

Юридически *барометър*

брой 14
юли - декември 2016

Юридически *барометър*



брой 14
юли - декември 2016

Екип на броя

Основен екип на проекта:

Проф. Даниел Вълчев – ръководител

Милена Костова – координатор

Лилия Николова – юридически експерт

Димитър Епитропов – юридически експерт

Ванина Попова – юридически сътрудник

Консултант по темата на броя:

Проф. Пламен Панайотов – професор по наказателно право,
ръководител на Катедра „Наказателноправни науки“ в Юридическия
факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Сътрудници при подготовката на броя – студенти от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“:

Енил Енев

Лора Димитрова

Невена Чакалова

Филип Живков

Ясен Петков

Съдържание

▶ За проекта – проф. Даниел Вълчев, ръководител на екипа на Юридически барометър	4
▶ Гост на броя – г-жа Вергиния Мичева-Русева – заместник-министър на правосъдието 2014 – 2017 г., съдия в Софийски градски съд.	6
▶ I. Законодателна дейност	14
▶ II. Анализ на някои по-важни закони	37
▶ III. Конституционен контрол. Вето на президента	56
▶ IV. Подзаконови нормативни актове и контрол върху тях.	66
▶ V. Тълкувателни актове на върховните съдилища	73
▶ VI. Хармонизация на българското право с правото на Европейския съюз	81
▶ VII. Състояние на основните права в практиката на Европейския съд по правата на човека	90
▶ VIII. Тема на броя: Детско правосъдие	99

За проекта



Уважаеми госпожи и господа,

Представям на Вашето внимание четиринадесетия брой на *Юридически барометър* – гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „*Център за правни инициативи*“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

Досега бяха представени тринадесет броя на *Юридически барометър*. Те са достъпни на интернет страницата на *Центъра за правни инициативи*: www.cli-bg.org.

Методологията за провеждане на изследването представлява система от индикатори с преимуществено количествен характер за наблюдение и оценка на основни компоненти на правния ред: дейност по създаване на правни норми от Народното събрание и от органите на изпълнителната власт; конституционен и съдебен контрол върху законите и подзаконовите нормативни актове; вето на Президента, тълкувателна дейност на върховните съдилища; транспониране и прилагане на европейското право; практика на Европейския съд по правата на човека.

Четиринадесетият брой на *Юридически барометър* продължава изследването на състоянието и развитието на правния ред за периода юли – декември 2016 г. Той представя данни по наблюдаваните показатели, анализирани в сравнителен порядък спрямо предходните периоди.

Тема на настоящия брой е „Детско правосъдие“.

Специален гост на броя е г-жа Вергиния Мичева-Русева – заместник-министър на правосъдието 2014 – 2017 г., съдия в Софийски градски съд, на която благодарим за отзивчивостта, професионализма и ангажираността с тази важна проблематика.

Даниел Вълчев
Ръководител на проекта

Гост на броя



Уважаеми госпожи и господа,

Темата за детското правосъдие се появява и изчезва периодично в общественото пространство през последните 25 години в зависимост от политическата воля на всяко конкретно правителство. Тъй като правосъдието за деца касае една сравнително малка група от обществото ни, която няма свое представителство, няма капацитет да заяви желание за промяна и да настоява за такава, включително и чрез установени международноправни механизми, все още е трудно да се убеди обществото и законодателя за необходимостта от промени. И докато лишените от

свобода успяха да осъдят България многократно в Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) за лошите условия в затворите и „извоюваха“ пилотното решение по делото „Нешков и др. срещу България“, което принуди властите да вземат мерки и успешно да променят условията в затворите, то непълнолетните лица, попаднали в системата на правосъдието за деца, нямат тези възможности. Между другото същото се отнася и за хората с ментални увреждания. Независимо от поетите от България ангажменти по Конвенцията на ООН за правата на детето, когато говорим за деца, или по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, когато говорим за правния статус на хората с ментални увреждания¹, тези текстове остават повече като декларативни послания, отколкото да се прилагат на практика. Уязвимите групи всъщност доста трудно успяват да гарантират спазването на иначе признатите им права. Те се настанени в домове, разположени в изолирани в държавата места, на места „забравени от бога“. Остават скрити за обществото, изолирани с проблемите си и само в спорадични случаи – при криминално деяние, бездействие или медийна реакция, при осъдително решение на ЕСПЧ срещу България (домът за хора с психични разстройства в с. Пастра е затворен след решението на Голямата камера на ЕСПЧ по делото „Руси Станев срещу България“, скандалът във връзка с упражнено насилие над деца довежда до затваряне на дома за деца в гр. Стралджа) темата за недостойното отношение към тези групи се появява.

В момента в България са останали 4 възпитателни училища-интернати (ВУИ) и 2 социално-педагогически интернати (СПИ), в които са настанени малко над 200 деца на възраст между 8 и 18 години. Според Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБПОПМН) настаняването в СПИ е възпитателна мярка, която предхожда възпитателната мярка „настаняване във ВУИ“, но практиката показва, че за едни и същи или сходни прояви на малолетните и непълнолетните се прилагат алтернативно двете различни възпитателни мерки. По-голяма част от децата са настанени в институциите заради извършване на т.н. „статусни нарушения“ – това са прояви, за които възрастните не носят наказателна отговорност – бягства от дома, от училище, просия, проституция. Друга част – заради дребни кражби. За „статусните нарушения“ се получават и „статусни

¹ Тези международни договори са ратифицирани от парламента ни и по силата на чл.5 от нашата Конституция имат превес над националното ни законодателство

наказания“ – децата биват лишавани от свобода заради нарушения, за които възрастните не биха били наказани. Настаняването в тези институции представлява лишаване от свобода, тъй като режимът на престой не е свободен². Ако дете избяга от дома, то бива обявено за общодържавно издирване и се връща обратно от ораните на МВР. Проверка на Държавна агенция „Закрила на детето“ от миналата година показва, че в повечето от съдебните решения, в които се налага мярка „настаняване във ВУИ/СПИ“ съдът не определя срок за налагане на същата. В този случай децата остават настанени в тези институции за максимално предвидения в ЗБППМН срок от 3 години. Възможно е обаче, а и на практика се случва, по молба на самото дете³ то да остане в дома за още една година и така престоят може да се продължи до навършване на 18-годишна възраст. Представете си с какви социални умения и опит излиза едно дете след дългогодишен престой в институция, как може да започне живота си и какви планове за себе си може да има - без пари, без място за живеене, без социален опит. Вероятността да попадне в криминогенна среда е много голяма. Несравнимо е дори с положението на пълнолетните лишени от свобода.

На практика в един дом са събрани деца на различна възраст и с различен профил, включително и на различен етап от своето образование и развитие. Има деца, които до постъпването си в дома не са ползвали съвременна баня и тоалетна, не са спали на легло, не знаят как се ползва четка за зъби, прибори за хранене. Има и други, които по време на престоя си получават редовно пари от семействата си. Тези институции по същността си са замислени като училища и са създадени като такива, управляват се от Министерството на образованието и науката (МОН). В тях се преподава по програмата на МОН, изискванията за покриване на стандартите са същите като в масовите училища. Децата в институции обаче са на много различно образователно ниво, независимо от официално издадените им удостоверения за завършен клас. В тези домове, както и в Поправителен дом „Бойчиновци“ (това е мястото за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ от непълнолетни лица в България, осъдени с влязла в сила присъда или задържани от съда с мярка за неотклонение „задържане под стража“) най-ясно се открояват

² В този смисъл се е произнесъл и ЕСПЧ по делото „А. и др. срещу България“.

³ Не се иска съгласие на родител.

дефицитите на образователната ни система. Често деца, които официално са преминали 4-5 клас в масово училище, не могат да четат и пишат. Тази неграмотност не може да бъде преодоляна в редовния клас, където по стандарт настанените в институцията следва да изучават география, физика, биология, чужди езици и преподавателите във ВУИ и СПИ са длъжни да ги преподават. Преподавателите обикновено индивидуално се занимават с децата след учебни занимания, като ги учат да четат и пишат. Индивидуални учебни програми няма. Всъщност какво представляват тези институции – затворен комплекс от сгради, в които децата живеят и учат. Това са домове, построени с капацитет за 200 и повече деца, които сега са полупразни, неремонтирани, потискащи, грозни. Разбира се, има спортна зала, цехове, в които децата се учат на занаят (шивачество за момичета във ВУИ с. Подем или грънчарство като допълнително занимание в някои СПИ). Децата се хранят в стол, но не им е позволено да участват в подготовката на храната. Някои от институциите имат прилежащи огромни площи земя, градини, които не се ползват и пустеят. Не е позволено отгледани от децата зеленчуци или плодове да се консумират от тях, да се консервират за зимата или да се продават на трети лица (не са сертифицирани). Децата свикват да получават наготово храна и услуги, вместо сами да бъдат ангажирани в дейностите по подготовката им. Сред учителите и персонала на тези институции има много сърцати и отдадени на каузата да помогнат на децата хора. Повишаването на квалификацията им да работят в тази предизвикателна среда обаче не е ясно дефинирано като приоритет. Действително, стимулирани са с по-високи заплати в сравнение с останалите учители от масовите училища, но средата в която работят, изисква голяма устойчивост и мъдрост. Не може да се очаква от тях да превъзпитат събрани на едно място 40 „трудни деца“ на различна възраст, степен на развитие, възпитание и профил. И дори и по време на престоя детето да придобие добри навици, обикновено след институцията то се връща в същото място, от което е изведено, в същата рискова среда, която скоро отново го връща в институцията. И така на някои от децата пътят е предначертан – от СПИ във ВУИ, в Поправителния дом „Бойчиновци“, в затвор за пълнолетни и т.н. Ясно е, че от тази перспектива обществото ни не печели – вместо добри и почтени хора, се изграждат такива, които цял живот ще бъдат в тежест на обществото, без да допринасят за развитието му.

Защото не без значение е финансовото измерение на тази система –

издръжката на дете в СПИ и ВУИ е малко над 11 000 лв. годишно. От тези пари се заплащат заплатите на преподавателите, възпитателите и персонала на двата вида затворени институции, отоплението, храната, транспортът, лечението, учебните пособия, дрехите, обувките на децата и всички други разходи. И в крайна сметка децата са лошо облечени, със скъсани обувки, без сапун и тоалетна хартия в баните, без джобни пари, освен ако родителите не им изпращат, и поради тази крайна бедност са принудени да извършват различни „услуги“ на жителите от близките населени места, да крадат, включително и от своите учители. Това са все пак деца, които естествено искат да си купят вафла или сладолед, а някои и цигари. Това са и деца, някои от които стават жертва на насилие от другите деца в дома, не получават адекватна защита и пресъздават този модел на насилие в живота си по-нататък.

Обществото ни не трябва да загърбва този проблем. Изявлението „Какво ме интересува това“, не е адекватно. И не защото всички следва да сме обществено ангажирани и да се стремим да подобрим средата, в която живеем, и да направим света и в частност нашата държава по-добро място за живеене, а защото всеки може да се окаже жертва или свидетел на престъпление и защото част от данъците ни се харчат в пенитенциарната, социалната и образователната система. Като данъкоплатци трябва да изискваме качество и ефективност за това, което плащаме.

Един от фокусите ми на работа в Министерството на правосъдието беше реформата в младежкото правосъдие. И това беше голямо предизвикателство, защото засягаше не само правосъдната система (от която аз идвах и бях наясно с проблемите в нея), но и социалната и образователната, а и правоохранителната (визирам МВР). А в тези три последни области Министерството на правосъдието няма компетентност, а и няма механизъм да влияе. В началото на мандата на правителството⁴ вече имаше приети Концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето (приета от Министерския съвет през 2011 г.) и Пътна карта за изпълнение на тази концепция за периода 2013-2014 г. Но повечето от дейностите от Пътната карта не бяха реализирани, тъй като следващите правителства не бяха припознали темата като част от приоритетите на управленската си дейност. В Министерството

⁴ Октомври 2014г.

на правосъдието беше стартирал проект „Укрепване на правния и институционалния капацитет на съдебната система в сферата на правосъдието за деца“ по Фонд „Сигурност“ на Българо-швейцарската програма за сътрудничество, по който бяха извършени обучения на съдии, прокурори, социални работници, полицейски служители за работа с деца. Предстояха още обучения, създаване на специализирани пилотни детски съдебни състави, изграждане на „сини стаи“. По-късно развихме проекта и включихме още обучения, включително и за медиатори в наказателното производство, спестихме пари от ненужни според мен дейности по проекта и осигурихме средства за изграждането на още четири „сини стаи“. Създадох се пилотните специализирани детски състави.

В началото на 2015 г. министърът на правосъдието създаде работна група за изработване на законопроект за детското правосъдие. Групата беше изключително разнолика и многобройна, което в крайна сметка се оказа недостатък. Поканени бяха представители на министерства, Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦКБППМН), съдии, прокурори, университетски преподаватели, представители на различни неправителствени организации. Нямаше подготвен предварително текст на закон, нямаше дори общо разбиране как следва да работи системата за детско правосъдие, кои да са органите, какво се случва с детето от момента, когато извърши правонарушение, до момента, в който приключи наказанието му, а и след това, кой орган го поема, какви дейности извършва. Проучихме модела на Швейцария и Франция, законодателството на Германия, както и последните най-модерни достижения в областта на младежкото правосъдие – законите на Грузия, Черна гора и Южна Африка. Стъпихме и на философията на Закона за съдилищата за маловръстни, приет през 1943 г. в България, но на практика не успял да функционира поради отмяната му от новата власт след 1944 г. Създадохме един добър и балансиран текст, който изцяло отговаря на международните стандарти – на Конвенцията за правата на детето, ЕКПЧ, Насоките от Рияд, Пекинските правила, Токийските правила, Хаванските правила, Общ коментар № 10 на Комитета на ООН за правата на детето, Регламента за правата на непълнолетните извършители на престъпления, решенията на ЕСПЧ, включител-

но и последните такива в областта на младежкото правосъдие – „Блокин срещу Русия“⁵ и „Д.Л. срещу България“⁶; и който отговаря на българската действителност и е реалистично приложим в страната ни. Включихме доказалите ефективността си в други държави добри практики на възстановителното правосъдие, медиацията, семейните съвети. Коментари по текста получихме от Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховната касационна прокуратура, от много съдилища от страната. Допълнихме и подобрехме текста според становищата на представителите на съдебната власт, както и на останалите министерства и ведомства, получени по време на общественото обсъждане. Подкрепя получихме от неправителствените организации, включително УНИЦЕФ, Българския хелзинки комитет. Критики – от МКБППМН и от ЦКБППМН.

Политическият дебат, по който не се постигна съгласие и не се взе политическо решение, заради което и законопроектът не успя да бъде внесен в Народното събрание, беше свързан с два въпроса: ангажимент и отговорност на коя система са децата до 14-годишна възраст, които са извършили престъпно деяние, и под чия юрисдикция следва да бъдат новите затворени институции (сегашните ВУИ и СПИ). Този дебат отне шест месеца. По стандарт децата до 14-годишна възраст са ангажимент на социалната система, тъй като дори и извършили престъпно деяния, то е в резултат на рисковата среда, в която живеят и се развиват, и поради това следва да се третират като деца в риск, а и са наказателно неотговорни и в този смисъл не могат да бъдат лишавани от свобода и настанявани в затворен тип институции.

Съществуват различни модели по отношение на затворените институции – в някои държави те са подчинени на социалното министерство, в други – на образователното (Ирландия), в трети – на правосъдното (Франция), в Швейцария – на неправителствени организации. Становището на нашето социално министерство бе, че социалните работници нямат капацитет да работят с деца, извършили престъпления и с тях трябва да се ангажира правосъдната система. МОН заяви, че затворените институции не са училища и че те следва

⁵ Решение по делото Blokhin c. Russie на Голямата камера от 23.03.2016г. по жалба № 47152/06

⁶ Решение по делото Д.Л. срещу България от 19.05.2016г. по жалба № 7472/14 г.

да излязат от системата на образователното министерство. В крайна сметка до оставката на правителството не се взе решение по тези въпроси. С оглед да се върви напред и реформата да се случи в окончателния текст на закона е затворените институции бяха предвидени в системата на Министерството на правосъдието. Окончателният текст на закона не е поместен на сайта на Министерството, тъй като не е обявяван за ново обществено обсъждане. В края на миналата 2016 година Министерството на правосъдието изпрати проекта на Съвета на Европа с молба за становище, особено във връзка с изясняване на въпроса ангажимент на коя система следва да са децата до 14-годишна възраст, ако са извършили престъпление – на социалната или на правосъдната система.

По отношение на финансиране на реформата нашето разбиране винаги е било, че с наличните средства, които се отпускат от бюджета всяка година за ВУИ, СПИ, ЦКБППМН, на общините за дейностите на МКБППБН, промяната е възможна. Отделно от това Норвежкият финансов механизъм би финансирал изграждането на няколко центъра от закрит тип. Убедена съм, че и други донори биха се включили в това благородно начинание. Пари за децата винаги не достигат в България. Винаги с приоритет са социалните, здравните, сега и военните разходи. Благодарение обаче на европейските фондове по Оперативна програма „Добро управление“ ще успеем да осигурим техника за видеоконферентни връзки в редица съдилища. По план броят на сините стаи трябва да бъде поне 19 в страната до края на годината. Това ще е добра основа за развитието на правосъдието за деца у нас. Защото то касае не само децата, извършили престъпни деяния, но и децата жертви от престъпления, децата свидетели на престъпления, децата, въввлечени в граждански и административни съдебни производства – при спор за родителски права, настанявания в домове или приемни семейства, осиновявания, домашно насилие, миграция. На тях следва да се осигури т.н. „пригодно за децата“ правосъдие, щадяща при изслушване среда, за да се избегнат всички атрибути на наказателното правосъдие, както и защитни правни и технически средства, които осигуряват техния най-добър интерес. Много работа се свърши през последната година и половина по отношение на детското правосъдие. Самият факт че законопроектът е готов за внасяне в Народното събрание е повече от успех. Надявам се да сме успели да завъртим безвъзвратно колелото на промяната.

I. Законодателна дейност

През периода юли – декември 2016 г. в *Държавен вестник* са обнародвани 84 закона (табл. 1) или средно по 14 закона месечно. Тези 84 закона са, както следва: 9 нови, 53 закона за изменение и допълнение (ЗИД) и 22 ратификации. В сравнение с предходния 6-месечен период (януари – юни 2016 г.) Народното събрание е приело 9 закона повече. Прямо същия период на предходната година (юли – декември 2015 г.) приетите и обнародвани в *Държавен вестник* закони са с 2 по-малко. Като цяло данните от настоящия период се вписват напълно в наблюдаваната закономерност за интензифициране на законодателната дейност в края на годината, което се дължи и на приемането на бюджетните закони за следващата година и на изменения в данъчното законодателство. Отклонение от тази тенденция се наблюдаваше особено отчетливо през второто полугодие на 2014 г., когато бяха приети два пъти по-малко закони.

Що се отнася до приетите и обнародвани в *Държавен вестник* нови закони, техният брой през настоящия период е значителен (9 закона, колкото са били приети и през периодите януари – юни 2011 г. и януари – юни 2012 г.). Това е вторият най-голям брой нови закони след периода юли – декември 2015 г. (когато са приети 15 нови закона).

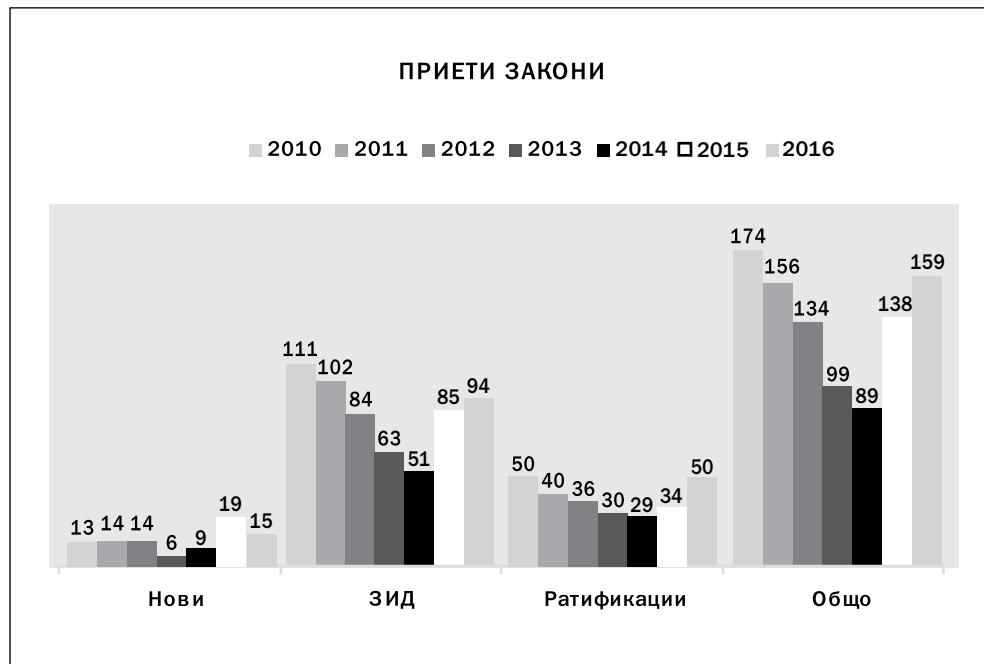
Таблица 1

ПРИЕТИ ЗАКОНИ				
Период	Общо	Нови	ЗИД	Ратификации
януари - юни 2010 г.	71	6	43	22
юли - декември 2010 г.	103	7	68	28
януари - юни 2011 г.	88	9	55	24
юли - декември 2011 г.	68	5	47	16
януари - юни 2012 г.	50	9	25	16
юли - декември 2012 г.	84	5	59	20
януари - юни 2013 г.	36	3	19	14
юли - декември 2013 г.	63	3	44	16
януари - юни 2014 г.	48	5	34	9
юли - декември 2014 г.	41	4	17	20
януари - юни 2015 г.	52	4	37	11
юли - декември 2015 г.	86	15	48	23
януари - юни 2016 г.	75	6	41	28
юли - декември 2016 г.	84	9	53	22

Източник: Държавен вестник; www.parliament.bg

На годишна база през последните 2 години се забелязва сериозно увеличаване на броя на приетите закони – 89 закона през 2014 г., 138 за 2015 г. и 159 за 2016 г. (фиг. 1). По този начин данните се приближават до стойностите от 2011 г., след което започва да се наблюдава отчетлива тенденция на намаляване на законодателната активност на Народно-то събрание. Най-голям брой закони на годишна база са приети през 2010 г. – 174.

Фигура 1



Източник: Държавен вестник; www.parliament.bg

1.2. През периода юли – декември 2016 г. са обнародвани 9 нови закона, което, както беше отбелязано, нарежда изследвания период сред периодите с най-много приети нови закони, а цялата 2016 г. като втората след 2015 г. по общ брой приети нови закони от началото на изследването. Това не успява да промени значително средните стойности, които продължават да показват, че Народното събрание обичайно приема по около 6 нови закона на шестмесечие.

Три от новите закони уреждат за първи път дадена материя. Това са Законът за кредитите за недвижими имоти на потребители, Законът за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето и Законът за предоставяне на помощ за изплащане на задължения на „Национална електрическа компания“ ЕАД.

Други два закона – *Законът за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти* и *Законът за независимия финансов одит*, уреждат по нов начин съответните обществени отношения, включително заради необходимостта от транспониране на ново европейско законодателство. Поради многобройност или същественост на измененията и допълненията законодателят е преценил, че това не би могло да стане чрез закон за изменение и допълнение.

Третата група нови закони са *Законът за държавния бюджет на Република България за 2017 г.*, *Законът за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г.* и *Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2017 г.*, които поради срочния си характер традиционно присъстват в списъка на новите закони през второто шестмесечие на всяка календарна година.

1.3. През периода юли – декември 2016 г. са обнародвани 53 ЗИД. Те реално изменят и допълват 49 закона, защото 4 от законите, включени в настоящия анализ, са изменени и допълнени с по два ЗИД. Същите данни се наблюдават и през периода януари – юни 2010 г., както и през предходния изследван 6-месечен период. Въпреки, че има периоди, през които се установява по-голям брой закони, които са променени с повече от един самостоятелен ЗИД (6 през юли – декември 2012 г. и по 5 през юли – декември 2013 г. и януари – юни 2015 г.), тази статистика е притеснителна, защото освен всичко друго илюстрира и отношението на законодателя към законите.

Заедно със законите, които са променени със заключителните разпоредби на приетите закони, общият брой на изменените и допълнени за едно шестмесечие закони е 254. По този показател настоящият период се нарежда на трето място след периодите юли – декември 2010 (296 закона) и юли – декември 2015 г. (258 закона).

Таблица 2

ЗАКОНИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ						
Период	Бр. закони, изменени с приетите ЗИД	Бр. закони, изменени с повече от 1 ЗИД	Бр. закони, изменени повече от веднъж	Бр. закони, изменени и през предходния период	Бр. закони, изменени с ПЗР на приетите закони	Общ брой изменени и допълнени закони
януари - юни 2010 г.	39	4	13	26	69	108
юли - декември 2010 г.	65	3	40	25	231	296
януари - юни 2011 г.	52	3	22	38	158	210
юли - декември 2011 г.	45	2	19	27	101	146
януари - юни 2012 г.	25	0	16	13	138	163
юли - декември 2012 г.	52	6	30	35	141	193
януари - юни 2013 г.	19	0	14	12	163	182
юли - декември 2013 г.	38	5	26	26	193	231
януари - юни 2014 г.	34	0	17	23	101	135
юли - декември 2014 г.	16	1	9	7	54	70
януари - юни 2015 г.	32	5	21	19	150	183
юли - декември 2015 г.	46	2	28	26	212	258
януари - юни 2016 г.	37	4	12	24	100	137
юли - декември 2016 г.	49	4	30	25	205	254

Източник: Сиела

1.4. При пресмятане на общия брой изменения и допълнения на един закон – направени както със ЗИД, така и със заключителните разпоредби на друг закон, е видно, че в рамките на шестмесечието 30 от 49 закона за изменени повече от веднъж, което представлява 61% от законите (табл. 2). В сравнение с предходния 6-месечен период изменените повече от веднъж закони спрямо общия брой на законите, които са претърпели промени през периода, са два пъти повече (през януари – юни 2016 г. – 32%). Данните обаче са напълно съпоставими с установените

през други 6-месечни периоди: юли – декември 2015 г. – малко над 60%, януари – юни 2015 г. – 65%. Средният брой на законите, изменени повече от веднъж за едно шестмесечие, е 55%.

През периода юли – декември 2016 г. най-много пъти е изменен *Законът за данък върху добавената стойност* – с 6 изменения и допълнения, следван от *Закона за движението по пътищата* – с 5 изменения и допълнения, и *Закона за електронното управление, Кодекса на труда, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България* и *Закона за Министерството на вътрешните работи* – с по 4 изменения и допълнения.

1.5. През изследвания период не се наблюдава отклонение от общата тенденция по отношение на показателя брой на законите, изменени и допълнени в рамките на два последователни 6-месечни периода – 25 от 49 закона, или 51%, през периода юли – декември 2016 г. са били обект на промяна и през предходното шестмесечие (януари – юни 2016 г.). По този показател стойностите са малко по-ниски в сравнение с периода януари – юни 2016 г., когато 24 от 37 закона, или близо 65%, са изменени и допълнени и през предходното шестмесечие (табл. 2). Обичайно обаче около $\frac{1}{2}$ от изследваните закони се пременят както през съответния 6-месечен период, така и през предходния.

Законите с най-много изменения и допълнения през 2016 г. са *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България*, *Законът за данък върху добавената стойност* и *Законът за движението по пътищата* – с по 6 изменения и допълнения.

1.6. Със заключителните разпоредби на приетите през изследвания период нови закони и ЗИД се правят изменения и допълнения в 205 други закона (табл. 2) или средно всеки приет през настоящия период закон изменя и допълва между 3 и 4 други закона. За разлика от предходния изследван период, когато данните бяха сред трите най-ниски за всички шестмесечия, то изследваният в настоящия анализ период се нарежда на трето място по най-много изменения, направени със заключителни разпоредби от началото на изследването – след юли-декември 2010 г. и юли-декември 2015 г. със съответно 231 и 212 закона, изменени и допълнени със заключителните разпоредби на приетите закони.

През настоящия период законите, които предвиждат най-много промени със заключителните си разпоредби, са *Законът за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит*, *Законът за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи* и *Законът за изменение и допълнение на Закона за митниците* – те изменят и допълват по 18 други закона.

1.7. От влизането им в сила законите, предмет на настоящото изследване, са изменяни и допълвани общо 1413 пъти или средно почти по 29 пъти всеки при средна продължителност на действието им между 13 и 14 години (табл. 3). Данните бележат известно повишение спрямо предходния 6-месечен период, когато изследваните закони са изменяни и допълвани средно по 26 пъти всеки при средна продължителност на действието им между 14 и 15 години. Както по общ брой изменения и допълнения за полугодие, така и по среден брой изменения на закон, периодът юли – декември 2016 г. се нарежда на второ място след периода юли-декември 2015 г. – с общо 1570 изменения и допълнения и средно по 34 изменения на закон.

Таблица 3

ТЕМПОВЕ НА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО								
Период	Общ бр. изм. и доп.	Бр. изм. от 2005 г. досега	Бр. изм. от 2010 г. досега	Среден бр. изм. за една година	Среден бр. изм. на закон	Бр. закони, изм. през първата година след влизане в сила	Бр. закони, изм. повече от веднъж годишно	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2005 г.
януари - юни 2010 г.	777	565	*	2,4	19,9	23	34	26
юли - декември 2010 г.	1237	900	*	2,6	19,0	43	60	41
януари - юни 2011 г.	1035	757	*	2,1	16,5	22	47	42
юли - декември 2011 г.	944	691	*	1,2	20,9	26	41	29
януари - юни 2012 г.	648	482	*	2,1	25,9	8	24	20
юли - декември 2012 г.	1325	1014	*	2,1	25,4	33	51	39
януари - юни 2013 г.	476	387	*	2,3	25,1	16	17	15
юли - декември 2013 г.	1052	823	*	2,2	27,1	21	35	29
януари - юни 2014 г.	918	736	*	2,2	27	17	32	26
юли - декември 2014 г.	370	291	*	2,1	18,5	6	15	12
януари - юни 2015 г.	831	698	383	2,2	25,9	15	29	25
юли - декември 2015 г.	1570	1260	689	2,2	34,13	17	46	41
януари - юни 2016 г.	972	786	455	1.7	26.3	20	34	30
юли - декември 2016 г.	1413	1140	682	2	28.8	36	45	37

Източник: Сиела

1.8. През периода, предмет на настоящия анализ, средногодишният брой изменения и допълнения на закон е 2, което съвпада напълно с данните за всички останали периоди. Единствено периодите юли – декември 2011 г. и януари – юни 2016 г. се отличават с по-ниски средни стойности – съответно 1,2 и 1,7. С най-висок средногодишен коефициент на изменение са били законите, изследвани през периодите януари – юни и юли – декември 2010 г.

1.9. Сравнението на данните за измененията и допълненията на попадащите в настоящия анализ закони по периоди показва, че от всички изменения и допълнения почти 81% (1140 от общо 1413 изменения и допълнения) са приети след 2005 г. Все пак следва да се има предвид, че средната продължителност на изследваните закони е между 13 и 14 години. Затова в последните четири броя на изследването са включени данни за измененията и допълненията от 2010 г. досега. Резултатът показва, че за периода юли – декември 2016 г. те са 682 или 48% от всички изменения и допълнения. Съотнесен към средния брой години на действие на законите, този процент води до заключение за сравнително равномерно разпределение на измененията и допълненията в рамките на периода на действие на законите. Това обаче не променя факта, че настоящият период е втори по най-голям общ брой изменения и допълнения, както и извода за изключителната интензивност в законотворчеството.

1.10. През настоящото шестмесечие 45 закона (или 91%) са изменени и допълвани повече от веднъж годишно. Остават константни изводите, че почти няма закон в България, който да не е изменен и допълван повече от веднъж годишно през периода си на действие. Броят на законите, изменени и допълвани повече от веднъж годишно, през всички изследвани досега периоди остава трайно над 90%.

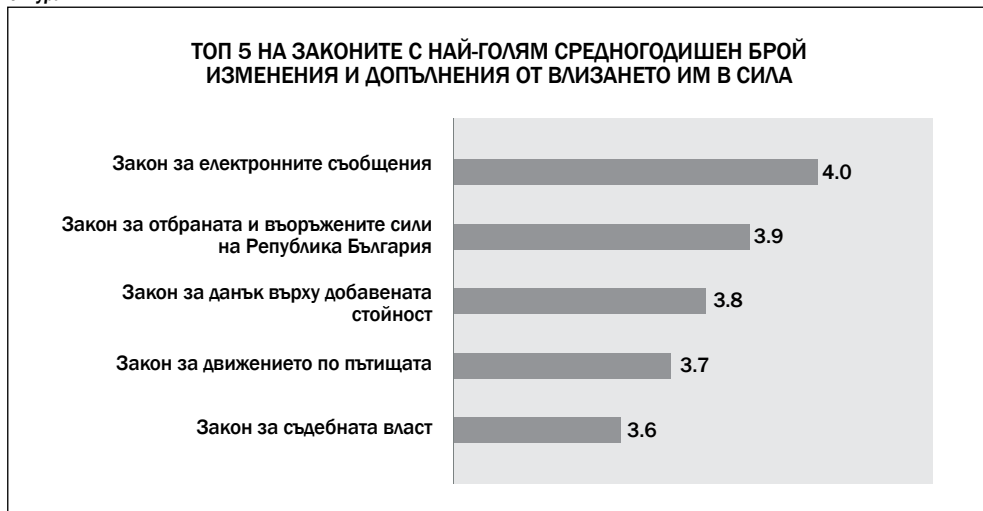
1.11. Законите, изменени и допълнени още през първата година след обнародването, са 73%. Това са и най-високите стойности по този показател от януари – юни 2013 г. насам, когато законите, изменени и допълнени още през първата година след обнародването, са били 84%. Данните показват забележимо увеличение спрямо предходното шестмесечие, когато процентът е 54%. За сравнение през периода юли – декем-

ври 2015 г. 37% от законите са изменяни и допълвани още през първата година след обнародването си. Интересно би било да се проследи дали въведената задължителна предварителна оценка на въздействието на проектите на закони ще повлияе положително данните по този показател. Приемането на предвидената в Закона за нормативните актове методология за извършването на тази оценка по отношение на законопроектите, внасяни от народни представители, трябва да е една от първите задачи на новоизбраното Народно събрание.

1.12. В периода юли – декември 2016 г. като пример на закон, който е изменян и допълван още преди да влезе в сила би могъл да се посочи *Законът за данък върху добавената стойност*. Той е в сила от 1 януари 2007 г. и е изменен 3 пъти, преди да влезе в сила. Освен това той е изменен и допълнен още 6 пъти в годината на влизането си в сила. Както беше споменато по-горе, *Законът за данък върху добавената стойност* е един от лидерите по брой изменения и допълнения и през настоящото шестмесечие – той е променен 6 пъти, като едно от измененията и допълненията е направено, преди още да е влязло в сила предходната промяна.

1.13. Както беше посочено в т. 1.8 средногодишният брой изменения и допълнения на един закон през разглеждания период не се отклонява от типичните стойности, установени за всички изследвани досега периоди (коефициентът на средногодишно изменение през периода юли- декември 2016 г. е 2 при средно 2,1 – 2,2 за всички периоди). Както всеки път обаче, отново могат да се посочат примери за закони, които са изменяни и допълвани много по-често годишно. Водещо място сред законите с най-много изменения и допълнения на година заема *Законът за електронните съобщения*, *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България* и *Законът за данък върху добавената стойност* (фиг. 2).

Фигура 2



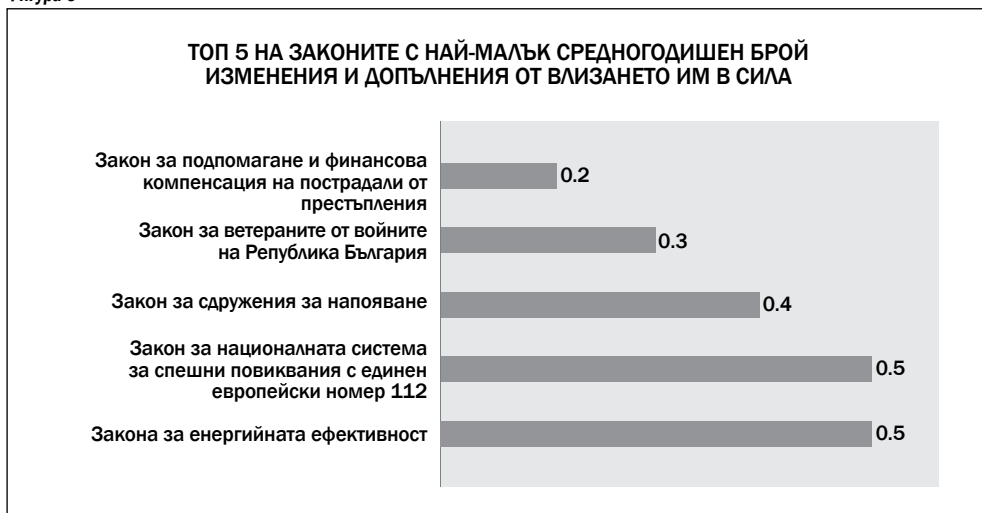
Източник: Сиела

Следва да се отбележи, че през последните два изследвани периода в тази класация се появяват закони, които преди не са присъствали в нея, за сметка на други, които в поредица от изследвания трайно бяха заели първите места, като например *Кодексът за социално осигуряване*, *Законът за здравното осигуряване*, *Данъчно-осигурително процесуалният кодекс*. *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България* и *Законът за съдебната власт*, които заемаха лидерската позиция в предходния изследван период, сега отново попадат сред най-изменяните закони, което показва, че през 2016 г. значителна част от дейността на законодателя е била съсредоточена върху обществените отношения, свързани с правосъдието, обществения ред и сигурност. Доколко успешно и качествено той е успял да се справи с тази задача, остава тема за по-сериозна дискусия.

1.14. Най-малък средногодишен брой изменения и допълнения сред разглежданите през периода закони имат *Законът за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления* (средно 0,2 изменения и допълнения годишно), *Законът за ветераните от войните на*

Република България (0,3), Законът за сдруженията за напояване (0,4) (фиг. 3). Същевременно прави впечатление, че посочените закони са със сравнително дълъг период на действие: съответно 10, 18 и 16 години, но поради тесния кръг обществени отношения, които засягат, те остават извън обичайните темпове на законодателна намеса.

Фигура 3



Източник: Сиела

1.15. Анализът на данните относно отклоненията от общото правило за влизане в сила на законите (3 дни след обнародването на закона в *Държавен вестник*) показва, че около 32% (20 от 62 закона – нови и ЗИД), или почти всеки трети закон влиза в сила от деня на обнародването му в *Държавен вестник*. Налице е известно подобрене спрямо предходния период, когато около 47% от приетите закони влизат в сила от деня на обнародването им. По този показател данните се доближават отново до средните стойности, установени през всички останали изследвани периоди, когато те се колебаят между 20% и 40%. За пореден път следва да се подчертае, че отсъстват каквито и да било логични аргументи законодателят (тази тенденция за съжаление не се отнася само за Народното събрание, а все по-често се открива и в дейността на органите на из-

пълнителната власт) да прибягва до това отклонение от общото правило за влизане на в сила, закрепено в Конституцията. Дори да приемем, че Конституцията допуска подобен подход, той противоречи на смисъла и същността на института на *vacatio legis*. Като интересни примери могат да бъдат посочени *Законът за изменение и допълнение на Закона за особените залози* (ДВ, бр. 105/30.12.2016 г.) и *Законът за изменение и допълнение на Закона за електронното управление* (ДВ, бр. 50/01.07.2016 г.), които са престояли в Народното събрание съответно 238 и 206 дни (от внасянето до окончателното им приемане), но влизат в сила от деня на обнародването им.

През настоящия период 4 закона предвиждат отделни техни разпоредби да влязат в сила с обратно действие. Това са *Законът за изменение на Закона за корпоративното подоходно облагане*, *Законът за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс*, *Законът за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти* и *Законът за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2017 г.*

Единадесет от приетите през втората половина на 2016 г. закони предвиждат по-дълъг от 3-дневния срок за влизане в сила. При закони, които изискват предприемането на определени технически или организационни действия, за да бъдат приведени в действие (например изграждане на административни структури), този подход се явява задължителен. Не по-малко важно е обаче той да се прилага и в случаите, когато новите правила или промените засягат широк кръг субекти, за да се осигури реална възможност техните адресати да се запознаят със съответните норми и да съобразят своето поведение с тях. Като такъв пример би могъл да се посочи *Законът за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата*, който променя предвидените административни санкции при различни нарушения – той влиза в сила един месец след обнародването му.

Пет от законите, които предвиждат по-дълъг от тридневния *vacatio legis* (или 45%), предвиждат отделни техни разпоредби да влязат в сила от деня на обнародването им или с обратно действие.

1.16. Средният престой на законопроектите в Народното събрание, включващ периода от внасянето им до окончателното им приемане на второ четене, през настоящия период е около 144 дни, който е малко по-висок в сравнение с предишния изследван период (януари – юни 2016 г. – 139 дни). Тези данни са над средните за всички изследвани периоди по този показател (между 80 и 130 дни). Това показва, че през съответния период отново е налице концентрация на „престояли“ законопроекти, като 2 от законопроектите са били висящи повече от 500 дни преди приемането им, а други 3 – над 400 дни.

През настоящия период най-бързо са приети *Законът за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията* – за 3 дни, и *Законът за изменение и допълнение на Закона за защита при бедствия* – за 6 дни след постъпването им в Народното събрание. *Законът за предоставяне на помощ за изплащане на задължения на „Национална електрическа компания“ – ЕАД* е приет за 8 дни, а *Законът за изменение и допълнение на Изборния кодекс* е престоял в Народното събрание 9 дни.

1.17. По 12 от законите, обект на настоящия анализ, има висящи в Народното събрание законопроекти – общо 35 законопроекта, като по 5 от тях висящите законопроекти са повече от 1. По 5 закона законопроектите са внесени непосредствено след приемането на изследвания закон.

Най-голям брой висящи законопроекти, внесени след приемане на изследвания закон, има по *Изборния кодекс* и по *Закона за приватизация и следприватизационен контрол* – по 2. *Наказателният кодекс* е законът с най-голям брой висящи законопроекти – цели 8.

По 2 от законите, изменени и допълнени през втората половина на 2016 г., са приети нови ЗИД, които ще бъдат разгледани през периода януари – юни 2017 г.

1.18. Анализът на данните за вносителите на законопроектите, които са се превърнали се в закони през изследвания период, показва, че Министерският съвет е основният вносител на тези законопроекти. Той е внесъл 39 или около 63% от проектите на приетите закони, докато народните представители са внесли 23 проекта, или около 37% от тях (обединените законопроекти с различен вносител са отчетени по $\frac{1}{2}$ на двете

места). Данните са съпоставими с предишния изследван 6-месечен период, когато 66% от законопроектите, приети от Народното събрание, са внесени от Министерския съвет. Стойностите, отчитащи активността на Министерския съвет, са под средните по този показател за целия период на изследването – между 70 и 80% от всички приети законопроекти обикновено са внасяни от Министерския съвет. Единствени изключения от тази закономерност са налице през периода юли – декември 2013 г., когато 56% от законопроектите, превърнали се в закони, са внесени от народни представители, и януари – юни 2014 г., когато внесените законопроекти се разделят по равно между субектите, имащи право на законодателна инициатива.

1.19. Двадесет и един от законите, включени в настоящото изследване (9 нови и 49 закони, изменени със ЗИД), или около 36% са били обект на контрол за конституционност. Данните са напълно съизмерими със средните стойности на останалите изследвани периоди – средно между 30 и 40% са законите, по които има постановени решения на Конституционния съд. По тези 21 закона Конституционният съд се е произнесъл с 43 решения, от които 31 съдържат цялостно или частично уважаване на исканията, а 12 решения отхвърлят искането като неоснователно.

Единадесет от разглежданите закони са били обект на конституционен контрол повече от веднъж. Такива са например *Наказателният кодекс* – 8 решения, *Законът за собствеността и ползването на земеделските земи* – 5 решения, и *Кодексът на труда* с 4 решения на Конституционния съд.

1.20. Изследваните през настоящия период закони предвиждат общо над 609 основания за издаване на различни по вид и по юридическа сила подзаконови нормативни актове. Като средни стойности това означава по около 10 основания за издаване на подзаконови актове на закон (табл. 4), което е под установените средни стойности на показателя за всички периоди на изследването – над 10 подзаконови акта. Изключение от тази закономерност правят и периодът юли – декември 2014 г., когато се установи най-малкият среден брой подзаконови актове, предвидени в закон – 9, и периодът януари – юни 2010 г., когато всеки закон е предвиждал средно между 9 и 10 подзаконови акта.

Таблица 4

ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ					
Период	Общ бр. подзаконови актове	Среден бр. подзаконови актове на закон	Бр. нови подзаконови актове	Бр. закони с увеличен брой подзаконови актове	Бр. закони едновременно с правилник за прилагане и други актове
януари - юни 2010 г.	429	9,5	23	11	2
юли - декември 2010 г.	808 +	11,2	50 +	15	13
януари - юни 2011 г.	652 +	10,9	68	16	16
юли - декември 2011 г.	535 +	10,7	77	12	8
януари - юни 2012 г.	337 +	9,9	57	7	8
юли - декември 2012 г.	773 +	13,1	45 +	18	13
януари - юни 2013 г.	274 +	12,5	53 +	6	5
юли - декември 2013 г.	589 +	14,7	64 +	5	7
януари - юни 2014 г.	668+	17	101+	12	10
юли - декември 2014 г.	180+	9	29+	3	5
януари - юни 2015 г.	468+	13	38	5	8
юли - декември 2015 г.	738 +	12,1	176 +	15	10
януари - юни 2016 г.	578+	13,4	47+	20	13
юли - декември 2016 г.	609 +	10,5	67 +	24	12

Източник: Сиела

*В общия брой подзаконови актове не са включени устройствените правилници на предвидени със закона органи.

*В някои случаи основанието за издаване на подзаконови нормативни актове е посочено твърде общо, поради което общият брой актове може да се окаже по-голям (това е обозначено със знак „+“).

Сред законите с най-голям брой нормативни актове по прилагането им като по-ярки примери се очертават *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България* – с 91 основания за издаване на подзаконови актове, *Законът за Министерството на вътрешните работи* – с 59 основания, *Законът за движението по пътищата* – с 37 подзаконови нормативни акта, и *Законът за водите* – с 35 основания (Фиг. 4).

Фигура 4



Източник: Сиела

1.21. Законите, приети през изследвания период, предвиждат над 67 нови основания за издаване на подзаконови актове (табл. 4). Тези 67 нови подзаконови нормативни акта се разпределят между 24 закона (или 38%). В сравнение с предходния период е налице увеличение, като данните са малко над средните стойности за всички периоди (средно между 63 и 64 нови основания). Най-много нови основания за издаване/приемане на подзаконови нормативни актове са предвидени в *Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България* (11) и в *Закона за съдебната власт* (7).

1.22. Дванадесет от законите, обект на настоящия анализ, или около 21%, предвиждат едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове (табл. 4). Средните стойности по този показател са напълно съизмерими с останалите изследвани периоди, където процентното съотношение е между 20 и 26%, с изключение на периодите юли – декември 2011 г. и юли – декември 2015 г., когато броят на законите, предвиждащ едновременно правилник за прилагане и други подзаконови актове, е 16% спрямо общия брой на законите, както и на предишния шестмесечен период (януари – юни 2016 г.), когато данните значително надвишават останалите изследвани периоди.

1.23. В рамките на изследвания 6-месечен период в Народното събрание са внесени общо 100 законопроекта (без ратификациите), от които 14 са проекти на нови закони, а 86 са проекти на ЗИД (табл. 5). Броят на внесените законопроекта е по-нисък спрямо предходните 6 месеца (123 законопроекта, от които 12 на нови закони и 111 на ЗИД). Той е съпоставим с тези, внесени през периода юли – декември 2012 г. – 103, от които 14 на нови закони и 89 на ЗИД. За сравнение данните по този показател за останалите изследвани периоди са следните: юли – декември 2015 г. – 119 законопроекта, януари – юни 2015 г. – 184, юли – декември 2014 г. – 124, януари – юни 2014 г. – 115, юли – декември 2013 г. – 124, януари – юни 2013 г. – 79, януари – юни 2012 г. – 112, юли – декември 2011 г. – 93, януари – юни 2011 г. – 121 законопроекта.

По-ниският брой внесени законопроекта през анализирания шестмесечие може да се обясни, от една страна, с факта, че провеждането на избори за президент и вицепрезидент на Република България измести от фокус законодателната дейност, и от друга страна, с настъпилата след изборите политическа криза и близкия хоризонт на предстоящите избори на ново Народно събрание.

Таблица 5

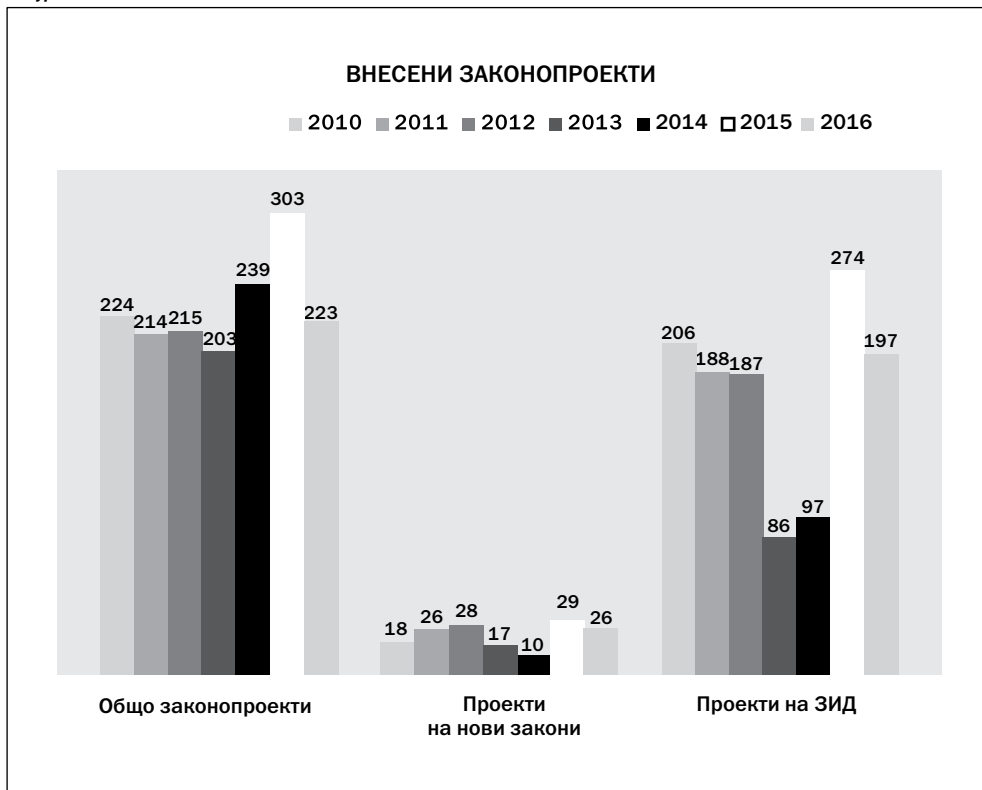
ВНЕСЕНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2016 Г.			
Период	Общо	Нови закони	ЗИД
Юли	24	4	20
Август	8	3	5
Септември	10	1	9
Октомври	31	5	26
Ноември	16	0	16
Декември	11	1	10
Общо	100	14	86
2016	223	26	197
2015	303	29	274
2014	239	17	205
2013	203	17	186
2012	215	28	187
2011	214	26	188
2010	224	18	206

Източник: www.parliament.bg

*Броят на законопроектите не включва проектите на закони за ратификация. През разглеждания период внесените проекти на закони за ратификация са 22.

На годишна база броят на внесените законопроекти изглежда така: 2010 г. – 224 законопроекта; 2011 г. – 214 законопроекта; 2012 г. – 215 законопроекта; 2013 г. – 203; 2014 г. – 239; 2015 г. – 303; 2016 г. – 223 законопроекта (фиг. 5). С изключение на 2015 г., когато внесените законопроекти значително надвишават средните стойности за всички изследвани периоди, през 2016 г. се забелязва завръщане към обичайните стойности от предишните години – около 220 внесени законопроекти в рамките на 1 година.

Фигура 5



Източник: Държавен вестник; www.parliament.bg

От внесените в периода юли – декември 2016 г. 100 законопроекта 38 са приети, 13 са отхвърлени, 3 са оттеглени, а 46 останаха неразгледани и неприети от 43-то Народно събрание. (табл. 6).

Таблица 6

РАЗВИТИЕ НА ВНЕСЕНИТЕ В ПЕРИОДА ЮЛИ - ДЕКЕМВРИ 2016 Г. ЗАКОНОПРОЕКТИ			
	Общо	Министерски съвет	Народни представители
Приети	38	23	15
Отхвърлени	13	0	13
Оттеглени	3	0	3
Висящи	46	17	29

Източник: www.parliament.bg

* В данните за развитието на внесените през периода законопроекти не са включени проектите на закони за ратификация.

Отново се потвърждават наблюденията, че народните представители внасят значително повече законопроекти в сравнение с Министерския съвет. За втората половина на 2016 г. от общо 100 законопроекта 60 са внесени от народни представители, а 40 – от Министерския съвет. Данните за приетите законопроекти обаче показват, че 61% от проектите за закони, внесени от Министерския съвет, са приети, докато по отношение на законопроектите, внесени от народните представители, този брой е значително по-нисък – едва 25% от тях се превръщат в закон. Интересно е да се отбележи също, че нито един от законопроектите с вносител Министерски съвет не е бил отхвърлен през изследвания период, за разлика от законопроектите, внесени от народните представители, от които 22% са отхвърлени още на първо четене.

По-важни изводи и препоръки:

1. Количественият анализ на законодателната дейност през периода юли – декември 2016 г. за съжаление не позволява да се направят по-оптимистични изводи за състоянието на законодателството и развитието на законодателния процес. Остава вярно заключението за стихийност в законодателната намеса. Многобройни, чести, некоординирани и дори противоречащи си промени, недобро познаване на законодателната техника, отсъствие на анализ и предвиждания за ефектите от прилагането, недобро планиране на процеса на разглеждане и приемане на законопроектите – това са само част от наблюденията, които трайно характеризират законодателната дейност у нас. Не се открояват по-стабилни тенденции на подобрене, а намалението в стойностите по отделни показатели се явява по-скоро инцидентно и обикновено се предхожда от значително увеличение. Изводите за равномерност в интензитета на измененията и допълненията през периода на действие на законите говорят и за отсъствие на достатъчно разбиране или negliжиране от страна на законодателя на необходимостта от трайна уредба на най-важните обществени отношения независимо от конфигурацията на съответното Народно събрание. Това поставя въпроса за засилване на експертността в законодателния процес и отчитане на юридическите аргументи редом с политическите в „разговора“ по законопроектите.

Фактът, че около $\frac{1}{2}$ от приеманите нови закони се изменят още през първата година след обнародването им, някои от тях повече от веднъж, още по-релефно потвърждава посочените по-горе изводи. Освен че понижава доверието в Народното събрание, тази практика създава значителни затруднения в правоприлагането, а стихийните намеси в нормативната уредба често водят и до създаване неоценени предварително административни тежести за адресатите на нормите.

2. Присъствието на едни и същи закони в последователни броеве на изследването дава основание и за поне два допълнителни извода. Това, от една страна, говори за лутане между различни решения, прибързани законодателни промени, които в резултат на обществен натиск се оказват неприемливи или след кратък срок на приложение показват своята неефективност. На второ място, изменянето на закон два или повече пъти в рамките на 12 месеца подсказва и за липса на добро планиране в законодателната дейност, както и за липса на ползотворен дебат при приемането на законите, който би предотвратил внасянето на проекти за нови изменения непосредствено след приемане на определени промени. Ефектът на тази порочна практика се подсилва и от обстоятелството, че законите, предмет на най-чести промени, уреждат някои от най-значимите обществени отношения. Прави впечатление, че през 2016 г., за разлика от наблюденията за предходни периоди, законите, които регулират системата за социална сигурност, не попадат в обхвата на анализа, за сметка на нормативни актове, отнасящи се до правосъдието и

сигурността, каквито са например *Законът за съдебната власт* и *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България*.

3. За съжаление независимо от многократните коментари, не може да бъде, ако не преустановена, то поне ограничена практиката законите и други нормативни актове да влизат в сила от деня на обнародването им в *Държавен вестник* вместо три дни по-късно, каквото е конституционното правило. Въпреки известни повишения и спадове стойностите по този показател остават относително постоянни. И в периода на настоящия анализ са налице красноречиви примери за липсата на реални аргументи в полза на тази практика. Не може закон, който престоява в Народното събрание повече от година, след това да влиза в сила от деня на обнародването си, а не само три дни по-късно.

4. Отчитането на намаляване в броя на законите, които се изменят или допълват с преходните и заключителни разпоредби на друг закон не може да получи еднозначна положителна оценка, защото и в настоящия анализ бяха установени примери за съществени промени в други закони, които не са мотивирани и продиктувани от предмета на основната законодателна промяна. Това е практика, срещу която многократно се е обявявал екипът на *Юридически барометър*.

5. Подзаконовата нормативна уредба съставлява много съществен дял от действащото законодателство (в широк смисъл). Този дял продължава да се разширява, тъй като и в новите закони, и в ЗИД се създават основания за издаването на все повече подзаконовни нормативни актове. Прави впечатление, че законодателят често оставя в ръцете на изпълнителната власт уреждането на въпроси, за чието решаване не може да бъде събрано необходимото парламентарно мнозинство. В практиката този подход създава затруднения в ориентирането и разбирането на уредбата, както и рискове от неправилно тълкуване и нееднообразно прилагане на правилата. Изводът за фрагментираност на нормативна уредба се отнася не само за подзаконовите нормативни актове, но все повече и за законите – освен общия закон се появяват редица специални закони с все по-тесен предмет на регулиране.

6. В предишния брой на *Юридически барометър* беше отбелязано въвеждането на задължителна оценка на въздействието на законопроектите. Тъй като промяната влезе в сила едва през месец ноември 2016 г., все още няма достатъчно примери, чрез които да бъде оценен ефектът ѝ, но прилагането ѝ ще продължи да бъде обект на наблюдение и новото Народно събрание ще трябва да докаже дали може да я използва като ефективен инструмент за по-добро планиране и по-прецизно изготвяне на законопроектите.

II. Анализ на някои по-важни закони

Изводите и коментарите за качеството на някои по-важни или интересни закони, приети в рамките на съответния 6-месечен период, традиционно в рамките на Юридически барометър се обособяват в следните основни групи:

- **Реформи и закони** – в тази група се включват закони, съдържащи претенцията (било изрично формулирана от вносителя в мотивите или при публичното представяне и обсъждане, било произтичаща от естеството на предлагания законопроект), че представляват законодателна основа за сериозни промени в определена област, която при анализа се оказва, че не е достатъчно обоснована.

- **Хора или правила** – в тази група анализът включва закони, които поставят въпроса дали законодателят при осъществяване на своята дейност се ръководи от принципни съображения, или по-скоро от конюнктурни интереси, свързани с конкретни лица или организации.

- **Закони и права** – в рамките на тази категория се разглеждат закони, които повдигат въпроси, свързани със засягане на правата на гражданите.

- **Други проблеми на законодателната дейност** – тук се включват закони, показващи различни проблеми на законодателната дейност като непоследователност на законодателя и непрецизна правна техника, промени в закона в резултат на неизпълнението му от самите държавни органи и др.

1. Реформи и закони

1.1. Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 62/2016 г.)

Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт беше определян като втори етап от планираната съдебна реформа. Законът запази немалка част от първоначалните идеи за промени, изостави някои от останалите и промени концепцията си в други части. Каква ще бъде крайната оценка на измененията, е трудно да се каже. Те могат да бъдат обхванати в няколко по-важни области:

Въпреки, че бяха приети някои промени в статута на Висшия съдебен съвет и Инспектората към него, те са по-скоро косметични, тъй като по-значителните изменения бяха обнародвани през април 2016 г. Част от възраженията бяха свързани с предвиденото задължение магистратите, членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет в едномесечен срок от встъпване в длъжност да декларират пред съответната колегия на Висшия съдебен съвет *„всички свои дейности и членства в организации, включително тайни и/или неформални организации и общества, юридически лица с нестопанска цел и в граждански дружества или обединения“*. Аргументите бяха свързани с това, че не може да се поставя знак за равенство между членуването в общества, които функционират по непублични правила, и например професионалните организации на магистратите.

По отношение на организацията на дейността на Инспектората се предвиди увеличаване на помощната администрация с оглед по-ефективно изпълнение на новите му функции, възложени от Конституцията на Република България. Уредбата на изискванията към инспекторите е подчинена на концепцията за силна вътрешна специализация на Инспектората. Доколко обаче квотната професионализация ще се окаже най-удачния вариант за осъществяване на разнообразните му функции, предстои да се види. Следва да отбележи и, че в хода на обсъждането на промените в закона отпаднаха някои от по-сериозните изисквания за прозрачност на парламентарните назначения.

Въведените промени в условията и реда за избор и заплащане на съдебните заседатели заслужават положителна оценка. Процедурите за избор на съдебни заседатели получиха по-пълна уредба, а и се предвиди по-справедливо заплащане на гражданите, които участват при решаването на наказателни дела – със запазване на почасовата став-

ка и въвеждане на минимална дневна ставка. Най-вероятно поради големия обем на закона за изменение, законодателят бе пропуснал да уреди завареното положение на избраните до влизането му в сила съдебни заседатели. Това доведе до криза с определянето на съдебните заседатели в съставите на Софийския районен съд например, което наложи и изменение на изменения вече закон, направено в ДВ, бр. 13/07.02.2017 г. с цел създаването на преходни правила.

Част от измененията в закона целят засилване на ролята на съдебната независимост. Разумно разрешение е отпадането на широките възможности за командироване на магистрати по инициатива на председателите на съдилища, защото то се използваше за заобикаляне на конкурсното начало. За съжаление при новата уредба на командироването на съдии беше силно подценена нуждата от уредба на възможността за краткосрочно командироване и се въведе рестрикция за еднократно командироване през целия магистратски стаж, която няма да позволи по-гъвкаво преразпределяне на натоварването при „залпови“ дела – такива, провокирани от текущи събития (напр. масови уволнения, бежанска вълна и т.н.). Без видима практическа логика и ясни аргументи бе уреден начинът на избор на председателите на отделения във върховните съдилища. Съгласно първоначалния проект на закона това трябваше да се прави от общите събрания на съответните колегии, а измененията от август 2016 г. предвидиха хибриден модел на назначаване – общите събрания определят броя на съдиите в отделенията, а председателят на съда назначава председателите на отделения.

Измененията в частта за устройството на прокуратурата не постигат напълно първоначално заявената цел за засилване на независимостта на индивидуалния прокурор, като внимателният прочит на разпоредбите навежда на извода, че измененията в закона целят по-скоро оптимизация, а не кардинална промяна.

Със закона беше въведена изцяло нова част относно правомощията на Инспектората към ВСС, свързани с проверката на имуществените декларации и конфликт на интереси на магистратите, закрепени като основа на конституционно ниво с измененията на Конституцията от 2015 г. При вече действаща конституционна уредба тук няма отново да бъдат наведени аргументи за спорния характер на решението

магистратите да бъдат извадени от кръга на лицата, заемащи висши публични длъжности, които подлежат на проверка от единния антикорупционен орган. Основните политически спорове по тази част от измененията се разразиха около възможността за подаване на сигнали до Инспектората към ВСС и съдържанието на тези сигнали, като бяха въведени свръхстроги изисквания (посочване на ЕГН на подателя на сигнала), без да е ясно дали това ще защити магистратите от злонамерени действия (няма пречка сигнал да се пусне от един човек с посочване на ЕГН на друг). Силно поляризираните мнения относно анонимните сигнали, маркирали и дори заглушили дебата относно приемането на проекта на антикорупционен закон, засягащ висшите публични длъжности, доведоха до това, че в ЗСВ беше предвидена силно формализирана процедура, която би могла практически да обезсмисли идеята за сигналите.

В материята на назначаване на магистрати и кариерното израстване са въведени редица изменения, които засилват конкурсното начало и облекчават конкурсните процедури, като допускат участие в последващ конкурс в рамките на една година с оценки от вече проведен конкурс за повишаване. Бяха отменени и противоречиво възприеманите от магистратите събеседвания с кандидатите за повишаване, които протичаха без предварителна яснота за съдържанието им. В материята на първоначалното назначаване на магистрати (младши или на по-високо ниво) се извършиха промени с цел засилване на проверката на личностните качества на кандидата за магистрат, като се въведе изискване да бъдат представени препоръки от преподаватели или други юристи и подготвяне на мотивационно писмо. Предстои да бъде оценена ефективността на новите изисквания, както и дали предвиденият контрол на мотивацията при първоначално постъпване в системата ще се прилага само формално. Любопитство предизвиква въведената оценка за етичност с цифрово изражение (от 2 до 6), която вероятно се явява достижение в начина на измерване на личния морал.

Трудно обяснима е забраната за първоначално назначаване на юристи на висши магистратски длъжности. Тя предполага най-висшите нива на съдебната система да се капсулират, а обществен дебят по въпроса така и не се проведе, въпреки голямата му значимост. Във връзка с конкурсите за повишение измененията в Закона за съдебната власт се

опират основно на нова система на атестациите, които да се извършват от специално натоварени с тази функция магистрати за относително дълъг период от време (1 до 2 години). Поради това при конкурсите за повишаване процедурата ще бъде по-бърза и опростена, но ще се разчита на по-задълбочени атестации (досега повечето магистрати се атестираха преимуществено по формални критерии). Въведена е забрана за „необяснимо“ бързо кариерно израстване, като на всяко следващо ниво в професионалното си развитие магистратът ще трябва да прекара поне три години, преди да може да бъде повишен. В същото време недоумение буди защо забраната за заемане на трети мандат като административен ръководител ще важи само в рамките на един и същ орган на съдебната власт (т.е. председателят на един районен съд, заемайки длъжността два последователни мандата, ще може да я заема трети път, стига да е в друг районен съд).

Условията за придобиване на юридическа правоспособност също претърпяха изменения, които следва да се оценят по-скоро като положителни, защото въвеждат реална възможност формалното стажуване да се замени с ефективна работа под контрола на един ръководител в рамките на няколко месеца. Същевременно стажът е предвиден като двуфазен и стажантите ще преминават през ускорен период на запознаване с работата на съответните органи на съдебната система, преди да започнат работата си с индивидуален наставник. Уредбата на стажовете и изпита след тях обаче все още не е довършена, тъй като не е приета предвидената в закона наредба и 6 месеца след влизане в сила на промените все още се прилагат правилата от преди август 2016 г.

Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт въведе промени в дисциплинарното производство, които детайлизират уредбата и отговарят на критиките, отправени към България от Европейския съд по правата на човека, че досега в това производство при магистратите един и същ човек можеше да бъде обвинител и съдник на заподозрения в дисциплинарно провинение. Законът предвиди, че не е възможно членове на ВСС да сезират Съвета с искане за наказване на магистрат, а това може да се прави само от външни за ВСС лица. Въпреки положителните тенденции обаче в тази си част една от разпоредбите на изменителния закон беше обявена за противоконституционна

– с РКС № 1/2017 г. беше определено, че не може разследваният за дисциплинарно нарушение магистрат да бъде държан принудително на работа, за да не може да избегне отговорност. Подобно решение противоречи на конституционно гарантираната свобода на труда. Законодателят ще трябва да реши конфликта по друг начин.

Не на последно място по значимост следва да се отчете опитът за уредба на материята за електронното правосъдие. Темата представлява интерес за екипа и акцент върху нея бе поставен в бр. 12 на *Юридически барометър*. Засега уредбата е доста обща и се изчерпва с декларации, че органите на съдебната власт извършват удостоверителни изявления, издават актове и извършват други процесуални действия в електронна форма, че органите на съдебната власт използват информационни системи и че за всяко отделно производство се създава електронно дело, до което всички лица, които имат право на достъп до делата, получават отдалечен, непрекъснат и безплатен достъп по електронен път до електронните дела. Претворяването на тези иначе заслужаващи подкрепа общи правила в действащо електронно правосъдие е зависимо както от приемането на поредица от актове на подзаконово ниво, така и от сериозна по обем техническо-организационна подготовка (изграждане на единния портал за електронно правосъдие, одобряване на информационните системи, материално обезпечаване на органите на съдебната власт и др.). Как ще се развие този процес, екипът на *Юридически барометър* ще следи с интерес и с надежда тези правила да не последват съдбата на разпоредбите, свързани с електронните запори, които бяха уредени в Гражданския процесуален кодекс още през 2012 г., но 5 години по-късно все още не се прилагат в производството по принудително изпълнение.

1.2. Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ДВ, бр. 74/2016)

Основната промяна, направена със *Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)*, е въвеждането в нормативната уредба на института на административния договор – чл. 19а – 19ж. Концепцията за административния договор като отделен вид договори на администрацията е позната отдавна в българската правна доктрина. Според повечето автори има редица случаи, при които

административните органи влизат в правоотношение с частноправни субекти, но характеристиките и съдържанието на това правоотношение не се вписват напълно в характеристиките и съдържанието на правната връзка, която се създава от страните по един гражданскоправен договор, разбран като съглашение (насрещно съвпадане на волеизявления) на равнопоставени правни субекти, насочени към пораждане на определени правни последици, при което страните свободно избират дали и с кого да сключат договор и какво да бъде неговото съдържание. Подобен въпрос се поставя в редица хипотези на сключване на договори, по които страна е административен орган – договори за концесии, договори за обществени поръчки, договори между Националната здравноосигурителна каса и изпълнителите на медицинска помощ (лечебните заведения). Особено остро този проблем се постави във връзка с договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от фондовете на ЕС. Неяснотата за характера на правното отношение пораждаше противоречиво тълкуване и нееднообразно прилагане на нормативната уредба, включително спорове за подсъдност между гражданските и административните съдилища, което породило нуждата от изрична уредба. За първи административният договор беше въведен в Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове по отношение на договорите между ръководителя на управляващия орган и бенефициентите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на Закона, административният договор е „изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт“.¹

¹ Според това определение понятието за административен договор по Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове се доближава повече до уреденото в АПК споразумение по чл. 20, тъй като сключването му замества издаването на административен акт. В подкрепа на тази теза е и разпоредбата на чл. 24, ал. 1 безвъзмездната финансова помощ може да се предоставя и със заповед, когато управляващият орган и бенефициентът са в една административна структура или организация.

Институти, подобни на административния договор, са познати в други европейски държави – напр. в Германия, Франция и др.

Според разпоредбите на чл. 19а от АПК административният договор може да бъде определен като писмено съглашение между административен орган и граждани или организации, сключено в писмена форма по въпроси от значим обществен интерес, когато това е предвидено в закон.

От това определение биха могли да се изведат основните характеристики на административния договор:

- Една от страните по административния договор винаги е административен орган. Поради това свободата на договаряне е в някаква степен ограничена – лицето, с което административният орган сключва договор, обикновено се определя по специална процедура, а немалка част от съдържанието на договора е предварително определена.
- Административен договор може да се сключва не с всякакъв предмет, а само по въпроси от „значим обществен интерес“. Кой обект или дейност е от значим обществен интерес, е оставено изцяло на преценката на законодателя. Абстрактността, а до голяма и субективният характер на критерия обаче практически би могъл да доведе до положението от обществено значим интерес да се окажат въпроси просто, защото са определени за такива в закона.
- За да може да се сключват административни договори, те трябва да са предвидени изрично в специален закон. Административният орган няма право на преценка в какви случаи да сключи административен договор и е длъжен да го сключи, винаги когато специалният закон го изисква.
- За административния договор е предвидена писмена форма за действителност. Обикновено сключването му следва формализирана процедура. АПК предвижда, че недействителността на административния договор се преценява на същите основания, които важат за индивидуалния административен акт.

АПК предвижда обща уредба на сключването, действието, изменението и прекратяването на административните договори, които се прилагат, доколкото в специалния закон не са уредени други правила.

Основната последица на административния договор е свързана с реда за оспорването му – не по реда, предвиден за гражданските договори, пред гражданските съдилища, а по реда на АПК пред административните съдилища. Съгласно разпоредбата на чл. 19ж, ал. 1 административните договори се оспорват по реда, предвиден за индивидуалните административни актове.

В доктрината не липсват критики по отношение на уредбата на административния договор². От една страна, те са свързани с недобре проведеното разграничение между административния договор по чл. 19а и споразумението по чл. 20. И двете съгласно АПК представляват съглашение между административен орган, от една страна, и страните в производството (чл. 20), респективно граждани и организации (чл. 19а), от друга. И двете се сключват в писмена форма. И двете се оспорват по реда на АПК. Най-често сочените разлики са:

- Административен договор се сключва само в случаите, когато специален закон изрично предвижда това, докато споразумения могат да се сключат винаги, когато те не противоречат на специален закон, т.е. не са забранени изрично.
- Сключването на административния договор, когато това е предвидено в специален закон, е не една от възможностите, а е задължително, за да се породят целените правни последици. Сключването на споразумение е само възможност и зависи от постигането на съгласие между страните – ако не се постигне съгласие, органът ще издаде индивидуален административен акт.
- Административният договор не може да се замества от индивидуален административен акт. Сключването му може да се предхожда от издаването на индивидуален административен акт, но той не може да го замести. Споразуменията, напротив, заместват индивидуалния административен акт.
- Споразумението може се сключи както между административни орган и страните в производството, така и само между страните в производство с одобрението на административния орган – възможност,

² Вж. например <http://legalworld.bg/56433.administrativniat-dogovor-sled-vyvejdaneto-mu-v-apk.html>

която е изключена по отношение на административния договор.

Втора група критики са свързани въобще с необходимостта от подобна уредба, при положение, че тя е субсидиарна спрямо специалния закон и по-голямата част от нейните разпоредби ще бъдат изключени от специалните правила, а единствената сериозна последица, свързана с процедурата за оспорване, би могла да бъде уредена в специален закон и без да е необходимо договарянето да се нарича административен.

Към измененията могат да се отправят и редица конкретни критики по отношение на законодателната техника – недостатъчното обмисляне на част от заемките от уредбата на индивидуалния административен акт, разминаване между смисъла на отделни разпоредби, което води до противоречиво тълкуване на закона (напр. по отношение на предварителното изпълнение на административните договори) и др.

1.3. Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител и Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията (обн. ДВ, бр. 57/2016 г.)

През втората половина на 2016 г. бяха приети законодателни промени, с които се въвеждат по-строги критерии за заемане на длъжности в администрацията, засилва се конкурсното начало и се създават повече гаранции за спазването му при назначаването на държавна служба. Тези са основните цели на приетите през юли 2016 г. *Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител* и *Закон за изменение и допълнение на Закона за администрацията*.

Въпреки че е уреден от закона като основен начин за възникване на служебно правоотношение, конкурсът не е предпочитан от органите по назначаването особено при наличието на основанията за изменение на служебното правоотношение като вътрешния подбор (чл. 82), преминаването на държавна служба в друга администрация (чл. 81а), временното преместване в друга администрация (чл. 81б) и т.н. Една от причините за това е ниското доверие, че конкурсната процедура може да осигури желания качествен подбор. Освен това не е тайна, че има случаи, когато конкурсите се провеждат проформа при предварително избран кандидат.

Законът за изменение и допълнение на Закона за държавния служител въвежда нови правила за провеждане на задължителния конкурс за заемане на държавна служба. Досега конкурсът се провеждаше от конкурсна комисия от съответната администрация. С промените се създава предварителен етап – централизиран етап на конкурса, който се организира от Института за публична администрация, т.е. от орган, който е външен за съответната администрация. Досега уредбата предвиждаше централизиран конкурс единствено за длъжностите, за заемането на които не се изисква професионален опит (най-ниските длъжностни нива), както и за заемане на местата, определени за хора с увреждания. Централизираният етап се провежда във формат на тест за проверка на нивото на общите компетентности и на основните познания, необходими за заемането на държавна служба. При кандидатстване за заемане на ръководни длъжности са предвидени специални тестове. Резултатите от централизирания етап от конкурса са валидни за срок от три години. Това решение на законодателя заслужава положителна оценка, защото въвежда допълнителна бариера, която да гарантира, че пред конкурсните комисии ще се явяват кандидати с минимално необходимото ниво на обща подготовка. Вторият, децентрализиран етап на конкурса всъщност представлява провеждания и досега конкурс от конкурсна комисия на съответната администрация. Неговата цел е да провери нивото на специфичните компетентности, професионалните и деловите качества на кандидатите, необходими за заемане на конкретната длъжност.

Друга важна част от промените, насочени към утвърждаване на конкурсното начало в държавната администрация, са свързани с ограничаване на възможностите за заемане на длъжности без конкурс в случаите на вътрешно съвместителство (чл. 16) и при непълно работно време (чл. 16а). Поради несъвършенствата в законовата уредба през последните години основанията за назначаване без конкурс, предвидени да се прилагат в ограничен кръг хипотези, се използвана масово за заобикаляне на конкурсното начало. По този начин макар замислени като изключителни разпоредби, те вместо да създават условия за повече гъвкавост и оперативност в случаите, когато провеждането на конкурс не е възможно или не е оправдано с оглед краткия период на заемане на длъжността или характера на работата, се утвърдиха

като трайна порочна практика за избягване на конкурсната процедура.

Според направените промени един и същ държавен служител вече не може да изпълнява по вътрешно съвместителство една и съща незаета длъжност повече от веднъж, при запазване на ограничението за максимален срок от шест месеца. Що се отнася до заемането на служебно правоотношение при непълно работно време, със Закона за изменение и допълнение се създадоха правила, които ограничават възможността за назначаване на държавни служители при непълно работно време само до експертни длъжности в администрацията, като е предвидена и забрана за последващо преназначаване на длъжност на пълно работно време.

По-пълна регламентация получава и хипотезата на преминаване на държавна служба в друга администрация. Предвижда се засилване на публичността, като длъжностите, които могат да бъдат заемани по този начин, ще се обявяват в Информационния портал за мобилност на служителите в държавната администрация.

Законът за изменение и допълнение на Закона за администрацията от своя страна има за цел да засили професионалното начало при заемане на определени публични длъжности. За тази цел той предвижда задължително изискване за завършено висше образование на минимална образователно-квалификационна степен „магистър“ за заместник-министрите, посочените в чл. 19, ал. 4 еднолични органи и техните заместници и членове на колегиални органи на изпълнителната власт (държавни комисии, председатели на държавни агенции, изпълнителни директори на изпълнителни агенции и др.), областните управители и заместник областните управители.

2. Хора или правила

2.1. Закон за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове (ДВ, бр. 97/2016 г.)

Със *Закона за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове* за пореден път (трети път в рамките на три го-

дини) се промени начинът на формиране на акциза върху цигарите. Акцизът се формира като сбор от два компонента: специфичен акциз, представляващ сума на произведен брой цигари, и пропорционален (адвалорен) акциз – сума, представляваща част от цената на всяка цигара. Не е тайна, че промяната в специфичния акциз се отразява главно върху по-евтините цигари (преимуществено родно производство), докато динамиката в адвалорния акциз повлиява по-скъпите цигари (преимуществено от внос). При всяко от измененията от 2014 г. насам промяната се свежда до изменение на съотношението между специфичния и пропорционалния акциз, съпътствано много по-малко от професионални аргументи, отколкото от доминиращо политическо говорене. Интересно е да се отбележи, че промените, приети през 2015 г., въпреки сериозните съмнения, че са приети в интерес на определени субекти, са ако не по-убедително, то поне много по-подробно мотивирани – чрез излагане на аргументи за увеличаване на бюджетните приходи, намаляване на дела на потреблението на контрабандни цигари, както и закрила на родното производство. В края на 2016 г. законодателят отново придава по-голяма тежест на специфичния акциз, като ставките и на двата компонента се връщат на нивата от 2014 г. Без да се навлиза в спор относно целесъобразността на промяната (в която и посока да е тя), следва да се отбележи, че в мотивите към законопроекта липсват реални аргументи кое налага отново връщане към стария модел на изчисляване на акциза. Единствената посочена от вносителите причина за предлаганото изменение е достигането на минималните нива, изискуеми от правото на ЕС. Това изискване може да обоснове предвижданото постепенно увеличение на акцизите, но такова съображение беше валидно и при прилагания през 2015 г. модел на формиране на данъка и следователно не може да бъде разглеждано като конкретна причина за извършената „промяна на промяната“. Като се има предвид, че три пъти в рамките на мандата на едно Народно събрание се променя значително тежестта на двата елемента във формулата за изчисляване на акциза, остава спорен въпросът дали тези промени са резултат от липсата на ясна концепция и дългосрочна визия по този въпрос или са продиктувани от или насочени срещу интересите на определени лица, каквито съмнения бяха изразени в публичното пространство.

3. Закони и права

3.1. Закон за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето (ДВ, бр. 80/2016)

Законът за ограничаване носенето на облекло, прикриващо или скриващо лицето, беше приет като реакция на нарастващото обществено напрежение, породено от практиката на носене на религиозни облекла в някои общности в България, които скриват частично или напълно лицето, и последвалите решения на редица органи на местно самоуправление за забрана на подобни облекла на обществени места. Вносителите на законопроекта обосновават необходимостта от приемането му с няколко аргумента – с оглед защитата на националната сигурност от терористична заплаха и разпространение на идеите на радикалния ислям; заради несъвместимост с ценностите на българското общество, сред които е и светският характер на държавата; заради недопускането на неравно третиране по признак „пол“ и защита на правото на лична свобода на жените.

Въпреки тези мотиви приетият закон никъде не споменава, че предметът му се отнася единствено до облекло, носенето на което е свързано със следването на религиозни вярвания. Напротив, той ограничава всякакво облекло, което скрива напълно или частично лицето, когато то се носи на публични места – всякакви обществено достъпни места. В случая законът като че ли изхожда по-скоро от аргументи, свързани с общественения ред и необходимостта лицето да може да бъде идентифицирано, отколкото от такива, които се извеждат от правата и минават по линията на противопоставянето свобода на вероизповеданието, свобода на личността – светски характер, равенство, национална сигурност.

Интерес представлява дълбокото разграничение, което законът прави, между облекло, което „прикрива частично“, и такова, което „скрива напълно“ лицето. Сериозни въпроси за размисъл поставя и дефиницията, която той дава на понятието „облекло, прикриващо или скриващо лицето“ – това са плътни или полупрозрачни дрехи, покривала, наметала, мрежести платки, маски или други подобни елементи, които прикриват частично или скриват напълно лицето (чл. 4, ал. 1). Лицето е прикрито частично, когато с облеклото са закрити алтерна-

тивно устата, носът или очите (ал. 2). Лицето е скрито напълно при носенето на облекло за цялостно закриване на лицето (ал. 3). От тази дефиниция би следвало например, че носенето на маски от феновете на футболен мач също попада в приложното поле на закона и следва да бъде наказвано с предвидените санкции – тъй като изключение е допуснато само за участниците в спортни, културни, образователни или други подобни прояви, но не и за зрителите на тези прояви. А попада ли в приложното поле носенето на медицинска маска от азиатец, ако това не е свързано със здравословни причини? – маската скрива устата и носа и е от полупрозрачна материя. Ако сведем примерите до абсурд, бихме могли да кажем и че редица костюми по случай празника Хелуин също биха могли да се окажат забранени от закона.

Извън шеговитите коментари относно законодателната техника и езика на закона, все пак, ако изходим от мотивите към законопроекта, той безспорно има място в рубриката „Закони и права“ и заради изразените в публичното пространство мнения, включително призови за обявяване на противоконституционност на закона заради нарушаване на забраната за недопускане на дискриминация по религиозен признак и на свободата на вероизповедание. Интересно е да се отбележи (макар и малко встрани от проблематиката на закона, но все във връзка с нея), че СЕС на 14 март 2017 г. се произнесе с решение по преюдициално запитване (C-188/15), с което признава за оправдана, допустима и непредставляваща пряка дискриминация забраната на работодател за носене на религиозни символи на работното място, стига тя да е водена от легитимна законна цел (например спазване на религиозен неутралитет).

3.2. Закон за противодействие на тероризма (ДВ, бр. 103/2016)

През декември 2016 г. след 6-месечно обсъждане Народното събрание прие *Закон за противодействие на тероризма*, внесен от Министерския съвет. Както изтъква вносителят, законопроекът е разработен в отговор на разрастващата се заплаха от тероризъм и необходимостта от ефективни механизми за превенция и противодействие с оглед гарантиране на националната сигурност и опазване на живота и неприкосновеността на гражданите.

Законът урежда правомощията на органите, механизмите за координация, мерките и дейностите за намаляване на риска от извършване на терористични действия, вкл. критериите и нивата на заплахата от терористичен акт, провеждането на антитерористични операции и мерките и ограниченията в случаите на обявено извънредно положение.

Настоящият анализ няма за цел да полемизира или да поставя под съмнение необходимостта или ефективността на мерките и дейностите, предвидени в закона. Включването на *Закона за противодействие на тероризма* в тази рубрика на изследването има за цел по-скоро да повдигне въпроси, свързани с границата между сигурността и свободата. Повод за такъв размисъл дават няколко разпоредби от Закона, свързани с предоставянето на допълнителни правомощия на военнослужещите от въоръжените сили на Република, каквито не са им присъщи в мирно време в един демократичен правен ред. Според чл. 9, ал. 2 от закона военнослужещите от въоръжените сили имат право да извършват проверки за установяване на самоличността на лица, да задържат лица, да извършват обиск, да проверяват лични вещи и превозни средства, да извършват проверки в помещения без съгласието на собственика или обитателя или в тяхно отсъствие, да използват физическа сила и помощни средства, да използват оръжие. Следващите разпоредби уреждат общи правила и стандарти за упражняването на тези права. Законът не прави много ясна връзка дали упражняването на тези права е свързано с определено (по-високо) ниво на заплахата от терористичен акт, наличие на данни за конкретна заплахата от терористичен акт или с извършен терористичен акт. По този начин това общо овластяване на военнослужещите от въоръжените сили би могло да доведе до сериозно засягане на правата на гражданите.

4. Други проблеми на законодателната дейност

4.1. Закон за кредитите за недвижими имоти на потребители (ДВ, бр. 59/2016)

Законът за кредитите за недвижими имоти на потребители попада в тази рубрика на настоящия анализ поне на две основания – първо, заради енигматичното заглавие, пораждащо, ако не сериозно обсъждане, то поне поредица от въпроси, и второ, защото той дава повод

да се постави един друг проблем на законодателството – концентрично-кръговото раздробяване на нормативната уредба, или по-популярно казано – „обрастването“ на общия закон с множество специални закони, уреждащи все по-тесен кръг обществени отношения.

- Както е известно, разпоредбите на нормативните актове трябва да се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно (чл. 9, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Това безспорно трябва да важи и за заглавието на нормативния акт, което следва относително точно да насочва към предмета на регулиране. Четящият заглавието на посочения закон би могъл относително вярно да предположи, че законът урежда условията и реда за предоставяне на кредит (заем) за придобиване на недвижим имот, когато страна по правоотношението е лице, което има качеството потребител. Той обаче ще се окаже не напълно прав, защото всъщност законът урежда и изискванията за предоставяне на кредити, обезпечени с ипотека или друго сравнимо обезпечение върху недвижим имот. Освен това законът не урежда само предоставянето на кредит, т.е. на заем, но и на разсрочено плащане или друга форма на улеснение за плащане, което не попада в установеното понятие за кредит. Не на последно място, *Законът за кредитите за недвижими имоти на потребители* съдържа и голямо количество норми, свързани със защитата на потребителите – предоставяне на информация, съвети, разяснения, правила за рекламата, неравноправни клаузи в договора, решаване на потребителски спорове и други. Непрецизното заглавие в случая може би не е толкова значим проблем. То обаче поставя сериозния въпрос за езика на нормативните актове и за начина, по който се транспонират актовете на ЕС у нас. Когато става дума за нормотворчество, лексикалното богатство не е предимство и основни юридически понятия би следвало да се използват относително еднозначно. Както е посочено в самия закон, той транспонира изискванията на Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010. Имайки предвид практиката за транспониране на директивите на ЕС – ограничаваща се обичайно до възпроизвеждане на неразбираемите норми от директивата в също толкова трудно

разбираеми норми на закона с цел по лесна нотификация – този факт обяснява до голяма степен проблемите със закона.

- Другият проблем е този за силното фрагментиране на нормативната уредба. Както е известно общи разпоредби за заема се съдържат в Закона за задълженията и договорите. Търговският закон на свой ред урежда основните характеристики на договора за кредит като вид банкова сделка. Освен тях обаче действат Закон за потребителския кредит, Закон за кредитиране на студенти и докторанти, а вече и Закон за кредитите на недвижими имоти на потребители (който също може да бъде определен като потребителски кредит, защото страна по него е потребител, само че такъв, който е обезпечен с ипотека). Подобен проблем може да бъде видян и при приетия наскоро Закон за Центъра за оценка на риска по хранителната верига и при за малко да бъде приетия проект на Закон за управление на хранителната верига, като едновременно действат Законът за храните и Законът за Българската агенция за безопасност на храните.

4.2. Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ДВ, бр. 85/2016 г.)

Изборният кодекс, който е в сила от март 2014 г., се очертава да бъде пример за почти всички пороци на законодателния процес. За трите години, през които той действа, е изменян и допълван 9 пъти, или средно по 3 пъти годишно. Само през настоящия 6-месечен период Кодексът е променян 3 пъти. Затова никак не буди изненада, че законодателят успя да създаде комична ситуация, която трябваше след това да коригира с нов закон за изменение и допълнение. Една от поредицата промени, направени през май 2016 г., беше аргументирана с въведеното задължително гласуване. Кодексът предвиди възможност избирателят да изрази своя протестен вот в отделно квадратче „не подкрепям никого“. Законодателят предвиди гласовете, отразени в това квадратче, да бъдат действителни, но да не се вземат предвид при определяне на резултатите от гласуването. Предвид разпоредбата на Конституцията, според която за президент е избран кандидатът, получил повече от половината действителни гласове, ако в гласуването са участвали повече от половината избиратели, в резултат на прилагането на въпросната разпоредба можеше да се стигне до аб-

сурдни ситуации. Затова Народното събрание само 11 дни преди провеждането на изборите за президент и вицепрезидент, се наложи със светкавична бързина да приеме съответните промени за оправяне на това недоглеждане.

III. Конституционен контрол.

Вето на президента

3.1. Конституционен контрол

В периода юли-декември 2016 г. Конституционният съд (КС) се е произнесъл с 4 решения (табл. 7), които са с 2 по-малко от постановените през предходния 6-месечен период, но с 1 повече от постановените 3 решения за периода юли-декември 2015 г. На годишна база броят на решенията през 2016 г. е 10, което надхвърля два пъти постановените решения за 2015 г., които са едва 5. Данните показват, че тенденцията за постановяване на 10 и повече решения годишно наблюдавана от 2009 г. насам отново е валидна.

Таблица 7

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД							
Година	Образуван дела	Брой решения			Брой определения за прекратяване (недопустими искания)	Особени мнения и становища (по решения)	Средна продължителност на делата (дни)
		Общо	Уважени искания	Отхвърлени			
юли - декември 2016 г.	8	4	2	2	3	1	188
януари - юни 2016 г.	9	6	4	2	3	11	173
2016	17	10	6	4	6	12	180
2015	13	5	3	2	3	8	260
2014	13	12	6	4	4	16	244
2013	39	15	5	9	2	27	152
2012	13	12	8	4	0	32	191
2011	16	12	9	3	2	34	126
2010	22	15	7	6	7	24	140
2009	19	11	7	3	0	41	73
2008	5	6	4	2	0	12	74
2007	10	10	3	5	3	10	78
2006	12	9	3	6	2	23	109
2005	11	9	2	5	1	16	118

Източник: www.constcourt.bg

*В общия брой решения се включват всички решения на КС за съответния период, но не всички се отчитат при „уважени/отхвърлени искания“. В тях не се включват тълкувателните решения и решенията по спорове за компетентност.

Образуваните дела през второто полугодие на 2016 г. са 8, като 4 от тях са допуснати за разглеждане, исканията по 2 от тях са отклонени, а 2 вече са решени (Решение № 2 от 2017 г. и Решение № 3 от 2017 г. – на тях ще бъде обърнато внимание в следващия брой на Юридически барометър). Отклонените искания са направени от президента и от омбудсмана. Следва да се отбележи, че през разглеждания период омбудсманът е отправил и друго искане, което е допуснато за разглеждане от КС. Останалите допуснати за разглеждане искания са направени от главния прокурор (2 искания) и от народни представители (1 искане). За 2016 г. общият брой на образуваните дела пред КС е 17 (табл. 7), което е с 4 повече от образуваните през предходните 2 години. Най-много конституционни дела са образувани през 2013 г. – 39.

Първото дело (к. д. № 14 от 2016 г.), по което КС е приел искането за недопустимо, е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на част от чл. 14, ал. 3 и чл. 14, ал. 5 от Изборния кодекс. Конституционният съд допуска до разглеждане по същество само искането за обявяване противоконституционността на чл. 14, ал. 3 от Изборния кодекс в частта „с решение на Централната избирателна комисия по преценка на дипломатическите и консулските представителства”. Искането по отношение на чл. 14, ал. 5 е отклонено, тъй като междувременно Народното събрание е приело ЗИД на Изборния кодекс, който променя разпоредбата на оспорения чл. 14, ал. 5 от ИК. В последствие омбудсманът на Република България е оттеглил направеното искане в допуснатата му част и производството по делото е прекратено.

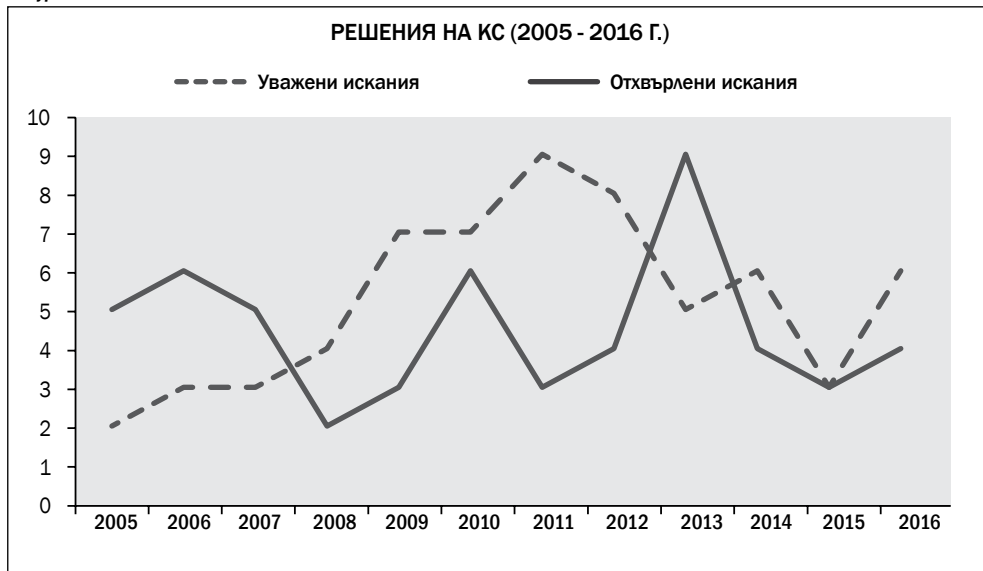
Второто дело (к. д. № 17 от 2016 г.), по което съдът се е произнесъл с определение за прекратяване, е образувано по искане на президента за даване на задължително тълкуване на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията. В искането се посочва, че тълкуването на разпоредбата е необходимо „за да се избегне нейното противоречиво тълкуване и да се предотврати вакуум в конституционната система”. Вносителят поставя въпроса: „В последните три месеца от своя мандат насрочва ли президентът на Републиката нови избори, без да е разпуснал Народното събрание”. В определението си КС възприема становището, че искането не отговаря на същностните изисквания за допустимост на искането за задължително тълкуване на Конституцията

– неяснота или двусмислие на разпоредбата, наличие на ясно очертан конституционноправен проблем и правен от задължителното тълкуване, с което да се постига разрешаване на значим конституционен въпрос. Според КС разпоредбата е напълно ясна (щом не е постигнато съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, но няма правомощие да разпусне Народното събрание) и не е налице празнота в конституционноправната уредба. Край на формуляра. Именно поради яснотата на нормата съдът не счита, че е налице правен интерес от нейното задължително тълкуване.

В настоящия брой следва да се разгледа и образуването през изминалия период на изследване конституционно дело № 4 от 2016 г., чието искане е отклонено с Определение № 5 от 13 октомври 2016 г. То е постановено по искане на състав на Върховния административен съд (ВАС). Предмет на контрола за конституционност е разпоредбата на чл. 230, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Мотивите за прекратяване на делото са, че в бр. 62 на Държавен вестник от 2016 г. е обнародван ЗИД на ЗСВ, в § 127 на който разпоредбата на чл. 230 от ЗСВ е променена.

Две от постановените през втората половина на 2016 г. решения отхвърлят искането, а в другите две исканията са уважени. Общо за 2016 г. уважените искания са 6, а отхвърлените – 4 (фиг. 6).

Фигура 6



Източник: www.constcourt.bg, Сиела

С Решение № 9 от 28 юли 2016 г. по конституционно дело № 8 от 2016 г. КС обявява за противоконституционно Решение за произвеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12.05.2016 г., в частта по точки 2, 4 и 6, с които са приети въпросите за референдума, както следва: по т. 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?"; по т. 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?"; по т. 6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура?.

Делото е образувано по искане на президента на Република България. Той поддържа тезата, че оспорените части на Решението на Народното събрание противоречат на редица разпоредби от Конституцията на Република България, отнасящи се до държавното управление и държавната власт, формите на

гласуване, както и до броя на народните представители, който според него е част от конституционния статус на Народното събрание и като такъв може да бъде променен само с нов основен закон или промяна на действащия. В мотивите на решението си КС изтъква, че въпросите за броя на народните представители и за избора на директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и на началниците на районните управления влизат в компетенциите на Великото народно събрание, поради което те не могат да бъдат предмет на национален референдум. Що се отнася до въпроса за дистанционното гласуване, КС счита, че по него вече е проведен референдум на 25.10.2015 г., чието предложение не е прието, и съгласно чл. 23, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление национален референдум по същия въпрос може да бъде иницииран не по-рано от две години от датата на произвеждането на референдума. По тези съображения Конституционният съд намира искането на президента за основателно и го уважава изцяло. Прави впечатление, че това е делото с най-малка продължителност на решаване през изследвания период – само 59 дни.

Другите три решения имат отношение към правата на гражданите.

Първото е Решение № 10 от 29 септември 2016 г. по конституционно дело № 3 от 2016 г., с което Конституционният съд се произнася по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 78, ал. 8 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и на чл. 161, ал. 1, изр. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). В искането се твърди, че цитираните разпоредби създават привилегирован режим за определени субекти – администрации, юридически лица и еднолични търговци, чиито права и интереси са защитавани от юрисконсулти, като ги поставят в по-благоприятно положение в сравнение с други лица – граждани и юридически лица, които нямат назначени юрисконсулти, и се позволява на тези привилегировани лица да претендират и да им бъдат присъдени разноски в съдебните производства, които те не са направили. Поддържа се и становището, че оспорените разпоредби противоречат на принципите за правовата държава, за неприкосновеност на частната собственост и други основни начала на Конституцията. В мотивите на решението си Съдът изтъква, че принципът за равенство на гражданите пред закона не е нарушен, тъй като участниците в съдебното производство самостоятелно преценяват

каква ще е тяхната защита и от кого ще се осъществява. ГПК и ДОПК третираят като равнопоставени адвокатите и юрисконсултите в качеството им на представители по пълномощие на страните в производството, които осъществяват идентични процесуални действия. Затова КС намира законодателната преценка за използване на същия подход и при разпределение на разноските за правна защита в производството за конституционносъобразна, поради което отхвърля искането.

По другото Решение № 11 от 4 октомври 2016 г. по конституционно дело № 7 от 2016 г. искането отново не е уважено. Съдът е сезиран от петчленен състав на ВАС с искане да установи противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, според който престоят в домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни не може да бъде повече от 15 дни, като престоят над 24 часа се разрешава от прокурора, а само в изключителни случаи пак с разрешение на съответния прокурор може да бъде продължен до 2 месеца. Вносителите посочват, че разпоредбата противоречи на конституционното право на лична свобода и неприкосновеност, а липсата на изрично предвидено средство за обжалване я лишава от необходимите гаранции срещу произвол. В мотивите си съдът възприема, че престоят съставлява ограничаване на личната свобода и неприкосновеност, за което са приложими стандартите на чл. 30, ал. 3 от Конституцията на Република България, а именно: да е уредено в закон и да е оправдано от легитимна цел. Тази цел е не само да обезпечи сигурност и спокойствие в обществото, тъй като на временно настаняване подлежат лица, извършили противообществени прояви, но и в дух на хуманизъм да бъдат защитени правата и законните интереси на самите малолетни и непълнолетни, спрямо които се налага. Също така КС изтъква, че в тези случаи прокурорът действа като административен орган и неговото разпореждане за удължаване на престоя представлява индивидуален административен акт, който може да бъде оспорван по предвидения в АПК ред, като по този начин се гарантира конституционното право на защита.

Последното постановено решение на КС за разглеждания период е Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по конституционно дело № 13 от 2015 г., с което е уважено искането на главния прокурор за обявяване на противоконституционност на § 2 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, с който е въведена т. 2 на чл. 79, ал. 2. Оспорената

точка гласи: „не се изключват по давност наказателното преследване и изпълнението на наказанието по отношение на тежки престъпления по глава втора, раздел I, раздел II, раздел IV и раздел V; глава трета, раздел I, раздел II и раздел III; глава единадесета, раздел III от Особената част на Наказателния кодекс, извършени в периода от 9 септември 1944 г. до 10 ноември 1989 г. от членове на ръководни органи на Българската комунистическа партия, както и от трети лица, на които са възложени ръководни длъжностни или партийни функции. Според вносителя тя противоречи на основополагащи норми от глава първа от Конституцията на Република България, както и на принципа за правова държава и на принципа за равенство на гражданите пред закона, а също и на правилото, съдържащо се в чл. 31, ал. 7 от Конституцията на Република България, според което не се погасяват по давност наказателното преследване и изпълнението на наказанието за престъпления против мира и човечеството, т.е. налице е изрично изброяване на изключените по давност престъпления. На последно място, главният прокурор изтъква като аргумент в подкрепа на искането си чл. 2, ал. 1 и 2 от НК, които гласят, че за всяко престъпление се прилага законът, действал по време на извършването. В мотивите си съдят напълно подкрепя изложените аргументи и дори намира разпоредбата за неясна, неприложима и неточна заради използваните изрази „тежки престъпления“ и „ръководни органи“. Решението е подписано с особеното мнение на съдия Филип Димитров, който изтъква, че България е страна по международни договори и конвенции, в легалните дефиниции на които „престъпления против човечеството“ означават не само геноцидът и апартейдът, а още и политическите престъпления, и затова посочва, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата следва да бъде отхвърлено.

По постановените през настоящия период решения има само 1 особено мнение – по Решение № 12 от 13 октомври 2016 г. по конституционно дело № 13 от 2015 г. Този брой е много по-нисък в сравнение с предходния шестмесечен период, когато са постановени 11 особени мнения и становища. На годишна основа общият брой на особените мнения за 2016 г. е по-малък от средните стойности, установени за всички изследвани периоди – около 20 особени мнения (следва да се има предвид обаче, че тези средни стойности са по-високи заради голямата концентрация на особени мнения, постановени през 2009 г. (41), 2011 г. (34) и 2012 г. (32).

Средната продължителност на разглеждане на делата, по които КС се е произнесъл с решение през периода юли – декември 2016 г., е 188 дни,

което е с 15 дни повече в сравнение с предходното шестмесечие. Това означава, че средната продължителност за цялата 2016 г. е 180 дни, или половин година. Въпреки това тя е значително по-малка от тази през изминалите 2014 и 2015 г. – съответно 244 и 260 дни.

Четирите искания по поставените през периода решения са направени съответно от президента, главния прокурор, омбудсмана и ВАС, като тези на президента и на главния прокурор са уважени, а останалите две са отхвърлени (табл. 8).

Таблица 8

таблица 6

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН																																
Година	Министерски съвет				Народни представители				Президент				Главен прокурор				Омбудсман				ВКС/ВАС				ВАДв.С				Други			
	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У	Общо	Н	О	У
юли - декември 2016 г.	0				0				2	1		1	2	1		1	1		1		2	1	1		0				0			
януари - юни 2016	0				2		1	1	1	0		1	1			1	0	0			2		1	1	0				0			
2016	0				2		1	1	3	1		2	3	1		2	1		1		4	1	2	1	0				0			
2015	0				2		2		0				2			2	0				3	2	1						0			
2014	0				7	3		3	3	1		2	0				1		1		5		3	1					0			
2013	0				10	1	6	2	1			1	0				5	1	2	2	1		1						0			
2012	0				8		1	7	0				0				3		2	1	1		1						0			
2011	0				9		3	6	0				1			1	1			1	2	1		1					1	1		
2010	1		1		8		3	5	3		2	1	0				3	2	1		1	1							5	4		1
2009	0				6		3	3	0				1			1	2			2	0								1			1
2008	0				1		1		1			1	2			2	1			1	1		1						0			
2007	0				6	2	2	2	0				0				4	3		1	1		1						0			
2006	0				3		3		0				5	2	1	2	0				2		1	1					0			
2005	0				4		3	1	0				2		2		0				1			1					0			
Общо	1		1		66	6	28	30	11	2	2	7	16	3	3	10	21	6	7	8	21	5	11	5	0				7	5	0	2

Източник: www.constcourt.com

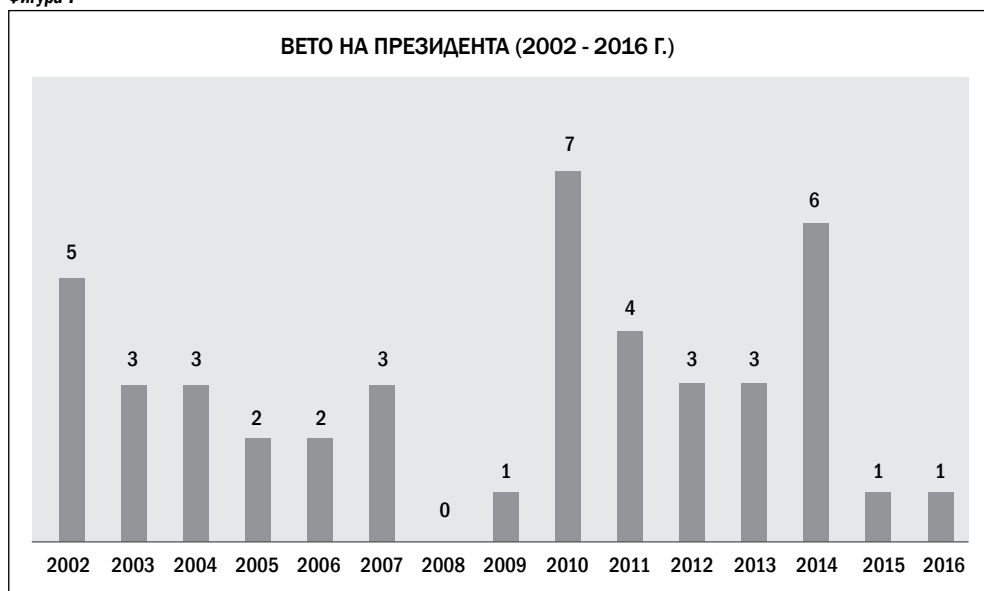
*Н – недопустимо искане; О – отхвърлено искане; У – уважено искане

Най-активни през периода юли – декември 2016 г. по отношение на отправяне на искания до КС са - ВАС, главният прокурор и президентът – с по 2 искания. За цялата 2016 г. най-активни са ВКС и ВАС, които са направили 4 искания, а след тях се нареждат главният прокурор и президентът с по 3 искания.

3.2. Вето на президента

За периода юли – декември 2016 г. президентът не е упражнил правото си на вето нито веднъж. На годишна база през 2016 г. той е упражнил това свое правомощие само веднъж (фиг. 7), както и през 2015 г. Тези данни потвърждават наблюденията за различно отношение на президента спрямо законодателството в зависимост от политическата конфигурация на Народното събрание. За сравнение, когато в началото на мандата му (2012 и 2013 г.) управлява коалиция, доминирана от политическата партия, която го е излъчила, президентът не упражнява активно правото си на вето – по 3 пъти за всяка от двете години. И обратното – през 2014 г., когато президентът и парламентарното мнозинство са представители на различни политически партии, държавният глава връща закони за ново обсъждане цели 6 пъти.

Фигура 7



Източник: Сиела, www.president.bg

По-важни изводи и препоръки:

1. През 2016 г. искания за сезиране на КС са отправили почти всички органи, които притежават такова правомощие. Изключение правят Министерският съвет и Висшият адвокатски съвет (ВАДв.С). Откакто ВАДв.С е присъединен към органите, които могат да отправят искания до КС, през декември 2015 г., той все още не е упражнил това свое право.

2. Отчетените данни показват завръщане към тенденцията на Конституционния съд да разглежда и решава около 10 дела годишно. Въпреки, че се отчита повишена активност на Конституционния съд през юли – декември 2016 г. в сравнение с предходния период на изследване, броят на постановените по същество актове на годишна база възлиза на по-малко от 1 решение месечно. Както вече неведнъж е отбелязвано в предишните броеве на *Юридически барометър*, това говори за много по-голям потенциал на Съда, който е редно да бъде използван по-пълноценно. Заслужава да бъде отбелязано известното намаляване на продължителността на разглеждане на делата, доколкото 6-месечният срок, при положение, че на един съдия се пада средно по не повече от едно дело годишно, би могъл да се определи за кратък.

3. Отново е актуално твърдението, че Конституционният съд се утвърждава като гарант за правата на гражданите. Може да се направи препратка към предходни години, когато броят на решенията на Съда, имащи отношение към въпроса за правата на гражданите, е имал превес в общия брой решения на Конституционния съд.

IV. Подзаконови нормативни актове и контрол върху тях

През второто полугодие на 2016 г. органите на изпълнителната власт с нормотворческа компетентност са приети/издадени общо 405 подзаконови нормативни акта (ПНА), което е с 64 акта повече спрямо предходния 6-месечен период, когато са приети/издадени 341 акта (табл. 9). Данните от настоящия период се доближават до установените през втората половина на 2015 г. – 439 акта. На годишна база за 2016 г. са приети/издадени общо 769 акта, което отново е съпоставимо с резултата от 2015 г., когато са приети/издадени общо 795 ПНА.

Таблица 9

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ																					
Юли - Декември 2016 г.	МС	МВР	МФ	МРР/ МРРБ	МТСП	МО	МВнР	МП	МОН	МЗ	МК	МОСВ	МЗХ	МТИТС	МИ	МЕ	МТ	ММС	МИП	Други	Общо
Юли	37	0	3	0	1	4	0	0	0	2	4	2	4	2	0	0	0	0	*	6	65
Август	30	4	1	5	0	0	0	0	4	2	3	0	3	2	0	1	0	1	*	4	60
Септември	31	1	3	2	0	2	0	1	4	0	0	0	7	4	0	0	0	1	*	7	63
Октомври	18	1	1	4	0	3	0	0	1	4	0	1	1	0	2	2	0	0	*	12	50
Ноември	43	2	1	4	3	2	0	0	2	16	2	0	8	4	0	1	0	0	*	1	89
Декември	66	2	0	3	0	1	0	1	4	3	1	2	5	0	2	1	0	0	*	10	101
Юли - Декември 2016 г.	225	10	9	18	4	12	0	2	15	27	10	5	28	12	4	5	0	2	*	40	428
Януари - Юни 2016 г.	175	16	16	9	1	16	4	5	7	13	8	2	23	19	4	4	5	0	*	14	341
2016	400	26	25	27	5	28	4	7	22	40	18	7	51	31	8	9	5	2	*	54	769
2015	381	69	22	25	11	23	6	10	24	34	9	8	80	35	17			2	*	39	795
2014	477	54	25	20	8	21	1	10	18	53	12	9	57	40	9			2	10	57	885
2013	301	32	19	13	12	21	5	6	21	34	5	17	67	28	19			3	8	66	677
2012	347	31	29	22	12	21	2	6	86	37	17	16	87	35	11			3	0	53	815
2011	394	40	20	14	9	43	0	6	20	75	12	18	91	32	7			4	0	61	846
2010	329	18	22	10	15	28	6	11	48	93	12	6	110	38	8			0	0	48	802

¹ Отраженият в табл. 9 общ брой е по-голям, тъй като ПНА, които са приети съвместно от повече от един орган, са отразени с единица във всяка от колоните.

Източник: Държавен вестник

*На 29 май 2013 г. е създадено Министерство на инвестиционното проектиране (МИП). Преди това в същата колона е отразена нормотворческата дейност на министъра по управление на средствата от ЕС. От 2015 г. колоната остава празна поради промяна в структурата на Министерския съвет и отпадане на това министерство.

* Подзаконовите актове, издадени от министъра на икономиката, министъра на енергетиката и министъра на туризма са включени в една и съща колона, тъй като до 7 ноември 2014 г. управлението на тези системи се осъществява от един министър.

През настоящия изследван период отново най-голяма нормотворческа активност е проявил Министерският съвет. Той е приел 225 акта, като този резултат е близък до приетите 222 акта за периода юли – декември 2015 г. При сравнение с предходното шестмесечие – януари – юни 2016 г. (175 акта) през настоящия период са приети с 50 акта повече (табл. 9). Данните се вписват в установената закономерност Министерският съвет да приема осезаемо по-голям брой ПНА през втората половина на годината. Традиционно причината за това е големият брой финансово-бюджетни постановления, които се издават с приближаването на края на бюджетната година.

През изследвания период за установения по-голям брой ПНА допринася и големият брой актове, издадени от някои от останалите органи, притежаващи нормотворческа компетентност. Така например Министърът на здравеопазването е издал 27 акта през юли – декември 2016 г., докато през периода януари – юни 2016 г. той е издал 13 ПНА, а през същия период на 2015 г. – 15 акта. Значително повече ПНА спрямо първото шестмесечие на 2016 г. са издали и Министърът на регионалното развитие и благоустройството (18 ПНА през настоящия и 9 ПНА през предходния период), Министърът на образованието и науката² (15 ПНА през настоящия и 7 – през предходния период) и др.

Най-малко ПНА през периода са издали Министърът на правосъдието и Министърът на младежта и спорта – по 2 ПНА, Министърът на икономиката и Министърът на труда и социалната политика – по 4 ПНА. Трябва да се отбележи, че на годишна база, през 2016 г., Министърът на труда и социалната политика е издал най-малко ПНА в сравнение с всички години, обект на изследване от *Юридически барометър*.

² Засилената нормотворческа активност на министъра на образованието и науката е обяснима, тъй като през август 2016 г. влезе в сила новият Закон за предучилищното и училищното образование, който предвижда издаването близо 30 нови ПНА (вкл. 19 държавни образователни стандарти).

Като пример за повишена нормотворческа активност би могъл да се посочи Министерът на регионалното развитие и благоустройството, който с издадените 27 акта за 2016 г. (9 през първата половина и 18 през втората половина на годината) отбелязва своеобразен рекорд за този ресор през последните 7 години.

С приключването на бюджетната година се обяснява по-големият брой ПНА, издадени през месец декември на 2016 г. – 101. Тази стойност е близка до констатираната през съответния период на 2014 година стойност от 109 акта. В сравнение с други периоди, броят на ПНА, приети през месец декември, е по-скоро висок (декември 2015 г. – 77 акта, декември 2013 – 76 акта, декември 2012 – 90 акта, декември 2010 – 77 акта). Най-голям брой ПНА са приети през декември 2011 г. – 117.

Както и в предходните години голяма част от издадените подзаконовни нормативни актове изменят съществуваща уредба. Такива са общо 238 акта, 153 от които са актове за изменение или допълнение, а 85 са нови актове, които преуреждат дадена материя и отменят действащите преди тях актове. Изцяло новите подзаконовни нормативни актове (тези, които създават за първи път уредба на определен кръг обществени отношения) са 167. Те закономерно се издават най-интензивно през последните два месеца от годината (табл. 10).

Таблица 10

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (ЮЛИ - ДЕКЕМВРИ 2016 Г.)								
		Общо*	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни
Изменителни (изменящи съществуваща уредба)	С акт за изм. и доп.	153	30	26	28	17	26	26
	С нов акт	85	12	17	14	13	18	11
Нови (създаващи за първи път уредба)	С нов акт	167	24	24	18	9	38	54

Източник: Държавен вестник

Данните за разпределението на приетите през периода подзаконовни актове в категориите изменителни и нови (табл. 10) показват, че от общо 405 акта, приети през втората половина на 2016 г., 167 или 41% са нови актове, т.е. актове, уреждащи за първи път дадена материя (незаместващи съществуващ акт). Този брой е значително по-голям от средните стойности, установени за всички останали периоди, когато приблизително всеки четвърти подзаконов акт е изцяло нов, т.е. създава правна регламентация, несъществуваща до този момент. Броят на новите актове във всички изследвани преди това периоди е между 20% и 30% от общия брой. Останалите 238 акта, приети през изследвания период, или 59% са изменителни, т.е. актове, променящи съществуваща до момента уредба (изменящи или заместващи съществуващ акт в зависимост от броя и естеството на измененията).

През изследвания 6-месечен период броят на жалбите срещу подзаконовни нормативни актове е 25 (табл. 11). За сравнение за периода юли – декември 2015 г. жалбите са били 19, или с 6 по-малко. За цялата 2016 година са подадени общо 57 жалби. Това е най-големият брой подадени жалби от началото на изследването. През

Таблица 11

НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (НА) ПО ОРГАН НА ИЗДАВАНЕ					
Година	Общо	НА на МС	НА на министри	НА на други органи	Жалби срещу подзаконовни НА
Юли - Декември 2016 г.	8	0	7	1	25
Януари - Юни 2016 г.	15	5	6	4	32
2016	23	5	13	5	57
2015	17	4	12	1	40
2014	15	3	10	2	47
2013	9	2	6	1	46
2012	9	2	5	2	48
2011	5	1	4	0	40
2010	7	1	4	2	38
2009	10	4	1	5	45
2008	9	6	2	2	*
2007	3	0	2	1	*
Общо	84	23	46	16	297

Източник: Държавен вестник

* Липсват данни.

настоящото шестмесечие отменените или обявени за нищожни актове от Върховният административен съд (ВАС) са 8, което е със 7 по-малко в сравнение с периода януари – юни 2016 г., но точно, колкото са били отчетени през юли – декември 2015 г. На годишна база броят на отменените/обявените за нищожни ПНА през 2016 г. (23) е най-голям спрямо всяка друга изследвана година. Той надхвърля близо два пъти средния брой обявени за незаконосъобразни актове на година (около 10 ПНА).

От всички незаконосъобразни актове 7 са издадени от министри.

Разпределението на незаконосъобразните актове по предмет на регулиране е следното (фиг. 8):

- В областта на здравеопазването – във връзка с 1) признаването на организациите за защита на правата на пациентите за представителни; 2) във връзка с условията и реда за предписване и отпускане на лекарствени продукти; 3) във връзка с утвърждаване на медицински стандарт „Педиатрия; 4) във връзка с утвърждаване на медицински стандарт „Акушерство и гинекология – 4 акта;
- В областта на енергетиката – във връзка с регулиране на цените на електрическата енергия – 2 акта;
- В областта на трудовото право и общественото осигуряване – във връзка с реда за организация и разпределение на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата извън работно време, режима на дежурство, времето за отдих и почивките на държавните служители – 1 акт;
- В областта на земеделието – във връзка с условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за 2007-2013 г. – 1 акт;

Фигура 8



Източник: Държавен вестник

По-важни изводи и препоръки:

1. И през настоящия анализиран период продължават да са валидни изводите за твърде интензивната нормотворческа активност на органите на изпълнителната власт. Както многократно е изтъквано в *Юридически барометър*, това често се дължи на склонността на законодателя без основание да оставя широк кръг обществени отношения, поддаващи се на трайна уредба, да бъдат уреждани на подзаконово ниво, което на свой ред води до силно раздробяване на нормативната материя. Издадените 428 подзаконов нормативни акта през изследвания период безспорно свидетелстват именно за това. Следва да се отбележи значителното увеличаване на броя на изцяло новите актове през изследвания период – това са преимуществено постановления за предоставяне на допълнителни бюджетни кредити и други актове с финансово-бюджетен характер.

2. Увеличеният брой жалби срещу ПНА в съчетание с нарастването на броя на обявените за незаконосъобразни актове поставя сериозно въпроса за качеството на нормотворческата дейност на органите на изпълнителната власт. Излизане извън пределите на законовата делегация, неспазване на процедурата по приемане на ПНА (например пропускане на задължителното обществено обсъждане или провеждането му в по-кратък срок), установяване на правила за поведение в противоречие със закона и дори първично уреждане на отношения, чийто характер предполага законова регламентация – това са някои от най-честите пороци, които са причина отмяна на ПНА.

V. Тълкувателни актове на върховните съдилища

През настоящия период на изследване (юли – декември 2016 г.) се наблюдава малък спад в броя на издадените тълкувателни актове на върховните съдилища спрямо предходния изследван период (януари – юни 2016 г.). Върховният касационен съд (ВКС) и Върховният административен съд (ВАС) са се произнесли с общо 6 тълкувателни акта, което е с 2 по-малко спрямо предходния 6-месечен период, когато броят им е 8. ВКС е постановил 3 тълкувателни решения, а ВАС – 2 тълкувателни решения. Постановено е и 1 съвместно тълкувателно постановление, отчетено с единици в данните за всяко едно от съдилищата (табл. 12).

Таблица 12

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛИЩА														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Януари - Юни 2016	Юли - Декември 2016
ВКС	6	4	2	0	8	10	7	21	19	19	14	11	7	4*
ВАС	0	1	6	7	4	7	5	2	3	3	4	4	1	3*
Общо	6	5	8	7	12	17	12	23	22	22	18	15	8	5

Източник: Сиела, www.vks.bg, www.sac.government.bg

* Тълкувателното постановление е отчетено с единица в данните за всяко от върховните съдилища, поради което общият брой тълкувателни актове не съвпада със сбора от тълкувателните актове, отразени в реда на съответния върховен съд.

По-малкият брой решения, постановени през второто шестмесечие на 2016 г., се отразява и при отчитане на данните на годишна база (фиг. 9). За 2016 г. броят на тълкувателните решения възлиза на 15, което е с 3 решения по-малко от предходната година. Все пак по този показател данните се приближават до средните стойности за последните седем години, когато се открии отчетлива тенденция на засилване на тълкувателната дейност на върховните съдилища.

Фигура 9



Източник: Спела, www.vks.bg, www.sac.government.bg

Наблюдава се разнообразие в активността на органите, компетентни да отправят искания за постановяване на тълкувателни решения – 2 от исканията са отправени от главния прокурор, 2 от председателя на ВКС, 1 от председателя на ВАС. Производството за постановяване на съвместното тълкувателно постановление е образувано по разпореждане на председателите на ВАС и ВКС по предложение на заместник-председателите и ръководители на първа и втора колегия на ВАС и заместник-председателите и ръководители на гражданската и търговската колегия на ВКС (табл. 13).

Таблица 13

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛАЩА ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Януари - Юни 2016	Юли - Декември 2016
Председател на ВКС	5	4	0	0	3	5	5	19	19	13	9	8	6	2
Председател на ВАС	0	1	5	4	3	2	2	1	0	0	1	2	1	1
Главен прокурор	0	0	1,5	3	4	5	4	1	2	3	5	3	1	2
Министър на правосъдието	1	0	1,5	0	1	2	0	1	0	1	0	0	0	0
Председател на ВАДв.С	0	0	0	0	1	2	0	0	0	1	1	0	0	0
Омбудсман	0	0	0	0	0	1	0	1	1	4	2	0	0	0

Източник: Сиела, www.vks.bg, www.sac.government.bg

* В исканията на председателите на върховните съдилища са включени и исканията, отправени от състави на ВКС и ВАС на основание чл. 292 от Гражданския процесуален кодекс, съответно чл. 97, ал. 1 от Закона за съдебната власт (отм. ДВ, бр. 64 от 2007) и чл. 261, ал. 1 (отм. ДВ, бр. 64 от 2007) от Административнопроцесуалния кодекс.

Въпросите, по които са постановени тълкувателни решения, са свързани с приложението на норми от следните закони:

- Семейен кодекс (СК) – по отношение на това: 1) дали може да се допусне пълно осиновяване без съглае на родител в хипотезата на чл. 93, ал. 1 от СК; и 2) дали е процесуално допустима молба по чл. 82, ал. 2 и ал. 3 от СК, подадена направо до окръжния съд по постоянния адрес на молителя, а не чрез съответната регионална дирекция за социално подпомагане.

- Наказателен кодекс (НК) – по отношение на следните въпроси: 1) дали при индивидуализиране на наказанието на извършителя на престъпление по чл. 343 от НК следва да се отчита поведението на пострадалия пешеходец, респективно съпричиняване на вредоносния резултат, при определяне на начина на изтърпяване на наказанието, с оглед общопревантивния му ефект; 2) кога установената по надлежния ред концентрация на алкохол на извършител на престъпление по чл. 343 от НК следва да се отчита при определяне на степента на обществена опасност на деянието и на дееца и обуславя невъзможност за приложение на разпоредбата на чл. 66 от НК; 3) подлежат ли на възстановяване или обезпечаване несъставомерните имуществени вреди от престъпление по чл. 343 от НК, за да се приложат диференцираните процедури по Глава двадесет и осма и Глава двадесет и девета от НПК; 4) с разпореждане от 03.05.2016 г. на председателя на ВКС към искането за издаване на тълкувателно решение е присъединен въпрос, зададен от Министъра на правосъдието: налице ли е съпричиняване на вредоносния резултат (смърт или телесна повреда) по чл. 343 от НК от страна на пешеходец при пресичане на платното за движение в случаите, когато водач на моторно превозно средство е нарушил правилата за движение относно скоростта за движение по Закона за движение по пътищата; 5) ОСНК на ВКС да констатира наличието на неправилна съдебна практика по въпроса за излагане на мотиви в съдебните актове за точния вид на непредпазливата форма на вината при осъществяване на престъпленията по чл. 343 и чл. 343а от НК, като укаже на съдилищата как да бъде отстранена тя; 6) абсолютно ли е правото на пешеходеца при пресичане на пътното платно в зависимост от мястото на пресичането му; 7) компетентен ли е съдът да даде правилната квалификация на нарушението, запълващо бланкетната правна норма на чл. 343 от НК, ако в обстоятелствената

част на обвинителния акт са описани фактическите обстоятелства по извършването му?

- Закон за задълженията и договорите (ЗЗД) – по отношение на това: 1) какво следва да е необходимото съдържание на пълномощното, за да е налице валидно упълномощаване за разпореждане с имущество на упълномощителя; 2) какъв е видът недействителност на договор, сключен от пълномощник без представителна власт, при липса на потвърждаване от лицето, от името на което е сключен договърът; какъв е видът недействителност на договор, при който представителят на едната страна се е споразумял с друг?

- Закон за устройство на територията (ЗУТ) – по отношение на следните въпроси: 1) какъв е характерът на сроковете по чл. 208 от ЗУТ; 2) изтичането на срока преклудира ли възможността за отчуждаване по реда на Закона за общинската собственост и Закона за държавната собственост?

- Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК) – по отношение на следното питане: нищожен ли е ревизионен акт, който при приложимата след 01.01.2013 г. редакция на чл. 119, ал. 2 от ДОПК е издаден с участието на орган по приходите, извън кръга на лицата по чл. 118, ал. 2 от ДОПК?

- Граждански процесуален кодекс (ГПК) и Административнопроцесуален кодекс (АПК) – по отношение на това: какъв е порокът на съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по правилата на подведомствеността, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища?

От изброените по-горе тълкувателни актове, постановени през изследвания 6-месечен период, като по-интересни биха могли да се посочат поне два.

Първият е Тълкувателно постановление № 1 от 29.09.2016 г. по тълк. дело № 1/2015 г. Производството е свързано с констатираната противоречива съдебна практика по въпроса за това какво следва да е порокът на съдебен акт, постановен от съд, при неспазване на правилата на подведомствеността, разпределящи делата между граждански и административни съдилища. В съдебната практика се очертават

две противоречиви становища. Според едното такъв съдебен акт е недопустим. Застъпващите това становище съдебни състави считат, че подведомствеността, разгледана като компетентност на съдилищата, обозначава тяхната правораздавателна власт, с която съдилищата са натоварени от Конституцията и от законите на страната. Действащият Граждански процесуален кодекс, аналогично на отменения ГПК, урежда въпроса за подведомствеността на съдилищата, като определя компетентността им да разглеждат всички граждански дела (чл. 14, ал. 1 ГПК) и компетентността на другите учреждения, т.е. на несъдебните органи. Въпросът за подведомствеността може да се повдигне пред съда по всяко време, докато делото е висящо. В подкрепа на този извод е разпоредбата на чл. 63, ал. 9 от Закона за съдебната власт, в която също е посочено, че спор между състав на Върховния касационен съд и Върховния административен съд е спор за подсъдност. Когато делото е разгледано и по него се е произнесъл съд, т.е. орган, притежаващ държавна правораздавателна власт, в законен според правилата на АПК и ГПК състав, но в нарушение на правилата, разпределящи делата между общите и специализираните съдилища, в такъв случай съдебният акт ще е постановен в нарушение на правилата за подсъдност и по реда на обжалването този съдебен акт ще подлежи на обезсилване като недопустим.

Според другото становище подобен съдебен акт е нищожен. Споделящите това становище съдебни състави приемат, че правилата, които разпределят делата между общите и административните съдилища, уреждат въпроса за тяхната подведомственост, а не подсъдност, тъй като от решаването му зависи не само кой е компетентният съд, но и съдопроизводственият ред, по който ще се разглежда делото и неговата инстанционност. Специалната компетентност на административните съдилища относно посочените в чл. 128 от АПК административни спорове води до различен процесуален ред за тяхното разглеждане и решаване, както и до различна от общите съдилища (вън от чийто обхват стоят административните) инстанционност на делата. Гражданските съдилища не разполагат с компетентност да разгледат и решат едно административно дело, а от своя страна административните съдилища нямат правораздавателна власт да се произнесат със сила на пресъдено нещо по едно гражданско дело, тъй като и в двата случая търсената

защита ще бъде реализирана по различен съдопроизводствен ред, неприложим спрямо вида и предмета на разглежданото дело.

Общото събрание на съдиите от първа и втора колегия на ВАС и ОС на съдиите от гражданската и търговската колегии на ВКС възприемат становището, че съдебен акт, постановен от съд, който не е компетентен по правилата на подведомствеността, разпределящи делата между гражданските и административните съдилища, е недопустим. Според тях, за да бъде нищожно съдебното решение, то трябва изцяло да е лишено от законова опора, да не притежава характеристиките на валидно съдебно решение. Нищожността на съдебния акт предполага произнасянето му от съдебен орган, действащ в ненадлежен състав или извън пределите на правораздавателната му власт. Посоченото тълкувателно постановление е подписано с 5 особени мнения.

По-важно от практическа гледна точка е Тълкувателно решение № 5 от 12.12.2016 г. по т.д. № 5/2014 г., което дава разрешение на въпроса относно необходимото съдържание на пълномощното, за да е налице валидно разпореждане с имущество на упълномощителя. За упълномощаване с последиците по чл. 36, ал. 2 от ЗЗД за валидно разпореждане с имущество на упълномощителя, необходимо и достатъчно е в пълномощното общо да е изразена неговата воля за овластяване на пълномощника да извършва разпореждане от негово име. Не е необходимо в пълномощното да са посочени вид разпореждане, конкретни по вид сделки или действия на разпореждане, нито техни елементи – определено имущество, цена (стойност) и др., нито лице, в полза на което да се извърши разпореждане. Обемът и ограниченията на учредената за пълномощника представителна власт за разпореждане изцяло се определят от изявената за това воля на упълномощителя в пълномощното. Само когато правна норма изрично установява определени изисквания относно необходимото съдържание на даден вид пълномощно, то следва да отговаря на тях.

По-важни изводи и препоръки:

1. В рамките на *Юридически барометър* нееднократно е обръщано внимание на факта, че еднообразното прилагане на закона, редом с предвидимостта на правораздавателния резултат и бързината на производството, е абсолютно условие за добре функционираща съдебна система. Правилната и безпротиворечива съдебна практика е от решаващо значение в това отношение. Освен това тълкувателните актове на ВКС и ВАС безспорно са от особен интерес както за теорията, така и за практиката.

2. Силно впечатление отново прави сравнително големият брой особени мнения по тълкувателни решения, което в някаква степен разколебава идеята, че в резултат на тълкувателната намеса съдебната практика става непременно правилна. Често особените мнения звучат по-логично и убедително от мотивите на мнозинството. Тълкувателната дейност на върховните съдилища в никакъв случай не предполага винаги съдиите да са на едно и също мнение, но все пак невъзможността да се постигне относително съгласие повдига немалко въпроси.

3. Следва да се отбележи, че през настоящия период на изследване отново се отчита намаляване на броя на тълкувателните решения, постановени от ВКС. Този извод е валиден и при проследяване на броя на решенията на годишна база, което вече се очертава като тенденция. Разбира се, поддържането на високи темпове в тълкувателната дейност не бива да бъде самоцел. Все пак обаче, ако тенденцията на намаление на постановените тълкувателни актове се запази и през следващото шестмесечие, би било добре да се потърсят причините за това.

4. През анализирания период отново следва да се постави въпросът за пасивността на някои субекти, оправомощени да отправят искания за постановяване на тълкувателни актове, които имат непосредствен интерес от установяването на предвидима и еднообразна съдебна практика. Това неминуемо важи за председателя на Висшия адвокатски съвет и за министъра на правосъдието, но препоръки за по-активно упражняване на това правомощие биха могли да се отправят и към омбудсмана особено защото липсата на предвидимост и еднообразност на съдебната практика пряко рефлектира върху правата на гражданите и усещането за справедливост у обществото.

VI. Хармонизация на българското право с правото на ЕС

През периода юли – декември 2016 г. българският законодател е транспонирал със закон 10 директиви, което е със 17 по-малко в сравнение с периода януари – юни 2016 г., когато са транспонирани 27 директиви (табл. 14). За сравнение през периода януари – юни 2015 г. също са били транспонирани изискванията на 10 директиви, а през периода юли – декември 2015 г. – на 25 директиви. Следователно на годишна база броят на транспонираните директиви през 2015 и 2016 г. е почти еднакъв (35 през 2015 г. и 37 през 2016 г.). За сравнение броят на транспонираните директиви през 2013 и 2014 г. са съответно 19 и 21. Най-много директиви са транспонирани през 2010 г. – 57. Общият брой на хармонизационните закони (тези, които транспонират директиви или уреждат прилагането на регламенти и други актове с директен ефект) през разглежданото шестмесечие е 12 закона, което е с 4 по-малко от предходния период на изследване, когато са били 16, и с 6 по-малко от периода юли- декември 2015 г. От тези 12 закона – 8 транспонират директиви. Най-голям брой директиви, 3 на брой, се транспонират със Закона за независимия финансов одит. В процентно отношение спрямо общия брой на обнародваните през изследвания период закони (6 нови и 53 ЗИД) хармонизационните закони са 19%, което е почти два пъти по-малко от данните в проценти за предходното шестмесечие (34%). В сравнение с данните за 2015 г. намалението на процентното съотношение на хармонизационните закони спрямо общия брой обнародвани закони е още по-осезаемо – през юли – декември 2015 г. процентът на хармонизационните закони е 37%, а през януари – юни 2015 г. – 44%.

Като цяло, въпреки увеличението на годишна база спрямо данните за 2013 и 2014 г. (съответно 19 и 21 директиви и 11, съответно 12 хармонизационни закона), броят на транспонираните актове и на

хармонизационните закони остават в границите на средногодишните стойности, установени след пика през 2010 г. (57 директиви и 24 хармонизационни закона). Процентното съотношение на хармонизационните спрямо останалите закони пък все още категорично потвърждава извода, че динамиката на българското законодателство не може да бъде оправдана с правото на Европейския съюз (ЕС).

Таблица 14

ХАРМОНИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПРАВЕН РЕД С ПРАВОТО НА ЕС						
Период	Бр. траспонирани директиви	Бр. закони, които транспонират директивите	Бр. официални уведомителни писма от ЕК	Бр. мотивирани становища	Бр. дела пред СЕС	Бр. прекратени процедури
юли - декември 2016 г.	10	8	17	8	0	9
януари - юни 2016 г.	27	10	12	2	0	7
2016	37	18	29	10	2	16
2015	35	23	24	7	2	36
2014	21	12	34	11	2	34
2013	19	11	18	7	3	23
2012	32	21	27	14	3	34
2011	32	20	41	7	0	31
2010	57	24	1	10	0	41

Източник: Сиела; www.ec.europa.eu/legislation/

През разглеждания период Европейската комисия (ЕК) е започнала 17 нови процедури срещу България за нарушение на правото на ЕС – с 5 повече в сравнение с предходния шестмесечен период, когато тя е изпратила 12 официални уведомителни писма на България, и с 3 повече от периода юли – декември 2015 г, когато броят им е бил 14. На годишна база броят на новооткритите процедури за нарушение на правото на ЕС остават в рамките на средните стойности по този показател. Най-много официални уведомителни писма са изпратени през 2011 г. – 41.

Осем процедури са преминали във фаза на мотивирани становища, което е с 6 повече от периода януари – юни 2016 г. В процентно отношение, спрямо броя на официалните уведомителни писма, през настоящото шестмесечие 47% от процедурите са преминали в следваща фаза, докато през предходния период този процент е малко над 1%. На годишна база обаче данните за броя на мотивираните становища е съпоставим със средните стойности (9 мотивирани становища годишно) за останалите 6-месечни периоди.

През периода юли – декември 2016 г. ЕК е постановила 2 решения за сезиране на Съда на Европейския съюз (СЕС) по отношение на България, (табл. 15) за разлика от периода януари – юни 2016 г., когато няма нито едно такова решение. Както през предходния, и през настоящия период на изследване няма новообразувани дела пред СЕС. Остава висящо дело C-488/15, образувано по иск на ЕК от 14 септември 2015 г. за нарушение на европейските изисквания за качеството на атмосферния въздух (Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа, ОВ L 152, стр. 1).

Що се отнася до данните за останалите държави членки, обект на изследване, през разглеждания период се отчита увеличение както в броя на официалните уведомителни писма, с които ЕК започва производството за установяване на нарушение, така и в броя на мотивираните становища (табл. 15). Увеличение в броя на официалните уведомителни писма се наблюдава например при Германия и Австрия – със 7 повече спрямо предходния 6-месечен период, Румъния и Хърватска – с 3 повече, Чехия и Гърция – с 2 повече спрямо периода

януари – юни 2016 г. Нидерландия отстъпва на Италия първото място сред държавите с най-малко открити производства за нарушение на правото на ЕС. Италия е с едва 5 отправени официални уведомителни писма, докато през предходният период техният брой е 13. Този факт не би могъл да се пропусне, тъй като Италия традиционно е първенец в класацията с най-много нарушения. Държавите, които следват Италия по най-малко започнати процедури за нарушение на правото на ЕС за периода юли – декември 2016 г., са Нидерландия (с 9), Хърватска, Германия и Франция (с по 16 официални уведомителни писма). На противоположната страна през юли – декември 2016 г. са Испания, Австрия и Гърция със съответно 22, 21 и 21 официални уведомителни писма.

По-осезаемо през анализираното шестмесечие е увеличението в броя на мотивираните становища – Хърватска (от 3 на 11), Испания (от 4 на 11), Австрия (от 2 на 8) и др. Такова не се отчита само по отношение на Германия, Италия и Чехия.

Данните за броя на решенията на ЕК за сезиране на СЕС не отчитат съществена промяна. ЕК е приела поне едно такова решение по отношение на всички изследвани държави.

Таблица 15

ПРОИЗВОДСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС										
	Официални уведомителни писма		Мотивирани становища		Решения на ЕК за сезиране на СЕС		Образуван дела пред СЕС		Решения на СЕС по дела за нарушение	
	януари - юни 2016 г.	юли - декември 2016 г.	януари - юни 2016 г.	юли - декември 2016 г.	януари - юни 2016 г.	юли - декември 2016 г.	януари - юни 2016 г.	юли - декември 2016 г.	януари - юни 2016 г.	юли - декември 2016 г.
България	12	17	2	8	0	2	0	0	1	0
Румъния	14	17	3	5	0	1	0	0	0	1
Чехия	17	19	1	1	1	1	1	0	0	1
Унгария	22	18	1	5	1	1	0	0	1	1
Германия	9	16	9	4	2	2	3	4	0	1
Франция	16	16	2	4	0	2	0	0	0	1
Австрия	14	21	2	8	0	1	1	0	1	0
Нидерландия	8	9	3	4	2	1	0	0	2	0
Италия	13	5	4	0	0	2	0	1	0	1
Гърция	19	21	5	6	0	2	4	2	2	2
Испания	23	22	4	11	1	2	0	1	2	1
Хърватска	13	16	3	11	0	1	0	0	0	0

Източник: www.ec.europa.eu/legislation/; Официален вестник на ЕС

Най-много дела по искове за нарушение на правото на ЕС през разглеждания период са образувани срещу Германия (4). Две дела са образувани срещу Гърция, а по 1 – срещу Испания и Италия. Данните за решенията на СЕС по дела за нарушение на задълженията на държава членка показват, че с изключение на България, Австрия, Нидерландия и Хърватска, спрямо всички останали държави СЕС се е произнесъл поне с 1 решение. Италия остава държавата, срещу която са постановени най-много решения по дела за нарушения на правото на ЕС през последните шест години (2010 – декември 2016 г. включително), а именно 35. Тя остава следвана от Франция (29) и Германия (25). Въпреки значителното намаление през изследвания период в броя на официалните уведомителни писма, Италия запазва „лидерската“ си позицията като държавата, срещу която ЕК открива най-много процедури за нарушение на правото на Съюза (324 от 2010 до

декември 2016 г. включително). Гърция и Испания са държавите, които се нареждат най-близо до Италия. През периода юли – декември 2016 г. срещу Гърция са започнати 21 процедури, получила е 6 мотивирани становища, а ЕК два пъти е предприела действия по сезиране на СЕС. Налице са и 2 новообразувани дела пред СЕС. Към Испания са отправени 22 официални уведомителни писма и 11 мотивирани становища и в два случая ЕК е приела решение за сезиране на СЕС.

Динамиката на данните по изследваните показатели на годишна база може да бъде проследена в следващата таблица (табл. 16).

Таблица 16

ПРОИЗВОДСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС ПО ГОДИНИ																																				
	Официални уведомителни писма						Мотивирани становища						Решения на ЕК за сезиране на СЕС						Образуван дела пред СЕС						Решения на СЕС по дела за нарушение											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
България	1	41	27	18	34	24	29	10	7	14	7	11	7	10	0	1	2	3	1	1	2	0	0	2	3	2	1	0	0	0	0	2	2	1		
Румъния	5	57	29	31	28	33	31	10	10	9	5	15	6	8	0	1	0	2	1	4	1	0	0	0	2	0	3	0	0	1	0	0	0	1		
Чехия	3	59	19	23	31	22	36	22	15	5	2	6	9	2	6	3	0	0	1	3	2	2	6	0	0	1	0	1	3	0	1	3	0	0	1	
Унгария	1	76	33	31	40	35	40	16	14	13	7	8	6	6	4	0	2	1	0	2	2	2	0	3	1	1	1	0	0	1	0	1	2	0	2	
Германия	3	44	23	32	46	48	25	19	24	10	6	11	11	13	8	5	7	2	2	8	4	4	0	7	3	2	4	7	6	5	3	2	4	4	1	
Франция	5	57	25	35	41	39	32	22	18	13	7	11	12	6	12	9	4	2	3	1	2	5	8	5	2	3	3	0	9	4	4	6	1	4	1	
Австрия	4	53	29	30	37	25	35	22	16	15	9	7	7	10	11	1	0	1	5	3	1	7	4	0	1	2	1	1	4	5	3	1	0	0	1	
Нидерландия	2	41	15	15	12	20	17	19	16	10	6	6	5	7	7	5	4	4	2	0	3	4	3	0	1	1	1	0	2	1	4	2	1	0	2	
Италия	4	105	55	54	45	43	18	24	25	23	13	19	11	4	7	8	4	4	4	3	2	6	5	4	4	2	0	1	9	9	2	6	6	2	1	
Испания	*	*	*	*	*	55	40	*	*	*	*	*	16	11	*	*	*	*	*	1	2	*	*	*	*	*	*	2	6	*	*	*	*	*	1	4
Гърция	*	*	*	*	*	44	45	*	*	*	*	*	12	15	*	*	*	*	*	8	3	*	*	*	*	*	2	1	*	*	*	*	*	3	3	
Хърватска	*	*	*	*	*	27	29	*	*	*	*	*	1	14	*	*	*	*	*	0	1	*	*	*	*	*	0	0	*	*	*	*	*	*	0	0

Източник: www.ec.europa.eu/legislation/; Официален вестник на ЕС

През периода юли – декември 2016 г. България е отправила 9 преюдициални запитвания, което е с 1 повече от отправените през периода януари – юни 2016 г., когато те са 8 (а общо за 2016 г. са 17), и с 6 повече в сравнение с периода юли – декември 2015 г., когато броят на преюдициалните запитвания е 3 (а през цялата 2015 г. – само 2). Данните отново показват повишаване на активността на българските правораздавателни юрисдикции по отношение на отправянето на искания до СЕС за тълкуване на договорите и вторичното законодателство на ЕС. От началото на 2010 г. досега (четиринадесет изследвани 6-месечни периода) България е отправила общо 78 преюдициални запитвания.

Въпреки увеличението брой на отправените запитвания, през изследвания период СЕС се е произнесъл с решение само по 1 преюдициално запитване от българска юрисдикция (Специализирания наказателен съд), което съвпада с броя от януари – юни 2016 г. (фиг. 10)

Фигура 10



Източник: Официален вестник на ЕС

През настоящия период кръгът на юрисдикциите, които се обръщат към Съда, е по-широк – те не се ограничават само до административните съдилища, които продължават да са основните отправящи запитвания, а включват и Софийски районен съд, Софийски градски съд и Специализирания наказателен съд. Традиционно най-активен в упражняването на това право е Административен съд – София-град (с 4 запитвания през изследвания период). След него се нарежда Софийският районен съд с 2 запитвания. По 1 преюдициално запитване са отправили Софийски градски съд, Административен съд – Варна и Върховният административен съд.

В предметно отношение 3 преюдициални запитвания засягат въпроси на конкуренцията, други 3 запитвания засягат данъчни въпроси, 2 се отнасят до темата за пространството на свобода, сигурност и правосъдие и 1 запитване засяга свободата на установяване.

По-важни изводи и препоръки:

1. През анализирания период се наблюдава намаляване в броя на директивите, които се транспонират в националното законодателство. Осезаемо е и намалението в процентното отношение на хармонизационните закони спрямо общия брой на приетите и обнародвани закони. Тези данни потвърждават извода, че динамиката в законодателството не се дължи и не може да се оправдае със задълженията на България като страна членка на ЕС.
2. При голяма част от изследваните държави, включително България, се наблюдава увеличение както в броя на официалните уведомителни писма, така и в броя на мотивираните становища. На този фон регистрираното намаление по тези два показателя по отношение на Италия, която традиционно е „лидер“ по наказателни процедури, заслужава да бъде отбелязано.
3. Изследваният период показва засилена активност на българските правораздавателни юрисдикции по отношение на отправянето на искания за тълкуване на първичното и вторичното законодателство на ЕС. Заслужава подкрепа разширяването на предметния обхват на преюдициалните запитвания и включването в него на въпроси от материята на наказателното право, чието взаимодействие с правото на ЕС предстои все повече да се развива. Инициативата за тълкуване на правото на ЕС продължава да принадлежи преимуществено на административните съдилища, но през анализирания период се наблюдава включването и на нови субекти, което следва да бъде поощрено.

VII. Състояние на основните права в практиката на ЕСПЧ

През втората половина на 2016 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил 12 решения по същество по дела срещу България (табл. 17) или с 4 по-малко спрямо първото шестмесечие на 2016 г., когато са постановени 16 решения. На годишна база също се наблюдава намаление на броя постановените решения – за 2016 г. те са 28, с 4 решения по-малко от постановените през 2015 г. (32 решения).

Данните от разглеждания период се вписват в рамките на средните стойности по този показател след реформата в международноправната защита на правата на човека през 2012 г. – приоритизация на жалбите, въвеждането на т.нар. „пилотни решения” (pilot judgements), еднолични състави и др.

Таблица 17

ЕСПЧ – РЕШЕНИЯ ПО СЪЩЕСТВО						
Година	БЪЛГАРИЯ	РУМЪНИЯ	ФИНЛАНДИЯ	УНГАРИЯ	ГЕРМАНИЯ	ИСПАНИЯ
юли - декември 2016 г.	12	15	1	9	7	5
януари - юни 2016 г.	16	44	0	9	11	7
2016	28	59	1	18	18	12
2015	32	74	7	13	11	4
2014	18	86	12	40	13	6
2013	26	88	3	42	6	12
2012	64	79	5	26	22	10
2011	62	68	7	33	41	12
2010	81	143	17	21	36	13
2009	63	168	29	30	21	17
2008	59	199	9	44	10	3
2007	53	93	26	24	12	5
2006	45	73	17	32	10	5
2005	23	33	13	17	16	0

Източник: www.echr.coe.int

При останалите изследвани държави за периода юли – декември 2016 г. също се наблюдава намаление в броя на решенията по същество спрямо предходното шестмесечие – например Румъния, Германия, Испания. Докато през периода януари – юни 2016 г. Румъния води класацията с 44 решения, то през изследвания шестмесечен период са постановени 15 осъдителни решения. За периода юли – декември 2016 г. Германия има 7 осъдителни решения или с 4 по-малко от изминалия период, когато са били постановени 11 решения. Резултатите за Испания (5 решения) показват, че тя има с 2 осъдителни решения по-малко спрямо януари – юни 2016 г., когато срещу нея са постановени 7 решения. Финландия поддържа ниския брой на постановените осъдителни решения, като за периода юли – декември срещу нея е постановено само 1 решение.

На годишна база при някои държави се отчита известно намаление в броя на решенията по същество. Освен за България, която има с 4 постановени решения по-малко спрямо 2015 г., срещу Румъния и Финландия също са постановени по-малко решения – съответно с 15 и с 6 решения по-малко спрямо 2015 г. При другите изследвани държави обаче се наблюдава обратната тенденция. По отношение на Унгария през 2016 г. ЕСПЧ се е произнесъл с 5 решения по същество повече спрямо отчетените през 2015 г. Показателите за Германия и Италия също отразяват със 7 и с 8 решения повече за 2016 г. в сравнение с данните през 2015 г.

От решенията от ЕСПЧ през второто шестмесечие на 2016 г. дела срещу България по-голям интерес представлява делото „Е. S. срещу Румъния и България“. Според решението България е нарушила чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, а именно правото на зачитане на личния и семейния живот. Жалбата е подадена от румънската гражданка Е. S. Жалбоподателката има дъщеря, чийто баща е български гражданин. Детето, което живее в Румъния, е взето без знанието и съгласието на майката от бабата и дядото по бащина линия в България, където то живее и към настоящия момент. Проведените в България и Румъния производства за родителски права се проточват дълго във времето, което според жалбоподателката води до скъсване на семейните ѝ връзки с дъщеря ѝ. Тя се позовава на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, като Съдът единодушно приема, България е извършила нарушение на Конвенцията.

По отношение на постановеното пилотно решение по делото „Нешков и други срещу България“ (образувано по шест жалби срещу Република България с твърдения за нечовешки и унижителни условия в местата за лишаване от свобода и за отсъствие на ефективни вътрешни правни средства за защита срещу тях), което влезе в сила на 1 юни 2015 г., следва да се посочи, че срокът за изпълнение на препоръчаните в решението мерки изтече на 1 декември 2016 г. В отговор на препоръките на Съда за промяна в националното законодателство и за въвеждане на превантивна и компенсаторна процедура за защита на 25.01.2017 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Закона за изпълнение на наказанията задържането под стража.

В мотивите към законопроекта се очертават няколко основни причини, които налагат приемането на изменения и допълнения в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража. Освен постановеното решение „Нешков и други срещу България“ вносителите аргументират необходимостта за въвеждането на промени с многобройните констатации за сериозни недостатъци в местата за лишаване от свобода от страна на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание (КПИ).

Следва да се припомни, че с решението си по делото „Нешков и други срещу България“ ЕСПЧ постанови, че в България съществува системен проблем с лошите условия в местата за лишаване от свобода, както и че отсъстват ефективни правни средства за защита срещу тези условия.

Мотивите изтъкват, че ефективността на средствата за защита и особено на превантивното средство за защита (което е уредено в новата част шеста на Закона) е неразривно свързана с предприемането на общи мерки за справяне с пренаселеността и лошите материални условия в местата за лишаване от свобода.

Промените в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража влизат в сила на 7 февруари 2017 г. Най-общо те могат да бъдат разделени на следните групи:

- По-ясно дефиниране на формите на нарушение, които биха могли да се приемат за изтезание, жестоко, нечовешко или унижително отношение – между тях е и поставянето в неблагоприятни условия за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“, изразяващи се в липса на достатъчно жилищна площ;
- Влизане в сила на стандарта за минималната жилищна площ в спалното помещение за всеки лишен от свобода от не по-малко от 4 кв. м.;
- Промени във връзка с първоначалното разпределение на лишените от свобода – в съответствие с промените съдът с присъдата ще определя единствено първоначалния режим, а не и типа на мястото за изтърпяване на наказанието. Териториалното разпределение на лишените от свобода се съобразява с наличния капацитет и населеност, както и с възможността на осъдения да изтърпява наказанието си максимално

близо до мястото си на живеене. Съобразявайки се с първоначално определения от съда режим, главният директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) има задачата да осигури първоначалното разпределение на лишените от свобода. Акцент в промените е опростеният ред, по който ще действа главният директор на ГДИН – със своя заповед, без да е необходимо произнасянето на министъра на правосъдието;

- Промени във връзка с преместването на лишените от свобода – въведен е по-гъвкав режим за преместване на лишените от свобода както от един затвор в друг, така и в рамките на един затвор, включително от затвор в затворническо общежитие от закрит тип, което е подразделение на затвора. Измененията въвеждат обжалваемост на актовете на органите по изпълнение на наказанията пред административния съд по местоизпълнението на наказанието, чието решение е окончателно. Запазва се действащият принцип утежняването на положението на лишените от свобода да става само с акт на окръжния съд. Предвидена е възможност за осъдения при добро поведение да поиска да бъде преместен в затворническо общежитие от открит тип след изтърпяване на определен срок от наказанието;

- Промени във връзка с режима на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода. Смяната на режима с по-лек ще се осъществява от началника на затвора по негова преценка при определени предпоставки;

- Промени в специалния режим за изтърпяване на наказанието „доживотен затвор“ и „доживотен затвор без замяна“ – въвеждане на периодична преценка и възможност за промяна на режима, както и право на обжалване в полза на осъдения;

- Национален механизъм за защита срещу нарушения на забраната по чл. 3 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража – за целта е приета нова част шеста „Защита срещу изтезания, жестоко, нечовешко или унижително отношение“. Лишените от свобода и задържаните под стража ще могат да използват тази процедура, както за нарушения на основни права, влизащи в обсега на чл. 3 от Конвенцията, така и за по-леки нарушения от страна на затворническата администрация. В препоръките си по делото „Нешков и други

срещу България“ ЕСПЧ изисква органът, който разглежда оплакването, да е независим. Поради това се предвижда процедурата да се развива пред административния съд по местоизпълнението на наказанието или задържането под стража;

- Специални правила за отговорността за действия на специализираните органи по изпълнение на наказанията (част седма „Отговорност за дейност на специализираните органи по изпълнение на наказанията“) – въвежда се специален спрямо Закона за отговорността на държавата и общините за вреди ред за обезщетяване на лишени от свобода и задържани под стража за вреди, причинени от действия на органите по изпълнение на наказанията, водещи до нарушаване на забраната за изтезание, жестоко, нечовешко и унизително отношение.

Що се отнася до прилагането на националния механизъм за обезщетяване на пострадалите в случаи на бавно правораздаване (глава трета „а“ от Закона за съдебната власт), по данни на Инспектората към ВСС пред периода юли – декември 2016 г. са постъпили общо 246 заявления срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, от които 138 по граждански, търговски или административни дела и 108 по наказателни дела. Разгледани са 156 основателни (60 от тях по наказателни дела, а 96 по граждански, търговски и административни дела) и 34 неоснователни заявления.

По данни на Министерството на правосъдието за изследвания 6-месечен период в рамките на националния механизъм са сключени общо 118 споразумения (по подадени 112 заявления) с граждани за изплащане на обезщетения. Общият размер на изплатените обезщетения възлиза на 265 800 лв.

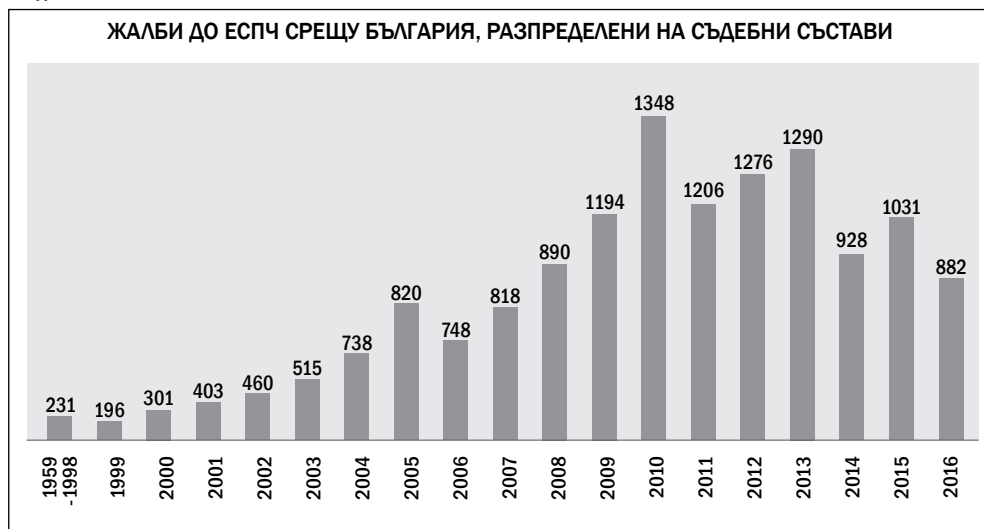
Според констатациите на Инспектората към ВСС причините за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок и през разглеждания период като цяло повтарят тези, които бяха констатирани през предходните два изследвани периода:

- недобра подготовка на съдиите за провеждане на съдебните заседания, водеща до забавено произнасяне при разглеждане на делото в открито съдебно заседание;
- недостатъчно добра организация на съдебните процеси;

- нарушаване на предвидените от процесуалните закони срокове за насрочване на делата за разглеждане в съдебни заседания, лоша организация на събирането на доказателства;
- неспазване на предвидените от НПК срокове (чл. 308 и чл. 340 от НПК) за постановяване на съдебните актове;
- неспазване на материалния и процесуалния закон – причина за отмяна на съдебните актове по реда на инстанционния контрол;
- голяма продължителност на наказателното производство на фаза до-съдебно производство.

Данните за висящите дела пред различните състави на ЕСПЧ показват, че България продължава да е извън десетицата на държавите, срещу които се образуват най-много дела за нарушения на Конвенцията. През 2016 г. общият брой на делата, разпределени на различни състави, е 882 (фиг. 11)

Фигура 11



Източник: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf

За второто шестмесечие на 2016 г., подобно на резултатите, отчетени за периода януари – юни 2016 г., най-много висящи дела има срещу Украйна и Турция, като Русия е изместена от Унгария (фиг. 12)

Фигура 12



Източник: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_ENG.pdf

Броят на новопостъпилите жалби срещу България през 2016 г. е 723. Жалбите, които са обявени за недопустими и които Съдът е отказал да разгледа по същество, са 907 или с 269 по-малко в сравнение с 2015 г., когато те са 1176.

По-важни изводи и препоръки:

1. Прегледът на практиката на ЕСПЧ по дела срещу България през периода юли – декември 2016 г. отново показва концентрация на нарушенията в едни и същи области. Притеснение буди фактът, че предмет на немалка част от делата е нарушаването на правото на свободно изразяване на мнение.

2. Въвеждането на националния механизъм за обезщетяване на пострадалите в случаи на бавно правораздаване безспорно се отрази върху практиката на ЕСПЧ, но почти непромененият брой на постъпилите заявления срещу нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок свидетелства, че България продължава да има системен проблем с бавното правораздаване.

3. Заслужават подкрепа предприетите действия за изпълнение на мерките, предвидени в пилотното решение по делото „Нешков и други срещу България“. Приемането на промените в националното законодателство, уреждащо изпълнението на наказанията, обаче са важни не толкова в контекста на усилията за намаляване на осъжданията от ЕСПЧ и съответно на изплатените обезщетения. Оценката и отношението към тях би трябвало да зависи най-вече от способността им да решат редица сериозни проблеми, отлагани и задълбочаващи се през годините, като например тези, свързани с пренаселеността на затворите и с често нечовешките условия, в които се изтърпяват наказанията, свързани с лишаване от свобода, както и мярката за неотклонение „задържане под стража“. Неколкократното отлагане на влизането в сила на стандарта за 4 кв. м. жилищна площ на лишен от свобода с аргументи от административно-финансово естество не само не предотвратява осъждането на България, напротив, то служи като аргумент за установяването на нарушение на Конвенцията. Затова влизането в сила на тази разпоредба в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража следва да бъде подкрепено.

Освен описаните изменения, свързани с режима на изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ и с въвеждането на национален механизъм за защита срещу изтезания, жестоко, нечовешко или унижително отношение, би могло да се препоръча да се обмислят и други препоръки, засегнати в пилотното решение – идеята за декриминализация на някои от предвидените в Наказателния кодекс деяния, намаляването на срока на наказанието за някои по-леки престъпления или предвиждането на наказание без лишаване от свобода като алтернатива на наказанието „лишаване от свобода“ и др. Създаването на нова, модерна наказателна политика, която да стане основа за приемане на нов Наказателен кодекс, би могла да потърси отговор на всички тези въпроси.

VIII. Тема на броя: Детското правосъдие

1. Актуалност на проблема

Темата за детското правосъдие (или правосъдие за детето) често остава встрани от основния дебат за усъвършенстване на системата на правосъдието у нас. През годините тя е поставяна периодично на дневен ред, но главно в контекста на публикуване на поредния случай на детска агресия или насилие над деца или на тежките, в някои случаи нечовешки условия, при които са поставени децата, настанени в специализираните институции, свързани с изолация. Отсъства системен подход към решаване на проблемите, а обикновено се действа при възникване на криза. Разговорът по темата е фрагментиран – остава затворен в рамките на съответната система или професионална общност, засягат се отделни аспекти на проблема и аргументите на различните заинтересовани страни рядко могат да се „срещнат“ в рамките на обща дискусия. Поради това и отделните стъпки, които се предприемат, се правят несъгласувано и без единна визия за развитието на детското правосъдие.

Делът на извършените от малолетни и непълнолетни общественоопасни деяния, обективно съставомерни по Наказателния кодекс, не надхвърля 10 % от общия брой на тези прояви¹. През последните години обаче се наблюдават няколко тревожни тенденции – понижаване на възрастовата граница на извършителите, повишаване на обществената опасност на деянията, повишаване на агресивността на проявите при незначителни поводи, ръст на деянията, извършени по хулигански подбуди. По данни на Националния статистически институт за 2015 г. общият брой на децата, извършили общественоопасни деяния, е 5362, от които 1322 малолетни и 4040 непълнолетни. По отношение на вида на посегателствата, най-голям е броят на деянията, осъществяващи

¹ Концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето

от обективна страна признаците на престъплението „кражба“ (3089), следвани от „унищожаване и повреждане на имущество“ (462), „хулиганство“ (326) и „телесна повреда“ (237). Според годишния Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи² броят на наблюдаваните от прокуратурата досъдебни производства, водени срещу непълнолетни извършители за престъпления от общ характер през 2015 г., са общо 2 379. Запазва се тенденцията от предходни години за намаляване на техния брой. От общо наблюдаваните от прокуратурата досъдебни производства – 213 181, делата срещу непълнолетни извършители съставляват 1,1%. В сравнение с 2014 г. наблюдаваните досъдебни производства бележат намаление с 17,6%, а спрямо 2013 г. намалението е с 27,5%. Новообразуваните дела срещу непълнолетни лица са общо 1484. Налице е намаление с 12,7% спрямо 2014 г. и намаление 29,1% спрямо 2013 г. Констатирано е и намаление на внесените в съда прокурорски актове, на броя на лицата по внесените в съда прокурорски актове и на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт (табл. 18)

Таблица 18

ПОКАЗАТЕЛИ	2013	2014	2015
Наблюдавани ДП	3281	2888	2379
Новообразувани ДП	2092	1699	1484
Решени ДП	2734	2405	1922
Прокурорски актове, внесени в съда	1840	1461	1138
Лица по внесените прокурорски актове	2199	1839	1397
Предложения до КБППМН за налагане на възпитателни мерки (чл. 61 от НК)	456	464	382
Осъдени лица с влязъл в сила съдебен акт	1888	1681	1231
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	12	11	6

Източник: http://www.prb.bg/media/filer_public/32/f6/32f603e3-9c3e-483d-aa29-3a2c93e693f1/doklad_zaprilozhnieto_na_zakona_i_deinostta_na_prokuraturata_i_razsledvashchite_organiza_2015_g.pdf

²http://www.prb.bg/media/filer_public/32/f6/32f603e3-9c3e-483d-aa29-3a2c93e693f1/doklad_zaprilozhnieto_na_zakona_i_deinostta_na_prokuraturata_i_razsledvashchite_organiza_2015_g.pdf

През 2015 г. са осъдени 1 231 непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт. По отношение на 6 лица са влезли в сила оправдателни присъди. Констатира се намаление на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт спрямо 2014 г. – с 26,8%. С най-висок дял – 59,3% от наложените наказания, са общественото порицание и пробацията. Условно осъждане е приложено в 30,3% от случаите. Ефективно изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“ е постановено в 110 случая, освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание – в 21 случая, а настаняване във възпитателно училище-интернат – в 4 случая.

Що се отнася до броя на малолетните и непълнолетните с наложени възпитателни мерки, през 2015 г. той е 5243, от които 1764 са малолетни и 3479 са непълнолетни³.

България е силно критикувана за липсата на реформа в областта на детското правосъдие както в периодичните доклади на Комитета на ООН по правата на детето, така и от Комисаря по правата на човека към Съвета на Европа. Има и няколко осъдителни решения срещу България, постановени от ЕСПЧ, в които се идентифицират недостатъците на съществуващата система (последното е от 19.05.2016 г. по делото „Д.Л. срещу България“⁴).

2. Обхват на темата. Дефиниции

Когато се говори за правосъдие за детето⁵, понякога се разбират различни неща. В широк смисъл детското правосъдие се отнася до статута и положението на децата и към начина, по който те биват третираны, в различните видове производства – както съдебни, така и несъдебни (производства за алтернативно решаване на спорове,

³ По данни на Националния статистически институт за 2015 г.

⁴ Решение от 19.05.2016г. на ЕСПЧ, пето отделение, по жалба № 7472/14 г. Делото е образувано по жалба на Д. Л., на която е наложена възпитателна мярка настаняване във възпитателно училище-интернат с твърдение, че изпълнението на мярката противоречи на член 5, § 1 от Конвенцията, поради това, че тя не е можела да иска преразглеждането по съдебен ред на тази мярка на равни интервали от време, както е предвидено, в член 5 § 4 от Конвенцията. Освен това, на основание на член 8, тя се оплаква от проверка на кореспонденцията и от следенето на телефонните разговори във възпитателното училище – интернат, в което е настанена. ЕСПЧ единодушно установява нарушение и на двете разпоредби на Конвенцията.

⁵ Child friendly justice

напр. медиация), както в наказателното, така и в административното и гражданското съдопроизводство. Модерното разбиране за детското правосъдие предполага такава система на правораздаване, която гарантира зачитането и ефективното прилагане на всички права на децата във възможно най-висока степен, имайки предвид основополагащите принципи – на участие, на най-добрия интерес на детето, на достойнство, защита от дискриминация и върховенство на закона, и в съответствие с нивото на зрялост и разбиране на детето и обстоятелствата по случая. По-просто казано, това е правосъдие, което е достъпно, съобразено с възрастта, бързо, прилагащо необходимата грижа, приспособено и насочено към потребностите на детето, зачитащо правата на детето, включително правото на справедлив процес, на участие и разбиране на производството, на зачитане на личния и семейния живот и на личната неприкосновеност и достойнство⁶. Детското правосъдие в широк смисъл засяга всяко положение, в което детето може да има досег със съдебната система – тук се включва участието на децата в съдебните производства като свидетели и като жертви, в производствата, които имат отношение към тях – спор за родителски права, настаняване в дом или приемно семейство, пътуване в чужбина, домашно насилие и др., както и в производствата, при които те са в качеството на деца в конфликт със закона.

Втесен смисъл понятието детско правосъдие се отнася до производствата по повод извършени от деца, т.е. лица, ненавършили 18-годишна възраст (малолетни и непълнолетни), обществено опасни деяния, осъществяващи от обективна страна признаците на предвидено в Наказателния кодекс престъпление. Това обаче са не само наказателни производства по отношение на наказателноотговорни непълнолетни, но и процедурите за налагане на закрилни и възпитателни мерки по отношение на малолетни и наказателно неотговорни непълнолетни.

В различни документи се среща и понятието *младежко правосъдие*⁷. Под младежко правосъдие обикновено се разбира наказателноправния статут на непълнолетните, които са извършили престъпно деяние.

⁶ Така виж „Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето“.

⁷ Juvenile justice

Понятието обаче не е много точно, защото категорията „младеж“ има установено значение и обикновено в нея се включват лица до 25-годишна възраст.

Стратегическите документи в областта на детското правосъдие боравят и с понятията „дете в конфликт със закона“, „дете в контакт със системата на наказателното правосъдие“ и „правосъдие за деца в конфликт със закона“.

Настоящата тема разглежда детското правосъдие именно в неговия тесен смисъл, като използва понятията „детско правосъдие“ и „правосъдие за детето“ като синоними. Извън анализа остава правното положение на децата, които участват в съдебни и несъдебни производства в друго качество, а не като извършители на противоправни и общественоопасни деяния. Въпреки безспорната им значимост и непосредствена връзка с детското правосъдие, темата няма да се спира и на мерките за закрила на детето (особено на децата в риск), така и на мерки, които се осъществяват в други системи по отношение на деца в конфликт със закона (например тяхното образование).

3. Историческо развитие на нормативната уредба

Специални правила за статута на малолетните и непълнолетните, извършили общественоопасни деяния, се съдържат още в първия наказателен закон, приет след Освобождението – *Наказателния закон* от 1896 г. В него като наказателно неотговорни се определят лицата до навършване на 10-годишна възраст (съгласно чл. 539 те са малолетни). Непълнолетните лица (от началото на 11-та си година до навършване на 17 години – чл. 539) са наказателноотговорни, когато са извършили общественоопасно деяние, което осъществява признаците на предвидено в закона престъпление, „с разумение“ (т.е. разбирайки свойството и значението на извършеното). Малолетните и непълнолетните, които са извършили общественоопасното деяние „без разумение“, „или се подлагат под отговорен надзор на родителите, настойниците или ония, които би пожелали да се грижат за тях, или пък се настаняват в някое възпиталище“. В чл. 51 е уредена задължителна замяна на наказанието, когато деецът на престъплението е непълнолетен:

смъртното наказание и доживотният строг тъмничен затвор се заменят с временен строг тъмничен затвор от 5 до 10 години; строгият тъмничен затвор за период над 10 години се заменя със строг тъмничен затвор от 1 до 5 години; строгият тъмничен затвор до 10 години се заменя с тъмничен затвор до 2 години; строгият тъмничен затвор до 5 години се заменя с тъмничен затвор до 1 година; тъмничният затвор се заменя със запиране или настаняване във възпиталище; запирането и глобата се заменят с мъмрене от съд или настаняване във възпиталище.

Първият закон, специално посветен на детското правосъдие, е Законът за съдилищата за маловръстни, приет през 1943 г. Той се прилага за всички маловръстни (лица, ненавършили 17-годишна възраст). Още тогава Законът много ясно разграничава случаите, когато за извършеното се налага наказание и когато спрямо детето се прилагат възпитателни мерки. Според Закона на възпитателни мерки подлежат всички маловръстни, които са *„извършили престъпни деяния или някаква друга простъпка, която издава тяхната склонност към престъпление или порочен живот, както и ония от тях, които, макар да не са извършили такива деяния, са изложени на нравствена поквара поради околната среда, в която живеят“*. Наказание може да се наложи само на деца, навършили 12-годишна възраст, които са извършили престъпно деяние и към момента на извършването му притежават необходимата душевна и нравствена зрялост, за да разбират *„неговата запретеност и да ръководят своите постъпки съобразно това разумение“*. Уредени са редица правила, засягащи наказателноправния режим на непълнолетните, част от които като логика за залегнали и в действащия Наказателен кодекс – замяна на наказанията за непълнолетните, по-кратки давностни срокове за наказателно преследване, отлагане на изтърпяването на наказанието със срок на „изпитание“ от 3 години. Предвидените възпитателни мерки могат да се налагат вместо или заедно с наказанието. Някои от тях са:

- предупреждение лицето да се поправи;
- изискване на обещание маловръстният да се поправи;
- искане на прошка от пострадалия;
- забрана за посещаване на „кръчми, кина, танцувални салони, увеселителни и други подобни заведения“;

- поставяне в „поднадзорна свобода“ (засилване на възпитателния надзор над маловръстния от страна на родителите, за което те могат да бъдат задължени да дадат парична или имотна гаранция; настаняване в друго семейство, поставяне под надзора на благотворително или възпитателно дружество или под грижите на съдебен наставник);
- настаняване във „възпиталище“.

Законът предвижда създаването на специални съдилища за маловръстни – едноличен състав към областните съдилища. Съдиите за маловръстни трябва да бъдат над 35 години, мъже, при това с деца. Още тогава е възприето правилото делата срещу маловръстни да се разглеждат в отделна зала, различна от залите, където се разглеждат останалите наказателни дела, както и при специални правила с оглед съхраняване на психиката им и отчитащи маловръстната им възраст.

През 1944 г. съдия Димитър Мирков и адвокат Петър Райчев подготвят и отпечатват Коментар към Закона, с който дават насоки за приложението му, вкл. правят сравнителноправен анализ на законодателствата на други държави в областта на детското правосъдие. Лично тогавашният министър на правосъдието д-р Партов изготвя предговора на Коментара, в който наред с друго посочва, че *„Възпитателните мерки се явяват практически най-адекватното средство за борба с детската престъпност“*. Законът е предвидено да влезе в сила 1 година след обнародването му. С обществено-икономическите промени през 1944 г. обаче се променя и концепцията за детско правосъдие и Законът за съдилищата за маловръстни е заменен от *Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните* (в сила от 1956 г.). Въпреки че законът не успява напълно да покаже своята ефективност, в голямата си част той отразява едно по-скоро модерно, дори от днешна гледна точка, разбиране за правосъдието за деца и разкрива високата правна култура на тогавашния законодател.

4. Действаща нормативна рамка

4.1. Международноправни ангажменти на България

Системата от международноправни актове, които са в сила по

отношение на България, се състои, на първо място, от международните договори, по които България е страна. Това са Конвенцията на ООН за правата на детето и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи – и двете са ратифицирани и са част от българския правен ред по силата на нормата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България. Част от международноправните ангажименти на България са и различни международни стандарти, които, макар да нямат задължителен характер, създават минимални гаранции за справедливо третиране на непълнолетните правонарушители.

В рамките на Съвета на Европа това са:

- препоръките на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унизително отнасяне или наказание (КПИ), както и изявленията и становищата на Комисаря по правата на човека към Съвета на Европа;
- препоръките на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа;
- препоръките на Комитета на министрите към държавите членки в областта на правата на децата, включително Препоръка Rec(2003)5 относно мерки за задържане на лица, търсещи убежище, Препоръка Rec(2003)20 относно нови начини за справяне с престъпността сред малолетните и непълнолетните и ролята на правосъдието по отношение на ненавършили пълнолетие лица, Препоръка Rec(2005)5 относно правата на децата, живеещи в домове за настаняване, Препоръка Rec(2006)2 относно европейските правила за затворите, Препоръка CM/Rec(2008)11 относно европейските правила за малолетни и непълнолетни правонарушители, подлежащи на санкции или мерки, и Препоръка CM/Rec(2009)10 относно насоки на политики за интегрирани национални стратегии за закрила на децата от насилие;
- Резолюция № 2 относно правосъдието, съобразено с интересите на децата, приета на 28-та Конференция на европейските министри на правосъдието (Ланзароте, октомври 2007 г.).

В системата на ООН също са приети редица инструменти:

- Минимални стандартни правила на ООН относно правораздаването при непълнолетни лица („Правила от Пекин“, 1985 г.);

- Правила на ООН за закрила на ненавършилите пълнолетие лица, лишени от свобода („Правила от Хавана“, 1990 г.);
- Насоки на ООН за предотвратяване на престъпността сред непълнолетните („Насоки от Рияд“, 1990 г.);
- Насоки на ООН относно правораздаването по въпроси, свързани с деца, които са жертви и свидетели на престъпления (ECOSOC Res 2005/20, 2005 г.);
- Насоки на Генералния секретар на ООН: Подход на ООН към правосъдието за деца (2008 г.);
- Насоки на ООН относно подходящото прилагане и условията на алтернативните грижи за деца (2009 г.);
- Принципи, отнасящи се до статута и функционирането на националните институции за защита и насърчаване на правата на човека („Парижки принципи“).

Всички тези правила, насоки и принципи задават основните международноправни стандарти за детското правосъдие, един от най-основополагащите от които е принципът за най-добрия интерес на детето.

4.2. Право на Европейския съюз

На ниво Европейски съюз също са приети редица актове. В сила е Директива 2016/800/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11.05.2016 г. относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства. България следва да транспонира директивата до 11.06.2019 г. Приета е и Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета. Срокът за нейното транспониране изтече на 16 ноември 2015 г., което налага съответните законодателни промени да бъдат едни от първите приоритети на следващото Народно събрание. Все още не е напълно транспонирана и Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното

производство.

4.3. Национална правна уредба

Националната правна уредба в областта на детското правосъдие е разпръсната в няколко закона.

На първо място, това са особените правила в Общата част на *Наказателния кодекс* във връзка с малолетните и непълнолетните извършители на престъпления. Според разпоредбата на чл. 32 малолетните (ненавършили 14-годишна възраст) са напълно наказателно неотговорни – спрямо тях могат да се налагат само възпитателни мерки. Непълнолетните (навършили 14, но ненавършили 18-годишна възраст) извършители могат да носят наказателна отговорност, ако са могли да разбират свойството и значението на деянието и да ръководят постъпките си, т.е. ако притежават определена степен на душевна и емоционална зрялост, която има позволява да формират вина. Именно по отношение на тях *Наказателният кодекс* предвижда специални правила – глава 6 *„Особени правила за непълнолетните“*. Наказанието по отношение на непълнолетните преследва различни цели – акцент е поставен преди всичко върху поправителната му функция (*„Наказанието на непълнолетните се налага с цел преди всичко да бъдат те превъзпитани и подготвени за общественополезен труд“* – чл. 60). На непълнолетните могат да се налагат само 4 вида наказания:

- лишаване от свобода;
- пробация;
- обществено порицание;
- лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

Предвидените в *Особената част* наказания се заменят, като непълнолетните са обособени в две възрастови групи – ненавършили 16- или навършили 16-годишна възраст. Предвидено е специално основание за освобождаване от наказателна отговорност по отношение на непълнолетно лице, което е извършило поради увлечение или лекомислие престъпление, което не представлява голяма обществена

опасност (чл. 61), както и основание за освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание, ако то е лишаване от свобода по-малко от 1 година и не е отложено по реда на чл. 66 (чл. 64).

Наказателно-процесуалният кодекс урежда особени правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от непълнолетни (глава 30). В тях е предвидена специализация на органите на досъдебното производство. Не е уредена такава обаче по отношение съда. Спрямо непълнолетните се прилагат различни мерки за неотклонение – надзор на родителите или на попечителя, надзор на администрацията на възпитателното заведение, в което непълнолетният е настанен, надзор на инспектора при детска педагогическа стая или на член на местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и задържане под стража, като мярката за неотклонение задържане под стража се взема в изключителни случаи. Уредено е участието на психолог или педагог при провеждане на разпит на непълнолетен, както и на родителите или попечителите, които имат право да участват в събирането и проверката на доказателствените материали и да правят искания, бележки и възражения. Родителите задължително се уведомяват за предявяването на разследването. Делата за престъпления, извършени от непълнолетни, задължително се разглеждат от състав със съдебни заседатели, които трябва да бъдат учители или възпитатели. В съдебното производство задължително участва прокурор и няма право да участва частен обвинител. Съдебните заседания най-често се провеждат при закрити врата.

Основният нормативен акт, който урежда условията и реда за налагане и изпълнение на възпитателни мерки по отношение на малолетни и непълнолетни е *Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните* (ЗБППМН). Както беше посочено по-горе, ЗБППМН е в сила от 1958 г. и въпреки 26-те си изменения и допълнения не отразява в достатъчна степен приетите международни стандарти за щадящо и гарантиращо най-добрия интерес на детето правосъдие.

Съгласно разпоредбата на чл. 49а, т. 1 „противообществена проява“ по смисъла на закона е деяние, което е общественоопасно и противоправно или противоречи на морала и добрите нрави. Легалната

дефиницията заслужава да бъде силно критикувана най-малкото на две основания, всяко от които е достатъчно, за да наложи нейната отмяна. От една страна, тя е твърде неопределена и абстрактна и снабдява прилагателния закон с властта да определя свободно (или поне в доста широки граници) признаците на противообществената проява. Включването на аргументи за съответствие на поведението с добрите нрави практически приравнява неморалното поведение на противоправно поведение и прави наказуеми прояви, за които пълнолетните често не биха носили отговорност. Не по-маловажно е некоректното използване на понятието „противоправно деяние“ по отношение на малолетни лица. Както подсказва заглавието на закона, той се прилага за противообществените прояви и на малолетните, т.е., ако приложим дефиницията, и за техните общественоопасни и противоправни или неморални прояви. Малолетните съгласно Наказателния кодекс са напълно наказателно неотговорни, т.е. те не могат да извършат съставомерно деяние, т.е. не могат да извършат престъпление. Тяхното деяние само от обективна страна осъществява признаците на предвидено в наказателния закон престъпление. Щом извършеното от малолетните деяние не е престъпление, не е съставомерно, то не е и наказателно противоправно⁸. Използването на подобна терминология по отношение на малолетните не издържа на критика, защото допуска, че наказателно неотговорно лице може да извърши престъпление.

Институционалната система, създадена от ЗБППМН, обхваща комисиите за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (централна и местни), детските педагогически стаи, социално-педагогическите интернати, възпитателните училища-интернати, домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни и приютите за безнадзорни деца. Отсъстват механизми за координация и взаимодействие с други органи, имащи правомощия по отношение на деца в риск или децата с девиантно поведение с оглед прилагане на комплексно въздействие. В закона е уредено само участието в производството

⁸ Обратното е възможно. Извършеното деяние може да бъде противоправно, макар да не осъществява признаците на предвидено от Наказателния кодекс престъпление. Такъв би бил случай, ако деянието представлява административно нарушение. ЗБППМН обаче не прави такова разграничение.

пред местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (МКБППМН) на представител на съответната Дирекция „Социално подпомагане“.

ЗБППМН урежда 13 възпитателни мерки, които се налагат на малолетните и непълнолетните, извършили противообществени прояви:

- предупреждение;
- задължаване да се извинят на пострадалия;
- задължаване да участват в консултации, обучения и програми за преодоляване на отклоненията в поведението;
- поставяне под възпитателен надзор на родителите или на лицата, които ги заместват, със задължение за полагане на засилени грижи;
- поставяне под възпитателен надзор на обществен възпитател;
- забрана на непълнолетните да посещават определени места и заведения;
- забрана на непълнолетните да се срещат и да установяват контакти с определени лица;
- забрана на непълнолетните да напускат настоящия си адрес;
- задължаване на непълнолетните да отстранят със свой труд причинената вреда, ако това е в техните възможности;
- задължаване на непълнолетните да извършат определена работа в полза на обществото;
- настаняване в социално-педагогически интернат;
- предупреждаване за настаняване във възпитателно училище-интернат с изпитателен срок до 6 месеца;
- настаняване във възпитателно училище-интернат.

Законът урежда и производството за налагане на тези мерки. Интересно е да се отбележи, че ЗБППМН предвижда и отговорност за родителите, настойниците и попечителите, когато в хода на производството се установи, че не са полагали достатъчно грижи за възпитанието на децата си. Спрямо тях се прилагат три вида мерки – предупреждение,

задължаване да посещават специално организирани беседи и консултации по въпросите на възпитанието и глоба в размер от 50 до 1000 лв., която при определени условия би могла да бъде заменена с общественополезен труд.

В Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража се определя редът за изпълнение на наказанията, наложени на непълнолетни. Непълнолетните изтърпяват наказанието „лишаване от свобода“ не в затвор или затворническо общежитие, а в поправителен дом. Уредена е специализация на служителите, които работят с непълнолетни. Поради по-различната цел на наказанието в закона са предвидени мерки, свързани с обучението, възпитателната работа с непълнолетните, включването им в трудови дейности и възможностите за контакт с външната среда, с близки и лица, които им влияят положително, с оглед по-лесната им адаптация към живот на свобода.

Общият преглед на законодателството в областта на детското правосъдие показва сериозно изоставане по отношението на осъвременяването и усъвършенстването на нормативната уредба, свързана с възпитателното въздействие върху децата с девиантно поведение, за сметка на законодателството, уреждащо наказателно-репресивното въздействие. Наказателният кодекс и Наказателно-процесуалният кодекс разкриват относително малко недостатъци. От една страна, те са свързани с липсата на транспониране на Директива 2016/800/ЕС и Директива 2012/29, както и с непълното транспониране на Директива 2012/13/ЕС, поради което те биха могли да се отстранят относително лесно. Други несъвършенства обаче са рефлексия на общите проблеми на наказателното правосъдие (повече по темата, вж. *Юридически барометър* бр. 8) и тяхното решение би трябвало да се търси в рамките на по-сериозния дебат за необходимостта и визията за нова наказателна политика. Този дебат и следващите от него решения предполагат освен много добра експертиза и силна комуникационна стратегия, и политическа воля, която, когато става въпрос за промени в правосъдната система, невинаги е безспорна. Необходими са и допълнителни законодателни изменения, свързани с участието на деца в наказателното производство с оглед максимално ограничаване на травмиращото действие на процеса.

ЗБППМН обаче застъпва остаряло разбиране за детското правосъдие, а правилата му са неефективни, а в някои части и нехуманни. Законът не отговаря на международноправните ангажменти на България, а възпроизвеждането на част от стандартите е формално. Силно изразена е концепцията за репресията като начин за възпитание, което само по себе си води до влошаване на криминогенната среда на децата. Понятието „противообществена проява“, което е основание за налагане на възпитателна мярка, не съответства на конституционния принцип за законоустановеност на поведение, което води до ограничения на права, както и на принципа за равнопоставеност пред закона по възраст. Неморалното поведение е приравнено на общественоопасните и противоправни прояви. Третирането на децата с девиантно поведение се оказва по-тежко от това на възрастните, тъй като спрямо тях се прилагат мерки на ограничение за деяния, които по отношение на възрастните са ненаказуеми (бягство от дома или училището, употреба на алкохол, проституция). За да бъде третирано едно деяние като противообществена проява, не е необходимо да бъде извършено виновно и за него да бъде предвидено наказание. Поради това често се квалифицира като противообществено поведение, при което детето проявява признаци само на жертва – например в случаите на сексуална експлоатация. Липсва ясно разграничение между наказания и възпитателни мерки. Системата от възпитателни мерки по ЗБППМН по съдържание силно се доближава до наказанията за непълнолетни, предвидени в Наказателния кодекс. При това репресивни възпитателни мерки може да налагат и на малолетни. Процедурата за налагане на възпитателни мерки не удовлетворява основни изисквания за справедлив и щадящ психиката на детето процес – липсват гаранции, че възпитателната мярка няма да надхвърли целите на възпитанието, не са обезпечени изискванията за доказаност на обвинението, правото на детето да бъде незабавно и подробно запознато с него, да не дава обяснения, да се ползва от презумпцията за невиновност, да участва активно в процеса на доказване. Правото на адвокатска защита е уредено едва през 2004 г. Участието на психолог или педагог не е задължително, а зависи от преценката на членовете на комисията. По същество процедурата пред МКБППМП не е състезателна и не съдържа гаранции, че ще доведе до установяване

на обективната истина и да ефективно упражняване на правата на детето. Напълно отсъстват законови механизми за координация между органите по ЗБППМН и органите по закрила на детето. МКБППМН се състоят от 7 до 15 души, не всички от които са юристи, и разглеждането на производството от толкова разширен състав само по себе си действа силно травмиращо за детето.

5. Основни проблеми на системата на детско правосъдие

Както беше посочено по-горе в настоящото изложение, системата на детското правосъдие у нас е подложена на сериозни критики. Те се основават най-вече на факта, че поне в частта ѝ, свързана с възпитателното въздействие, тя е консервативна и е изградена върху старо и отхвърлено вече виждане за правното положение на децата в конфликт със закона и за реакцията срещу извършените от тях противоправни прояви. Системата от възпитателни мерки има силно репресивен, а не закрилен характер и вместо да поощрява формирането на правосъобразно поведение, те засилват криминогенното въздействие върху малолетните и непълнолетните.

Други по-значимите проблеми, които се констатираат по отношение на системата на детското правосъдие, са следните⁹:

- *Остаряла нормативна уредба, която не отразява съвременните международноправни стандарти за детско правосъдие* – уредбата допуска налагане на мерки за въздействие при нормосъобразно, но „неморално“ поведение, както и при извършване на прояви, за които възрастен човек не би носил отговорност (т. нар. „статусни нарушения“; липсва ясна разграничителна линия между наказания и мерки за възпитание – част от мерките съдържателно съответстват на наказанията (например мярката „настаняване във възпитателно училище-интернат удовлетворява стандарта за наказанието „лишаване от свобода“), процедурата за налагане на възпитателни мерки противоречи на основни принципи за справедлив процес и не гарантира пълноценно упражняване на правата на детето и др.

⁹ Вж. Концепция за държавна политика в областта на правосъдието на детето

- *Несъгласуваност на нормативната уредба* – едновременно действие на концептуално несъвместими актове. От една страна, това са актовете, свързани с наказателноправния статут на малолетните и непълнолетните, които в по-голяма степен са възприели съвременните стандарти за наказателно правосъдие по отношение на ненавършили пълнолетие лица, както и по отношение на други форми на участие на малолетни и непълнолетни в наказателния процес – жертви, свидетели. От друга страна, продължава да действа ЗБППМН с всички несъвършенства, които бяха описани дотук. Едновременното функциониране на тези закони създава редица проблеми, включително рискове за накърняване на правата на децата.

- *Отсъствие на координация между органите с правомощия по отношение на децата в конфликт със закона.* ЗБППМН предвижда задължение за всички държавни органи да оказват пълно съдействие за прилагането му, но не урежда механизъм за координация между тях. ЦКБППМН не се справя ефективно със задачата си да координира дейността на държавните органи и юридическите лица с нестопанска цел във връзка с борбата срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (чл. 8, ал. 2, б. „г“). Отношение към превенцията и преодоляването на девиантното поведение на малолетните и непълнолетните имат редица държавни органи. Освен органите в съдебната система, правомощия имат органите на Министерството на вътрешните работи, органите за закрила на детето, Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика. Всяка от тези системи функционира изолирано от останалите, което не позволява спрямо детето да се прилага комплексна грижа или пък да се реши междуетноституционалната конкуренция между тях, когато детето попада в обхвата на повече една от тях (например в случаите, когато детето е едновременно в конфликт със закона и в риск).

- *Неефективност на ненаказателните мерки за въздействие.* Както беше посочено по-горе, голяма част от ненаказателните мерки съдържателно се покриват с наказания. Мерките, свързани с изолация (настаняване в социално-педагогически интернат и във възпитателно училище – интернат), съответстват на наказанието „лишаване от свобода“, други (напр. забраната за посещаване на определени места и заведения) – на

мерки, формиращи съдържанието на наказанието „пробация“, трети – на други наказателни и наказателнопроцесуални институти (напр. забраната за напускане на настоящия адрес наподобява мярката за неотклонение домашен арест). Не са уредни гаранции за прилагане на принципа за изчерпване на мерките, предполагащ грацията на въздействието и приоритетност на мерките с по-нисък интензитет за сметка на по-репресивните мерки. Няма пречка по отношение на малолетните да се прилагат мерки с ефект на наказания и предполагащи изолация.

- *Липса на достатъчна специализация/квалификация на органите.* Няма задължение за разглеждане на делата, в които участва дете, от специализирани съдебни състави. Обстановката в съдебните зали и другите помещения, в които се извършват процесуални действия с участието на малолетни или непълнолетни, не предлага щадяща и подкрепяща среда, съобразена с техните възрастови и психологични особености. Положителен пример са т.нар. „сини стаи“¹⁰ – специализирани помещения за разпит и изслушване на деца – каквито обаче са създадени само в няколко града на България. Не са уредени условия и ред за осигуряване на специална подготовка на съдиите и прокурорите, нито изисквания за поддържане и повишаване на квалификацията. Още по-малко това важи като че ли за адвокатите, които представляват интересите на деца. Не е предвиден ред за проверка на компетентността на социалните работници, психолозите, педагозите, чието присъствие при извършване на процесуални действия спрямо дете е задължително. Известна професионализация е предвидена в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража по отношение на служителите, които работят с непълнолетни, както и в Наказателнопроцесуалния кодекс, според който по делата за престъпления, извършени от непълнолетни, досъдебното производство се провежда от определени разследващи органи със специална подготовка (чл. 385).

- *Липса на обективна и всестранна статистическа информация,* която да подпомага разработването на анализи и да обосновава държавната политика в областта на детското правосъдие. Наличната информация е трудно

¹⁰ Смята се, че наименованието „синя стая“ произлиза от първите такива специализирани помещения, които са създадени в Полша. Те са били обзаведени преимуществено в син цвят, поради което наименованието се е запазило за този тип помещения.

достъпна. Не е създадена единна методология за отчитане на данните, поради което те позволяват разнопосочно тълкуване. Както е отбелязано в Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието на детето, това води до парадокса противоречиви изводи да се обосновават еднакво убедително с едни и същи статистически данни.

6. Стратегически насоки

Държавната политика в областта на детското правосъдие е част както от политиката за закрила на детето, така и от общата политика за реформа на правосъдието. Затова и тя се основава както на приетата от Народното събрание Национална стратегия за детето (2008 – 2018), така и на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Първият стратегически документ, непосредствено свързан с детското правосъдие, е Националната стратегия за превенция и противодействие на асоциалното поведение и престъпления на малолетни и непълнолетни¹¹. През 2011 г. Министерският съвет приема нова Концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето, а през 2013 г. – и Пътна карта за изпълнение на Концепцията с двугодишен хоризонт на планираните мерки.

Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето стъпва върху модерни принципи за отношението и реакцията към общественотоопасните прояви, извършени от деца. Изрично е формулиран принципът за най-добрия интерес на детето като основен стандарт на всички политики и мерки в системата на правосъдието за деца. Важна изходна постановка е, че всяко дете може да развие правосъобразни нагласи и поведение. Уредени са принципите за предимство на превантивните мерки пред мерките за последващо въздействие, за предимство на ненаказателните мерки пред

¹¹ Националната стратегия може да бъде критикувана на много основания, като се започне от заглавието, което съдържа неприемливата идея, че малолетните могат да бъдат субект на престъпления. И докато използването на некоректен език в някои случаи би могло да бъде пренебрегнато, то подобен пропуск от страна на тези, които следва да формулират държавната политика в областта на детското правосъдие, е недопустим. Едва ли бихме могли да повярваме, че идеята е да се криминализират деянията, извършени от малолетни. Напротив, идеята е тъкмо обратната.

наказателните. Наказанията са определени като крайно средство за въздействие, което се прилага след изчерпване на всички останали мерки, а наказанието „лишаване от свобода“ – за крайна наказателна мярка. Извеждане на детето от неговата семейна и приятелска среда и налагане на мерки, свързани с изолация, следва да се прилагат само когато оставането му в нея не отговаря на неговия най-добър интерес. Положителна оценка заслужава поставянето на акцент върху принципа за ненаказване на жертвата и за неприлагане на мерки с наказателен характер спрямо малолетни.

Концепцията формулира като основна цел на държавната политика *„да предотвратява общественоопасното и виктимогенното поведение на децата, като осигурява ефективна високоспециализирана защита на техните права и законни интереси, включително хуманна и законосъобразна корекция на поведенческите им отклонения, индивидуално съобразена с най-добрия интерес на детето в условия на правна сигурност и стабилен правов ред“*. В същото време в текста на документа многократно се подчертава, че България не е въвела международните стандарти, а в Преамбюла дори изрично се признава, че концепцията се приема, за да се изпълнят поетите международни ангажменти и да се отговори на изискванията на международните организации, в които България членува. Съобразяването на изискванията на международните организации не може да бъде цел само по себе си на която и да е политика в държавното управление. Концепцията също има колебания по този въпрос, защото въвеждането на международните стандарти е посочено едновременно като цел и като средство на държавната политика.

Концепцията дефинира относително правилно проблемите на системата на детското правосъдие у нас. Подкрепя заслужават и голяма част от предвидените мерки. Проблем на Концепцията е, че тя не илюстрира направените в нея констатации и заключения с никакви статистически данни. Както вярно е посочено в анализа на състоянието на системата на детското правосъдие, политиката на държавата *„не е основана на всестранна, изчерпателна и обективна статистическа и аналитична информация“*. Самата концепция, която формулира целите и задачите на тази политика обаче, също не е основана (или поне в документа не се позовава) на такива данни.

Що се отнася до предвидените от Концепцията мерки, тя ги разделя на общи и специални средства за постигане на целите. Общите средства засягат установяване на определени практики и принципи при предприемане на законодателни изменения в областта на детското правосъдие (предварителна оценка на промените, задължителен сравнителен анализ, съгласуваност на законодателните изменения в областта на правосъдието за детето и в областта на закрилата на детето и др.), както и мерки за подобряване на институционалната среда (създаване на специализирани състави, координация между институциите). Специалните средства включват преди всичко изменения в различни закони.

Пътната карта към Концепцията дава възможност за по-обосновани изводи за състоянието на системата на детското правосъдие, тъй като подкрепя констатациите със статистически данни. Към всяка стратегическа цел са формулирани конкретни дейности със срок, бюджет и отговорна институция за тяхното изпълнение. Дейностите обхващат периода 2013 – 2014 г. Голямата част от предвидените мерки обаче остават неизпълнени.

7. Чуждестранният опит

В света съществуват различни модели на организация на системата на детското правосъдие¹². В мнозинството от държавите отношенията, свързани с противоправното поведение на малолетните и непълнолетните, са предмет на самостоятелна правна уредба – Закон за наказателната отговорност на младежите и доказателствата в наказателния процес от 1999 г. в Англия, Закон за младежките съдилища и Закон за изпълнение на младежките арести в Германия, Акт за прилагане на санкции срещу младежи и Закон за закрила на детето в Естония, Закон за младежката престъпност в Канада, Закон за грижа/защита на младежта и Закон за благополучие на детето в Холандия, Закон за малолетни и непълнолетни извършители на наказуеми деяния и наказателноправна защита на малолетни и непълнолетни лица в Сърбия, Закон за благосъстоянието/защита на детето във Финландия, Закон за социалната и законова защита на децата в Чехия.

Във всички законодателства е възприета минимална възраст, под която децата не носят наказателна отговорност, макар че тя е различна в отделните държави – най-ниска е тя в Швейцария – 7 години, във Великобритания, Франция и Италия – 10 г., в Холандия – 12 години, в Германия, Естония и Сърбия малолетни са лица, ненавършили 14 години, а във Финландия, Чехия и Шотландия – ненавършилите 15 години. Най-висока е възрастта в Северна Ирландия – децата там са наказателно отговорни след настъпване на 17-годишна възраст. В голяма част от държавите, подобно на България, се прави допълнително разграничение между малолетни и непълнолетни. По-особено разграничение е възприето в Холандия, където се обособява групата на т.н. лица, срещу които се повдигат обвинения за първи път (first offenders).

В някои държави за разглеждане на дела срещу малолетни и непълнолетни са създадени специализирани съдилища. Такива функционират например във Франция, Швейцария, Аржентина. В Швейцария например зачитането на правата на детето е доведено до такава степен, че „детският“ съд се помещава обикновено в жилищна или административна сграда, без никакви отличителни знаци, за да не бъде стигматизирано детето, докато трае производството срещу него. В Англия подобен пример са т. нар. Викториански детски съдилища, в които са създадени наказателни отделения.

В повечето държави специализацията на съда става посредством специални съдебни състави в рамките на общите съдилища (въпреки, че често съответният закон ги нарича „съдилища“). Такъв е случаят с Италия, Германия („младежки съдилища“), Австрия (специални състави в окръжните съдилища), Хърватска (специални отделения в окръжните съдилища). Именно такъв подход е заложен в Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето в България.

Съществуват и държави (Унгария, Албания), в които делата срещу непълнолетни се разглеждат от общите съдилища, но от съдиите със специална квалификация.

¹² Сравнителноправни изследвания, изготвени в рамките на Студентската програма за законодателни проучвания в Народното събрание:
<http://www.parliament.bg/students/index.php?action=displays&id=140>
<http://www.parliament.bg/students/index.php?action=displays&id=144>

Едновременно със съдебните органи, в системата на детското правосъдие най-често функционират и разнообразни по структура, организация и дейност несъдебни институции, които имат основна роля в прилагането на комплекса от възпитателни и закрилни мерки по отношение на малолетните и непълнолетните. В Италия например са създадени:

- Центрове за младежко правосъдие (Centri per la Giustizia Minorile) – звена на Департамента по детско правосъдие към Министерството на правосъдието, които упражняват функции по изработването на програми за материално, техническо, икономическо и организационно действие на органите и структурите, свързани с детското правосъдие, и упражняват и контрол върху тях;
- Наказателни институти за непълнолетни (Istituti penale per i minorenni) – органи, гарантиращи изпълнението на разпорежданията на съдебните органи във връзка със задържането и наказването на непълнолетните правонарушители и изпълнението на наложените мерки. Те следят за спазването правата на децата, свързани с осигуряване на здравословна и хармонична среда, правилно физическо и психическо развитие, непрекъсваемост на образователния процес и поддържането на близки контакти със семейната среда. Съществува нарочен съдебен надзорен орган, съблюдаващ правилното функциониране и дейностите на тези институции.
- Приемателни спешни центрове (Centri di Prima Accoglienza) – тези звена се използват при необходимост да се извърши арест, задържане или довеждане на непълнолетните в съдебно заседание (в рамките на не повече от 96 часа), но се прави стриктното разграничение със затворническите институции. Екипите в тези центрове изготвят първоначален доклад за извършеното от лицето и неговото психическо състояние, които представят на съдебните органи, предлагайки и съответни мерки, които в най-голяма степен съхраняват личността на непълнолетния.
- Звена за социално обслужване на непълнолетни (Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni USSM) – в тези структури се оказва подкрепа на децата-правонарушители във всеки етап от наказателното производство, предоставят се и услуги, свързани с изпълнение на

наложени мерки, заместващи наказанието, при прояви с незначителна обществена опасност.

- Общности (Comunità) – това са специализирани общности, които подпомагат процеса на превъзпитание на непълнолетните. За целта се изработва индивидуална програма за обучение, интеграция и подкрепа на детето, която се съобразява с личните му нужди, семейните ресурси и други конкретните обстоятелства.

8. De lege ferenda – основни акценти от проекта на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на мерки на непълнолетни лица

В началото на 2015 г. министърът на правосъдието създава работна група със задача да изработи проект за законодателни промени в областта на детското правосъдие. Проектът е окончателно готов през есента на 2016 г. Предложенията за законодателни изменения включват проект на изцяло нов закон, който да замени действащия ЗБППМН, както и изменения и допълнения в редица други закони: Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Закон за административните нарушения и наказания, Закон за съдебната власт, Указ № 904 за борба с дребното хулиганство, Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража, Закон за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия, Закон за борба с трафика на хора, Закон за младежта, Закон за закрила на детето, Закон за предучилищното и училищното образование и Закон за МВР. Законопроектът има работно заглавие *Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица*.

Заглавието на закона се нуждае от допълнително прецизиране, тъй като създава двусмисленост. В българския език глаголят „отклонявам се“ има и значението на „не изпълнявам“, „отхвърлям“, а като негови синоними се посочват „попrechвам“, „осуetyavam“, „парирам“. Отклоняването от наказателно преследване или от изтърпяване на наказанието се свързва с противоправни действия, целящи да осуетят реализирането на наказателна отговорност, респективно изпълнението

на наложеното наказание. Неслучайно спрямо обвиняемия по дело от общ характер, когато от доказателствата по делото може да се направи обосновано предположение, че е извършил престъплението, може да се вземе мярка за „неотклонение“ (чл. 56 от НПК). Законът за изпълнение на наказанията и задържането под стража определя опита за бягство и „отклонението от местата за лишаване от свобода и работните обекти“ за дисциплинарни нарушения, за които се налагат съответни наказания.

Според създателите на законопроекта той е изцяло съобразен с международните договори, по които България е страна, с европейското законодателство, с международните стандарти в областта на детското правосъдие (на Съвета на Европа и на ООН), с практиката на ЕСПЧ, както и с най-новите достижения на законодателството в областта на детското правосъдие (като най-прогресивни се сочат законите на Грузия, Черна гора, Южна Африка), както и с утвърдени добри практики, каквито са тези на Германия, Франция и Швейцария.

Законът урежда условията и реда за налагане на възпитателни мерки по отношение на непълнолетен, който е освободен от наказателна отговорност. Той се прилага и спрямо административнонаказателно отговорни непълнолетни лица в случаите, когато това е предвидено в закон. Малолетните извършители на общественноопасни деяния са изцяло извадени от приложното поле на закона. Спрямо тях се прилагат единствено мерки за закрила по реда на Закона за закрила на детето.

В законопроекта са формулирани всички водещи принципи на модерното детско правосъдие:

- защита на най-добрия интерес на непълнолетния;
- недопускане на дискриминация;
- зачитане на физическото, умственото, нравствено и социално развитие на непълнолетния и на правото му на образование;
- налагане на най-малко ограничаващата мярка;
- участие на родителите, попечителите или лицата, които полагат грижи за непълнолетния;

- индивидуализация на мерките;
- бързина на производството;
- задължителна адвокатска защита.

Под „отклоняване от наказателно производство“ проектът разбира способ за освобождаване от наказателна отговорност чрез налагане на възпитателни мерки. Известна неяснота се създава относно съотношението на този „способ“ с особените институти по чл. 61 и 64 от Наказателния кодекс. Още повече, че законопроекът изисква, за да се приложи тази възможност, изричното съгласие на непълнолетния, каквото условие не е предвидено в уредбата на Наказателния кодекс (дори в предложенията за изменения, направени със заключителните разпоредби на проекта).

Въведено е ограничение освобождаването от наказателна отговорност да се допуска единствено за престъпления срещу личността, за които е предвидено наказание „лишаване от свобода“ до 10 години или друго по-леко наказание, както и за други престъпления, ако предвиденото за тях наказание е до 12 години лишаване от свобода или друго по-леко наказание. Чл. 61 от Наказателния кодекс не поставя подобно обективно условие. Преценката дали да се приложи специалният институт на освобождаване от наказателна отговорност за конкретното престъпление, се прави „с оглед конкретната му тежест, последиците от него, отражението му в колектива или обществото и др., а не само с оглед на правната му квалификация. Когато непълнолетният е осъждан или му е налагана възпитателна мярка, преценката за освобождаване от наказателна отговорност следва да се прави и с оглед на тези обстоятелства.“ (Постановление № 6 от 1975 г. на Пленума на ВС). Трайната съдебна практика приема, че дали престъплението представлява голяма обществена опасност с оглед прилагането на чл. 61, се преценява конкретно въз основа на комплекс от критерии, а не само на базата на абстрактно отчетената обществена опасност чрез квалификацията на наказанието. Приемането на какъвто и да е формален критерий (от който съзнателно е избягал законодателят) относно прилагането на института на освобождаването от наказателна отговорност силно ще ограничи неговото приложение спрямо непълнолетните. А този резултат е тъкмо обратен на целта на закона.

Идеята, заложена и чрез заявените в закона принципи, е максимално да се разшири приложението на института. Но за да се постигне това, не е достатъчно принципите да бъдат само формулирани в закона, те трябва да получат своята реализация, прокарана през всички негови норми.

Положителен аспект на законопроекта е изричното условие в производството по закона да участват съдии, прокурори, разследващи органи, специализирани полицейски служители и медиатори, които притежават специализирани познания за правата на детето и международните стандарти за работа с непълнолетни в конфликт със закона. Подобно изискване се поставя и по отношение на адвокатите, които предоставят защита на непълнолетни.

Подкрепа заслужава и подробното уреждане на правата на непълнолетните, както и условията за извършване на индивидуална оценка на непълнолетния с оглед определяне на най-подходящата спрямо него мярка.

В законопроекта са предвидени шест вида възпитателни мерки, част от които имат различни разновидности:

- предупреждение;
- възстановяващи мерки – извинение на пострадалия и/или частично или пълно поправяне на вредите с личен труд;
- задължения – да посещава редовно учебни занятия, да изпълнява трудовите си задължения, да приеме образователна подкрепа, да се включи в професионално обучение, да извърши определени дейности в полза на обществото безвъзмездно, да участва в културни прояви и/или консултиращи дейности, да участва в спортни дейности, в специализирано лечение за преодоляване на зависимости;
- забрани – да посещава определено място или да установява контакт с определени лица, да променя настоящия си адрес, да напуска жилището си сам за определено време (не повече от 12 часа за едно денонощие), да напуска страната без разрешение на съда, да управлява моторно превозно средство;
- специален надзор – от родител/попечител, възпитател, роднини или

близки, специализирано приемно семейство;

- настаняване в център за възпитателен надзор (те се създават на мястото на социално-педагогическите интернати и възпитателните училища-интернати).

Законопроектът предлага разгърната система от мерки с различно съдържание и интензитет, което би позволило по-добра индивидуализация на въздействието спрямо конкретното дете. Част от уредените мерки възпроизвеждат такива по действащия ЗБППМН, което повдига някои въпроси за тяхната ефективност. Положително следва да бъде оценено определянето на настаняването в център за възпитателен надзор като крайна мярка, която се прилага, когато целите на закона не могат да се постигнат с останалите мерки.

Законопроектът предлага нова институционална структура в областта на детското правосъдие, която да замени съществуващата система от органи. Предвижда се създаване на Национална служба за възпитателна подкрепа, която е администрация към министъра на правосъдието с териториални поделения (служби за възпитателна подкрепа). Изчерпателно са определени функциите и задачите на тези структури – най-важната последица е, че те няма да налагат възпитателни мерки, а само ще изпълняват или ще следят за изпълнението на наложените от съда възпитателни мерки, ще извършват индивидуална оценка на непълнолетния правонарушител и ще съдействат на съда в производството по налагане на мерките. В областните дирекции и в Главна дирекция „Национална полиция“ се обособяват специализирани звена за работа с деца. Законопроектът се опитва да установи механизъм на координация между системата на детското правосъдие и системата за закрила на детето, като дава приоритет на мерките за закрила. Така например, съдът, който ще разглежда възпитателното дело, следва служебно да провери за наличието на текущо производство по Закона за закрила на детето и ако такова е в ход, отлага разглеждането на делото до приключване на това производство.

Съществен елемент от предлаганите законодателни промени е предвидената възможност за използване на процедура по медиация. Това ще позволи въвеждането на т.нар. възстановителното правосъдие,

имащо за цел да се постигне не само отстраняване на вредите, причинени от противоправното поведение на непълнолетния, но и, доколкото е възможно, възстановяване на взаимоотношенията между нарушителя и пострадалия. За насочване на делото към медиация е необходимо както съгласието на непълнолетния, така и на пострадалия. С оглед гарантиране на правата на участниците в медиацията и с оглед правната сигурност, законопроектът предвижда споразумението, постигнато в резултат на медиацията, да се одобрява от съда.

Интересна фигура представлява т.нар „семеен съвет“. В него участват непълнолетният, неговите родители/попечители, роднини, с които са изградени близки отношения, и представители на различни институции, например социален работник от отдел „Закрила на детето“, класният ръководител или педагогическият съветник или друг предпочитан от детето учител. Една от функциите на семейния съвет е да изготви индивидуален план за непълнолетния, който следва да се одобри от съда. Индивидуалният план практически съдържа мерки, които иначе се налагат от съда в рамките на производството по разглеждане на възпитателното дело. Идеята тук е мерките да се осмислят като доброволно избрани или поне да са наложени от хора, с които непълнолетният е изградил доверие и към които има уважение, с оглед по-ефективното им прилагане.

Фундаментална промяна предвижда законопроектът по отношение на органите, които са компетентни да налагат отделните видове възпитателни мерки. Въвежда се изискването възпитателните дела да се разглеждат само от специализиран състав на районния съд по настоящ адрес на непълнолетното лице. Предупреждение може да се наложи от прокурор или при маловажен случай – от специализиран полицейски служител. Следва да се има предвид, че данните за броя на непълнолетните с наложени възпитателни мерки – средно около 4000 годишно, показват концентриране на извършителите в големите градове (например в София за 2015 г. са наложени възпитателни мерки на 533 лица от общо 893 в Югозападния район)¹³, чиито районни съдилища са най-голяма натовареност.

Проектът урежда правила за образуването на възпитателно дело, за налагането на различните видове възпитателни мерки, включително

възможността за обжалването им, за изпълнението, изменението и прекратяване на мерките. Важна гаранция за правата на детето е въведеното задължение за периодичен преглед и оценка на изпълнението на наложената мярка и уредената възможност за нейното преразглеждане.

Законът предлага нова уредба и на настаняването в затворени институции за възпитателен надзор, която да е съвместима с ЕКПЧ. Предвидено е създаването на центрове за възпитателен надзор, които ще заменят съществуващите в момента социално-педагогически интернати и възпитателни училища-интернати. В центровете ще се настаняват не повече от 10 непълнолетни лица, като помещенията следва да осигуряват на всяко дете не по-малко от 6 кв. м. жилищна площ. Уредени са и други условия и стандарти, на които трябва да отговарят центровете (санитарни възли, осветление, условия за лична хигиена и др.) В тази част правилата са доста детайлни (предвидено е право на достъп до душ с топла вода поне един път на ден), явно поради желанието да бъдат удовлетворени в максимална степен препоръките на международните организации и за да се избегнат осъждания от ЕСПЧ.

Предвидено е на непълнолетните да се осигуряват ежемесечни средства за джобни пари и стипендия. Осигуряването на подходящо образование на непълнолетните е приоритетна дейност на центъра за възпитателен надзор. Непълнолетните се записват в общообразователни училища, като центърът осигурява редовното посещение на училище. При риск от бягство или други основателни причини, които пречат на включването на непълнолетния в общообразователно училище, се организира индивидуална форма на обучение на територията на центъра за възпитателен надзор. В допълнение към образованието центърът организира на всеки настанен дейности, в зависимост от индивидуалната оценка и въз основа на индивидуалния план, които могат да включват професионално обучение, труд, изучаване на български език, компютърни умения и комуникация, гражданско образование, обучение в социални умения, управление на агресията, хоби и др. Центърът за възпитателен надзор

¹³ По данни на Националния статистически институт.

предлага програми за трудова заетост и извършва подготовка на непълнолетния за плавна адаптация в обществото след напускането му. Уреден е редът за контакти извън центъра, възможност за награди, дисциплинарни мерки при нарушаване на правилника за вътрешния ред. Предвиден е съдебен надзор над изпълнението на мярката.

Заклучение

Когато се говори за детско правосъдие, следва да се имат предвид няколко неща:

Първо, проблемът за детското правосъдие не предполага само разговор за наказателноправния статут на малолетните и непълнолетните. Това не е и само разговор за условията в специализираните институции за деца в конфликт със закона. Детското правосъдие следва да се разглежда като единна система от политики и дейности, която предполага съгласувано прилагане на мерките за усъвършенстването ѝ.

Второ, състоянието и ефективността на детското правосъдие имат отношение към общото състояние на правосъдната система и неговите недостатъци дават отражение върху нейното функциониране. Затова negliжирането му било защото общественотоопасните деяния, извършени от деца, съставляват малък дял от случаите на противообществено поведение, било защото разпръснатите интереси на малолетните и непълнолетните в конфликт със закона трудно получават обща изява, било поради друга причина, води до последици, чиято дълбочина е трудно да се предвиди изначално.

Трето, крайно време е държавната политика в областта на детското правосъдие (това важи, между другото, и за други сфери на управленска дейност) да определя развитието на обществените отношения, а не само да ги следва и да има кризисно-възстановителен характер.

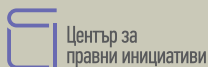
Не на последно място, отново следва да се постави въпросът за начинът, по който от доста време се правят законодателните изменения в наказателното и наказателно-процесуалното законодателство. Дори предлаганите със законопроекта нови промени да са добри (а те в голямата си част са такива), това ще доведе до поредното „накърпване“,

без при това да реши всички идентифицирани проблеми. Затова разработването на нова наказателна политика и приемането на нов Наказателен кодекс е важно и следва да се включи в приоритетите на Народното събрание и изпълнителната власт.

[illegible]

[illegible]

Юридически барометър е гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „Център за правни инициативи“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Юридически барометър излиза два пъти годишно, като всеки брой обхваща период от 6 месеца. Всички броеве са достъпни на интернет страницата на Центъра за правни инициативи - **www.cli-bg.org**.



„Център за правни инициативи“ е сдружение, което си поставя за цел да насърчава дебата за актуалното състояние и перспективите за развитие на българската правна система, да подпомага изследванията и обучението в областта на фундаменталните и отрасловите правни науки, както и да иницира дискусии относно механизмите за взаимодействие между правната държава и гражданското общество.

София 1000, ул. „Иван Вазов“ 24-26, ет. 1
Тел: (+359) 2 9865355 факс: (+359) 2 9862595
e-mail: info@cli-bg.org
www.cli-bg.org