



**ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ОТКЛОНЯВАНЕ ОТ
НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО И НАЛАГАНЕ НА
ВЪЗПИТАТЕЛНИ МЕРКИ НА НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА
ДОКЛАД КЪМ ЦЯЛОСТНА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА
НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

януари 2018 г.

Раздел I

Описание на проблемите и въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт

1. Недостатъчна подкрепа на непълнолетните лица, когато тяхното поведение е в конфликт със закона.

Част от институциите към момента демонстрират невъзможност да се справят с проблемите, свързани с незаконосъобразното поведение на непълнолетните лица. Последните не получават подкрепа за своето интегриране в обществото чрез налагане на възпитателни мерки и включването им в подходящи възпитателни програми. В резултат непълнолетните лица и гражданите не са мотивирани да съдействат и да имат законосъобразно поведение. Липсата на подходяща и ефективна система от мерки осуетява вторичната и третичната превенция по отношение на непълнолетните лица с противоправно поведение. Наблюдава се липса на проактивност и ефективност в работата на институциите, като задълбочаването на тези тенденции няма как да доведе до мотивация на гражданите да съдействат за нейното ограничаване и съответно до повишаване на доверието и уважението към правния ред и органите, които са призовани да го гарантират.

2. Недобра ефективност на компетентните органи.

В отговор на наблюденията и препоръките на Комитета на ООН за правата на детето, на тези на Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека и след внимателен анализ на докладите на националния омбудсман, на Държавната агенция за закрила на детето и на Върховна касационна прокуратура относно третирането на децата, настанени в социално-педагогически интернати и възпитателни училища – интернати по реда на действащия Закон за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни лица, установяващи множество нарушения на правата на настанените деца, проектът предлага нова уредба на настаняването в затворени институции за възпитателен надзор в съответствие с ЕКПЧ. Комисията за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни е институция, създадена в различна социална среда и при действието на различни обществени отношения със Закона за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни лица от 1958 г. Установените правила за работа не гарантират в достатъчна степен ефективното междуинституционално взаимодействие и реакция срещу правонарушенията с необходимия интензитет.

Проблемът при незаконосъобразно поведение на малолетните и непълнолетните се прехвърля между институциите, към него се подхожда бюрократично и не се действа с нужната решимост и категоричност. Не се преодолява досегашната практика, при която възпитателни мерки се налагат без

преценка от съд за наличието на вина на непълнолетния. Поради тази причина липсва една от най-важните процесуалните гаранции по отношение на непълнолетни правонарушители, подлежащи на отклоняване, заедно с други гаранции, които да осигурят третиране, отговарящо на международните стандарти и тези, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

По данни на Националния статистически институт през 1989 г. престъпността сред малолетните и непълнолетните е била 13,5 % от общата престъпност. За 2016 г. нейният относителен дял е 14,48 %, като през разглеждания период показателят се движи устойчиво между 12 и 14%.

3. Наличие на проблеми в действащата нормативна рамка (фрагментирано законодателство)

Сега съществуващата нормативна уредба (ЗБППМН, ЗЗД, НК, НПК) предвижда съществуването на различни органи с различни функции (КБППМН, Агенция „Закрила на детето“, съдилища, които не са специализирани). Фрагментираното законодателство и липсата на единен орган поражда проблеми като: трудности при изработването на единна стратегия за противодействие на незаконосъобразното поведение на непълнолетните лица и следването му от различните органи; липса на единен подход при противодействие и борба с престъпните прояви сред непълнолетните; липса на ефективно междуинституционално взаимодействие.

При прилагането на действащото законодателство са установени и някои слабости по отношение на липсата на координация и единен подход в борбата с противозаконното поведение на непълнолетните лица, липса на обособена структура с ясен фокус на работата върху борбата и вторичната и третична превенция. Не е дефинирана ясно разликата между наказание и възпитателна мярка и не е гарантирано правото на закрила във всички случаи, когато едно дете е в риск, независимо какви други мерки са предприети. Предлаганият с него подход е прекалено архаичен и не отговаря на измененията на обществените отношения.

Независимо от направените в него промени и обстоятелството, че успоредно беше приет и се прилага Законът за закрила на детето (Обн. ДВ., бр. 48 от 2000 г.), уредбата, свързана с деца, се нуждае от усъвършенстване. Съвместяването и успоредното прилагане на две поколения нормативни актове създава неяснота, произволност и хаотичност в правната система.

Между двете поколения закони съществуват несъответствия и конфликти, които затрудняват правоприлагането, създават правна несигурност и водят до нарушаване на правата на непълнолетните лица, извършили противообществени прояви.

Илюстрация на конфликта между двете уредби и двете системи са две често срещани хипотези:

1. По отношение на наказателно неотговорни деца, извършили статусна проява – най-често бягство от дома или от училище, непокорство, нарушения на реда в училище или дребни кражби, в повечето случаи се образува производство по ЗБППМН, и много рядко се предприема такова по ЗЗДет. Според ЗБППМН такива деца са извършители на противообществена проява и трябва да им се наложи възпитателна мярка. Според ЗЗДет такива деца са по-скоро в риск и по отношение на него трябва да се приложи мярка за закрила, най-често – в рамките на семейството по чл. 21 т. 1.

2. Конфликтът между мерките, предвидени в двата закона и особено – когато се настанява дете извън семейството. Практиката показва, че когато има „противообществена проява“ с предимство се налага мярката по чл. 13 от ЗБППМН – настаняване в СПИ или ВУИ, без да се направи индивидуална оценка, която да даде подробна информация за ситуацията на детето, да изследва причините за деянието/проявата, рисковете, на които е изложено, и евентуалните рискове от бъдещо противоправно деяние. Това поставя спазването на правата на детето и особено правото да получава грижа и защита от държавата в зависимост от противоправното му поведение. Настаняването в СПИ и ВУИ също предполага грижи. Не се изследват обаче интересите на детето в тяхната цялост, което ако се прави, е възможно индивидуализиране на мярката – т.е. настаняване за грижи по реда на ЗЗДет, придружено с възпитателна мярка, пропорционална на извършеното деяние или настаняване като възпитателна мярка, но придружено с мерки за закрила, съответстващи на нуждите на детето. Законопроектът предлага разрешение на този конфликт. Съгласно чл. 40, ал. 3 от законопроекта „При влизане в сила на решението за налагането на възпитателна мярка, мерките за закрила, определени по реда на Закона за закрила на детето се прекратяват, само ако това е несъвместимо с наложената възпитателна мярка. Съдът може да се произнесе по този въпрос и с определение.“

Примери за правната несигурност и непоследователна съдебна практика поради едновременното прилагане на два нормативни акта, които са концептуално несъвместими, могат да се извлекат от няколко проучвания на съдебната практика в периода, включително проучване, основаващо се на 182 съдебни актове на 63 районни съдилища, от които – 25 от областни градове, постановени в периода януари 2005 – декември 2010 г. Важно е да се отбележи, че в периода 2011-2018 г. има едно допълнение и две изменения на ЗБППМН (доп. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. ДВ. бр.59 от 29 Юли 2016 г.), но нито едно от тях не засяга възпитателните мерки и реда за тяхното налагане, следователно изводите и препоръките от

изследването продължават да са валидни. Някои от наблюденията и препоръките в изследването¹ се отнасят именно до противоречието между ЗЗДет. и ЗБППМН:

„Макар и да бе направен опит с новите текстове да се съгласуват действията на две паралелно действащи системи от органи – едната, насочена към закрила правата на всички деца на възраст 0 – 18 г., и другата – с компетенции да обхване само лицата – извършители на противообществени прояви на възраст 8-18 г., той не се оказва особено сполучлив. Поредното единадесето по ред изменение на закона (последвано от още пет към 1 юли 2009 г.) може да бъде характеризирано с добри идеи, реализирани несполучливо, довели до вътрешнопротиворечиви текстове, които създадоха предпоставки за разнородна съдебна практика. Наред с това стана още по-очевидно преплитането на компетенции и дублирането на функции на двете самостоятелни системи от органи (по Закона за закрила на детето и по ЗБППМН).“

Примерите за нарушения на правата на децата, поради концептуалната и практическа несъвместимост на ЗЗДет и ЗБППМН, най-вече поради неспазване на принципа за най-добрия интерес на детето като първостепенно съображение във всяко решение, което се отнася до живота и благосъстоянието му са множество, включително и по казуси, свързани с осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека. В решение по делото Д. Л. срещу България (Жалба № 7472/14) от 19 май 2016 година, например съдът единодушно постановява нарушение на член 5 § 4 („съдебен контрол „на редовни интервали“) и член 8 от Конвенцията (по-конкретно „режимът на автоматична проверка на кореспонденцията, прилаган без всякакво разграничаване по отношение на вида на информационния обмен, и надзора на телефонните разговори, изключващ всякаква поверителност на същите“). Макар и с шест гласа срещу един съдът да не постановява, че не е налице нарушение на член 5 § 1 от Конвенцията, трябва да се отбележи особеното мнение на съдия О‘Лиъри, според която оплакването за нарушение на член 5 § 1 е основателно. По същество, макар и ЗЗДет. да не съдържа разпоредби, свързани с периодичен съдебен контрол и неприкосновеност на личната кореспонденция, нарушението на тези права по ЕКПЧ произтича от неспазване на принципа за най-добър интерес на детето, тъй като всяко решение на всеки национален съдебен или административен орган следва да се формира след оценка на най-добрия интерес.

По данни на Националния статистически институт за 2016 г. броят на непълнолетните лица, водени на отчет в детските педагогически стаи (ДПС) и с наложени възпитателни мерки за цялата страна, е 3199.

4. Проблемът с детската престъпност е комплексен проблем, който засяга различни сфери на обществения живот. В изпълнение на своите аналитични функции ЦКБППМН е дефинирала различните криминогенни фактори, които детерминират детското противоправно поведение:

- Социално-икономически фактори с индиректно негативно влияние върху социализацията на децата – нисък жизнен стандарт, безработица, бедност, лоши жилищни и битови условия;

- Социокултурни фактори - деформация на ценности, съпроводена с ценностни модели, които толерират агресия и насилие по медии, интернет, компютърни игри, филми; недостатъчен избор и ограничен достъп до стойностни и полезни занимания на децата през свободното време;

- Социално-педагогически фактори – занижен социален и институционален контрол; деформации в социалната микросреда; необхващане, отпадане и бягства от училище; проблеми, свързани с реда и дисциплината в училище; ограничена възпитателна работа в училище; липса на ефективна система за гражданско образование; агресивни прояви и насилие сред учениците; недостатъчно добре развита система за психологична помощ и социално-педагогически услуги, особено в малките общини и други;

- Фактори, свързани с ниската правна култура и морал – непознаване или пренебрегване на правни и морални норми; неизпълнение на основни разпоредби в наказателното законодателство, ЗБППМН, ЗЗД, Наредба № 1 на общините за обществения ред и сигурност, ограниченията за продажбата на алкохол и цигари на деца; посещенията в заведения след ограничителния час и т. н.;

- Личностни фактори – неадекватно взаимодействие между индивида и обществото; акцентуации на характера; смущения в „аз-концепцията“ на личността; проблеми в комуникативността; социално-психични деформации, разстройства в ценностната система, ценностни и емоционални дефицити; неразвити социално значими потребности и интереси; недостатъчно развит самоконтрол; липса на умения за реагиране в рискови ситуации и преодоляване на конфликти; подражание на асоциални поведенчески модели; психични травми, породени от взаимоотношенията в семейството или липсата на семейство; психични и поведенчески реакции, в резултат на проявено насилие или под въздействие на алкохол и наркотици; склонност към агресивност или конформизъм; стремеж към самоутвърждаване чрез агресия и девиантно поведение и други;

- Семейна среда – криминогенност и конфликтност; негативни модели на поведение; ниско образование и култура на родителите; проблеми в общуването между родители и деца; безотговорност и безнаказаност на родители; слаб

родителски контрол и незаинтересованост на проблемите на децата; емоционална и педагогическа занемареност; отчужденост в семейството; грешки, недостатъци, пропуски при възпитание на децата в семейството; пребиваване на родители в чужбина, което лишава децата от родителски грижи и контрол; бягство на децата от дома, безнадзорност и скитничество и други;

- Приятелска среда – участие в групи и ситуации с повишен криминогенен и виктимен риск; агресивни модели на общуване в неформални групи; силово решаване на конфликти; употреба на алкохол и наркотици като групова норма и други.

5. Несъответствие на действащата нормативна рамка с международните стандарти в областта на детското правосъдие.

При изготвянето на проекта е направен анализ на международните актове, по които България е страна, както и на международните стандарти, които нямат задължителен характер, но създават минимални гаранции за справедливо третиране на непълнолетните правонарушители. В тази връзка, законопроектът не възпроизвежда международноправни разпоредби формално и буквално, но въвежда нова уредба, която да гарантира едновременно съответствие с правната и обществена среда и спазване на задълженията на България по международни актове като Конвенцията на ООН за правата на детето и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

Предлаганата нова уредба цели и частично въвеждане в националното законодателство на разпоредбите на Директива 2016/800/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми по наказателни производства, в изпълнение на задълженията на България като държава членка на Европейския съюз (ЕС), да въведе в българското законодателство изискванията на Директива 2016/800/ЕС, чийто срок за транспониране, определен в чл. 24, параграф 1 от Директивата, е 11 юни 2019 г.

Раздел II

Заинтересовани страни

Заинтересованите страни могат да бъдат основно обособени в следните категории:

Държавни органи и институции:

1. Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
2. Центърът за квалификация на кадри за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;

3. Местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
4. Секретарят на местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
5. Детските педагогически стаи;
6. Социално – педагогическите интернати;
7. Възпитателни училища-интернати;
8. Домове за временно настаняване на малолетни и непълнолетни;
9. Приютите за безнадзорни деца;
10. Обществени възпитатели;
11. Районните и Окръжните съдилища;
12. Прокуратурата на Република България.

Служителите в горепосочените органи:

- Секретарят на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
- Служители в Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
- Служители в Местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните;
- Служители в Център за квалификация на кадри за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
- Служители в Детските педагогически стаи;
- Служители в Социално – педагогическите интернати;
- Служители в Домове за временно настаняване на малолетни и непълнолетни;
- Служители в Приютите за безнадзорни деца;
- Съдилищата в Република България;
- Прокуратурата на Република България;
- Министърът на правосъдието;
- Висшият съдебен съвет;
- Министърът на вътрешните работи;
- Председателят на Държавната агенция за закрила на детето.
- Директорът на Националната служба за възпитателна подкрепа-1бр.;
- Ръководителят на Службата за възпитателна подкрепа;

- Служителите в Областните дирекции и Главна дирекция „Национална полиция“ на Министерството на вътрешните работи;
- Специализираните полицейски служители за работа с деца в областните дирекции, районните управления на Министерството на вътрешните работи и домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни;
- Представители на дирекция „Социално подпомагане“;
- Представители на Агенция „Закрила на детето“;
- Съдии в районния съд по настоящ адрес на непълнолетното лице.
- Медиатори със специализирани познания за правата на детето и международните стандарти за работа с непълнолетни в конфликт със закона.

- **Категориите лица, които попадат в обхвата на законопроекта:**

1. Непълнолетните, техните родители, попечители или лицата, които полагат грижи за непълнолетните, роднини, с които са изградени близки отношения;

- **Лица, по отношение на които се прилагат отделни глави от законопроекта:**

1. класни ръководители, педагогически съветници и други лица
2. доставчици на услуги, други подходящи специалисти или подходяща организация.

Не се посочват конкретен брой заинтересовани страни, тъй като се касае до един широк кръг от лица, чието изброяване е обективно невъзможно с оглед това, че не може да се предвиди възникването на регулираните от проекта обществени отношения, вследствие на които ще бъдат ангажирани компетентните държавни органи и съответно лицата, които ще бъдат обект на тези взаимоотношения.

Раздел III

Целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин, с времеви график за постигането им

1. Стратегическа цел:

Насърчаване на законосъобразното поведение на непълнолетните лица в конфликт със закона и подкрепа за тяхното интегриране в обществото чрез налагане на възпитателни мерки и включването им в подходящи възпитателни програми.

2. Оперативни цели:

- да се осигури специализация на всички професионалисти, което ще доведе до по-голяма ефективност и бързина на системата чрез развиване на професионалния капацитет на експертите, работещи с непълнолетни правонарушители;
- да се създадат необходимите процесуални гаранции наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област;
- да се обезпечи правото на защита и възможността непълнолетните лица - обвиняеми да следят и да участват пълноценно в производството;
 - да се осигури защита на най-добрия интерес на непълнолетния;
 - да се гарантира принципа за 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, чрез която се постигат целите на закона;
- обезпечаване на участието на родителя/попечителя или лицето, което полага грижи за непълнолетния/ при избора на мерки и при тяхното изпълнение, освен когато това би било в противоречие с най-добрия интерес на непълнолетния или когато това би пречатвало съществено хода на производството;
- индивидуализация на мерките и програмите за възпитателно въздействие;
- бързина на производството.

Раздел IV

Възможните варианти за постигане на заложените цели, както и описание на варианта „Без действие“

1. Вариант 0 – Без действие:

- няма да се създадат необходимите процесуални гаранции наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област;
- няма да се обезпечи правото на защита и възможността непълнолетните лица, заподозрени или обвиняеми, да следят и да участват пълноценно в производството;
- няма да се да се осигури защита на най-добрия интерес на непълнолетния;
- няма да се да се гарантира принципа за недопускане на дискриминация;

- няма да се осигури зачитане на физическото, умственото, нравствено и социално развитие на непълнолетния и на правото му на образование;
- няма да се гарантира принципът за налагане на най-малко ограничаващата мярка, чрез която се постигат целите на закона;
- няма да се осигури специализация на всички професионалисти в областта на правата на детето и международните стандарти за работа с непълнолетни в конфликт със закона, което да доведе до по-голяма ефективност и бързина на системата чрез развиване на професионалния капацитет на експертите, работещи с непълнолетни правонарушители.

2. Вариант 1:

Изменение и допълнение на сега съществуващата нормативна уредба (ЗБППМН, НК, НПК, Закон за закрила на детето) при запазване на отделните органи (КБППМН), местните комисии към нея, възпитателните училища – интернати (ВУИ) и социално – педагогическите интернати) би довело до значително увеличаване на правната неяснота. Потенциалните рискове са свързани с объркване на вече въведени норми с нови такива, невъзможност за тяхното изпълнение и липса на яснота по отношение на въвежданата нова терминология и досега действащата такава. Вероятността от настъпване на тези рискове може да се счита за съществена.

С оглед измененията на обществените отношения и за отстраняване на несъответствията с международните стандарти, ЗБППМН е многократно изменян и допълван. Независимо от направените в него промени и обстоятелството, че успоредно беше приет и се прилага Законът за закрила на детето (Обн. ДВ., бр. 48 от 2000 г.), уредбата, свързана с деца, се нуждае от усъвършенстване. Това е необходимо за преодоляване на съвместяването и успоредното прилагане на две поколения нормативни актове, което създава неяснота и се възприема като произволност и хаотичност в правната система. Между двете поколения съществуват несъответствия и конфликти, които затрудняват правоприлагането, създават правна несигурност и водят до нарушаване на правата на децата, включително на непълнолетните правонарушители.

Запазването на съществуващите различни структури няма да доведе до разрешаване на основни проблеми в областта на детското правосъдие. Тези слабости не могат да бъдат ефективно отстранени без изменение на цялостната логика на законодателството, което не би могло да се случи с изменение и допълнение на отделните закони.

Липсата на специализация на всички професионалисти ще доведе до неефективност на системата от органи в областта на детското правосъдие. Ще продължи да се наблюдава трудност при разкриване, изучаване и отстраняване на факторите, обуславящи извършването на престъпления и противообществени прояви от съответните лица.

Освен това сега действащата нормативна уредба не позволява определяне на наказание, което да съответства на личността на непълнолетното лице и наказателното правосъдие за непълнолетни не се основава на правата на детето и не съответства на съвременните стандарти в тази област. В този контекст българското законодателство не отговаря на Директива 2016/800/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно процесуалните гаранции за децата, заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство.

По този начин ще се възпрепятства въвеждането на възстановяващото (ресторативно) правосъдие при отклоняване на непълнолетни от наказателно производство, което ще направи невъзможно отстраняването на вредите, причинени от противоправното поведение и възстановяване на взаимоотношенията между нарушителя, пострадалия и обществото.

Вариант 2 - Изготвяне на проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ). С приемането на нов закон ще се постигне изпълнение на препоръките на МСП в сферата на детското правосъдие, като слабостите на сега действащото законодателство ще могат да бъдат отстранени.

Ефектът, който ще се постигне с приемане на нов Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица, е свързан основно с намаляване нивото на престъпността и противообществените прояви от страна на непълнолетните лица. С приемането на проекта на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица:

- ще се осигури специализация на всички професионалисти в областта на правата на детето и международните стандарти за работа с непълнолетни в конфликт със закона, което ще доведе до по-голяма ефективност и бързина на системата чрез развиване на професионалния капацитет на експертите, работещи с непълнолетни правонарушители;
- ще се създадат необходимите процесуални гаранции на наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област;

- ще се обезпечи правото на защита и възможността непълнолетните лица, заподозрени или обвиняеми, да следят и да участват пълноценно в производството;
- ще се осигури защита на най-добрия интерес на непълнолетния;
- ще се гарантира принципа за 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, чрез която се постигат целите на закона
- ще се обезпечи участието на родителя/попечителя или лицето, което полага грижи за непълнолетния/ при избора на мерки и при тяхното изпълнение, освен когато това би било в противоречие с най-добрия интерес на непълнолетния или когато това би препятствало съществено хода на производството;
- индивидуализация на мерките и програмите за възпитателно въздействие;
- бързина на производството.

Предвижда се създаването на Национална служба за възпитателна подкрепа на мястото на досегашната Централна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Предвидена е процедура по закриване на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и на досегашните местни комисии по ЗБППМН, закриване/преобразуване на възпитателните училища – интернати (ВУИ) и социално – педагогическите интернати (СПИ), уредба на трудовите и служебни правоотношения на работещите в закритите структури, уредба по отношение на малолетните и непълнолетните, които са настанени във ВУИ и СПИ до влизане в сила на закона, и други, свързани с действащия към момента ЗБППМН. Изчерпателно са определени функциите и задачите на тези структури. Регламентирани са правомощията на инспекторите за работа с деца в специализираните звена за работа с деца към Министерството на вътрешните работи.

Предвиденото изискване за изготвяне на индивидуална оценка на непълнолетния за целите на отклоняването и налагането на възпитателна мярка, в съответствие с изискванията на Директива 2016/800/ЕС относно процесуалните гаранции за деца, заподозрени или обвинени в наказателни производства, създава допълнителни гаранции за индивидуализиран подход, като обезпечава пълното изясняване на обстоятелствата и причините за противоправното деяние, рисковете от рецидив, индивидуалните нужди от подкрепа, а следователно и гаранция за избор на подходяща възпитателна мярка.

Предлага се установяване на координация между системата за детско правосъдие и системата за закрила, за да се гарантира съблюдаване на най-добрия интерес на непълнолетните. В тази посока, при налагане на възпитателната мярка „специален надзор“ от родител, попечител, възпитател, роднини или близки, или от приемно семейство, се предвижда възможността съдът да насочи и към ползване на съответната социална услуга по смисъла на Закона за социално подпомагане, център за подкрепа на личностно развитие по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование или друга специализирана дневна грижа, а когато е необходимо, да се включат и специалисти по въпросите на личностното развитие, здравна култура или образование на непълнолетните лица.

С предложението законопроект се осигурява съответствие с изискванията на Конвенцията за правата на детето.

Препоръчваме вариант № 2, тъй като с него се постигат описаните по-горе цели и желани ефекти.

При изпълнение на вариант № 2 ще бъдат избегнати рисковете, посочени при вариант № 1.

При изпълнение на вариант № 1 са валидни и всички рискове посочени при вариант 0.

При изпълнение на вариант 0 - „Без действие“:

Фрагментираното законодателство и разпределяне на компетенции между различни държавни органи е неефективно.

При всички посочени по-горе варианти не се очакват съществени разходи по отношение на околната среда и други социални разходи.

Раздел V

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант по Раздел IV

Изпълнението на целите на реформата в областта на детското правосъдие налага структурна промяна чрез създаване на нови органи и структури и закриване на досегашни структури. По-конкретно, предвижда се създаване на Национална служба за възпитателна подкрепа (НСВП) като юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на правосъдието със седалище в София. Допълнително, в община, където е разположен районен съд, с решение на общинския съвет се създава Служба за възпитателна подкрепа. Тези нови институции са правоприемници съответно на Централната комисия и на местните комисии за БППМН.

Предвидените функции на НСВП разширяват дейностите, изпълнявани към момента от ЦКБППМН към Министерски съвет, което налага увеличение на щатната численост на персонала от 8 на 15 заети. Очаква се средните възнаграждения да са в рамките на размери, определени за сходни дейности в Министерство на правосъдието, което при допускане за среден разход за един нает от около 21,4 хил. лева годишно означава общ разход за персонал от 320 000 лева (данните са актуални към м. април 2017 г.). Изграждането на информационна система и регистри ще наложат извършване на капиталови разходи от по 60 000 лева за първите две години. Дейностите, свързани с контрол по изпълнението на мерките и програмите, предвидени в новия закон, както и организиране на проверки за спазване на правата на децата, ще наложат извършване на текущи разходи от 160 000 лева на година.

Същевременно, закриването на ЦКБППМН към Министерски съвет ще доведе до намаляване на числеността на заетите с 8 бройки, на разходите за персонал със 127 хиляди на година и разходите за издръжка – с 10 хил. лева на година. Така допълнителният разход по осъществяване на реформата по отношение на създаването на НСВП включва допълнителни 193 хил. лева за персонал, 150 хил. лева за текуща издръжка и 60 хил. лева годишно за първите 2 години от прилагането на закона.

Създаването на служби за възпитателна подкрепа в общините, където е разположен районен съд, изисква бюджетиране на разходи за персонал и текуща издръжка. Ако се предвиди финансиране на база единен разходен стандарт за делегирана държавна дейност, то е нужно да се прогнозира очакваната натовареност и необходимите ресурси. От гледна точка на бюджетната процедура, закриването на местните комисии за БППМН и създаването на новите служби за възпитателна подкрепа не налага да се посочват численост на персонала, капиталови разходи и разходи за издръжка – една делегирана услуга се заменя с друга, като следва да се посочат натуралните показатели и стойността на стандарта за финансиране на новата услуга.

Единният разходен стандарт за новата услуга може да се основе на прогноза за необходимите човешки ресурси за изпълнение на дейностите, като се запазят разходите за текуща издръжка, които към момента извършват местните комисии за БППМН.

Определянето на общата численост на необходимия брой възпитатели, които да работят по случаи, може да се базира върху броя на детското население, броят на непълнолетните правонарушители в съответната община, натовареността и дейността на обществените възпитатели към момента. По последни данни от 2017 година обществените възпитатели са около 1 900, като работят с около 7 400 деца годишно. Трябва да се отбележи, че те не са наети на пълен работен ден, като съвместяват тази своя дейност с друга, основна, работа. Може да се предположи, че при пълно натоварване на новоназначените възпитатели, те ще могат да поемат повече случаи. Същевременно, може да се очаква вследствие на цялостния ефект от реформата броят случаи да намалее. На тази база може да се определи потребност от общо 600 възпитатели. Допълнително, трябва да бъдат назначени 113 ръководители. При средно възнаграждение, сходно с това например в Агенцията за социално подпомагане (около 11 хил. лева годишни общи разходи за персонал средно на лице), общият разход за персонал на службите би бил 7.8 млн. лева.

За ефективна работа на службите, включително и за гарантиране на добра координация и реализация на националните политики в областта на защита на правата на децата и намаляване на противообществените прояви на малолетните и непълнолетните деца, се налага и извършване на еднократен капиталов разходи за оборудване на работни места на назначените възпитатели и ръководители в общинските служби за възпитателна подкрепа. Може да се предположи, че към момента секретарите на местните комисии имат осигурени оборудвани работни места, което предполага, че за ръководителите на службите няма да се налага извършването на този разход. При допускане за около 2 000 лева на работно място

и назначени 600 възпитатели, това ще наложи допълнителен капиталов разход в първата година от реформата от 1.2 млн. лева.

Следва да се има предвид, че службите няма да решават възпитателни дела – задължение, изпълнявано според сегашната нормативна уредба от местните комисии за БППМН. Към момента членовете на местните комисии получават заплащане за участие във всяко заседание; този разход няма да възниква след осъществяване на реформата, в резултат на която делата ще се разглеждат от съда. За финансово осигуряване на дейността на службите предвиждаме да са необходими разходи за текуща издръжка в размер на 3.2 млн. лв. годишно.

При тези допускания, общият текущ разход за издръжка на дейността на службите ще бъде 11.8 млн. лева годишно. Определянето на единния разходен стандарт следва да се основе на броя заети във всяка служба като натурален показател. При очаквани 713 бройки заети в службите, размерът на стандарта би бил около 15 430 на година.

При изпълнение на вариант 1 се очаква разходите да бъдат в по-малък размер от разходите по вариант 2, но няма да се наблюдават ползите от реализирането му.

При изпълнение на вариант 0 се очаква разходите да бъдат в по-малък размер от разходите по вариант 2, но няма да се наблюдават ползите от реализирането му.

Раздел VI

Количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки от вариантите по Раздел IV

При избиране на Вариант 2 ще се наблюдават следните положителни въздействия:

- повишаване на капацитета и междуинституционалното сътрудничество в системата на детското правосъдие;

- осигуряване на специализация на всички професионалисти в областта на правата на детето и международните стандарти за работа с непълнолетни в конфликт със закона;
- по-голяма ефективност и бързина на системата;
- създаване на необходимите процесуални гаранции наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област;
- обезпечаване правото на защита и възможността непълнолетните лица, заподозрени или обвиняеми, да следят и да участват пълноценно в производството;
- осигуряване на защита на най-добрия интерес на непълнолетния;
- гарантиране на принципа за 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, чрез която се постигат целите на закона;
- обезпечаване на участието на родителя/попечителя или лицето, което полага грижи за непълнолетния/ при избора на мерки и при тяхното изпълнение, освен когато това би било в противоречие с най-добрия интерес на непълнолетния или когато това би пречило съществено хода на производството;
- индивидуализация на мерките и програмите за възпитателно въздействие.

При изпълнение на вариант 1 не се предвиждат ползи.

При изпълнение на вариант 0 не се предвиждат ползи.

Раздел VII

Промяна на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите по Раздел IV, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.

Вариант 0 „Без действие“ - Административната тежест по отношение на задължените субекти, които са посочени в чл. 2, ал. 1 от сега действащия ЗБППМН,

при изпълнение на този вариант не би следвало да се измени, както в положителен, така и в негативен аспект.

Вариант 1 – На база на посочените рискове от постигане на недостатъчно ниво на ефективност при прилагане на мерките в сферата на детското правосъдие, би се стигнало до увеличаване на административната тежест по отношение на заинтересованите лица. Не е възможно оптимизиране на процесите и засилване на контрола чрез избор на този вариант. Същите следва да въведат или засилят интензитета на прилагане на вече съществуващите мерки, за да отговорят на изискванията за ефективност на посочените международни стандарти в тази област. В допълнение, всички посочени във вариант 2 административни мерки, следва да бъдат приложени и при изпълнението на вариант 1.

Вариант 2 – Кръгът на лицата, включени в приложното поле на Закона за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ) е прецизиран, като са добавени и изцяло нови категории лица, имащи специализирани познания за работа с непълнолетните лица. При този вариант се предвижда намаляване на административната тежест чрез подобряване на достъпа до информацията в регистрите, подобряване на процесите, свързани с обмена на документи и намаляване на времето за извършване на съответните процедури.

Раздел VIII

Описание на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите по Раздел IV

Документи, съдържащи информация за дейността и разходите на институции, заети с детско правосъдие

- Проект на бюджет на съдебната власт за 2018г. и прогнози за 2019г. и 2020г., с доклад и приложения към него.

- Закон за държавния бюджет на Република България за 2017 г. (Обн., ДВ, бр. 98 от 9 декември 2016 г., в сила от 1 януари 2017 г.)

- Проектобюджет на МТСП в програмен формат за 2018 г. и актуализирани бюджетни прогнози за 2019г. и 2020г.

- Министерство на правосъдието, бюджетна прогноза за периода 2018-2019 в програмен формат.

- Решение № 304 на МС от 26 април 2016 г.

- Решение № 667 на МС от 1 ноември 2017 г.

- Информация за разпределението на средствата по училища и по нормативи за ресурсно подпомагане между училищата и регионалните центрове за подкрепа на процеса на приобщаващото образование и по компоненти на формулите, утвърдени със Заповед № РД 09-1726/28.02.2017 г. на министъра на образованието и науката

- Професионална асоциация на медиаторите в България, Тарифа за таксите за медиация

Разглежданите промени не предвиждат създаване или обособяване на нови органи в рамките на съдебната система. Допълнителното натоварване на съдиите с разширяване на обхвата на техните задължения по разглеждане на възпитателни дела и налагане на възпитателни мерки ще бъде преодоляно с подобряване на организацията на работа в рамките на отделните съдилища като не се предвижда увеличение на общата численост на съдиите. Имайки предвид високия относителен дял на разходите за заплати и липсата на детайлизация на разходите, позволяващи разделяне на общите разходи по отделните стъпки и действия в рамките на разглеждането на делата, към настоящия момент не може да се даде прогноза доколко реформата ще увеличи разходите за издръжка на институциите, заети с детско правосъдие. За целите на този анализ се приема, че разходите за възнаграждения остават фиксирани. По отношение на капиталовите разходи, тъй като не се предвижда създаване или обособяване на нови органи или структурни единици, такива допълнителни разходи не се налагат.

Промяната на институционалната рамка в налагането на възпитателни мерки би създавала допълнително натоварване в работата на съда. За 2016 г. местните комисии за БППМН са разгледали 5 351 възпитателни дела (като са решили 4 991 от тях). При влизане в сила на предлаганата нова правна уредба, компетентен да разгледа предложението за налагане на възпитателни мерки на непълнолетен и да наложи такива след отклоняване от наказателно производство е районният съд по настоящ адрес на непълнолетния. Според данните, публикувани от Националния статистически институт за 2016 г. общият брой на лицата, извършили престъпления на възраст 14-18 г., е 3199. Следва да се има

предвид и, че за част от тези 3 199 лица, извършили престъпни деяния за 2016 г., са образувани наказателни производства по действащото законодателство.

В рамките на производството по наказателни мерки се въвлича допълнителен участник – защитник на непълнолетното лице. Ако непълнолетният няма упълномощен защитник, съдът назначава такъв по реда на Закона за правната помощ. В действащата система, възпитателните дела се разглеждат от местните комисии без присъствие на адвокат на непълнолетното лице. Следователно възниква допълнителна дейност, която следва да се заплати от бюджета на Националното бюро за правна помощ. Предвижда се в около 20% от случаите да бъде ползван служебен защитник, или около 640 допълнителни случая. Типичните средни възнаграждения за сходни дела са около 100 лева на дело, което предполага допълнителен годишен разход от 64 000 лева.

Според предвижданите промени при взаимно съгласие между пострадалия и непълнолетния съдът може да насочи делото към процедура по медиация. Медиаторът се определя по общо съгласие на непълнолетния и пострадалия, а когато те не са в състояние да постигнат съгласие, медиаторът се назначава от съда от списъка/регистъра на медиаторите, специално обучени за работа с непълнолетни. Разходите за медиация не се предвижда да се покриват от бюджета, а от страните. Ако се направи допускане за насочване към медиация в 20% от случаите, това ще доведе до около 640 нови процедури по медиация. При такса от 50 лева за час и предполагаемо необходими 2 часа средно на случай, това би наложило допълнителни разходи за участниците от около 64 000 лева годишно.

Местни комисии за БППМН (закриване)	Делегиран бюджет (през ЕРС)	- 11 865	- 11 865	- 11 865
Създаване на центрове за възпитателен надзор	Министерство на правосъдието	текущи разходи		
		в т.ч. персонал		
		капиталови разходи	5 590	
		щатни бройки		
Създаване на центрове за възпитателен надзор	Делегиран бюджет (през ЕРС)	1 440	1 440	1 440
СПИ и ВУИ	Делегиран бюджет (през ЕРС)	- 1761	- 1761	- 1761

Раздел IX

Сравнение на вариантите въз основа на изчисленията и данните по Раздел V-VIII

Предвид гореизложеното, както и с оглед на липса на възможност за извършване на точно остойностяване на разходите по отношение на предложените варианти, не е възможно да бъде представен точен количествен разчет. Препоръчително е въвеждане на вариант 2, предвид очакваното по-високо ниво на ефективност при прилагане на мерките, предвидени в проекта на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ).

Раздел X

Обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

....

Раздел XI

Препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите

Прилагането на вариант № 2 би имало значителни ползи за ефективна борба с престъпността и противообществените прояви на непълнолетните лица; осигуряване на специализация на всички професионалисти; по-голяма ефективност и бързина на системата; създаване на необходимите процесуални гаранции наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област; обезпечаване правото на защита и възможността непълнолетните лица, заподозрени или обвиняеми, да следят и да участват пълноценно в производството.

Раздел XII

Препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.

С оглед на обстоятелството, че заложените в законопроекта цели са стратегически и дългосрочни, както и че ще бъде необходимо време, за да се проявят резултатите от дейността на Национална служба за възпитателна подкрепа, съдии, прокурори, разследващи органи, които притежават специализирани познания за работа с деца, специализирани полицейски служители, медиаторите, всички държавни органи, които координират дейността си помежду си в областта на детското правосъдие, подходящият срок за извършване на последваща оценка на въздействие е нормативно установеният в чл. 22, ал. 2 от ЗНА – 5 години след влизането в сила на закона.

По отношение на проекта на ЗОНПНВМНЛ могат да се приложат следните критерии за последваща оценка на въздействието:

- Създадени ли са необходимите процесуални гаранции наказателното правосъдие за непълнолетни да се основава на правата на детето и да съответства на съвременните стандарти в тази област;
- Обезпечено ли е правото на защита и възможността непълнолетните лица-обвиняеми да следят и да участват пълноценно в производството;
- Осигурена ли е защита на най-добрия интерес на непълнолетния.