

СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО ЗАКОНОПРОЕКТА ЗА ОТКЛОНЯВАНЕ ОТ НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО И НАЛАГАНЕ НА ВЪЗПИТАТЕЛНИ МЕРКИ НА НЕПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА

Философията на предложения за обсъждане законопроект безспорно изразява нов, различен подход на наказателната политика в областта на детското правосъдие. Без да се отрича необходимостта от усъвършенстване на законодателството в областта на гарантирането на правата на човека и правата на извършителите на криминални деяния, особено когато тези извършители са деца, съществена част от предложения за решения, които проектът съдържа, следва да бъдат преосмислени.

1. В мотивите на законопроекта се посочва, че с него се преодолява „съвместното и успоредно прилагане на две поколения нормативни актове (Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и Закона за закрила на детето), което създава неяснота и се възприема като произволност и хаотичност“. Това твърдение не би могло да се определи като юридически коректно. Всеки закон регламентира определени основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба.

Законът за закрила на детето (ЗЗДет) урежда правата на децата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето, както и участието на юридически лица и физически лица в такива дейности. (чл. 1, ал. 1 от ЗЗДет). Затова този закон се прилага, когато правата на детето са нарушени и следва да се пристъпи към приложението на мерките за защита и закрила на децата. Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН) урежда много по-тесен кръг обществени отношения – тези, възникващи, когато детето е извършило противообществена проява и мерките, които се налагат за преодоляване на нагласите за подобно поведение.

Именно предвид разликите в обекта на правно регулиране на двата закона, те се прилагат паралелно, независимо от различното време на приемането им. Предвид факта, че предложения законопроект не предвижда отмяна на Закона за закрила на детето и след евентуалното приемане на обсъждания законопроект ще продължи едновременното им прилагане във всеки случай, когато има основание за това. Поради това посоченият в мотивите на проекта основен аргумент, не би могъл да бъде подкрепен.

2. В мотивите към законопроекта се посочва още, че той е съобразен с препоръките на Комитета по правата на детето на ООН. Това съобразяване беше направено с последните промени в ЗБППМН от 2004 г., с приемането на които националното ни законодателство беше приведено в съответствие с международните правни актове, касаещи детското девиантно

поведение - съблюдаването на най-добрия интерес на детето, създаването на законни процедури, органи и институции за вземането на мерки по отношение на децата, извършили правонарушения, без да се прибягва към съдебни процедури, като се гарантират правото на справедлив процес и възможността за обжалване пред по-висша, компетентна, независима и безпристрастна институция или съдебен орган.

3. Проектът на Закон за отклоняване от наказателно производство и палагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица предвижда отмяна на действащия Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБПМН) и предвижда прилагането на възпитателни мерки да се ограничи само по отношение на наказателноотговорните непълнолетни. По този начин ще се създаде правен вакуум по отношение на малолетните, извършили деяния, които от обективна страна осъществяват признаците на престъпление, както и за непълнолетните, които за конкретно извършеното деяние са наказателноотговорни.

Законопроектът не дава решение в тези случаи кои държавни институции следва да предприемат мерки по отношение на децата, които не са включени в обсега на законопроекта. Липсва и уредба какви следва да бъдат тези мерки. Тези категории деца не попадат в обхвата на законово определение на „дете в риск“ по § 1, т. 11 от ДР на ЗЗДет. Поради което твърдението, че те ще бъдат обект само на грижа и закрила от дирекциите „Социално подпомагане“ е юридически несъстоятелно. Така практическият резултат от тази законова празнина по-скоро би бил липса на каквато и да е грижа за деца, които с поведението си са реализирали състав на престъпление. Само при малолетните това са 1511 случая годишно¹. Нещо повече, трудно може да се даде отговор на базовия въпрос, който това предложение ще породява, а именно „защо държавата се отказва от правомощията си по действащите правила да работи с всички деца, които осъществяват неправомерно поведение“.

4. По действащия ЗБПМН възпитателните мерки се налагат от местната комисия, а съдът разглежда възпитателни дела само когато местната комисия е преценила, че на детето следва да бъде наложена мярка „пастаяване в социално-педагогически интернат“ или „пастаяване във възпитателно училище интернат“. Проектът предлага всички възпитателни мерки да се налагат от съд. Така съдилищата ще бъдат натоварени годишно с нови 4 872 дела и то само по отношение на непълнолетни извършители на криминални деяния. Съдебната система ще се натовари с хиляди възпитателни дела, за да налага сравнително леки мерки, без да има необходимост от това и без да се отчита нейното натоваряване в момента.

Предложеното решение противоречи на чл. 40 от Конвенцията на ООН за правата на детето, който изисква „когато е подходящо, е желателно извънсъдебното разрешаване на

¹ По официално получени данни от МВР

случаите с такива деца (с девиантно поведение) да става без прибегване до формални съдебни процедури". Такава извънсъдебна процедура всъщност е тази по действащия ЗБШМН, която местните комисии прилагат.

5. Како не по-малко съществен проблем следва да се има предвид и този, че действащото законодателство разпределя правомощията между различните структури на държавната администрация. Дирекциите „Социално подпомагане“ прилагат мерките за грижа и закрила. Правомощия по опазване на обществения ред, част от които е предотвратяването на детската престъпност, са възложени на МВР, по по Закона за местното самоуправление и местната администрация кметовете също имат правомощия по опазване на обществения ред на територията на общината.

От съдържанието се в проекта предложение е видно, че с непълнолетните лица, за които ще се прилага този закон, ще бъдат пряко ангажирани отново общините и социалните служби – т.е. освен за съдилищата, това ще бъдат нови 4 872 случая и за общините и за социалните работници². Законопроектът предвижда извършване на индивидуална оценка на всеки непълнолетен извършител при всеки един случай на правонарушение, изготвяне на оценки на родителския капацитет и прилагане на социални услуги от общините и дирекциите „Социално подпомагане“. Всичките тези дейности изискват съответно финансиране, което ще следва да се поеме от общините и дирекциите „Социално подпомагане“.

6. Проектът предлага закриване на съществуващите по действащия ЗБШМН структури – централната и местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и създаване на Национална служба за възпитателна подкрепа, (която да бъде правопреемник на Централната комисия за БШМН) към Министерството на правосъдието. Законопроектът възлага на Националната служба координацията на дейностите на държавните и общински органи и институции за изпълняване на държавната политика за отклоняване и прилагане на възпитателни мерки. Националната служба ще координира дейността на различните министерства – на образованието, на труда и социалната политика, на вътрешните работи и т.н. по отклоняването от наказателно правосъдие и мерките за възпитателно въздействие. Това обуславя необходимостта Националната служба за възпитателна подкрепа да бъде към Министерския съвет и да се ръководи от заместник – министър председател, определен с решение на Министерския съвет. Национално ръководство, което ще координира и ръководи дейност, в която участват представители на различни министерства, е нелогично да бъде към едно министерство – което и да е то. Това би довело до затруднения в изпълнение на законово регламентирани функции на националната служба и проблеми в процеса на вземане

² По официално получени данни от МВР

на такива важни решения, каквато са тези, попадащи в компетентността на подобен национален орган.

По действащия ЗБПМН Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните е структура към Министерски съвет. В това си качество на надведомствен орган тя осъществява ръководство и координация на цялата система за противодействие на детското девиянтно поведение, оказва методическа помощ и консултира местните комисии в ежедневната им работа. Местните комисии ежегодно представят в Централната комисия доклади за дейността си, изготвени по единен стандарт, разработен от Централната комисия. В изпълнение на законово установените си функции, Централната комисия проучва и анализира информацията от докладите, обобщава съдържащите се в тях данни за местните комисии в страната, прави изводи. Паралелно с това, Централната комисия проучва и анализира и информация, постъпваща от Националния статистически институт (НСИ), МВР и Върховна касационна прокуратура (ВКП). От получената от различни източници информация (296 местни комисии, НСИ, МВР, ВКП) и нейния анализ, Централната комисия добива подробна картина на криминогенната ситуация в цялата страна и на тази база изготвя програми и прогнози. Това са национални програми, които задават общата рамка и различните дейности за постигане на целите. Всяка местна комисия привежда в изпълнение програмите, съобразно особеностите и специфичните потребности в своята община.

Централната комисия ежегодно провежда изследвания с цел да се проучат както проблемите на комисииите, които са общи за всички, така и да се изследват спецификите на различните общини и проблемите на различните целеви групи. Изследванията дават реална представа за проблемите, които стоят пред системата за противодействие на детското девиянтно поведение и са отправната точка за планиране на действия и предлагане на управленски решения в национален мащаб.

Въз основа на тази информация, както и на базата на информация от отчетите на всички комисии, от проведени проучвания, национални срещи и други форми на ръководство и контрол, Централната комисия ежегодно изготвя и внася в Правителството обобщен криминологичен доклад - анализ за състоянието, структурата и тенденциите на престъпността и противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Всички изброени до тук дейности Централната комисия извършва в качеството си на национален координатор и анализатор. Затова е ситуирана към Министерския съвет.

7. Подобно на сега действащия ЗБПМН, проектът за Закон за отклоняване на непълнолетни от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица предвижда в работата на местните служби за възпитателно въздействие да участват общинските органи на образованието, на полицията и на социалното подпомагане, като се

предвижда координиращата роля да бъде на местната служба. Законопроектът предвижда създаване на стандарти за назначаване на служители в общинските служби за възпитателна подкрепа, по по-появно защо се предвижда тези стандарти да се изработват от Министерството на правосъдието и ДАЗД. Мерките представляват замяна на наказателната репресия с възпитателно и социално по своя характер въздействие – т.е. те тангират, без да се припокриват с дейността на дирекциите „Социално подпомагане“, на здравсопазването, на образованието и т.н. Затова и в работата на местните служби за възпитателно въздействие се предвижда да участват представители на тези органи. Следователно, стандартите, чиято цел е да се уеднаквят изискванията за назначаване на ръководители, възпитатели и други специалисти в местните служби, следва да се разработват не от едно министерство (което и да е то), а от национално ръководство към Министерския съвет, ръководено от заместник министър – председател.

8. Всякакви законодателни промени в тази изключително деликатна и същевременно основополагаща за всяко общество сфера, свързана с децата и тяхното поведение следва да стават в широк обществен консенсус. В този смисъл, преди да се вземе решение за създаването на законопроект за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица е наложително най-напред да се проучат и вземат предвид мненията на всички потенциални засегнати и заинтересовани страни – деца, родители, професионални среди, общини, научна общност, общество и държава. Наложително е преди да се започва работа по толкова важен законопроект да се направят работни срещи по области с кметове, общински съветници в чийто ресор е тази проблематика, както и със секретари на местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и представители на отделите за закрила на детето, да се чуят и вземат пред вид техните становища, да се проучи и възлътги техният опит в новия законопроект. За съжаление, такава дейност не се извърши в хода на подготовката и написването на предложения законопроект. Поради това считаме за наложително да бъдат взети под внимание и професионалните и експертни становища на кметовете на общините към предлаганите промени. Следва да се има предвид и обстоятелството, че вече са в сила измененията на Закона за нормативните актове, с които се въвежда задължителната оценка на въздействието на проектите на нормативни актове.

9. Създаденият в МП законопроект за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица предвижда сериозни промени в правното уреждане на обществени отношения, към които представителите на местната власт имат законово разписани правомощия. Законопроектът предвижда създаване на местни служби за възпитателна подкрепа, които ще работят на територията на общините, но ще бъдат териториални подразделения на Националната служба за възпитателна подкрепа. Предвижда се службите да се създават само в тези общини, в които има районен съд. Считаме този подход за

неудачен. Практиката показва, че за успешната работа с децата с девиантно поведение и ограничаването на тяхната криминална активност е особено важно познаването на местната кримипогенна обстановка и произтичащата от това специфика на всяка община. Това налага служби за възпитателна подкрепа да има не само там, където има районен съд, а да ги има във всяка община. Службите следва да бъдат общински структури и служителите в тях следва да бъдат подчинени и назначавани от кмета на общината, който по Закона за местното самоуправление и местната администрация отговаря за опазването на обществения ред.

10. Проектът за Закон за отклоняване от наказателното производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица до голяма степен е копирал сега действащия ЗБППМН. Той използва идентична на сегашната терминология като „възпитателни мерки“, „възпитателно дело“, „социални т.е. обществени възпитатели. Предлаганите възпитателни мерки, които ще се налагат по новия закон, в голямата си част са същите, които се налагат и по сега действащия закон ЗБППМН - извикание на пострадалия, предупреждение, извършване на работи в полза на общината, забрани за посещаване на места и заведения, задължения за посещаване на курсове за усвояване на професия. Запазен е и социалният характер на мерките, както е в сега действащия закон. Добавени са няколко възпитателни мерки, които още след публикуването си ще останат само добри пожелания, предвид мобилността на част от семействата на непълнолетните правонарушители, на които ще бъдат налагани и предвид липсата на условия да бъдат приложени в малки населени места - да променя настоящия си адрес, да участва в спортни дейности, да участва в културни прояви. Оттук възниква въпросът защо вместо с изменения и допълнения към действащия закон се предлага изцяло нов закон и изцяло нова административна структура и система за неговото реализиране.

Натрупаният от Централната и местните комисии за БППМН през годините опит и успешно практики, изготвените и реализирани програми за противодействие на девиантите в поведението на децата, превалтивните кампании, създадените Центрове за превенция и Консултативните кабинети към месните комисии са основата, която следва да се съхрани и върху която следва да се надграждат всякакви нови политики и решения, включително такива по регулиране в областта на гарантирането на най-добрия интерес на детето в условия на правна сигурност и стабилен правов ред. Само по този начин могат да бъдат отчестени и външни наднационални фактори, които имат силно национално влияние, като мигрантската вълна с която България в момента се бори и при която в България анализат непълнолетни лица с различна култура, поведение и отношение към обществото и правото. А тенденцията все повече непълнолетни бежанци да извършват криминални деяния е трайна и е факт на цялата територия на Европейския съюз и извън него.