

СЕО е категоричен – националните органи, когато тълкуват националните норми (правопралагането естествено включва тълкуване), са длъжни да ги тълкуват „в светлината“ на Правото на ЕС – т.е. така, както произтича от целите, принципите, общите начала на ЕС и неговите политики.

ПРИМЕРИ: В единия случай: да речем в материята за защита на конкуренцията – ако има сливане на предприятия, което според националния закон не е забранено, но според един европейски регламент е забранено, то националните органи са длъжни да приложат регламента, не националния закон. (Няма значение и не трябва да ги интересува дали националният закон ще бъде отменен от НС и защо до сега не е отменен…) В другия случай: в материята на семейното право (по която разбира се изобщо няма уредба в Правото на ЕС) – ако нашият Семеен кодекс определя правила относно разпореждането със семейното имущество (съпружеската имуществена общност), които са несъвместими с правилата на ЕС за свободно движение на капитали (например са твърде ограничителни), то националният орган – а при спор националният съдия – е длъжен така да „прочете“ националната норма, че да я съобрази с европейската – и ако не може да я разтълкува „в светлината“ на европейското право, просто да я остави неприложена, все едно, че е отменена. Или в наказателното право (където също няма европейска правна уредба) – ако в НК определен начин на преминаване на държавната граница е инкриминиран (обявен за престъпление), но тази забрана представлява твърде съществено ограничаване на свободното движение на лицата, т.е. противоречи не на конкретна европейска норма, а на духа, на целите на една от четирите свободи на движение в ЕС, то тази национална норма следва да се счита за несъвместима с европейското право, респ. да не се прилага. Така съдът ще е длъжен да оправдае обвиняемия, въпреки че той формално е извършил престъпление по смисъла на НК!

Тези примери навярно стъписват. Разбира се, на практика нещата са по-елементарни. Рядко националният орган ще бъде поставен в трудната ситуация да прави преценка дали една национална норма в материя, в която няма европейска уредба, противоречи на уредбата на други материи или общо на духа и целите на Правото на ЕС. Рядко – но напълно възможно! И което е по-важно – дори в материите, в които няма уредба на ниво ЕС, националният орган е длъжен постоянно да има пред вид, да следи, за съобразеността на националното право (което прилага) с европейското право (което в тази материя не прилага право), което има предимство. Простият извод е, че независимо от сферата на дейност, националната администрация трябва поне най-общо да познава Правото на ЕС.

Евентуалната грешка в преценката на националния орган – не забележи несъвместимостта или откаже да я вземе предвид, т.е. все пак прило-

жи националната норма – е основание въпросът да се отнесе до съда. Лицето, което е недоволно от поведението на държавния орган, може да атакува неговото действие или бездействие пред компетентния съд (да кажем административния) и да иска от съда да отмени акта или да осъди бездействието, като противоречащи на Правото на ЕС. Националният съдия е длъжен на свой ред да направи преценка – и ако установи противоречие (несъвместимост), да обяви съответната национална норма за неприложима.

Ако и той откаже да направи това, държавата може да носи отговорност пред ЕС – и ЕК да заведе срещу нея дело пред СЕО а нарушаване на Правото на ЕС. Самият СЕО е изключително активен в това отношение – и в практиката му има десетки решения за осъждане на държави, заради това, че техни органи не зачитат върховенството на Правото на ЕС. Самият принцип и неговото съдържание и последици, са изведени, очертани и утвърдени именно по този начин – чрез решения на СЕО по различни конкретни поводи.

Най-сетне приматът има съществено проявление дори когато „няма противоречие“. Ако едно обществено отношение е уредено от една национална и една европейска норма (акт) по един и същ начин – уредбата е идентична по съдържание и последици, националният орган пак е длъжен да приложи европейската норма (акт), а не националната! Логиката е елементарна:

– ако има противоречие, несъмнено е длъжен да приложи европейската уредба;

– преценката има или няма противоречие прави самият правоприлагащ орган – в рамките на собствената си подготвеност и умения. На него може „да му се струва“, че няма противоречие – и затова смело да приложи „същата“ национална норма, но противоречие все пак да има. Всеки, прилагал закон, знае – всяка норма се тълкува в своя контекст: и тълкуването бива систематично (връзки с други норми, респ. актове), езиково, историческо, телеологично (във връзка с целите на нормата, респ. акта). И тук вече различията могат да се окажат съществени: дословно един и същи текст, записан в чл. 16 на един европейски регламент и в чл. 61 на един български закон, могат да представляват …различни норми. Всяка норма действа в своя нормативен контекст, а в правото понякога дори нюансите имат съществено значение. Както целите на европейския и на българския акт могат да са различни, така и практиката (административна и съдебна) по неговото тълкуване и прилагане, а също и връзката между разглеждана норма и други (напр. преходни или заключителни) норми на същия акт или още повече а други актове (напр. в случай на правилник по прилагането на закон). Поради това националният орган – и най-вече националният съдия – трябва винаги да прилага европейските норми, дори когато (според него..) няма противоречие.

Бюлетин, бр. 1/2010

Националният съдия разполага с изключително средство за помощ в случай на съмнение. (На администрацията ѝ е лесно – ако сбърка и някой е недоволен, има съд – да оспорва…) Това е производството за преюдициални запитвания до Съда на ЕС. Интересното е, че (както видяхме по-горе), в това производство не може да се иска тълкуване на национална норма. Но може да се поиска тълкуване на европейска норма (принцип, целите и духа на акта) – тази, с която националната норма навярно е в противоречие. Националният съдия е длъжен да изложи пред общностния всички съществени обстоятелства по делото – и във всички случаи и приложимите национални норми, за да може общностният съдия да му даде максимално полезен, а не абстрактен отговор. Така, давайки тълкуване на общностната норма, СЕО ще има възможност да даде достатъчно ясни индикации относно съвместимостта с нея на съответната национална норма – и на националния съдия ще остане само да отсъди така, както произтича от тълкувателното решение (отговора) на общностния съд.

И още една изключително важна хипотеза: ако едно лице претендира, че дадена национална норма противоречи на европейска, а отсрещната страна (друго лице или по-често държавен орган), твърди, че тази европейска норма (акт) е невалидна (защото да речем тя самата противоречи на по-висша европейска норма) – тогава свободата на преценка е ограничена. Ако националният орган реши, че европейският акт е нищожен, и другата страна се съгласи – нищо повече не може да се направи… Ако обаче другата страна не се съгласи, а заведе дело – националният съдия не може да сам да реши въпроса. Дори нищожността на европейската норма да е съвсем очевидна (противоречие на норма на регламент с норма на УД) – той няма право сам да я прогласи. Тогава националният съдия е длъжен да отправи преюдициално запитване до СЕО в Люксембург – и да поиска от него преценка за валидност. Навярно СЕО ще констатира същото (щом е толкова очевидно…) – но само неговата преценка има правни последици. От една страна, питащият национален съд вече има валидно основание да остави общностната норма неприложена – и като си приложи необезпокоявано националната норма, да отсъди в полза на ответника (държания орган). От друга страна – констатираната от СЕО недействителност на общностната норма (акт) има действие по отношение на всички – съдилища и всякакви държавни органи – във всички ДЧ. Така ако същият проблем възникне пред други съд – в същата държава или в друга – съответният съд вече няма да трябва (и не може) да пита СЕО за същото – СЕО вече се е произнесъл – а ще трябва да реши делото така, както следва от вече дадения по друго питане отговор на СЕО…

3. Директен ефект

„Директният ефект...се описва като крайъгълен камък на конституционната еволюция и без неговото дефиниране правата, установени от ДЕО, биха останали един „абстрактен скелет“...[16]

Принципът на директния ефект е една от най-уникалните и съществени отлики на Общностния правопорядък, принципно отличаваща го от цялото Международно право. Без изрична уредба в УД[17] и изведен в практиката на Съда на ЕО, този принцип днес е не само безспорен, но и централен сред принципите, които уреждат приложението на Общностното право в държавите членки.

Принципът на директния ефект[18] определя възможността нормите на Правото на ЕО и ЕС да пораждат директно за частните субекти в държавите-членки права и задължения, подлежащи на защита пред националните юрисдикции на тези държави-членки.

1. Същност и обхват

Уникалната възможност частни лица в ДЧ да черпят права директно от норми на правото, създадено от Общностите, независимо от участието на своите държави в приемането му или от отношението им към него (респ.

---

[16] **Andrea OTT**, *Fundamental and Basic principles.*

[17] Единственото споменаване на принципа за директния ефект, без, при това, да бъде наричан така, е в разпоредбата на чл. 249, ал. 2 ДЕО относно регламента: „Регламентът е... директно приложим във всички държави-членки“. Въпреки неясната редакция на този текст, приема се, че той има пред вид именно идеята за директния ефект, а не за непосредствената приложимост, която, както видяхме, се отнася за всички източници на ПЕС.

[18] Възможният спор относно това дали трябва да се използват думите „директен ефект“ и дали те са чуждици, е неплодотворен. И двете думи, макар наистина с чужд произход, са трайно и ясно възприети в българския език – и имат своята ясна и незаменима функция, за разлика от други наистина излишни чуждици – все латински термини, които имат свое съществено съдържание, което би се изгубило при буквалната им замяна с български превод. По отношение на Правото на ЕО и ЕС термините по разбираеми причини не са латински, а френски. Разбира се, напълно споделям по принцип стремежът за максимално изчистване на научната и ежедневната реч от всички излишни чуждици и изобщо от излишна терминология. Колкото до възможната замяна с „пряко“ или „непосредствено действие“, с „пряко прилага-

към самите норми), отличава може би в най-голяма степен правните норми на ЕС и в най-голяма степен оправдава разглеждането им като „самостоятелен правен ред“...

В същото време въпросът за директния ефект на общностните норми е навярно и един от най-сложните в европейското право – от една страна поради неговото огромно практическо значение (както за самите Общности при изпълнението на техните задачи, така и още повече за самите физически или юридически лица в ДЧ, оказали се преки субекти на общностната правна уредба), от друга поради твърде съществените особености на самия принцип, както, разбира се, и поради факта, че и тук самите УД запазват гордо мълчание и разработването на принципа се осъществява от Съда на ЕО в изключително изобилна практика. Най-сетне сложността е продиктувана и от това, че за разлика от принципите за непосредствена приложимост и примат, принципът за директен ефект на практика не се отнася нито до всички норми на Общностното право, нито дори до всички негови източници – а само до онези норми, респ. източници, които отговарят на определен набор от критерии, установен в практиката на СЕО (виж по-долу).

Редом с това именно директният ефект на Общностните норми е този, по повод който националните органи се превръщат в органи по Общностното правото – т.е. натоварва органите на една суверенна държава да прилагат право, което е прието вън и независимо от нейната воля!

Доктрината за директния ефект е изведена за първи път в решението по делото *Van Gend en Loos*. Оправданието на директния ефект е в самия характер на общностния правопорядък – *„собствените цели на интеграцията предполагат по принцип директен ефект“* на правните норми, които я уреждат. СЕО установява, че Общностното право е не просто самостоятелен правен ред, но и е по принцип (с оглед целите на Договора) годно да създава права и задължения за частните лица в ДЧ – независимо дали те са преки адресати на неговите норми или не.

Всъщност СЕО установява в практиката си, че правото на ЕО в своята съвкупност е предназначено да уреди една съвкупност от отношения по задължителен за държавите и частните лица начин, т.е. то е по идея годно да въздейства върху патримониума на частните лица в ДЧ. На практика, обаче, поради богатството и многообразието на общностната правна уредба – видове източници и видове норми – **не всяка общностна норма** е

не“ и т.н., срещани у някои автори, смятам, че те, макар с чисто български произход, са по-неясни. Употребата на термина „директен ефект“ позволява от една страна, ясното отграничаване от „непосредствената приложимост“ и от друга – внушението, че става дума не само и не просто за прилагане, а за ефект – т.е. за последици от състоянието на дадена общностна правна норма.

година да породи права или задължения за частните лица.[19] Така се установяват две неща:

– че преценката на директния ефект се прави **винаги с оглед една конкретна норма**, която подлежи на изпълнение. Правоприлагащият, а в крайна сметка правораздаващият орган е този, който трябва да прецени дали съответната общностна норма е година да предостави права или да възложи задължения на едно физическо или юридическо лице в една ДЧ – т.е. дали има директен ефект;

– че тази преценка се извършва на базата на **съвкупност от обективни критерии,**[21] които СЕО в резултат на богата и еволютивна[22] практика е свел до няколко: нормата трябва да е ясна, точна (конкретна), пълна, безусловна и да не се нуждае от никакви допълнителни мерки – общностни или национални – по приложението ѝ.[23]

Директният ефект е такова състояние на една общностна правна норма, при което тя е година да породи права или задължения за частно лице, защитими пред национален съд.

Всяко такова лице може да се позове на тези си права пред всеки национален съд – и пред всеки национален орган – държавен или орган на местната власт[24] в отношенията си с други лица или с държавата. Профе-

---

[19] Тревор Хартли, обаче, отбелязва, че в резултат на богатата практика на СЕО днес може да се приеме, че директният ефект е по-скоро правило, отколкото изключение в Общностното право!

[20] Проф. Ридо посочва, че според СЕО *„е необходимо във всеки случай да се преценява дали характера, смисъла и съдържанието на разпоредбата са годни да произведат директен ефект..."* „Решаващо за определяне дали една норма има директен ефект или не, е нейното съдържание"

[21] *„Доколкото намерението на държавите-учредителки (за обвързване – б.м. А.Р.) винаги се презумира, единствено критериите от материален характер, т.е. свързани със съдържанието на съответната Общностна норма, позволяват да се установи или отрече нейния директен ефект."*

[22] В решението по делото *Becker* СЕО установява изискването „разпоредбите на една директива да са от гледна точка на тяхното съдържание безусловни и достатъчно точни".

[23] Проф. Жан-Клод Готрон установява, че нормите с директен ефект налагат задължения, които са ясни и конкретни, пълни и безусловни, които не изискват допълнителни национални или общностни мерки и които задължават нещо да не се прави, да не се прави след определен момент (напр. срок) или да се прави.

[24] Жоел Ридо отбелязва, че *„Задължението за прилагане на разпоредбите с директен ефект засяга не само съдията, а се отнася за всички национални власти като цяло ...включително и децентрализираните, като напр. общините".*

сорите Исаак и Бланке цитират Р. Льокур, според когото директният ефект е *„правото на всяко лице да поиска от своя съдия да приложи спрямо него Общностните договори, регламенти, директиви или решения. Това е задължението на съдията да приложи тези текстове, независимо от законодателството на своята държава“.*

Наднационалният характер на директния ефект е очевиден. Исаак и Бланке отбелязват, че *„директният ефект е най-просто – но и не помалко – годността (на една норма – б.м.) да бъде източник на законност, действащ в националния правен ред, или още по-точно, да бъде правен източник на национална територия.“*

2. Условия за директния ефект

Решението на СЕО по делото *Van Gend en Loos* е продължение на традиционното разглеждане на въпроса за директния ефект на нормите на международното право, според което един международен договор обикновено урежда отношения между държави, но може да предвиди права или задължения за частните лица, които са адресати на съответните му норми – т. нар. самоизпълняеми норми (autoexécutoire, self-executing), примерите с международните договори в областта на правата на човека са многобройни и не единствени. По повод Правото на ЕС СЕО установява, че частните лица могат да черпят от него индивидуални права, дори когато не са адресати на съответната норма.

„Обратно на международните договори от класически тип, Общностните договори предоставят на частните лица права, които националните правораздавателни органи трябва да защитават, не само когато съответната норма изрично ги определя като нейни адресати, но и когато тя възлага на ДЧ едно достатъчно определено задължение“.

Въпросът за „достатъчната определеност“ се оказва част от въпроса кога, при какви предпоставки, една норма ще може да се счита за годна да предостави директно на едно физическо или юридическо лице определено индивидуално право.

Проф. Булюи свежда изискванията до формулата *„достатъчно ясни и конкретни“* (изведена от СЕО, който говори за „ясни и достатъчно конкретни разпоредби“). Проф. Ридо приема, че в хода на еволюцията на съдебната практика в единствен критерий за директен ефект се е превърнал безусловният и конкретен характер на съответната разпоредба.[25] Професорите Исаак и Бланке пък приемат, че „определящият критерий е

[25] Той отбелязва това по повод разпоредбите на УД, но по-късно потвърждава, че „същите критерии – яснота, конкретност и безусловност на задължението“ са приложими и по отношение на директивите.

безусловността“. Накрая те заключават, че критериите се свеждат до едно изискване от функционален характер – *„една норма има директен ефект доколкото нейните характеристики и позволяват да бъде приложена от съда“*.

Проф. Доминик Ласок отбелязва, че това е най-вече *„способността на нормата да произведе права и задължения, които лицата могат да искат да приложат...“* Проф. Тревър Хартли пък заключава, че директно приложимата норма трябва да отговаря на две основни изисквания: да е действащо право за съответния съд (т.е. да е норма, която той следва да приложи) и да е годна да предостави права на частните лица. Второто изискване според него означава нормата да е ясна и недвусмислена (!), безусловна и независеща от допълнителна правна норма.

Може да се приеме, че за да се прилага от националните органи, една европейска правна норма трябва да е:

– ясна,

– конкретна,

– пълна (изчерпателна);

– безусловна

– завършена (перфектна).

Или – иначе казано – да съдържа всички елементи, необходими на съдията, за да може да отсъди в случай на спор. Нормата трябва ясно да посочва какво е дължимото поведение, кой е задълженото лице, кой има право да иска от него това поведение, да няма условия, които пречат на прилагането на нормата (напр. изискване за създаване на специален орган) и т.н.

Редом с това доктрината разграничава няколко вида директен ефект в зависимост от насрещно задълженото лице. Когато една общностна норма поражда права в полза на едно физическо или юридическо лице в отношенията му („срещу“) друго такова, се приема, че това е норма с „хоризонтален“ директен ефект. Обратно, когато нормата предоставя на едно физическо или юридическо лице права, противопоставими единствено на държавата[26] (на която той е гражданин или друга!), се приема, че е налице „ограничен“ или „вертикален“ директен ефект.[27] Такъв именно е случаят с нормата на чл. 12 ДЕИО (чл. 25 ДЕО), относно която СЕО постановява историческото си решение по делото *Van Gend en Loos*.

---

[26] **Държавата, разбирана широко**: всеки държавен орган, всяка публична власт – централна или местна, дори частни субекти, на които е възложена публична функция. Проф. Тревър Хартли посочва, че на практика най-често черпените от норми с директен ефект субективни права са насочени срещу централното правителство.

[27] Двете формулировки принадлежат на самия **СЕО** – CJCE, 26 février 1986 , *Marshal*, aff. 152/84.

Когато пък една норма е годна да предостави на едно физическо или юридическо лице права едновременно и срещу друго частно лице, и срещу държавата, е налице „пълен“ директен ефект.

3. Директен ефект на различните вторични източници

От друга страна се поставя въпросът кои източници са по принцип годни да съдържат норми с директен ефект. По отношение на **УД** отговорът е еднозначен и положителен още в първото решение на СЕО, в което е изведен самият принцип – *Van Gend en Loos*[28] – предизвикано относно чл. 12 ДЕИО (сега чл. 25 ДЕО). По отношение на **регламентите** въпросът също е очевидно ясен[29] – те са единственият правен акт, за който самите УД изрично предвиждат директен ефект.[30]

Разбира се, най-сложен е въпросът с **директивите.** Доктрината приема, че те по принцип не съдържат норми с директен ефект – вътрешната им логика, предназначението им в рамките на общностната правна система е именно да създават задължения не за частни лица (тъй като никога не могат да бъдат адресирани до такива), нито права в полза на такива лица. Те са предназначени да укажат определен резултат, който ДЧ са длъжни да постигнат с вътрешни правни мерки – и именно тези мерки следва да имат правнообвързващ характер за частните лица на тяхна те-

---

[28] Проф. Ж. Булюи изразява резерви относно правилността на това решение – според него редакцията на чл. 12 ДЕИО двойно показва, че не създава задължения, освен за ДЧ.

[29] СЕО обаче трайно приема необходимостта всеки акт да се преценява не само с оглед формата (наименованието) му, но и с оглед неговото съдържание и действителна насоченост – **CJCE**, 14 déc 1962, *Conféderation nationale des producteurs des fruits et légumes* aff. jointes 16 et 17/62, Rec. 1962, p. 901, виж на бълг. език ***„50 най-важни решения на СЕО“***, с. 202.

[30] По-интересен е въпросът за преценката на СЕО, че макар регламентът по принцип да е акт, чиито норми имат директен ефект, това не означава, че всички негови норми са с директен ефект – изискването за преценка за всяка норма конкретно е напълно приложимо и тук, защото като всеки нормативен акт, и регламентът може – и обикновено съдържа – норми с декларативен характер, както и допълнителни, преходни и заключителни разпоредби, или просто разпоредби, които по една или друга причина не отговарят на съвкупността от критерии, установена от СЕО. По-общо това се отнася за всички общностни правни норми – сред тях има норми, за които по принцип е прието, че нямат директен ефект: нормите-принципи, декларативните норми, институционалните норми, нормите, чието приложение зависи от упражняването на общностна компетентност (т.е. от взимането на допълнителни общностни мерки), и обратно – норми, които оставят на ДЧ възможност за преценка (каквито, по идея, са нормите на директивите) и т.н.

ритория. На практика, обаче, въпросът се поставя за случаите, когато една директива не е изпълнена в срок[31] или пък не е изпълнена (приложена) правилно (коректно)[32]. СЕО признава при определени условия „вертикален директен ефект“ – възможност на частните лица да се позоват срещу държавата (разбирана в широк смисъл – като всеки орган, който действа от нейно име, дори и местен или дори субект, натоварен ad hoc с публична функция) на една неприложена или некоректно приложена директива пред националния си съдия – те могат да черпят директно от нея правата[33], които биха черпили от националната правна мярка, ако тя бе приета или приета коректно. Особено интересно е, че СЕО установява една „тълкувателна приложимост“ на всички директиви, според която националният съдия „трябва да тълкува вътрешното право в светлината на всички директиви, дори да нямат директен ефект“.

По въпроса за **решенията** практиката и теорията не срещат значими затруднения – типичните решения, адресирани до едно частно лице, несъмнено имат правнообвързващо действие спрямо него, т.е. имат директен ефект. Решенията, адресирани до ДЧ се уподобяват на директиви. Обратно – „нетипичните“ нормативни решения по принцип не съдържат норми с директен ефект.

Други актове на институциите по принцип нямат правнообвързващ характер.[34] Интересен е въпросът за международните договори на Общ-

---

[31] СЕО приема, че частно лице не може да черпи права срещу една ДЧ от една директива преди изтичането на срока, предоставен на тази държава, за да я изпълни – **CJCE**, 5 avril 1979, *Ratti, aff.* 148/78.

[32] Обратно – когато една ДЧ, адресат на една директива, е спазила задължението си да я изпълни, въпрос за нейния директен ефект не се поставя. Проф. Булюи подчертава, обаче, че въпросът дали тя е изпълнена коректно или не, не е въпрос за директния ефект, а за съобразеността на националното право с Общностното. Дали обаче ако е така възниква въпросът за възможността за защита на накърнените от некоректното изпълнение на тази директива права на частните лица – те нямат право на иск срещу държавата пред СЕО...

[33] В решението по делото *Becker:* „СЕО решава, че „във всички случаи, когато разпоредбите на една директива се разкриват – от гледна точка на тяхното съдържание – като безусловни и достатъчно точни, *те могат да бъдат прилагани – при липса на приети в срок мерки по изпълнението им – срещу всяка национална норма, несъобразена с директивата, и като такива са годни да предоставят права, които частните лица да могат да противопоставят на държавата“* – **CJCE**, 19 janv. 1982, Becker.

[34] Това, обаче, не отменя задължението на националния съд да се съобразява с препоръките на Общностните институции при тълкуването и прилагането на националното право.

ностите с трети страни[35] – СЕО допуска, че те могат да съдържат норми с директен ефект.

За нормите по Втория и Третия стълб се приема, че нямат директен ефект. Тяхното предназначение е да уреждат отношенията между държавите-членки в области, в които водещ остава инструментариумът на Международното право.

4. Обобщение

Директният ефект е принцип на цялото Право на ЕС – то е предназначено да дава права и задължения на частните лица в държавите-членки.

Не всички европейски норми обаче правят това – могат да предоставят права на частните лица само част от европейските норми (другите просто не засягат частните лица, а да речем институциите, или не предписват права, а уреждат други въпроси), които са конкретни, ясни, пълни, най-общо годни за прилагане пред съд.

Нормите с директен ефект са само тези, които предоставят права на лицата – физически или юридически (ФЮЛ), публични или частни – в държавите членки. Не говорим за директен ефект при европейски норми, които не дават права на ФЮЛ – дори да са ясни, конкретни, да предвиждат права и задължения (на други субекти, напр. институциите или ДЧ).

Правата, които едно ФЮЛ може да черпи от една европейска норма с директен ефект, са насочени само срещу друго ФЮЛ или срещу ДЧ. Именно това е „директен“ ефект – възможност да се пораждат правни последици в отношенията вътре в държавите: между гражданите (и фирмите) или между тях и държавните органи. Не говорим за директен ефект да речем при нормите, които дават права на ФЮЛ срещу органите на ЕС (напр. правото на иск за отмяна на акт на ЕК по чл. 230 ДЕО).

Правата, които едно ФЮЛ може да черпи от една европейска норма с директен ефект са защитими само пред национален съд. Ако даден държавен орган (или ФЮЛ) отказва да признае субективно право на едно ФЮЛ, произтичащо от европейска норма, това ФЮЛ може да се обърне към съответния национален съд (да речем по седалището на ответника). И националният съд е длъжен да приложи европейската норма с директен ефект – т.е. да осъди другото ФЮЛ или държавата (държавния орган) да изпълни предписаното от европейската норма в полза на ФЮЛ-ищец.

[35] Проф. Ридо подчертава и проследява широко необходимостта от разграничение между приложимостта на договорите на Общностите с трети страни във вътрешното право на ДЧ и директния ефект на Общностните норми.

Съдът на ЕО по никакъв повод и начин не прилага норми с директен ефект – той не гледа дела, по които едно ФЮЛ съди друго ФЮЛ или държавен орган, това са дела изцяло в компетентността на националните съдилища (граждански или административни).

Поради това именно нормите с директен ефект правят националния съдия по правото на ЕС на общо основание.

ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Доц. д-р Габриела Белова

Защитата на личните данни е сравнително нова тема, която се свързва предимно с развитието на информационните технологии, даващо възможност за бързо обработване на огромни бази с лична информация и пораждащо опасения от злоупотреби. Всъщност, правото на лична неприкосновеност е признато за основно човешко право. Защитата на личните данни, като аспект на правото на неприкосновеност намира приложение в най-разнообразни сфери от нашия живот и това понякога води до сложни въпроси и поражда неподозирани проблеми. Често се налага да се търси баланс между личната неприкосновеност и други основни човешки права и демократични принципи. Разграничаването на личната сфера от интереса на обществото все по-често води и до сблъсък между защитата на личната неприкосновеност и обществената сигурност. „Претеглянето“ на интересите и намирането на баланс между тях изискват не само демократична култура, но и изграждането на общи правила и стандарти, които да ни водят в преценката[1].

Защитата на личните данни придобива нарастваща популярност с развитието на европейската интеграция. Преди всичко защото е свързана с необходимостта да се решават все по-конкретни практически проблеми за свободното движението на хора, услуги стоки и капитали в страните членки на Съюза.

1. Защитата на личните данни като основно човешко право

Както бе посочено, защитата на личните данни обикновено се свързва с правото на лична неприкосновеност. Неприкосновеността на личността е уредена в Член 8 на Конвенцията за защита човешките права и основни

[1] Следва да се има предвид, че първият закон за защита на личните данни е изготвен и приет в германската провинция Есен на 7 октомври 1970 г. През 70-те години на XX век започват да се приемат и национални закони – сред „пионерите“ в Европа са: Швеция (1973), ФРГ (1976), Франция (1978), Дания (1978), Норвегия (1978),Австрия (1978) и Люксембург.

свободи, подписана на 4 ноември 1950 г. в рамките на Съвета на Европа. Член 8 е озаглавен **„Право на зачитане на личния и семейния живот“** и гласи следното:

1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

Чл. 6 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)[2] забранява всякаква дискриминация, основаваща се на националността, а член 8 от провъзгласената в Ница през м. декември 2000 г. Харта на основните права на европейските граждани вече е озаглавен **„Защита на личните данни“** и има следното съдържание:

1. Всеки има право на защита на личните му данни.

2. Тези данни трябва да се ползват лоялно, за конкретни нужди със съгласието на заинетересованото лице или на друго законно основание, предвидено в закона. Всеки има право на достъп до събраните за него данни, както и да иска поправки в тях.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от страна на независим орган.

Самият факт на обособяването на защитата на личните данни в самостоятелен текст говори, че това представлява отделно фундаментално човешко право, различаващо се от неприкосновеността на личността, която е уредена в Чл. 7 от Хартата[3]. В полза на самостоятелността на защитата на данните може да бъде приведен и възприетият от Съда на Европейските общности подход по обединени дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01 *Rechnungshof* с предмет три преюдициални запитвания. Правото на защита на данните включва всички лични данни и **не е ограничено само до личния и семейния живот** на индивида, а напротив – обхваща и въпроси, свързани с **работата и доходите му.** Съдът приема, че въпросните данни по делата по главното производство относно доходите на служителите в някои структури, представляват лични данни по смисъла на член 2, буква а) от Директива 95/46, тъй като става дума за „информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице“.

[2] Подписан в Рим на 25 март 1957 г., в сила от 1 януари 1958 г.

[3] Чл. 7 от Хартата буквално повтаря текста на Чл. 8 на ЕКПЧ, че всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

Тяхното регистриране и използване от въпросната структура, както и тяхното предаване на Rechnungshof и включването им от него в доклад, предназначен да бъде съобщен на различни политически инстанции и широко разпространен, представлява обработване на лични данни по смисъла на член 2, буква б) от упоменатата директива. СЕО решава, позовавайки се на решения на Европейския съд по правата на човека, че терминът „личен живот“ не следва да се интерпретира рестриктивно и че „никаква важна причина не позволява от него да се изключат професионалните дейности“[4].

Международноправните документи, свързани със защитата на личните данни, не са твърде много на брой, поради което по-важните от тях все пак биха могли да бъдат посочени:

• **Конвенция № 108 на Съвета на Европа** от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни[5]. Към Конвенцията е приет допълнителен протокол относно контролните органи и трансграничните потоци от данни[6]. В рамките на Съвета на Европа действат и редица препоръки и резолюции на Комитета на министрите, свързани със защита на личните данни в различни области като застраховането, статистиката, медицинските данни, телекомуникации, плагежни и други операции, трудова заетост, социално осигуряване и др.[7]

• **Основни насоки относно електронната обработка** на личните данни, приети от Общото събрание **на ООН** на 14 декември 1990 г.

• **Ръководни принципи** относно основните насоки за защитата на личната неприкосновеност и трансграничните потоци на лични данни, приети от Съвета на **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие** на 23 септември 1980 г.

В рамките на **Европейския съюз** основната разпоредба от първичното право, регламентираща защитата на личните данни, е **член 286, ДЕО,** който гласи:

От 1 януари 1999 г. актовете на Общността относно закрилата на физическите лица при обработването на личните данни и свободното движение на тези данни се прилагат спрямо институциите и органите, създадени по или въз основата на този договор.

Преди датата по § 1 Съветът, съгласно процедурата по чл. 251, създава независим контролен орган, отговорен за контрола по прила-

---

[4] Вж. Европейски съд по правата на човека, Решение по дело Amann/Швейцария от 16 февруари 2000 г., Recueil des arrets et decisions 2000-II, § 65, и Решение Rotaru/Румъния от 4 май 2000 г., Recueil des arrets et decisions 2000-V, § 43.

[5] Ратифицирана със закон, приет от 39-о Народно събрание на 29.05.2002 г. – ДВ, бр. 56 от 7.06.2002 г. Издадена от Министерството на вътрешните работи, обн. ДВ, бр. 26 от 21.03.2003 г., в сила от 1.01.2003 г.

[6] CETS 181.

[7] Напр. No R (2002) 9, No R (99) 5, No R (97) 18 и др.

гането на тези актове на Общността спрямо институциите и органите на Общността и приема други релевантни разпоредби, в зависимост от случая.

Сред вторичното право на Общността, безспорно би следвало да бъде изведена на преден план приетата на 24 октомври 1995 г. **Директива 95/46/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета за защита на физическите лица при обработването на лични данни за свободното движение на тези данни. Именно тази директива вземат под внимание всички държави, приели своите национални закони за защита на личните данни след 1995 г., независимо от тяхната географска принадлежност, превръщайки я в единствения световен стандарт в посочената област. През 2003 г. Европейската комисия публикува първия си доклад по прилагането на директивата[8]. Друг приет в рамките на ЕС акт е **Директива 2002/58/ЕО** на ЕП и Съвета за обработване на лични данни и защита неприкосновеността в електронния съобщителен сектор, както и правилата, свързани с Шенгенското пространство, Европол и Евроюст.

2. Директива 95/46/ЕО

Директива 95/46/ЕО си поставя за цел осигуряване на висока степен на защита на личните данни като част от правото на личен живот на индивидите, приемайки, че е невъзможно нито ограничаването, нито забраната на свободното движение на лични данни между държавите-членки. Директивата се отнася както за публичния, така и за частния сектор. По смисъла на Член 2 на Директива 95/46/ЕО терминът **„лични данни“** означава всяка информация, свързана с **идентифицирано** или **подлежащо на идентификация лице;** като за подлежащо на идентифициране лице се смята това лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез идентификационен номер или един или повече специфични признаци, отнасящи се до неговата физическа, физиологическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или социална самоличност. Налице е едно разширително тълкуване, излизащо извън традиционното разбиране за лични данни като трите имена на физическото лице, ЕГН или номер на документ за самоличност.

Също толкова широко е дефинирано и понятието за **„обработване на лични данни“** – обработване означава всяка операция или набор от операции, извършвани или не с автоматични средства, прилагани към личните данни, като **събиране, запис, организиране, съхранение, адаптиране или промяна, извличане, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване или друга форма на**

[8] COM/2003/0265 final.

предоставяне на данните, актуализиране или комбиниране, блокиране, изтриване или унищожаване[9].

Държавите-членки обаче предвиждат, че обработването на лични данни може да се извършва, само ако:

• съответното физическо лице е дало **недвусмислено** своето **съгласие** за това; или

• обработването е необходимо за **изпълнението на договор**, по който съответното физическо лице е страна, или за да се предприемат стъпки по искане на съответното физическо лице преди сключването на договора; или

• обработването е необходимо за спазването на правно задължение от **администратора** на личните данни; или

• обработването е необходимо, за да бъдат защитени **жизнено важни интереси** на съответното физическо лице; или

• обработването е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в **обществен интерес** или при упражняване на официалните правомощия, които са предоставени на администратора или на трето лице, на което се разкриват данните;или

• обработването е необходимо за целите на **законните интереси,** преследвани от администратора или от трето лице/лица, на които се разкриват данните, с изключение на случаите, когато пред тези интереси имат преимущество интереси, свързани с основните права и свободи на съответното физическо лице, които изискват защита в съответствие с Директивата.

Основен принцип на Директивата е събираните личните данни:

• да бъдат адекватни, релевантни, и да **не са прекомерни по отношение на целите,** за които се събират и/или обработват допълнително. Събирането на лични данни се извършва с оглед на **конкретни, ясно формулирани и законни цели** и да не бъдат допълнително обработени по начин, който е несъвместим с тези цели. Допълнителната обработка на данните за исторически, статистически или научни цели няма да се разглежда като несъвместима, при условие че държавите-членки предоставят необходимите гаранции за това;

• да бъдат **точни** и при необходимост **да се актуализират;** трябва да се предприемат всички възможни разумни стъпки, за да се гарантира, че данни, които са неточни или непълни по отношение на целите, за които са събрани, или за които се обработват допълнително, се изтриват или поправят;

• да бъдат във форма, която позволява идентифицирането на съответните физически лица за срок не по-дълъг от необходимия за целите, за които тези данни са събрани или обработени допълнително.

[9] Чл. 2 Директива 95/46/ЕО.

Директива 95/46/ЕО забранява обработването на т. нар. **специални лични данни** *(sensitive data)*, разкриващи расов или религиозен произход, политически идеи, религиозни или философски убеждения, членство в професионални съюзи, като и обработването на данни, свързани със здравословното състояние и половия живот. Изключенията от тази забрана са в случаите, когато:

• съответното физическо лице е дало изричното си **съгласие** за обработването на такива данни;

• обработването е необходимо за изпълнението на **задълженията на администратора** в областта на трудовото законодателство;

• обработването е необходимо **за защита на жизнените интереси** на съответното или на друго физическо лице;

• обработването се извършва при изпълнение на законосъобразната дейност на организация с нестопанска цел (фондация, сдружение или друга **организация с нестопанска цел**, с политическа, философска, религиозна или профсъюзна цел, при условие че обработването е свързано единствено с членовете на тази организация или с лица, които поддържат редовни контакти с нея във връзка с нейните цели, и че данните не се разкриват на трети лица без съгласието на съответното физическо лице);

• обработването е свързано с данни, които са направени **публично достояние** от съответното физическо лице, или са заведени правни искове.

С оглед на тяхното съдържание и начин на упражняване правата на индивидите по отношение на личните данни могат да бъдат разграничени като право на **информираност**, право на **възражение** и **право на достъп.** Правото на информация означава, че всяко физическо лице има право да получи от администратора ясна и достатъчна информация в разбираема форма относно данните, които се обработват. Правото на възражение се упражнява от физическите лица пред администратора срещу обработване на личните им данни. В тези случаи, ако то е основателно, личните данни не могат повече да бъдат обработвани.

Индивидите също така имат право на достъп в разумен срок от време до информация или потвърждение за това, дали отнасящи се до него данни се обработват, както и информация най-малкото за целите на тази обработка, категориите данни и получателите или категориите получатели, на които данните се разкриват. В резултат на упражняване на правото си на достъп до отнасящи се до съответните физически лица данни, индивидите могат да поискат заличаване, коригиране или блокиране на лични данни от администратора, когато обработването им не отговаря на изискванията на Директива 95/46/ЕО.

На тези права на индивидите кореспондират задълженията и отговорността на администратора за сигурността и поверителния характер на

обработването на личните данни, както и за уведомяването на **надзорния орган** в съответната държава членка. Всяка държава-членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети за защита на личните данни на индивидите. Тези органи се ползват с **пълна независимост** при упражняване на функциите, които са им възложени. Обхватът на компетенциите на надзорните органи на държавите членки е очертан в чл. 28 от Директива 95/46/ЕО, но „пълна независимост" означава липса на каквито и да е възможности за контрол от страна на националните правителства.

Вътре в рамките на Европейския съюз обработването на личните данни се осъществява при условията на свободно движение на данните, но също така и висока степен на защита и хармонизирани правила. **Предаването (трансфер) на лични данни,** които са подложени или предназначени за обработка към трети страни извън Европейския съюз, е възможно само, ако въпросната трета страна гарантира адекватна степен на защита на личните данни[10]. Достатъчният характер на степента на защита, предоставяна от трета страна, се преценява в светлината на всички обстоятелства, свързани с операцията по предаването на данни или набор от операции по предаване на данни; специално внимание се обръща на характера на данните, целта и продължителността на предлаганата операция или операции по обработката им, на страната по произхода и страната по крайното местоназначение, на законовите правила, както общи, така и секторни, които са в сила във въпросната трета страна, както и на професионалните правила и мерките за сигурност, които се спазват в тази страна. Европейската комисия може да вземе решение за наличие на адекватна защита на обмена на личните данни с трети страни, каквито след 2000 г. са взети по отношение на Аржентина, Канада, Швейцария[11].

С оглед преодоляването на различията относно неприкосновеността на личността между Европа и Съединените щати, от Европейската комисия и от Търговския департамент на САЩ бе разработена т. нар. *Safe Harbor* рамка за сътрудничество. Включването в тази рамка удостоверява, че съответната американска компания или организация предоставя достатъчна степен защита на личните данни, съответстваща на изискванията на Директива 95/46/ЕО. В резултат на положените усилия бе прието и Решение за адекватност 2000/520/ЕО от 26.07.2000 г. на Европейската комисия, касаещо Съединените щати.

---

[10] Zerdick, Thomas „Protection of Personal Data" Brussels 7-8 September 2006 „Croatia and Turkey: Screening Chapter 23 – Judiciary and Fundamental Rights" http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

[11] Commission Decision 2003/490/EC; 2002/2/EC; 2000/518/EC.

3. Практика на СЕО по отношение на Директива 95/46/ЕО

Сравнително наскоро през 2006 г. **Съдът на Европейските общности** имаше възможност да се произнесе относно споразумение между ЕС и САЩ относно предоставянето на лични данни на пътниците при самолетни пътувания (PNR Agreement). Терминът **PNR (Passenger Name Record)** включва данни относно имената на пътниците; дестинацията; детайли, свързани с издаването на билета; агенцията, през която се закупува билетът; лицето/компанията, извършваща резервацията. Първоначално Международната асоциация за въздушен транспорт (IATA) определя рамките и съдържанието на тези данни, като те се предоставят само при самолетните пътувания. Впоследствие PNR данните започват да се използват и и при резервиране на хотели, рент-а-кар и други дейности. След събитията от 11 септември 2001 г. PNR данните включват пълните имена на пътниците (дотогава практиката е да се използва фамилното име и инициалите на собственото), паспортните данни (националност, номер на паспорта и дата на изтичане), както и датата, и мястото на раждане. Разширяването на обхвата на PNR данните предизвиква загрижеността на редица неправителствени организации относно неприкосновеността на личността, тъй като данните могат да съдържат домашен и служебен адрес, телефонни номера, данни от кредитни карти, инвалидност – т.е. данни от медицински или финансов характер, които според европейските стандарти би трябвало да се ползват с определена степен на защита. В САЩ със събирането, трансфера и запазването на данните се занимава специална структура – Бюро за митническа и гранична защита към новосъздадения Департамент за вътрешна сигурност (Department for Homeland Security). През 2004 г. американската администрация започва да преговаря с Европейската комисия относно подписването на споразумение за трансфер на PNR данни (US – EU PNR Agreement)[12]. Европейската комисия счита, че нивото на защита при трансфера на PNR данните ще съответства на изискванията на Директива 95/46/ЕО[13], тъй като данните ще бъдат събирани и използвани само с оглед на „превенция и борба с тероризма и свързаните с него престъпления, други сериозни престъпрения, включително организираната престъпност, които са транснационални по своята същност“. По силата на това споразумение европейските авиокомпании трябва до 15 минути след излитането на въздухоплавателното средство да предоставят PNR данните на компетентните американски власти, а за неизпълнение на своето задължение заплащат глоба от 5 хиляди долара за информацията за всеки пътник. Европейският парламент инициира съдебно

[12] http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2596/362

[13] Directive 95/46 EC

производство пред СЕО, като счита, че решението[14] е прието от Комисията при превишаване на пълномощията ѝ (ultra vires) и нарушава основни принципи, възприети в Директива 95/46/ЕО като неприкосновеността на личността и защитата на личните данни. С решение от 30 май 2006 г.[15] СЕО обявява за недействително решението на Съвета[16] за сключването на споразумението между ЕС и САЩ относно трансфера на PNR данните, както и решението на Европейската комисия за наличие на адекватна защита на трансферираните данни[17]. Решението на Съда започва с позоваване на разпоредбата на Чл. 8 от ЕКПЧ, касаеща неприкосновеността на личния и семейния живот[18]. СЕО приема, че споменатото споразумение следва да бъде сключено не въз основа на общата транспортна политика на Съюза (която спада към общностния стълб), а трансферът на PNR данните се извършва с оглед на дейности, причислявани към втория и третия стълб, а именно „обществена сигурност, отбрана и наказателноправно сътрудничество"; следователно Директива 95/46/ЕО е неприложима, тъй като Чл. 3, ал. 2 изрично изключва приложението ѝ по отношение на втория и третия стълб и ограничава трансфера на данните само до общностния стълб. Според СЕО споразумението ЕС – САЩ не е сключено на подходящото правно основание, което от своя страна поставя въпроса за неотложното премахване на стълбовата архитектура на Съюза, което се очаква да стане факт с влизането в сила на Лисабонския договор.

Безспорно, решението по т. нар PNR – дела, постановяващо анулирането на споразумението за трансфер на данни на пътници по презокеанските полети към Департамента за вътрешна сигурност на САЩ, е един от най-ярките и последни по време примери за ангажираността на Съда на Европейските общности със защитата на личните данни. СЕО обаче е имал възможността да се произнесе и преди това по преюдициално запитване в рамките на производството срещу ***г-жа Lindqvist***, която е обвинена в нарушение на шведското законодателство относно защитата на лични данни, като е публикувала на нейния интернет сайт лични данни на известен брой лица, които работят като доброволци в енория на Протестантската църква на Швеция[19]. СЕО достига до редица важни заключения, като на-

[14] Commission Decision 2004/535/EC of 14 May 2004. За повече информация вж. Elspeth Guid & Evelin Brower, The Political Life of Data: the ECJ Decision on the PNR Agreement between the EU and the US, July, 2006, Centre for European Policy Studies, available at http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/1363.pdf.

[15] Решение по обединените дела Case C-317/04 и Case C-318/04

[16] Council Decision 2004/496/EC of 17 May 2004

[17] Commission Decision 2004/535/EC of 14 May 2004.

[18] Следва да се има предвид, че ЕС все още не е страна по ЕКПЧ.

[19] Case C-101/01 Bodil Linqvist, решение на СЕО от 6 ноември 2003 г.

пример, приема, че фактът на упоменаване на интернет страница на различни лица и тяхното идентифициране по име или по друг начин, например чрез посочването на техния телефонен номер, или на информация относно техните условия на труд и хобита, ***съставлява „пълна или частична обработка на лични данни с автоматизирани средства“*** по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 95/46/ЕО. Такова обработване на лични данни ***не се обхваща от никое от изключенията*** в член 3, параграф 2, т.е. случаите по обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната и при дейности на държавата в областта на наказателното право. Упоменаването на факта, че лице е наранило своя крак и е на половин работен ден от медицински съображения, представлява ***специални лични данни*** относно здравето по смисъла на член 8, параграф 1. Не е налице ***„предаване (на данни) на трета страна“*** по смисъла на член 25 от Директива 95/46/ЕО, когато лице в държава-членка качи лични данни на интернет страница, която се съхранява при неговия hosting provider, който е установен в тази държава или в друга държава-членка, като така прави тези данни достъпни за всеки, който се свърже с интернет, включително хора в трета страна.

По обединени дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01 ***Rechnungshof*** с предмет три преюдициални запитвания[20], СЕО приема, че разпоредбата на Член 6, параграф 1, буква в и член 7, букви в и д от Директива 95/46/ЕО не се противопоставят на национална регламентация, при условие че бъде установено, че широкото огласяване не само на размера на годишните доходи, когато те надвишават определен таван, на лица, които са служители на структури, подчинени на контрола на Rechnungshof, но също и на имената на тези, които получават упоменатите доходи, е необходимо и съобразено с целта за добро управление на публичните финанси, което препращащите юрисдикции следва да проверят. Цитираните разпоредби от Директива 95/46/ЕО са директно приложими и в това отношение на тях може да се позовава частно лице пред националните юрисдикции, за да отклони прилагането на норми от вътрешното право, които противоречат на тези разпоредби.

4. Европейският надзорен орган по защита на данните[21] – един от най-новите органи на съюза

Включването на фигурата на Европейския надзорен орган по защита на данните към органите на Европейския съюз се основава на разпоредба-

[20] Cases C-465/00, C-138/01 и C-139/01 Rechnungshof, решение от 20 май 2003 г.

[21] European Data Protection Supervisor (EDPS)

та на чл. 286, ДЕО, която предвижда създаването на независим контролен орган, отговорен за контрола на обработката и движението на личните данни в рамките на ЕС, а също така на Регламент (ЕО) 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на тези данни[22]; на Решение 1247/2002/ЕО от 1 юли 2002 г. относно статута и общите условия, регулиращи изпълнението на задълженията на Европейския надзорен орган по защита на данните[23] и на Решение 2004/55/ ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 декември 2003 г. за определяне на независим надзорен орган, предвиден в член 286 от ДЕО[24].

Постът на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) е създаден през 2001 г. Основното му задължение е да контролира всички институции на ЕС да зачитат правото на личен живот на хората. Когато институциите на ЕС обработват личните данни, те трябва да зачитат правото на лицето на личен живот. Европейският супервайзор следи всички аспекти на обработка на личните данни.

„Обработката“, както вече бе посочено, обхваща дейности като събирането на информация, записването и съхраняването и, обработката, изпращането и или разкриването на достъпа до нея, както и блокирането, заличаването или унищожаването на данни. На институциите и органите на ЕС не се разрешава да обработват лични данни, разкриващи расовия или етнически произход, политическите убеждения, религиозните или философски вярвания, както и членството в синдикални организации. Те нямат право да обработват данни за здравето или за сексуалния живот, освен ако не са необходими за целите на здравеопазването. Данните се обработват от специалист, положил клетва за опазване на професионалната тайна.

Европейският надзорен орган по защита на данните работи със служителите за защита на данни към всяка институция на ЕС, за да осигури прилагането на правилата за секретност. През 2009 г. г-н Петер Йохан Хъстинкс беше повторно назначен за европейски супервайзор за защита на данните, а г-н Джовани Бутарели замени Хоакин Баио Делгадо на поста помощник-супервайзор.

В посочения по-горе **Регламент (ЕО) 45/2001** от 18 декември 2000 г. е записано, че Член 286 от Договора изисква актовете на Общността относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни и свободното движение на такива данни да се прилагат спрямо институциите и органите на Общността. Регламент 45/2001 именно е правният инст-

[22] Official Journal L 8, 12.01.2001
[23] Official Journal L 183, 12.07.2002
[24] Official Journal L 12, 17.01.2004

румент, който да осигурява на физическите лица законно приложими права и създава независим надзорен орган, който да отговаря за наблюдението и контрола на обработката на лични данни от тези институции и органи. Основната задача на Европейския надзорен орган по защита на данните е **да контролира институциите и органите на Общността,** тъй като изрично в преамбюла е записано, че мерките не следва да се прилагат спрямо органи, които са установени извън рамките на Общността, а Европейският надзорен орган по защита на данните не следва да е компетентен да наблюдава и контролира обработката на лични данни от такива органи. Докато за всяка институция и орган на Общността е въведено задължението да назначи най-малко едно длъжностно лице за защита на данните, което да гарантира вътрешното прилагане на разпоредбите на Регламент 45/2001, както и че операциите по обработка няма вероятност да засегнат неблагоприятно правата и свободите на субектите на данни[25]. Същевременно ЕНОЗД има специфични контролни правомощия по отношение на EURODAC (които позволяват сравнение на пръстови отпечатъци на кандидатстващи за право на убежище) в съответствие с Чл. 20 от Регламента, уреждащ статута на EURODAC[26]. Подобни задачи за Европейския надзорен орган по защита на данните се предвиждат и относно други информационни системи, свързани с Пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Освен изключително важните контролни правомощия Европейският надзорен орган по защита на данните изпълнява и функции на **консултация** и **сътрудничество.** По-специално, институциите и органите на Общността информират Европейския надзорен орган по защита на данните при съставяне на административни мерки във връзка с обработката на лични данни. При приемане на законодателно предложение във връзка със защитата на правата и свободите на лицата по отношение на обработката на лични данни, Комисията провежда консултации с Европейския надзорен орган по защита на данните. Широкото тълкуване на правомощията на Европейския надзорен орган по защита на данните проличава във формулировката на Чл. 41, § 2 от Регламент 45/2001, където е записано, че той консултира **всички** институции и органи на Общността по **всички** въпроси, касаещи обработката на лични данни. Този подход е потвърден и от СЕО в решенията му по т.нар. PNR-дела[27].

---

[25] Чл. 24 от Регламент 45/2001

[26] Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 Dec. 2000 concerning the establishment of „EURODAC" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, O.J. 2000, L 316/1.

[27] Решение на СЕО от 30 май 2006 г. по обединени дела C-317 & 318/04, *European Parliament v. Council and Commission.*

В рамките на задължението за **сътрудничество**, операции по обработка, които поради своето естество, обхват или цели има вероятност да представляват специфични опасности за правата и свободите на субектите на данни, се подлагат на **предварителна проверка** от страна на Европейския надзорен орган по защита на данните.

В съответствие с Чл. 27, § 2 такава опасност могат да представляват следните операции:

а) обработка на данни, свързани със здравето и предполагаеми престъпления, престъпления, присъди или мерки за неотклонение;

б) операции по обработка, които са предназначени за оценка на аспекти на личността на субекта на данните, включително неговите/нейните способности, ефективност и поведение;

в) операции по обработка, позволяващи връзки между данни, които се обработват за различни цели и които не са предвидени в националното или общностно законодателство;

г) операции по обработка с цел изключване на лица от право, облага или договор.

Предварителните проверки се извършват от Европейския надзорен орган по защита на данните след получаване на нотификация от съответното длъжностно лице за защита на данните, което в случай на съмнение относно необходимостта от извършване на предварителна проверка се консултира с Европейския надзорен орган по защита на данните.

Европейският надзорен орган по защита на данните представя становището си в срок от два месеца след получаване на нотификацията. Когато сложността на въпроса го изисква, този срок може с решение на Европейския надзорен орган по защита на данните да се удължи с още два месеца. При отсъствие на представено становище до края на двумесечния или евентуално удължен срок, становището се счита за положително.

Изключително важни с оглед защитата на основните човешки права са предвидените в Чл. 32 на Регламент 45/2001 възможности за **съдебна защита.** Всяко физическо лице, без да се засягат останалите средства за съдебна защита, може да подаде жалба до Европейския надзорен орган, ако счита, че са нарушени правата му по Член 286 от ДЕО, вследствие на обработка на негови лични данни от институция или орган на Общността. При отсъствие на отговор от Европейския надзорен орган в срок от шест месеца, жалбата се счита за отхвърлена. Решенията на Европейския надзорен орган по защита на данните могат се обжалват пред Съда на Европейските общности. Всяко лице, което е претърпяло вреда в резултат на незаконна операция по обработка или всякакво несъвместимо с настоящия регламент действие, има право на обезщетение за нанесените вреди в съответствие с Чл. 288 ДЕО.

Като обобщение, в случай, че субект на данните счита, че европейска институция или орган е обработвала личните му данни в противоречие с

Регламент 45/2001, той може да предприеме едно от следните действия:

– да сезира Първоинстанционния съд да отмени атакуваното решение в срок от два месеца от публикуването на решението или от съобщаването му на ищеца или при липса на такова – от деня, вкойто ищецът е узнал за него (Чл. 230, ДЕО § 4 и 5);

– да подаде жалба до Европейския омбудсман срещу действие, представляващо лошо администриране в двегодишен срок (Чл. 2, пар. 2 от Статута на Европейския омбудсман);

– да подаде жалба до Европейския надзорен орган, ако счита, че са нарушени правата му вследствие на обработка на негови лични данни от институция или орган на Общността (Чл. 32, § 2 от Регламент 45/2001). Впоследствие няма пречка да бъде сезиран ПИС при условията, посчени погоре или да бъде подадена жалба до Омбудсмана;

– субектът на данните може да се обърне към длъжностното лице за защита на данните, след което няма пречка да се премине към едно от горепосочените възможни средства за защита;

– субектът на данните може да се обърне към самата европейска институция или орган, след което няма пречка да се премине към едно от горепосочените възможни средства за защита.

Както е известно, Европейският надзорен орган по защита на данните не попада в списъка на институциите, изброени в Чл. 7, ДЕО, следователно от чисто формална гледна точка той не би могъл да бъде окачествен като „институция“ на Общността. Внимателният прочит на Чл. 47 от Регламент 45/2001, сочи, че Европейският надзорен орган по защита на данните може:

а) да дава съвети на субектите на данни при упражняване на техните права;

б) да сезира контролиращия орган при твърдение за нарушение на разпоредбите, уреждащи обработката на лични данни, и при необходимост да отправя предложения за изправяне на това нарушение и за подобряване на защитата на субектите на данни;

в) да разпорежда удовлетворяването на молби за упражняване на определени права във връзка с данни, когато такива молби са били отхвърлени в нарушение на разпоредбите на членове от 13 до 19;

г) да отправя предупреждения и мъмрене до контролиращия орган;

д) да разпорежда коригиране, блокиране, заличаване или унищожаване на всички данни, които са били обработени в нарушение на разпоредбите, уреждащи обработката на лични данни, както и уведомяване за тези действия на трети страни, пред които са били разкрити данните;

е) да налага временна или постоянна забрана за обработка;

ж) да сезира съответната институция или орган на Общността, а при необходимост и Европейския парламент, Съвета и Комисията;

з) да сезира Съда на Европейските общности при предвидените в Договора условия;

и) да взема участие в заведени пред Съда на Европейските общности дела.

Освен това, Европейският надзорен орган по защита на данните има право да получава от институция или орган на Общността цялата информация, която е необходима за неговите разследвания, както и при основателни съмнения да има достъп до всички помещения, в които институция или орган на Общността осъществява своята дейност. В допълнение, неговият бюджет фигурира в отделна позиция в раздел VIII на общия бюджет на Европейския съюз, а по въпроси, касаещи персонала, Европейският надзорен орган по защита на данните има същия статут, както институциите на Общността. От гореизложеното е видно, че макар ЕНОЗД да е само орган, обемът на неговите правомощия го доближава в значителна степен до статута на институциите на Европейския съюз. Особено важно е да бъде отбелязана привилегированата позиция, която Регламент 45/2001 създава за Европейския надзорен орган по защита на данните по отношение на участието му в съдебните производства (вж. букви „з“ и „и“ на Чл. 47, § 1). На практика с разпоредбата на Чл. 47, §1 на Регламент 45/2001 са постигнати същите правни последици, предвидени по отношение на европейските институции и Европейската централна банка в Чл. 230, ДЕО[28]. Очевидно, за Съда на Европейските общности формалният статут на институция не е решаващ за гарантирането на възможността да бъде сезиран от Европейския надзорен орган по защита на данните.

В правната литература неведнъж е поставян въпросът за точния статут на Европейския надзорен орган по защита на данните, без обаче да е получаван ясен отговор. Изследователите по-скоро са склонни да приемат, че това е *sui generis* орган; той не е нито агенция, нито регулаторен орган, нито омбудсман, нито съдебен орган[29]. Европейският надзорен орган по защита на данните определено не може да бъде определен като агенция, тъй като агенциите обикновено притежават контролни правомощия по от-

---

[28] Чл. 230, ДЕО §2 и 3 гласят съответно:

Съдът е компетентен да правораздава по дела, заведени от държава членка, Европейския парламент, Съвета или Комисията на основание на некомпетентност, съществено процедурно нарушение, нарушение на този договор или на норма по неговото прилагане или злоупотреба с власт.

Съдът е компетентен да правораздава при същите условия по дела, заведени от Сметната палата и от ЕЦБ за защита не техните правамащия.

[29] HIJMANS, Hielke THE EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR: THE INSTITUTIONS OF THE EC CONTROLLED BY AN INDEPENDENT AUTHORITY, *Common Market Law Review, 43, pp.* 1313-1342, 2006.

ношение на вътрешния пазар, а не по отношение на европейските институции. В правото на Общността понятието „регулаторен орган“ се свързва с либерализирането и конкурентността в определени сектори на вътрешния пазар, които са били монополизирани, като телекомуникациите и енергетиката. Възможността пред Европейския надзорен орган по защита на данните да се подават жалби го доближава до статута на омбудсмана, но както изтъкват някои автори, този орган не е алтернатива на съдебната защита на индивидите, а е част от нея, включително и посредством правото му да сезира Съда на Европейските общности. Европейският надзорен орган по защита на данните едва ли може да бъде характеризиран като съдебен орган, въпреки, че се доближава до условията, формулирани по делото *Dorsch Consult*[30]. Там е записано, че за да определи дали органът, отправил преюдициалното запитване е юрисдикция по смисъла на Чл. 234, ДЕО, СЕО взема предвид редица фактори, между които дали съответният орган е създаден по законов ред, дали е постоянен, дали юрисдикцията му е задължителна, дали процудурата е inter partes, дали спазва върховенството на закона и дали е независим. Точно правомощията на Европейския надзорен орган по защита на данните да сезира СЕО и да взема участие в заведени пред Съда дела обаче са доказателство за това, че той не е чисто съдебен орган, тъй като един съдебен орган по дефиниция не би могъл да се намесва в производството пред друг правораздавателен орган, нито да го сезира като страна по дадено дело. Европейският надзорен орган по защита на данните в съответствие с Чл. 47 от Регламент 45/2001 може да се явява в няколко качества пред СЕО: да се намесва в заведени пред СЕО дела, да сезира Съда и да бъде ответник по дела, заведени пред СЕО. Досегашната практика свидетелства единствено за случаи на намеса/участие в заведени пред Съда дела. Така например, със свое решение от 17 март 2005 г. по т. нар. PNR – дела[31] СЕО позволява на Европейския надзорен орган да се намеси в подкрепа на позицията на Европейския парламент, а през 2006 г и по делото, свързано с Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи[32].

В допълнение към всичко казано дотук, няма никакви изисквания Европейският надзорен орган по защита на данните да бъде съдия или

---

[30] Case C-54/96, *Dorsch Consult*, [1997] ECR I-4961, решение от 17 септември 1997 г.

[31] Решение на СЕО от 17 март 2005 г. по обединени дела C-317 & 318/04, *European Parliament v. Council and Commission.*

[32] C-301/06 Ирландия срещу Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз.

юрист, напротив той трябва да изпълнява и редица задачи от друго естество, но неговата независимост не трябва да подлежи на съмнение и той се избира между лица, за които е признато, че притежават необходимите опит и умения, за да изпълняват функциите на ЕНОЗД.

5. Защитата на личните данни според Договора от Лисабон

Накрая, едва ли е възможно настоящото изложение да претендира за изчерпателност, без да се посочи уредбата на защитата на личните данни в съответствие с Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. В съответствие с **Чл. 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз:**

Всеки има право на защита на личните му данни.

Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, определят правилата за защита на физическите лица по отношение на обработката на личните данни от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и от държавите членки при извършване на дейности, които попадат в обхвата на правото на Съюза, както и по отношение на тези данни. Спазването на тези правила е предмет на контрол от страна на независими органи.

Правилата, приети въз основа на настоящия член, не засягат специфичните правила, предвидени в чл. 39 от Договора за Европейския съюз.

Член 39 от ДЕС гласи следното:

В съответствие с Чл. 16 от Договора за функционирането на Европейския съюз и чрез дерогация от § 2 от него, Съветът приема решение, с което се определят правилата за защита на физическите лица по отношение на обработката на личните данни от държавите членки при извършване на дейности, попадащи в обхвата на настоящата глава, както и по отношение на свободното движение на тези данни. Спазването на тези правила е предмет на контрол от страна на независими органи.

Безспорно, редица са положителните моменти в новата правна уредба. На първо място, самият факт, че защитата на личните данни е припозната като основно човешко право в първичното законодателство на Европейския съюз, е от изключително значение. Освен това, усещане за повишена легитимност внася и текстът на Чл. 16, ДФЕС, според който правилата за защита на индивидите по отношение на обработката на личните данни се предвижда да се приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура – т.е. в съответствие с процедурата по съвместно взе-

мане на решение при по-активното участие на Европейския парламент. Фактът, че по силата на Чл.6, ДЕС Европейският съюз ще се присъедини към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) също има положително влияние, тъй като основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, се превръщат в част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи. В **Декларация № 20**, приложена към Заключителния акт на междуправителствената конференция, се посочва, че при всяко приемане на правила за защита на личните данни въз основа на Чл. 16 от ДФЕС, които биха могли да окажат пряко влияние върху **националната сигурност,** това следва надлежно да се вземе предвид. А в **Декларация № 21** е записано, че специфични правила за защита на личните данни и за свободно движение на тези данни **в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество** въз основа на Чл. 16 ДФЕС могат да се окажат необходими поради специфичното естество на тези области.

6. Защита на личните данни в пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Необходимо е да се направи уточнението, че проблемите, свързани със събирането и обработката на личните данни от правоприлагащите национални органи остава извън обхвата на Директива 46/95/ЕО. Член 3, § 2 от Директивата гласи:

*Настоящата директива **не се прилага** за обработването на лични данни при извършване на дейности, извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в Дял V и Дял VI от Договора за Европейския съюз, и във всички случаи при дейности по **обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, държавната сигурност** (включително икономическото благосъстояние на държавата, когато процесът на обработка е свързан с държавната сигурност) и **при дейности на държавата в областта на наказателното право.***

През 2006 г. в своето становище за обмяна на информация въз основа на принципа на наличност[33] Европейският надзорен орган подчертава неотложната необходимост за изграждане на правна рамка за защита на личните данни впространството на свобода, сигурност и правосъдие, включително т. нар ШИС-II (Шенгенска информационна система-II) и предло-

[33] Opinion of EDPS of 28 February 2006 on the Proposal for a Council Framework Decision on the exchange of information under the principle of availability (COM (2005)490 final), OJ C 116, 17.05.2006, p. 8

женията, отнасящи се до Визовата информационна система. Представители на правната теория дори твърдят, че „когато Европейският съюз въведе правила за защитата на данните в полицейския сектор, те, в условията на глобализацията, ще отговарят на твърде ниски стандарти“[34]. Работата на Европейския съюз през последните пет години се основава на т. нар. „принцип на наличност“, при който правоприлагащ орган от една държава-членка по време на изпълнение на служебните си задължения може да получи информация, когато такава е налична, от друга държава-членка.

През 2008 г. вече е прието Рамково решение на Съвета за защита на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси[35], в което са дадени допълнителни гаранции по отношение на обработката на личните данни в третия стълб. Проучване на общественото мнение през същата година, извършено от Евробарометър показва, че въпреки, че европейските граждани като цяло (64%) са загрижени за сигурността на личните им данни, но едва една трета (29%) знаят, че специфични данни, като расова принадлежност или етнически произход, се ползват с особена защита[36].

В съобщение на Комисията от 10 юни 2009[37], даващо оценка на състоянието в пространството на свобода, сигурност и правосъдие от 2005 г. досега, е записано, че ЕС насърчава спазването на правото на защита на личните данни и на личния живот, като в същото време признава необходимостта правоприлагащите органи да обменят съответната информация в борбата срещу тероризма и престъпността. Насърчава се развитието на технологии за подобряване на защитата на личния живот[38] с цел създаването на информационни системи, които свеждат до минимум събирането и използването на лични данни.

---

[34] Hayes, Ben „A Failure to regulate: data protection and ethnic profiling in the police sector in Europe“, in „Ethnic profiling by Police in Europe“, ed. Open Society Justice Initiative, 2005 Вж. също и Eleni Kosta, Fanny Coudert & Prof. Jos Dumortier „Data Protection in third pillar: in the aftermath of the ECJ decision on PNR data and the data retention directive“ BILETA 2007 Annual Conference, Hertfordshire, 16-17 April

[35] Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008.

[36] The Gallup Organization (2008), „Data Protection in the European Union. Citzens' perceptions“, Eurobarometer, p.5

[37] COM(2009) 263 окончателен

[38] „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)“, COM(2007) 228 final.

e), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

Пакет от предложения на Комисията от 2008 г. определя новите етапи по пътя към интегрирано управление на границите: система за влизане/излизане[39], която подава автоматични известия, когато дадено лице пресрочи визата си, система за наблюдение на южните и източните външни граници на ЕС (известна като EUROSUR)[40] и оценка и бъдещо развитие на FRONTEX[41]. За целите на сигурността бяха определени условията за достъп до ВИС[42], която съдържа информация за всички лица, кандидатстващи за краткосрочен престой в ЕС.

Обменът на информация и на разузнавателни сведения бе опростен. Включването на Конвенцията от Прюм в законодателството на ЕС[43] осигури непряк достъп до базите данни на държавите-членки за пръстови отпечатъци и ДНК информация и пряк, контролиран достъп до данните за регистрация на превозни средства. Това може значително да подобри полицейското сътрудничество в рамките на ЕС, като предоставя на съответните органи информация за това какви данни са налични. Инициативата изисква събиране, съхранение и обмен на файлове с ДНК анализ и пръстови отпечатъци. Използването на биометрични данни при правоприлагането обаче води до специфични рискове за субектите на данни и изисква допълнителни предпазни мерки, за да се защитят техните права.

Следва да се има предвид, че ШИС I и II, EURODAC, ВИС, както и информационните системи на Европол и Евроюст, са централизирани европейски системи. Така например, Шенгенската информационна система представлява обща база данни, създадена и използвана от държавите, участнички в Шенгенското пространство. ШИС се състои от централна система в Страсбург и свързани с нея системи с национални данни на държавите-членки, които се използват за въвеждане на данни и извършване на справки. Приема се, че към момента ШИС съдържа близо 15 милиона

---

[39] „Preparing the next steps in border management in the Europe an Union', COM(2008) 69 final.

[40] „Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)", COM (2008) 68 final.

[41] „Report on the evaluation and future development of the FRONTE me, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

[42] Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

[43] Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime.

сигнали, въвеждани от участващите държави. ШИС не е централен регистър на лицата, живеещи на територията на ЕС/Шенген, а съдържа данни (сигнали) за определени издирвани/контролирани лица и стоки с оглед запазването на Шенгенското пространство като територия на свобода, сигурност и правосъдие.

Всяка национална ШИС предоставя чрез автоматизирано търсене достъп на компетентните власти и органи до сигнали, касаещи издирвани/контролирани лица или стоки, с цел изпълнение на задачи в областта на граничния контрол, издаването на визи, разрешения за пребиваване, свидетелства за управление на МПС, митническия режим, полицейските и съдебните дейности, както и за защита на обществения ред и националната и европейска сигурност[44].

На заседание на Съвета „Правосъдие и вътрешни работи“, проведен в Люксембург, на 4 и 5 юни 2009 г., България (заедно с Румъния), в специално изявление, декларира намерението си да се присъедини към ШИС-I+ чрез SISone4ALL (ШИС „Една за всички“), като едновременно с това продължи подготовката за преминаването от ШИС-I+ към ШИС-II заедно с останалите държави-членки.

Въпреки, че всички посочени в изложението информационни системи са част от пространството на свобода, сигурност и правосъдие, някои от тях като ШИС и EURODAC са предмет на първия наднационален стълб, докато информационните системи, свързани с полицейското и правосъдно сътрудничество, спадат към обхвата на третия стълб. Това предполага различия в начина на вземане на решения, което се очаква да бъде преодоляно с влизането в сила на Договора от Лисабон и отпадането на стълбовата архитектура на Европейския съюз.

---

[44] Лицата, чиито данни се въвеждат в ШИС, са:

1. Лица, за които има молба за арест по силата на Европейска заповед за арест или екстрадиция;

2. Чужденци, на които е отказано влизане на територията на държавата;

3. Безследно изчезнали лица или лица, които в интерес на тяхната сигурност или за предотвратяване на заплаха е необходимо да бъдат поставени временно под полицейска охрана по молба на компетентен орган или компетентен съд на договарящата страна;

4. Данните за свидетели и лица, които са призовани в съдебен процес във връзка с наказателно производство, за да свидетелстват за деяния, за които са преследвани или за лица, на които следва да се връчи присъда или призовка за явяване с цел изтърпяване на наказание, свързано с лишаване от свобода;

5. Данните за лица за извършване на скрито наблюдение и специален контрол.

Министерство на вътрешните работи на Република България е централният орган, който ще администрира и отговаря за експлоатацията и функционирането на националната Шенгенска информационна система. МВР е и ведомството, което ще контролира въвеждането и обработката на личните данни в ШИС.

Друг съществуващ проблем са съществуващите различия на субектите с право на достъп до отделните информационни системи. По отношение на някои бази данни и механизми е възможен достъпът и обмяната на информация (при определени условия) с трети страни или международни организации. Държавите членки имат право да определят и съобщят на Секретариата на Съвета своите компетенти органи, които ще имат право на достъп до информационните баз данни. Практиката на отделните държави обаче се различава значително – т. напр. Латвия посочва в списъка на компетентните органи с право на достъп дори капитаните на плавателни съдове под латвийски флаг.

Различията по отношение на участващите държави най-ярко проличават на примера на ШИС. Исландия и Норвегия са страни по ШИС[45], докато България, Румъния и Кипър все още не са участнички по споразумението, а Великобритания и Ирландия, които също не са част от Шенгенското пространство, имат разрешен достъп до полицейското и наказателноправното съдържание на ШИС. През м. декември 2008 г. и Швейцария също се присъедини към Шенгенското пространство. Очаква се в скоро време, след привеждането на своите компютърни системи съобразно изискванията на ШИС, Лихтенщайн също да се присъедини към Шенген. По отношение на ШИС решенията се приемат в съответствие с процедурата по съвместно вземане на решения, с участието на Съвета и Европейския парламент. И докато страните, нечленуващи в ЕС, са ангажирани в работата на Съвета посредством т.нар. смесени комитети, то в работата на Европейския парламент Исландия и Норвегия не са представени. Великобритания и Ирландия участват в работата на Европейския парламент, независимо от факта, че правителствата им са лишени от правото на глас в Съвета на ЕС поради неучастието им в общата визова и миграционна политика[46].

7. Преглед на съдебната практика относно защитата на личните данни

А. Делото *Huber* – C-524/06

Интересна е практиката на СЕО по въпроси, свързани със защитата на личните данни. Съдът е имал възможност да се произнесе в решението си по делото *Huber*[47] , като постановява:

---

[45] По съображения за запазването на Северния паспортен съюз чиито държави членки станаха част от Шенгенското пространство, с изкл. на Фарьорските острови.

[46] Geyer, Florian „Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice“, Challenge: Liberty and Security Research Paper No 8, May 2008

[47] Решение на СЕО от 16 декември 2008 г. по дело C-524/06 (преюдициално запитване от Berverwaltungsgericht fur das Land Nor-drhein-Westfalen).

При всяко положение съхранението и обработването на поименни лични данни в рамките на регистър като централния регистър за чужденците за статистически цели не могат да се приемат за необходими по смисъла на член 7, буква „д“ от Директива 95/46. Член 12, параграф 1 ДЕО следва да се тълкува в смисъл, че не допуска с оглед на целта за борба с престъпността държава-членка да създаде система за обработване на лични данни специално за гражданите на Съюза, които не са граждани на тази държава-членка.

В своето заключение по посоченото дело генералният адвокат П. Мадуро дори отива по-далеч, твърдейки, че национална база данни, съдържаща информация изключително за граждани на Съюза и на трети страни, но не и на собствени граждани на държавата членка, може да бъде окачествена като дискриминационна и в нарушение на Общностното право. „В действителност, правоприлагането и борбата с престъпността по принцип са легитимни основания в правото на Общността. Това, което държавата-членка не може да прави, е избирателно да ги прилага срещу граждани на ЕС, живеещи на нейната територия, но не и срещу своите собствени граждани. Ако наличието на централен регистър е от изключително значение за политиката на държавата членка, той трябва да включва всяко лице, живеещо на съответната територия, без оглед на неговата националност. Не е допустимо, компетентните национални органи да заявяват, че борбата срещу престъпността изисква систематична обработка на лични данни на граждани на ЕС извън собствените граждани. Предположението, че тези граждани биха представлявали по-голяма заплаха за сигурността и са по-склонни да извършват престъпления в сравнение със собствените граждани, също така е напълно неприемливо.“[48]

Б. Съдебна практика на СЕО и съдебните органи на държавите членки по повод Директива 2006/24/ЕО

Съдебните органи на държавите членки също проявяват активност, в частност Конституционният съд на Федерална република Германия. В поредица от решения през м. февруари и март 2008 г. Съдът в Карлсруе ограничава или отменя действието на някои особено чувствителни по отношение защитата на личните данни закони[49]. На 27 февруари 2008 г. Конституционният съд обявява за противоконституционен новият закон на провинция Северен Рейн-Вестфалия, който позволява проследяване на персонални компютри и ползването на Интернет услуги; на 11 март той отменя разпоредбите в Есен и Шлезвиг-Холщайн, даващи възможност за

[48] Заключение на Генерален адвокат П. Мадуро от 3 април 2008 г. по дело C-524/06 Heinz Huber v. Bundesrepublik Deutschland.

[49] 1 BvR 370/07; 1 BvR 2074/05; 1 BvR 256/08.

автоматична идентификация и пазене на номерата на автомобили, получени от видеокамери за контрол на движението по пътищата, както и тяхното сравняване с други полицейски бази данни; в същия ден Конституционният съд временно отменя някои положения на новия федерален закон, който въвежда в действие Директива 2006/24/ЕО[50].

Както е известно, с Директива 2006/24/ЕО бяха предвидени нови ограничения с оглед гарантирането, че „данните са достъпни за разследването, разкриването и преследването на сериозни престъпления, както те са определени в националното право на всяка държава". Създадени бяха задължения за запазване на т.нар. трафични данни – данни, необходими за проследяване и идентифициране на източника на съобщението, на местоназначението на съобщението, датата, времето и продължителността на съобщението, вида съобщение и съобщителното оборудване на ползвателите. Приемането на директивата беше трудно. През 2004 г. Франция, Германия, Швеция и Великобритания предложиха рамково решение за запазване на данните, но не беше постигнато единодушие сред държавите членки. Затова беше предложена директива, която можеше да бъде приета (както и стана) без единодушие. Ирландия обаче атакува Директивата пред Съда на ЕО. В иска се твърдеше, че директивата няма правно основание в договорите, защото директивите се използват само за хармонизиране на националните мерки в полза на укрепването на единния вътешен пазар, докато тук става дума за борба с тероризма.

В решението си по дело С-301/06[51] Съдът на Европейските общности приема, че Директивата има годно правно основание, тъй като урежда само запазването на данните (което подлежи на хармонизиране), без да включва репресивна намеса на властите (дейност по третия стълб):

Тази директива не хармонизира нито въпроса за достъпа до данните от страна на компетентните национални органи в областта на наказателното преследване, нито този относно използването и обмена на тези данни между посочените органи. Тези въпроси, които по принцип попадат в обхвата на дял VI от Договора за ЕС, са изключени от обхвата на разпоредбите на Директива 2006/24.

Съдът не приема твърдението на Ирландия, подкрепяна от Словакия, според което: *„Директива 2006/24 не може да се основава на Член 95 ДЕО, тъй като нейният „център на тежестта" не засяга функциони-*

[50] Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО.

[51] Дело С-301/06 – Ирландия срещу Европейския парламент и Съвета.

рането на вътрешния пазар, а има за единствена или поне за главна цел разследването, разкриването и преследването на престъпления.“

Важно е да се отбележи, че Съдът изрично указва в решението, че *„подадената от Ирландия жалба се отнася* ***само до избора на правно основание,*** *а не до евентуално нарушение на основните права, което произтича от съдържащата се в Директива 2006/24/ЕО намеса в упражняването на правото на лична неприкосновеност.“* Този въпрос не е предмет на разглеждане в съдебното решение.

Директивата предизвиква съпротива и по време на транспонирането ѝ в национални мерки, включително и в България. Наредба № 40 на МВР от м. януари 2008 година привежда в българското законодателство горепосочената Директива. Според нея т.нар. предприятия, предоставящи обществени електронни мрежи и услуги, са длъжни да запазват данните за всяко мобилно повикване: дата и час, място и страни по комуникацията, както и за всяко електронно съобщение (чрез интернет). Достъп до данните трябва да имат МВР, органите на досъдебното производство и съдът – за целите на наказателното производство, както и службите за сигурност и обществен ред – за целите на националната сигурност.

На 11 декември 2008 г. Върховният административен съд на Република България в петчленен състав като касационна инстанция се произнесе по жалбата срещу Наредба № 40 за категориите данни и реда, по който се съхраняват и предоставят от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за нуждите на националната сигурност и за разкриване на предстъпления. Решението на ВАС приема аргументите, че в Наредба № 40 не са предвидени гаранции срещу злоупотребата с данните при предоставянето им на държавните органи и отменя изцяло разпоредбата на Чл. 5 на Наредбата, в който се регламентира възможността за предоставяне на достъп до събраните от операторите данни за потребителите. ВАС приема, че нормата на Чл. 5 не поставя никакви ограничения по отношение данните, до които се разрешава достъпът чрез компютърен терминал, а изразът „за нуждите на оперативно-издирвателната дейност“ е твърде общ и не дава гаранции за спазване чл. 32, ал. 1 от Конституцията на Република България, че личният живот на гражданите е неприкосновен. Така формулираният текст не поставя условия, препятстващи злоупотреба с възможността да се нарушават конституционно гарантирани права на гражданите. Не е предвидено препращане към специалните закони Наказателно-процесуален кодекс, Закон за специалните разузнавателни средства, Закон за защита на личните данни, в които са конкретизирани предпоставките за допускане достъп до определени данни, свързани с личния живот и личните данни на отделната личност. Върховният административен съд счита, че текстът на чл. 5 от Наредба № 40/2008 г. противоречи на разпоредбата на чл. 8 от ЕКПЧ.

Също така липсва яснота по отношение гарантиране правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на гражданите, което обуславя противоречието на нормата с чл. 8 от ЕКПЧ, с текстове от Директива 2006/24/ЕО, с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията на Република България.

В проведените през м. юни 2009 г. избори за европейски парламент, Директива 2006/24 отново се оказа в центъра на вниманието чрез позицията на шведската „пиратска" партия (успяла да излъчи един евродепутат), която се обяви против Директивата и в защита на личното пространство на гражданите. Буквално дни преди изборите (в края на м. май) Европейската комисия заведе дело срещу Швеция за невъвеждане в срок на Директива 2006/24. Някои шведски политици съзряха в това възможност да поставят под въпрос съвместимостта на Директивата с Европейската конвенция за правата на човека. Те се съмняват доколко запазването на данни е съвместимо с нуждите на едно демократично общество и подчертават факта, че и други страни (Австрия, Гърция, Ирландия, Холандия и Полша) също не бързат с въвеждането на Директивата.

В. Практика на ЕСПЧ

Новите тенденции, свързани с ограничаването на съхранението на пръстови отпечатъци на индивидите, могат да бъдат откроени в решенията на ЕСПЧ в Страсбург по делото *S.& Marper v. the United Kingdom*[52]. Европейският съд по правата на човека ограничава правото на европейските правителства да съхраняват неограничено генетичен материал, генетични профили и пръстови отпечатъци на лицата, обвинени в извършване на престъпление, но неосъдени впоследствие. Голямото отделение *(Grand Chamber)* на ЕСПЧ, състоящо се от 17 съдии, с единодушно решение от 4 декември 2008 г. заключава, че разпоредбите на Закона за полицията и доказателствата в наказателното производство *(Police and Criminal Evidence Act)* на Великобритания, които позволяват неограничено във времето съхранение на ДНК профили, клетъчни проби и пръстови отпечатъци, нарушават разпоредбата на Чл. 8 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, касаеща неприкосновеността на личния живот. Съдът още подчертава, че съхраняването на данни на неосъдени лица може да нанесе особени вреди в случаите на непълно-

[52] S. and Marper v. the United Kingdom, Judgment of 4 December 2008. Жалбоподателите С. и Майкъл Марпър са британски граждани, родени съответно през 1989 и 1963 г., и живущи в Шефилд, Великобритания. Случаят касае съхранението на пръстови отпечатъци, клетъчни проби и ДНК профили на жалбоподателите от страна на властите след прекратяване на наказателен процес срещу тях и сваляне на обвинението.

летни, предвид значението на бъдещото им развитие и интеграцията им в обществото. Такъв е случаят на първия жалбоподател. Според ЕСПЧ е недопустимо посочените лични данни да се съхраняват неограничено без оглед на обстоятелствата, дали лицето е оправдано, дали е непълнолетно, малолетно и др. ЕСПЧ още изтъква, че нивото на вмешателство в личния живот може да бъде различно, като съхраняването на данни от клетъчни проби е особено обезпокоително, взимайки предвид факта, че те са най-богати по съдържание на генетична и здравна информация.

В заключение Съдът смята, че всеобхватният и неограничен характер на властта да се запазват пръстови отпечатъци, клетъчни проби и ДНК профили на лицата, заподозрени, но неосъдени, не създава необходимия баланс между конкуриращи се частни и обществени интереси и че Великобритания е престъпила всякакви приемливи граници в това отношение. Следователно, събирането и съхранението на данни в случая представлява непропорционално вмешателство в личния живот на жалбоподателя и не може да бъде считано за необходимо в демократичното общество.

Интересен е фактът, че преди решението на ЕСПЧ по делото *Marper* в България Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) в две свои решения[53] е установила нарушения от страна на органите на МВР при съхраняване на данни от полицейски регистрации. И в двата случая полицейската регистрация[54] не е била снета, въпреки че е отпаднало основанието за нейното съхраняване. И в двете свои решения КЗЛД счита обработването на лични данни от страна на МВР за незаконосъобразно и е задължила МВР да унищожи полицейските регистрации на жалбоподателите.

В заключение, авторът си позволява да отбележи изключителната активност, както на европейските институции и органи, така и на държавите членки по проблеми, свързани ссъс защитата на личните данни. Внесени са и редица предложения за нови мерки, които да бъдат предприети, касаещи базите данни, видовете информация, продължителността на нейното съхраняване, начините за нейното предоставяне. Но основното, за което би следвало да се държи сметка, е как тази архитектура на виртуална сигурност се отразява върху основните човешки права и върху демократичността на държавите членки.

---

[53] Решение № 8 от 21.03.2007 г. и Решение № 16 от 05.07.2006 г.

[54] Полицейската регистрация представлява вид обработване на лични данни за определени лица – български и чужди граждани и лица без гражданство, срещу които е започнало наказателно преследване за извършено умишлено престъпление от общ характер. Номерът от полицейския регистър, с който е осъществена регистрацията, се пренася върху изготвените карта за регистрация и дактилоскопна карта. Редът и условията за извършване на полицейска регистрация се определя с Наредба за реда за извършване на полицейска регистрация, издадена от МВР, в сила от 29.01.2004 г.

IN MEMORIAM

ПЕЙЧО ХРИСТОВ ХИТОВ



На 03.03.2010 г. на 59-годишна възраст внезапно почина колегата ни – Окръжният прокурор на Окръжна прокуратура – гр. Сливен, ПЕЙЧО ХРИСТОВ ХИТОВ.

Роден е на 01.03.1951 г. в гр. Сливен, в рода на големия революционер и възрожденец ПАНАЙОТ ХИТОВ.

Професионалният му път на юрист започва през 1976 г. като Зам. районен прокурор в Районна прокуратура – Сливен.

За периода от 1981 г. до 2004 г. е работил в органите на Военната прокуратура, заемайки длъжностите прокурор във Военноокръжна прокуратура – Сливен, прокурор в Прокуратурата на Въоръжените сили – София, Зам. военноокръжен прокурор и Военноокръжен прокурор във Военноокръжна прокуратура – Сливен.

От 08.10.2004 г. до настоящия момент е заемал длъжността Административен ръководител – Окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – гр. Сливен с ранг „Прокурор във ВКП и ВАП“.

За постигнати високи резултати в служебната си дейност е бил награждаван многократно от ръководството на Прокуратурата на РБ и Министъра на отбраната на РБ.

Отиде си от нашите редици един уважаван и отличен юрист, доказан професионалист, предан приятел и колега, добър съпруг и баща.

В професионалния си и жизнен път той спазваше принципите си, защитаваше убежденията си и с гордост носеше отговорността да бъде наследник на героичен воеводски род.

Със своя дългогодишен опит и мъдрост, със своята уравновесеност и спокойствие, със своята деликатност и неподражаемо чувство за хумор, той ще остане в сърцата на всички свои колеги и приятели.

ПОКЛОН, ДЪЛБОК ПОКЛОН ПРЕД СВЕТЛАТА МУ ПАМЕТ!

От колегите

БЮЛЕТИН
НА АСОЦИАЦИЯТА НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Адрес на редакцията:

гр. София, бул. „Витоша“ № 2,
тел. 02/92 19 330, факс 02/988 58 95
e-mail: apb.@prb.bg
Internet: www.apb.prb.bg