

Юридически *барометър*

брой 17
януари - юни 2018



Юридически *барометър*

брой 17
януари - юни 2018

Екип на броя

Основен екип на проекта:

Проф. Даниел Вълчев – ръководител на проекта
Милена Костова
Лилия Николова
Милена Плочева
Димитър Епитропов

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

Деян Пиралков
Елена Кралева
Кристияна Димитрова
Людмила Костова
Стоянка Манова

Съдържание

- ▶ За проекта – проф. Даниел Вълчев,
ръководител на екипа на Юридически барометър 4
- ▶ Гост на броя – чл.-кор. проф. Цанка Цанкова – дългогодишен
преподавател в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“,
конституционен съдия, избрана от 41. Народно събрание през
2009 г. 6
- ▶ I. Законодателна дейност 24
- ▶ II. Анализ на някои по-важни закони 46
- ▶ III. Конституционен контрол. Вето на президента 66
- ▶ IV. Подзаконовни нормативни актове и контрол върху тях 80
- ▶ V. Тълкувателни актове на върховните съдилища 86
- ▶ VI. Хармонизация на българското право
с правото на Европейския съюз 96
- ▶ VII. Състояние на основните права в практиката
на Европейския съд по правата на човека 104
- ▶ VIII. Тема на броя: Институтът на произхода 111

За проекта



Уважаеми госпожи и господа,

Представям на Вашето внимание седемнадесетия 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 шестнадесет броя на Юридически барометър. Те са достъпни на интернет страницата на Центъра за правни инициативи: www.cli-bg.org и на страницата на Юридически барометър www.legalbarometer.bg.

Изследването се състои от две основни части:

1. Количествен анализ на система от индикатори за наблюдение и оценка на основни компоненти на правния ред: дейност по създаване на правни норми от Народното събрание и органите на изпълнителната власт; конституционен и съдебен контрол върху законите и подзаконните нормативни актове; тълкувателна дейност на върховните съдилища; транспониране и прилагане на европейското право; практика на Европейския съд по правата на човека;
2. Съдържателен/качествен анализ на по-важни закони и законопроекта.

Всеки брой на изследването включва и тема на броя, в рамките на която екипът излага своите възгледи по значим правен проблем.

Седемнадесетият брой на *Юридически барометър* продължава изследването на състоянието и развитието на правния ред за периода януари – юни 2018 г. Той представя данни по наблюдаваните показатели, анализирани в сравнителен порядък спрямо предходните периоди.

Тема на настоящия брой е „Институтът на произхода“.

Специален гост на броя е чл.-кор. проф. Цанка Цанкова – позната на няколко поколения юристи като учен и преподавател по семейно и наследствено право, а на широката публика и като конституционен съдия. За нашия екип тя е един от най-верните приятели на *Юридически барометър*. Използвам възможността още веднъж да ѝ благодарим за отзивчивостта, професионализма и подкрепата.

Даниел Вълчев
Ръководител на проекта

Гост на броя



ПРОИЗХОД (ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПРАВНАТА УРЕДБА)

Развитието на семейното право у нас е свързано с признаването му като обособена нормена съвкупност и кодифициране на материята. Тази година се навършиха 50 години от приемането и влизане в действие на първия български Семейен кодекс.

Три семейни кодекса бележат развитието на законодателството и цялостно въвеждане и обогатяване на принципите на изграждане на съвременното българско семейно право. Семейният кодекс от 1968

г., (Обн., ДВ, бр. 23 от 22 март 1968 г., в сила два месеца след обнародването му съгласно чл. 102 на Заключителни и преходни разпоредби на кодекса) е първият български специален, цялостен и пълен семеен закон, с който се открива пътят за кодификация на частното право. Вторият е Семеен кодекс от 1985 г. (Обн., ДВ, бр. 41 от 1985 г.). Третият е действащият към момента Семеен кодекс (Обн., ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 1 октомври 2009 г.), който се появява в отговор на изискванията към правното регулиране на семейните отношения в условията на икономическите, социални и правни реалности след приемането на Конституцията на Република България през 1991 г.

Отбелязвайки 50-годишнината на първия Семеен кодекс, трябва да посочим и да дадем заслужено висока оценка на Закона за лицата и семейството от 1949 г. и неговият раздел II „Семейство“, който постави началото на пътя на самостоятелното развитие на семейното законодателство. Що се отнася до принципите, върху които се основава правната уредба, трябва да имаме предвид революционното значение на Закона за изравняване на правата на лицата от двата пола (16 октомври 1944 г.) и Наредбата-закон за брака (12 май 1945 г.) и тяхното отразяване в конституциите на Република България.

Развитието на българското семейното право показва изключително значение и роля, които животът в семейство има за развитието на всички обществени отношения. То изразява признанието на естествения стремеж на човека в съвременното общество да създава и да има семейство, чиято автономия и права на неговите членове са осигурени и гарантирани от закона. Действащият кодекс урежда с особено внимание всички въпроси, относими към правното положение на личността и нейните права, както и гражданското състояние на лицата, чиято регламентация е изградена в Закона за гражданската регистрация. Тази годишнина, която отбелязваме с удовлетворение, е повод да се вгледаме внимателно и да потърсим отговори на въпросите, които следва да се решават в бъдеще, въпроси които засягат всеки от нас. Да прецизираме, да детайлизираме, да разграничим хипотезите и изчистим отделни проблеми, които практиката поставя. Семейните отношения и тяхното законово уреждане са предмет на многобройни изследвания през годините. Ще посоча само, че след Семейния кодекс от 2009 г. излязоха от печат два Коментара на Семейния кодекс от

2009 г. и 2015 г., както и Коментар на Закона за наследството, защото всички знаем наследяването по закон е „семеино право“. Богата е съдебната практика, има множество тълкувателни актове на Върховния съд и на Върховния касационен съд.

Материята на семейното право не е и не може да бъде застинала. Действащата уредба изгражда основните положения на семейното право, отговаряйки на реалностите в социалните отношения. В крак с времето и в отговор на предизвикателствата, които то ни поднася, на основание чл. 14 от Конституцията намирам, че са необходими нови уредби в Семейния кодекс. Поставената тема, отнасяща се до института на произхода и ограниченото изложение, изисква да спра вниманието ви само на някои положения в тази материя. Виждам необходимост от въвеждане на нови и промени в действащите в законови решения поне за следните явления в социалния ни живот: нищожния брак; фактическото съпружеско съжителство; сурогатното майчинство; припознаването.

Това, което обединява първите три случая, чието разработване следва да намери място чрез изменение и допълнение на Семейния кодекс, е общата и изискуема от Конституцията грижа за децата и осигуряване на техния най-добър интерес в пълно съгласие с Конвенцията за правата на детето. Прецизно и премерено оглеждане и промяна на семейноправния институт на припознаването, която да отразява интересите на детето, на личността, съобразно достиженията на медицината. Всички те са свързани с разбирането за основните понятия на семейното право като „семеинство“ и „семеин живот“, „законни баща и майка“, „интересите на биологичния родител“, „висш интерес на детето“, приоритет на „законното бащинство пред биологичното“ – ново виждане за тях, което да се отрази в правното нормиране.

I. НИЩОЖНИЯТ БРАК

Позитивното ни право никога не е уреждало изрично нищожния брак. Семейният кодекс от 2009 г. продължава тази линия на игнориране и не се занимава нито с основанията, нито с последиците му. Самото понятие и сега не е легално закрепено. Никой обаче не е отричал съ-

ществуването на нищожен брак. Въпросите се разискват в теорията и то преди всичко в съпоставка с прекратяването на брака поради унищожаемост. Обсъжда се разграничителният критерий. Що се отнася до основанията, най-общо казано, това са недостатъци на правополагащия брачното правоотношение юридически факт, различни и във от тези, които законът посочва като основания за унищожаемост. Нищожният брак няма правно действие, освен ако такова не му е изрично признато от закона в някакви предели (Виж Закон за валидиране на бракове, сключени в нарушение на чл. 10, ал. 3 СК от 1985 г.).

За действащото ни право отговорът на въпросите за нищожността на брака следва да се основава на основополагащата разпоредба на чл. 46, ал. 1 и ал. 3 на Конституцията на Република България и на императивните разпоредби на чл. 4, чл. 5, чл. 10, ал. 2, чл. 11 СК и чл. 318 ГПК.

Нищожният брак се отличава от несклучения брак, макар в крайна сметка и в двата случая последицата да е липса на брачно правоотношение. Това ясно се вижда в двете, може би най-значимите в социално и правно отношение, хипотези на несклучване на брак: установяване на фактическо съпружеско съжителство на мъж и жена, както и извършване на религиозен обред за съпружеско обвързване на мъж и жена (чл. 4, ал. 2 СК), без да е сключен бракът в гражданска (светска) форма.

Какви биха били правните основания за нищожност, съобразно уредбата на гражданския брак в действащия Семейен кодекс? В чл. 11, ал. 1 на Кодекса е установено конститутивно действие на акта за сключване на брак. Това показва, че нарушенията на изискванията относно формата на гражданския брак са основания за нищожност. Тази форма е *ad solemnitatem*. Нейните реквизити абсорбират всички останали елементи на фактическия състав на сключването на брака. Изискванията ѝ са така определени, че отразяват и основното материалноправно условие – съгласието на встъпващите в брак.

Допустимо е законът да отклони присъщите последици на нищожността. По съображения на защита на оправдан и съответен на нравствеността личен и обществен интерес, стабилитет на семейството като институция, преодоляване негативното отражение върху социалния живот, справедливост и грижа за децата. Такива съображения са заложили в семейните ни закони при уреждането на последиците на унищожаеми

брак. Напр. т.н. путативен брак (*matrimonium putativum*) определянето на бигамията и инцеста като основания за унищожаемост (чл. 46, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 7, ал. 1 и ал. 2 СК), уреждане на унищожаването на брака с действие *ex nunc*, възможността за саниране на унищожаемия брак – всички те са отричане на крайното виждане за правно безсилие на опорочения брак и признаване реалностите на живота.

По същите съображения подходът на признаване на социалните реалности е допустим и при нищожност на брака. Това е още по-наложително, ако искаме да защитим най-добрия интерес на децата. Конвенцията за правата на детето задължава законодателя да предприеме всички необходими мерки, за да осигури надлежна закрила на децата и защита на техните интереси. Това е въздигнато в първостепенна грижа на обществото и държавата.

Елементи от модела за признаване правни последици на унищожаемия брак може да се приложат и към нищожния брак. Преди всичко, чрез признаване действието на презумпцията за бащинство по отношение на децата, когато бракът на родителите им е нищожен. Защото заличаването на правния ефект не може да заличи социалната връзка, отношенията на съжителство, фактическите отношения на интимност. Защото, както при унищожаемия брак, в процесуално отношение има точно определена легитимация за предявяване на иска (чл. 318 ГПК), а правно безспорното положение на нищожност предполага влязло в сила съдебно решение.

Разширяването на приложното поле на презумпцията за бащинство е оправдано социално. То е оправдано и правно. Както при унищожаемия брак, презумпцията за бащинство ще е оборима, а правното положение на презумптивния баща няма да бъде по-утежнено от това, което би имал при един унищожаем брак. Защиатавайки интереса на съпруга при фактическата обстановка на нищожния граждански брак, няма съмнение, че ще установим приоритет на интереса на детето и това ще отговаря на чл. 7 от Конвенцията за правата на детето. Действието на презумпцията при нищожния брак ще е акцент върху фактическото положение на съпружество, възникнало поради негодност на юридическия факт да породи брачното правоотношение, в съгласие с това, което обикновено става в отношенията между съпрузите и с

достоверност, каквато има при действителния брак. Това е още по-оправдано за всички случаи на раждане на дете при асистирана репродукция (чл. 62, ал. 5 СК), защото съпругът на майката, т.е. и „съпругът“ по нищожен брак дава съгласие за извършването ѝ.

В заключение моето предложение е: Проблемът за правата на детето, родено в нищожен брак, може да се реши със създаването на два нови текста в Семейния кодекс.

Първият да бъде нова алинея трета към чл. 11 със следното съдържание: „Бракът е нищожен, когато при сключването му са нарушени изискванията на ал. 1 и ал. 2”. В тези алинеи са разпоредбите, които установяват изискванията към акта за сключване на гражданския брак и неговото конститутивно действие.

Вторият текст да бъде нова алинея трета към чл. 61 СК: „Предположението за бащинство по ал. 1 и ал. 2 се отнася и за случаите на нищожност на брака, ако детето се е родило през време на брака или преди изтичането на 300 дни от обявяването на неговата нищожност по съдебен ред”. Сегашната алинея трета да стане алинея четвърта.

Една такава уредба би позволила да се обхванат всички случаи на нищожност на брака; презумпцията за бащинство да важи както за родените, така и за заченатите през време на този брак деца, независимо кога е установена нищожността; ще посочва реда, по който се установява нищожността – съдебен; недостатъкът във формата, резултат на административни нарушения и организационни слабости в дейността на службите по гражданското състояние, няма да навреди на децата и на техния интерес да имат установен произход.¹

¹ Защитната норма на чл. 11, ал. 2 СК, създадена 2009 г., е добро начало. Би следвало линията на защита на интересите на добросъвестните сключващи брак да бъде продължена, като се даде ефективна защита и на интересите на децата, независимо от основанието за нищожност. Защото животът винаги може да поднесе изненади – десетилетия след сключването на брака и дори десетилетия след прекратяването му. Да припомним, че 69 407 брака, сключени в периода 01.08.1990-20.09.1998 г., се оказаха нищожни. Цифрата е посочена в Мотивите към проекта на Закон за валидиране на бракове, сключени в нарушение на чл. 10, ал. 3 СК от 1985 г. Колко ли биха били сега?

II. ФАКТИЧЕСКО СЪПРУЖЕСКО СЪЖИТЕЛСТВО

Въпросът за фактическото съпружеско съжителство следва да се разглежда в аспект на съжителство на мъж и жена. Само в това отношение е възможна съпоставка с брака (вж. чл. 47 от Конституцията на Република България).

За да определим фактическото съпружеско съжителство от гледна точка на правото, е необходимо да го съпоставим с брака – какво е различното в сравнение с него, т.е. с правно уредения модел на създаване и организация на семейния живот на мъж и жена в семейство, основано на брак. При фактическото съпружеско съжителство липсва формалното учредяване на семейната общност. Липсва правопораждащият брака юридически факт – акта на сключване на граждански брак, който единствен съгласно чл. 11 на Семейния кодекс може да породи брачното правоотношение. Докато бракът се конституира, чрез осъществяването на елементите на юридическия състав, фактическото съпружеско съжителство „не се конституира, а се констатира”. И в двата случая се създава семейство и отношенията между мъжа и жената имат социални, морални, емоционални и битови характеристики, както при брака. Партньорите нямат правното качество на съпрузи и липсват правомощията и правните задължения установени от семейното право за тях, те фактически създават семейна общност, която поддържа.

Определяме, съобразно белезите и съпоставката с брака, фактическото съпружеско съжителство като неформален доброволен и траен личен съюз за съвместен живот на мъж и жена, основан на свободната им обща воля за съжителство в семейна общност като съпрузи. И което е много важно и обединяващо – обща грижа на фактическото небрачно семейство за отглеждане на децата.

Животът и действащото законодателство показват, че всъщност фактическото съпружеско съжителство не съществува във от правото, но се игнорира неоправдано от семейното право, което все още у нас не застава на позитивна позиция, която да осигурява надлежно правна защита на интереса на децата, родени от фактическото съжителство и това не съответства на принципното положение на признатото изрично в чл. 3 на Семейния кодекс на право на брак и на семейство. И това е най-болезненият въпрос, чиято актуалност ще нараства, ако се

извършат и съобразените с европейското законодателство промени в припознаването.

Изминатият път в обществото и осъзнаването значимостта на проблемите, както и пътищата за тяхното разрешаване позволява отново да се направят предложения за уреждане на двата основни въпроса: за произхода на децата и за признаване правен ефект на фактическото съпружеско съжителство (сравни законопроект за Семейен кодекс на МС № 802 – 0137 от 01.04.2008 г., обсъден и приет от 40-то НС на първо четене в 410-тото заседание от 25.09.2008 г.).

Що се отнася до уреждане на положението на децата може да се използват различни правни конструкции, но е недопустимо семейното право да отминава проблема с безразличие, още повече, че животът на мъж и жена на семейни начала стана обичайно явление и има своето вече трайно установено присъствие в отношенията в обществото. Необходимо е да се създаде презумпция за установяване на произхода на децата, като се следва установеното за формално сключения брак. Текстът би могъл да бъде следният: „За баща на детето се счита мъжът – партньор на майката, ако детето е родено през време на фактическото съпружеско съжителство или преди да са изтекли 300 дни от прекратяването му”. Възможното заглавие да е: „Предположение за бащинство при фактическо съпружеско съжителство между мъж и жена”. Презумпцията ще бъде оборима, но създаването ѝ ще означава не само по-добра и ефективна защита на децата, но и пълно провеждане на принципа на равенство на брачни и извънбрачни деца и действително признаване свободата на гражданите да решават как да формират семейство.

Именно с уреждането на положението на децата трябва да започне признаването на правното значение на фактическото съпружеско съжителство за семейното право. При нарастващия брой на съжителствата и раждането на деца в семейството на партньорите – мъж и жена, отклоняването на неблагоприятните последици за децата поради липсата на установен произход следва да бъде първостепенна грижа на държавата. Това е в пълно съгласие с Конвенцията за правата на детето, защото от специалната закрила на закона се нуждаят всички деца, а равенството провъзгласено в чл. 47, ал. 3 от Конституцията може да се

осъществи реално само ако семейното право даде равни възможности за установяване на произхода така, както това е предвидено за родените в брака деца. Изборът на гражданите за създаване на семейство ще бъде уважен, а поколението ще бъде гарантирано в своето семейноправно положение. Социалната и правна практика ни дава пример за признаване на фактическото съжителство². Достатъчно ще е в Семейния кодекс да се запише правилото: „Фактическото съпругеско съжителство има правно значение в предвидените от закона случаи“. Това ще бъде принципно положение, признание на социалната реалност по отношение, на която законът ще покаже ясна позиция, без това да означава институционализиране на фактическото съжителство.

В заключение намирам, че тези две нови разпоредби в Семейния кодекс са достатъчни, за да се признае фактическото съпругеско съжителство от семейното право и да се решат семейноправни проблеми. И не само семейноправни.

III. СУРОГАТНО МАЙЧИНСТВО

Между новите предизвикателства пред семейното право се откроява и явлението „сурогатно майчинство“ („заместващо майчинство“, „наемна утроба“). В този случай отново се изправяме пред проблема за установяване произхода на детето.

Въпросите на произхода отдавна добиват нови измерения във класическите разрешения, които дава и нашият Семейен кодекс: раждането определя майката; презумпция определя бащинството при брак на майката (брачен произход на детето). На тази основа е уредено и оспорването им. Вече десетилетия максимата „mater semper certa est“ е разколебана, както и оборимостта на презумпцията за бащинство – въведена е и необоримост. Това става чрез въвеждането в действащия Семейен кодекс на уредба за произхода на детето от майка при асистирана репродукция (чл. 60, ал. 2 и ал. 5). Не се допуска и оспорване на

² Дори има определение за нуждите на закона в т. 18 на пар. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество: „Фактическо съжителство на съпругески начала“ е доброволно съвместно съжителство на съпругески начала на две пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, което е продължило повече от две години и при което лицата се грижат един за друг и за общо домакинство.

презумпцията за бащинство при асистираната репродукция, ако съпругът на майката е дал информирано писмено съгласие за извършването ѝ (чл. 62, ал. 5 СК). Асистираната репродукция предизвиква и новото явление „сурогатно майчинство“. То е новото предизвикателство, което вече от доста време настойчиво тропа на вратата на семейното законодателство и иска решение в Семейния кодекс. Това ще е решение на проблема на конкуренцията за майчинство между две жени – майчинството на родилата детето жена и жената, с чийто генетичен материал детето е било заченато и дори по-сложното положение: пораждане на майчинство по волята на жена, която желае да има положението на майка, без да е родила детето и без дори да е използван неин генетичен материал. Въпросите от правно естество на сурогатното майчинство добиха известност и станаха повод за официална дискусия у нас, когато в Народното събрание беше внесен – Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс № 154-01-84, по-късно дори приет на първо гласуване в пленарна зала на 26 октомври 2011 г. Правното уреждане на „сурогатното майчинство“ (наричано още „заместващо майчинство“) може да се очаква, че ще бъде новата реформа в семейното право, с последици, надхвърлящи всички известни досега реформи, с действие и значение не само за конкретното дете и за родствените отношения, а за поколения и за векове.

Нормално е семейното право да даде нормативна уредба, като законовите положения, които ще му придадат институционален характер, следва да се развият в няколко направления:

- Нормите на заместващото майчинство да бъдат установени не в закон за социалната ангажираност и социалните политики и да съпътстват правилата за социално подпомагане, а в главата „Произход“ на Семейния кодекс. Става дума за радикална промяна в материята, въвеждане на нов непознат и непризнат досега институт, основан на достиженията на генетиката и медицината за отклонение от основни, традиционни правила, отразяващи мирогледа на поколения;

- Всички норми да бъдат съобразени с основния принцип на семейното ни право, особена закрила на детето и защита на неговия интерес – чл. 47 на Конституцията, както и чл. 2, т. 4 СК. Те следва внимателно и прецизно да бъдат изработени, като се вземат предвид рисковете за

детето и за институцията семейство;

- Изключване на каквато и да било и в каквато и да е посока дискриминация, основана на семейно положение на участващите в материалноправните и процесуални отношения лица – „съпрузи“ и „несъпрузи“ – чл. 6, ал. 2 на Конституцията;

- Обсъждане на възможността за въвеждането в уредбата на договорното начало и гаранции за законосъобразност на договора (споразумението) за заместващо майчинство, като всички „за“ и „против“ трябва да бъде грижливо притеглени. Ясни, стриктни и достатъчни правила относно задължителното съдържание на договора; ясно очертани (дори ограничени) възможности за факултативно съдържание. Разбира се, следва да бъдат определени медицинските и социалните субекти, ангажирани с дейността по осъществяване на сурогацията.

Разбира се, няма съмнение, че следва всички положения да бъдат синхронизирани в безпротиворечива и нестрадаща от пропуски система на правното регулиране, в съгласие и с останалите институти на семейното право и преди всичко на произхода, подробно и точно определяне на условията за провеждането му, което да осигури най-важното – интереса на новия субект, родения чрез асистирана репродукция и предаден като дете чрез заместващото майчинство на желаещи да имат потомство. Семейноправната и гражданскоправна закрила и защита на новосъздадения живот да е свързана с ефективни гаранции.

Установяването на института на сурогатното майчинство несъмнено ще се отрази на регламентацията на всички материи на произхода. Ерозира едно от основополагащите до последните десетилетия положение, че произходът е биологичната връзка на детето с неговите родители, която се признава от правото; нов е погледът и върху основния юридически факт – раждането. За правото произходът и неговите последици е винаги правно установеният произход, който по силата на специални правила ще може да не съответства на биологичния. Формално установеният съгласно правилата на семейния закон произход не само може да не отговаря на действителния биологичен произход, но това ще бъде съзнателно и целенасочено отклоняване, за да се създаде желано потомство за определени лица и да възникне за тях правоотношението родител и дете (майчинство). Все с тази цел съзнателно

ще се игнорира фактът на раждане като правопораждащ произхода от майка. При сурогатното майчинство жената, която е родила детето, въобще няма да има правното качество на майка.

Очертава се необходимост от изработването на нови уредби в семейното законодателство, отнасящи се най-малкото до признаването на новия юридически факт на произхода, различен от раждането. Очевидно е, че регламентацията ще засегне не само семейноправни материи и изходната позиция на допустимост, установена от Семейния кодекс на сурогатното майчинство, но също Закона за здравето, Закона за гражданската регистрация и др. Ще се изисква нова уредба на документирането на произхода (гражданското състояние на детето) и осигуряване на стабилитет на определения произход в акта за гражданско състояние, който да не може да бъде разрушен. Сурогатното майчинство ще предизвика и нови въпроси относно бащинството: какво ще бъде основанието за пораждането му; как ще се установява и ще може ли да се оспорва; ще има ли приложение презумпцията за бащинство, след като по хипотеза съпругата не ражда детето, а произходът от нея се основава на сурогатството, и достатъчно ли ще е изпълнение на условието за информирано писмено съгласие за извършване на асистираната репродукция.

Ако се приеме, че е достатъчно той да е дал информирано съгласие за репродукцията, идва следващият въпрос, а именно: за какво да се отнася това съгласие – дали за това неговата съпруга да стане майка, или в резултат на нейното майчинство и той да стане баща, защото действа презумпцията. Въпросите са различни, а и отговорите трябва да са ясни, предварително посочени от правна разпоредба. Не може да се игнорира волята на съпруга относно това дали желае чрез сурогатното майчинство да се установи правната връзка на бащинство между него и детето. Очевидно е, че и в посока на установяване на бащинството нещата се отдалечават твърде от класическата презумпция за бащинство. Може би трябва да се запише в Семейния кодекс една законова фикция, за да се постигне правно желаният резултат – създаване в пълнота на родителски отношения и в интерес именно на детето на несъмненост на правната обвързаност родител – дете, дете с майка и с баща (двама родители), с всички произтичащи от съществуването й правни последици.

Възниква и въпросът за установяване на произхода на детето от баща чрез другите способи на семейното право, по-специално чрез припознаване. На практика може да възникне и проблемът за допустимост на осиновяване от съпруга на приемната майка и приложимост на установената процедура за това (чл.82 и сл.СК). В медицинското право има правила, които забраняват разкриване на донорството на генетичен материал, а и сега Семейният кодекс не допуска осиновяване между роднини по права линия (чл. 80 СК). Кой произход ще е релевантен – биологичният или правноустановеният?

Семейното право не трябва да пренебрегва и интереса на съпруга на сурогатната майка, ако тя е в брак и са налице условията за приложимост на презумпцията за бащинство за него.

Предварителен е и въпросът дали трябва да се разреши сурогатното майчинство само за брачни двойки и дали такова ограничение няма да е израз на дискриминация, свързана със субективното право на семейство по чл. 3 СК.

В заключение намирам, че дискусиата по въпросите за регламентиране на сурогатното майчинство, неговата допустимост, уреждане на произхода на детето и на правните последици за участващите и заинтересовани лица трябва да продължи. Във всички случаи трябва да бъдат защитени интересите на новосъздадения субект, като се посочи изрично, че официално вписаният произход на детето в акта за гражданско състояние е отправната точка за отношенията родител - дете и че в своето положение детето е носител на всички права по общите правила на глава девета на Семейния кодекс (чл. 122-138). Семейноправната теория следва да намери отговори на всички въпроси преди да се открие пътят на легално практическо осъществяване на сурогатното майчинство.

IV. ПРИПОЗНАВАНЕ

Припознаването е класически институт на българското семейно право. Уредбата в Семейния кодекс 2009 г. разкрива голяма приемственост в правните разрешения, дадени от отменения СК от 1985 г. в отговора на въпросите кой може да извърши припознаването, кое дете може да бъде припознато, формата на припознаването, оспорването и унищо-

жаването му (чл. 64–67 СК 2009 г.).

Една предварителна бележка: Разглежданите въпроси за произхода са в неразривна връзка с исковете, които действащото ни семейно право урежда за установяване на произход от майката (чл. 68 СК) и установяване на произход за баща (чл. 69 СК). Първият може да бъде предявен от детето, от майката или от бащата. Вторият – от майката или от детето. И в двата случая детето няма титул за произход. Мъжът, който твърди, че е баща на детето, няма активна легитимация за този иск, защото законът му е предоставил друга възможност да установи своето бащинство – припознаването. Той може да предяви иск за бащинство само в хипотезата на чл. 66, ал. 2 СК от 2009 г., ако извършеното от него припознаване бъде оспорено. Това е предпоставката за допустимост на иска.

По различен начин стоят нещата при исковете за оспорване на бащинството. Съпругът на майката може да оспорва презумпцията за бащинство (чл. 62, ал. 1 СК). Това се отнася и за случаите на използване на асистираната репродукция, щом съпругът не е дал писмено информирано съгласие. Ако е налице такова съгласие, презумпцията е необорима (чл. 69, ал. 2 СК) И това е нормалната хипотеза. Тук можем да споделим разбирането, че при дейностите на асистираната репродукция юридическата конструкция за установяване на презумпцията за бащинство по форма е на необорима презумпция, но предположението за бащинство се изгражда върху предварително дадена неистинност на произхода (донорство, чужд генетичен материал) и всъщност сме изправени пред елементите на една законна фикция, която има действие, щом съпругът е дал изискуемото според закона съгласие. Въпросът е, ако липсва съгласие, ще е приложима ли тази конструкция при знанието на съпруга на майката за осъществяването на асистирана репродукция. Медикобиологичният проблем и допуснатото нарушение на изискванията на закона стават проблем на семейното право, което има грижата да даде правилата за уреждане на положението на детето. В такъв случай презумпцията съгласно чл. 62, ал. 5 ще бъде ли необорима? Пряк отговор семейното законодателство не дава. Следвайки общата уредба на произхода, вън от изключението, което трябва да се прилага стриктно, единствената възможност за детето да добие титул за произход от баща след оборване на презумпцията е да бъде припоз-

нато. И то, ако се придържахме към становището, че може да се припознае и чуждо дете. Ясно е, че е необходимо допълване на правната уредба с разграничаване на хипотезите и посочване на последиците.

От регламентацията на припознаването можем да извлечем неговата основна характеристика. То е личен, едностранен, формален, декларативен и неотменим акт на признаване от родителя, че определено дете е негово. То е извънсъдебен способ за установяване на произхода на детето от майка или от баща по заявление на родителя пред длъжностното лице по гражданското състояние. Прилага се масово.

Според чл. 64, ал. 1 СК от 2009 г. всеки родител може да припознае своето дете. Припознаващ може да бъде всяко дееспособно лице, включително и навършилият 16 години, независимо дали е еманципиран или не (призната изрично специална дееспособност). Може да бъде припознат малолетен, непълнолетен и пълнолетен; заченат и починал. Няма срок за извършването на припознаването, единственото условие е припознатият да няма установен произход.

Припознаването е **едностранен** акт. Припознаващият прави заявление, че определено дете произхожда от него. Не се изисква съгласие от други лица, но законът дава възможност то да бъде оспорено.

Актуалният въпрос сега е трябва ли припознаващият да доказва биологичното си качество на родител. Това е рефлекс на генералното питане на нашето съвремие – произходът биологична връзка и само биологична връзка ли е? Или произходът е това, което законът признава по определени и изменящи се социални съображения и по неговите правила е установен произходът на човек (детето). Не е ли сега вече време на съобразяване на две начала, понякога изключващи се и поставящи повече въпроси, отколкото отговори? Или проблемите да се решат, като обособим две групи случаи:

- традиционни, в които ще следваме разбиранията, заложили в закона, въз основа на естественото възпроизводство на живота, такива до които е достигнало нашето законодателство при определената и позната ни степен на цивилизационното развитие на правото и избраният модел на извънсъдебно установяване на родителството, а оттам и на родството;
- нови, съвременни, при които с оглед социалните ориентири и развитието

и възприемането на медицинските, биологичните и иновативните технологии за създаване на живот, възниква връзка, която законът определя като произход на човека дори когато няма биологична връзка. С други думи ориентиране и възприемане на нормативистичен подход при решаване на проблема. Законът признава (или ако признае) определени факти, като основание за създаване на правоотношението, която означаваме като произход. Тя отговаря на социалното отношение – произход, връзка между лица, при която правната норма поставя единия субект в положение на дете, а другия – на родител. Законът е този, който казва императивно, какви са последиците за лицата, за социума. Обобщавайки, можем да кажем, че в общ план има ново предизвикателство, с присъщите му социални и правни проблеми и че наред с биологичната връзка, която не е загубила значението си в масата случаи, същите последици има и връзката, създадена въз основа на приетите от закона като релевантни за пораждаване на отношението факти. Те, като източник на законовите отношения (права и задължения) родител-дете, все още не са равностойни на биологичната връзка, но е известно, че едно лице може да има правното качество на „родител”, без да имат каквато и да било биологична връзка с роденото дете. И естествено възниква питането: може ли да се припознава чуждо дете, дете с което припознаващият няма биологична свързаност. Въпросът не е нов. Теорията отговаря положително. Още при действието на СК от 1968 г. Върховният съд също в ППВС № 5/78 от 21.02.1979 г. за обобщаване на съдебната практика по някои въпроси на съдебното установяване на произхода (в т.5 на диспозитива) приема, че „...когато припозналият е знаел предварително, че детето не произхожда от него, той няма право нито да оспори, нито да иска припознаването да бъде признато за нищожно. Липсата на кръвна връзка между него и детето не прави припознаването нищожно”. Такова ли следва да бъде решението на проблема за припознаване на чуждо дете и при действащата уредба в СК от 2009 г.? Сега въпросът добива нови измерения, защото може да се спори кое е „чуждо дете”, какъв е критерият. Очевидно е, че институтът на припознаването не отговаря на тези въпроси, те не се поставят на припознаващия и от длъжностното лице по гражданското състояние. Затова и припознаването е удобна, бърза и сигурна форма за уреждане на положението на новороденото, но поставяща го в оспорима среда на съмнения и на кръстосване на интереси при установяване на произхода. А щом има

съмнения, би следвало в определен момент и по определен начин да се предизвика намеса на съд, който да отговори категорично и окончателно, с решение което има действие *erga omnes*

При оспорването на припознаването нещата опират до въпроса трябва ли припознаващият действително да е биологичен родител на припознаваното дете. Това е частен случай на общия проблем за допустимост за оспорване произхода на детето от трето лице. Този въпрос доби актуалност през последните години във връзка с промените в правната регламентация на оспорването на припознаването (чл. 66 СК). Пример ни дава Решението на Европейския съд по правата на човека от 8 декември 2016 г. по делото на Л.Д. и П.К. срещу България, жалба № 7949/11 поради това, че българският съд не допуска претендиращият за баща да оспорва произхода на детето, установен чрез припознаване, за да може да установи своето бащинство. Европейският съд приема, че е нарушен чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, и се препоръчва на българското правителство да бъде променен така Семейният кодекс, че да позволява оспорване на припознаване от трето лице, когато за него има законен интерес да го направи. Защото искането не е уважено от българския съд, тъй като Кодексът не допуска оспорване на припознаването от трето лице, а само от майката и навършилото пълнолетие дете по административен път и от Дирекция „Социално подпомагане“ и от прокурора по исков ред. (чл. 66, ал. 4, ред. ДВ, бр.100/2010 г.).

Легитимацията за оспорване на припознаването е частен случай на общия проблем за допустимост за оспорване въобще на произхода на детето от трето лице. Той се поставя и когато произходът се определя по презумпция за съпруга на майката, а биологичен баща е друг. Такъв е случаят в хипотезата на чл. 61, ал. 2 СК, когато детето е родено през време на брака на майката, но не са изтекли триста дни от прекратяването на предходния брак. Или жена, по време на фактическото съпружеско съжителство ражда дете, но бракът ѝ не е прекратен.

Възможността да се оспорва презумпцията се допуска от Европейския съд в решението от 21 декември 2010 г. по делото „Чавдаров срещу България“ – жалба № 3465/03, в което съдът се позовава на чл. 8 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, че „Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си жи-

вот” и посочва, че недопустимостта по вътрешното право биологичният баща да оспорва презумпцията за бащинство на съпруга на майката го лишава от всякаква възможност за установяване на своето бащинство.

Практически много важен е отговорът на въпроса, ако биологичният родител желае да припознае, след като вече е извършено припознаване от друго лице – ще може ли да оспорва припознаването, за да установи собственото си бащинство. Българският закон и в този случай трябва да даде ясен отговор, защото по действащото право това е недопустимо, тъй като изрична норма (чл. 71 СК) постановява: „иск за установяване на произход не може да се предяви и припознаване не може да се извърши, докато не бъде оборен по исков ред наличният произход, установен с акта за раждане, с предположението по чл. 61 или с припознаване”. Следва да се има предвид, че припознаване може да се извърши, независимо от това колко време е минало от раждането, щом детето няма установен произход, може да се припознае и възрастен и че наследниците нямат право да предявяват исковете за произход (чл. 72, ал. 1 СК). Следователно, ако оспорването се допусне от закона, трябва да се уредят и всички процесуални въпроси. И при такава „конкуренция” на припознаващи ще се прилагат ли правилата на общия граждански процес? Как качеството „биологичен родител” ще се съвместява с процедурите и разнообразието на хипотезите на асистираната репродукция и „конкуренция” за наличие на биологична връзка и къде ще е пределът на предоставянето на легитимация на трети лица, както и каква ще трябва да е оценката на правния интерес на третото лице? Достатъчно ли ще е неговото твърдение, че е биологичен родител, след като правната връзка с детето ще се търси и с оглед на осъществена асистирана репродукция?

В заключение, има възможност за плодотворна дискусия и може да се очаква развитие и усъвършенстване на семейното законодателство за решаване на деликатните проблеми, които практиката ще ни постави.

Накрая, общо заключение на разсъжденията. Изключително богата е проблематиката, свързана с материята на произхода. Тя провокира и изисква много работа и от теорията, и от практиката за осигуряване интереса на децата, за справедливо решаване на всеки казус. Защото всеки казус е съдба.

ЧЛ. - КОР. ПРОФ. ЦАНКА ЦАНКОВА

I. Законодателна дейност

През периода януари – юни 2018 г. в *Държавен вестник* са обнародвани 77 закона (табл. 1) или средно около 13 на месец. Тези 77 закона са, както следва: 7 нови, 54 закона за изменение и допълнение (ЗИД) и 16 ратификации. В сравнение с предходния 6-месечен период (юли – декември 2017 г.) Народното събрание е приело с 13 закона повече. Спрямо същия период на предходната година приетите и обнародвани в *Държавен вестник* закони са с 57 повече. Тази значителна разлика се дължи и на факта, че предсрочното прекратяване на мандата на 43-то Народно събрание и времето за конституиране на органите на новото Народното събрание и за избиране на нов Министерски съвет доведоха до по-слаба законодателна активност през януари – юни 2017 г.

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
януари - юни 2017 г.	20	0	17	3
юли - декември 2017 г.	64	5	46	13
януари - юни 2018 г.	77	7	54	16

Източник: Държавен вестник; www.parliament.bg

Имайки предвид изследваните до момента периоди, броят закони, приети през разглеждания период, може да се определи като относително голям и е съизмерим с броя, отчетен през първото полугодие на 2016 г. (75 закона) и на 2010 г. (71 закона). След януари – юни 2011 г., когато са обнародвани 88 закона, първата половина на 2018 г. е със следващия най-голям брой обнародвани закони за първото шестмесечие на съответната година. За сравнение, средният брой приемани закони в периодите януари – юни на всяка година от 2010 г. досега е между 57

и 58, а средният брой приемани закони на шестмесечие е около 65.

1.2. През периода януари – юни 2018 г. са обнародвани 7 нови закона или с 2 повече в сравнение с предходния период. Натрупаните данни за седемнадесет шестмесечия показват, че Народното събрание приема средно по 6 нови закона на всеки 6 месеца, което прави отчетените през периода януари – юни 2018 г. данни близки до средните от началото на изследването.

От 7-те нови закона, приети през настоящия период, 3 уреждат за първи път дадена материя със самостоятелен закон – *Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество*, *Закон за Европейската заповед за разследване* и *Закон за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура*. Останалите 4 закона уреждат по нов начин определен кръг обществени отношения, които са имали регулация и по-рано, но законодателят е преценил, че промените са съществени или многобройни и поради това е необходим нов закон. Това са *Законът за частната охранителна дейност*, *Законът за пазарите на финансови инструменти*, *Законът за платежните услуги и платежните системи* и *Законът за мерките срещу изпирането на пари*.

Само два от новите закони – *Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество* и *Законът за частната охранителна дейност* са приети в резултат на автономната преценка на националния законодател, а останалите 5 закона са приети и в изпълнение на задължения, произтичащи от членството на България в ЕС.

1.3. Както беше отбелязано, през настоящия период са обнародвани 54 ЗИД, които реално изменят и допълват 47 закона – *Кодексът за социално осигуряване*, *Кодексът на труда*, *Законът за местното самоуправление и местната администрация* и *Законът за подпомагане на земеделските производители* са изменени и допълнени с по 2 ЗИД, *Законът за обществените поръчки* е изменен и допълнен с 3 ЗИД, а приетият в рамките на периода нов *Закон за противодействие на ко-*

рупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество е изменен и допълнен с 2 ЗИД за изследваното шестмесечие. (табл. 2). Така повече от година след конституирането си 44-то Народно събрание не дава заявка за по-добро законодателно планиране и следва порочната практика да се правят многократни промени в едни и същи закони през малки интервали от време.

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	182
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
януари - юни 2017 г.	16	1	2	14	25	41
юли - декември 2017 г.	41	5	28	10	336	377
януари - юни 2018 г.	47	6	21	35	207	254

Източник: Сиела

1.4. През полугодieto, предмет на настоящия брой, се наблюдава намаление на относителния брой на законите, изменени повече от веднъж в рамките на периода (както със ЗИД, така и с преходни и заключителни разпоредби на други закони) – 21 от 47 закона или 45% (табл. 2). Стойността на този показател е под средните за всички изследвани шестмесечни периоди, през които средно между 50% и 55% от законите се изменят повече от веднъж за полугодие. За сравнение през предходния период (юли – декември 2017 г.) техният дял е бил около 68%.

Въпреки отчетеното намаление обаче, лидерите по брой изменения за периода януари – юни 2018 г. – *Кодексът за социално осигуряване*, *Законът за обществените поръчки* и *Законът за кредитните институции*, са изменени и допълнени по цели 5 пъти, а *Кодексът на труда* и *Законът за местното самоуправление* и *местната администрация* са с по 4 изменения и допълнения.

1.5. За съжаление се запазва тенденцията едни и същи закони да бъдат многократно променяни в рамките на годината. И в настоящия анализ се констатира висок брой закони, изменени и допълнени и през предходния 6-месечен период – 35 от 47 закона, или около 74% (табл. 2). За сравнение по този показател обичайно около 60% от изследваните закони се променят през два последователни 6-месечни периода.

При събиране на броя изменения и допълнения през последните два 6-месечни периода (юли – декември 2017 г. и януари – юни 2018 г.) се открояват следните по-ярки примери: *Кодексът за социално осигуряване* и *Законът за обществените поръчки* са изменени и допълнени по общо 10 пъти, *Законът за кредитните институции* – 9 пъти, *Кодексът на труда* и *Законът за съдебната власт* – 8 пъти, а *Законът за движението по пътищата* и *Законът за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел* – 7 пъти за една година. Сред „отличниците“ дори не остава място за *Закона за местното самоуправление* и *местната администрация*, *Закона за енергетиката* и *Закона за наркотичните вещества и прекурсорите*, които са изменени и допълнени по 6 пъти за период от дванадесет месеца.

За съжаление *Кодексът за социално осигуряване* се завръща на „ли-

дерското“ място по брой изменения и допълнения – той е променен 130 пъти от приемането му през 1999 г. досега. Законодателната уредба в областта на социалното осигуряване засяга голяма част от български гражданите и дори може да се определи като свързана с житейските им планове. Въпреки наблюдаваната в Европа тенденция на застаряване на населението, чиито негативни последици социално-осигурителната система трябва да се опитва да преодолее и поради това е нормално да се променя, то тя все пак трябва да се запазва относително стабилна и предвидима. А се оказва, че в България тя е системата с най-динамично променящо се законодателство, а на практика продължава да не отговаря на основните предизвикателства пред развитието на страната.

Недоумение буди и фактът, че новият *Закон за обществените поръчки* (Обн., ДВ., бр. 13/2016г.), приет и в изпълнение на задълженията на България за транспониране на актове на ЕС като държава членка (с него са транспонирани две директиви в тази материята – *Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО*), е изменен и допълнен 10 пъти само за последните 12 месеца. Това, от една страна, отново поставя въпроса доколко качествена и задълбочена е дейността по изготвяне на законопроектите. От друга страна, налице е поредно доказателство, че най-често биват изменяни законите, които уреждат по-широк кръг от обществени отношения и провокират по-голяма динамика на законодателната намеса.

1.6. С преходните и заключителни разпоредби на приетите 7 нови закона и 54 ЗИД се предвиждат изменения и допълнения в 207 други закона (табл. 2). Заедно с 47-те закона, които ЗИД пряко изменят и допълват, общият брой на изменените и допълнени закони през периода януари – юни 2018 г. възлиза на 254, което е със 123 по-малко спрямо периода юли – декември 2017 г. (377 закона).

Така 1 закон, приет в рамките на настоящия период, изменя и допълва

средно около 4 други закона. По този показател данните за настоящото шестмесечие са напълно съизмерими със средните стойности за всички анализирани периоди, а именно всеки закон да изменя и допълва средно между 3 и 4 други закона. Рекордъори по този показател остават периодите януари – юни 2013 г. и юли – декември 2017 г., когато 1 закон, изменя и допълва средно между 7 и 8 други закона.

Но ако се вземат предвид всички изследвани до момента първи полугодия на съответната година настоящият период е абсолютен рекордър по този показател. След него се нареждат периодите януари – юни 2010 г. (210), следван от януари – юни 2013 г. и януари – юни 2015 г. с по 182 изменени и допълнени закона. За сравнение средният общ брой изменени и допълнени закони от началото на изследването за първите шестмесечия на съответната година е 157, а за всички изследвани периоди – 190.

Българският законодател утвърди модел на приемане на множество и то често значими изменения в правната уредба чрез ПЗР, без да съблюдава за връзка между основния законопроект и изменяните нормативни актове. Тази практика е укорима, тя явно доказва нежеланието определени промени да бъдат разгласявани предварително и води до прокарване на определени предложения без ясно изразени мотиви, а често и до избягване на дебата по дадени теми.

1.7. От влизането им в сила законите, предмет на настоящото изследване, са изменяни и допълвани общо 1443 пъти или средно по 31 пъти всеки при средна продължителност на действието им около 18 години (табл. 3). По този показател се наблюдава намаление спрямо предходните два 6-месечни периода (юли – декември 2017 г. – средно между 36 и 37 пъти всеки при средна продължителност на действието им между 15 и 16 години и януари – юли 2017 г. – средно по 39 пъти всеки при средна продължителност на действието им 15 години. Подчертаваме обаче, че за януари – юли 2017 г. бяха отчетени най-високите стойности по този показател от началото на изследването. Данните за януари – юни 2018 г. се доближават до стойностите от предходни години на изследването: например периодите юли – декември 2016 г. (средно по 29 изменения и допълнения на закон при средна продължителност на действието им между 13 и 14 години), януари – юни 2016 г. (сред-

но по 26 изменения и допълнения на закон при средна продължителност на действието им 11 години) и януари – юни 2014 г. (средно по 27 изменения и допълнения на закон при средна продължителност на действието им 11 години). За сравнение през 2010 и 2011 г. законите са изменяни и допълвани средно между 17 и 20 пъти.

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 обнародването	Бр. закони, изм. повече от веднъж годишно	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2005 г.	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2010 г.
януари - юни 2010 г.	777	565	*	2.4	19.9	23	34	26	*
юли - декември 2010 г.	1237	900	*	2.6	19	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	17
юли - декември 2015 г.	1570	1260	689	2.2	34.1	17	46	41	34
януари - юни 2016 г.	972	786	455	1.7	26.3	20	34	30	18
юли - декември 2016 г.	1413	1140	682	2	28.8	36	45	37	31
януари - юни 2017 г.	619	526	304	2.5	38.7	13	16	15	14
юли - декември 2017 г.	1503	1268	803	2.4	36.7	29	37	31	30
януари - юни 2018 г.	1443	1174	727	1.8	30.7	25	47	34	26

Източник: Сиела

1.8. Средногодишният брой изменения и допълнения на закон е 1,8 през изследваното шестмесечие. Показателят е под средните стойности за всички изследвани периоди. Единствено през периодите юли – декември 2011 г. (1,2) и януари – юни 2016 г. (1,7) са отчетени по-ниски стойности. През останалите шестмесечия данните варират между 2,1 и 2,6 брой изменения и допълнения на един закон за една година.

1.9. За пореден път се потвърждава наблюдението за засилените темпове на изменение на законодателството след 2005 г. От всички 1443 изменения и допълнения 1174 или 81% са направени след 2005 г. За всички изследвани 6-месечни периоди процентът на измененията в законодателството след 2005 г. е трайно над 70%.

Статистиката се влошава от факта, че над 72% от изменените и допълнени през това шестмесечие закони (34 от 47) са изменяни и допълвани повече от 10 пъти от 2005 г. досега. Този брой е съизмерим с данните за предходното шестмесечие (76%). За всички изследвани периоди броят на изследваните закони, изменени и допълнени 10 и повече пъти след 2005 г., е трайно над 60%.

Следва да се отчете фактът, че средната продължителност на действие на изследваните закони е около 18 години. Затова в последните седем броя на изследването са включени данни за измененията и допълненията от 2010 г. досега. Резултатът показва, че за периода юли – декември 2018 г. те са 727 или 50% от всички изменения и допълнения, т.е. интензивните законодателни промени се запазват и след 2010 г. От тези количествени стойности не могат да бъдат направени положителни изводи относно качеството на законодателството у нас, а напротив – в тях биха могли да се потърсят част от причините за незадоволителното качество на нормативната уредба и съответно на функционирането на редица публични системи.

1.10. През разглеждания период всички закони са изменяни и допълвани повече от веднъж годишно. Това обаче едва ли е изненада, тъй като данните по този показател и за седемнадесетте изследвани периода остават непроменливи – над 90% от изследваните закони се изме-

нят и допълват повече от веднъж годишно. Потвърждава се изводът, че законите, които не се променят всяка година или се изменят и допълват само веднъж годишно, са изключителна рядкост.

1.11. По отношение на броя на законите, изменени и допълнени през първата година след обнародването им, и през настоящия период се наблюдава подобрение – 25 от законите или около 53%. За сравнение през предходното шестмесечие техният брой е 71%, а през периода януари – юни 2017 г. – 81% от изследваните закони. Въпреки отчетеното намаление през този период, не би могло да се изведе трайна положителна тенденция, тъй като стойността по този показател по-скоро се връща към средните стойности за останалите анализирани периоди, а именно 55% от законите да се изменят и допълват през първата година след обнародването им.

1.12. И през настоящия период се открояват примери за закони, които са изменени още преди да влязат в сила. Това са *Законът за кредитните институции* и *Законът за частната охранителна дейност* – с по 1 изменение и допълнение, преди да е изтекъл *vacatio legis*. Както екипът на Юридически барометър неведнъж е подчертавал, този подход е показателен за несъвършенствата на законодателния процес – недобра подготовка на законопроектите, недобре обмислени законодателни решения, липса на реална преценка за необходимите срокове, в които определени нови правила за поведение могат да започнат да се прилагат на практика и т.н.

1.13. Както беше посочено в т. 1.8 средният брой изменения и допълнения на един закон за една година през разглеждания период е 1,8 и той е под средните стойности, установени през всички изследвани периоди. И през настоящия 6-месечен период обаче има примери за закони със значително по-висок средногодишен темп на изменение (фиг. 1).

Фигура 1



Източник: Сиела

Кодексът за социално осигуряване съвсем очаквано е абсолютен лидер в това отношение със средно 6,8 изменения и допълнения за една година. Сред първите 5 закона с най-висок средногодишен темп на изменение са и Законът за здравето (4,7), Законът за съдебната власт (3,8), Законът за движението по пътищата (3,8) и Законът за обществените поръчки (3,7).

Анализът на седемнадесет последователни периода показва, че на най-интензивна законодателна намеса на годишна база са подложени Кодексът за социално осигуряване и Законът за здравето, които най-често заемат челните позиции по изследвания показател.

1.14. Сред законите с най-малък средногодишен брой изменения и допълнения от разглежданите през периода са Законът за развитието на академичния състав в република България и Законът за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили – с 0,4 изменения и допълнения средно годишно, Законът за обществените библиотеки, Законът за омбудсмана и Законът за собствеността – с 0,5 изменения и допълнения годишно (фиг. 2).

Фигура 2



Източник: Сиела

Положително може да бъде оценено мястото на *Закона за собствеността* сред законите с най-малък брой изменения и допълнения, тъй като той урежда по траен и предвидим начин важни отношения по повод собствеността, другите вещи права, владението и вписванията, които се нуждаят от стабилна законова регламентация. Останалите закони уреждат по-тесен кръг обществени отношения и това е основната причина за по-рядката им промяна.

1.15. Анализът на данните относно отклоненията от общото правило за влизане в сила на законите (3 дни след обнародване в *Държавен вестник*) показва, че около 30% от приетите закони (18 от 61 нови закони и ЗИД) предвиждат всички или отделни техни разпоредби да влизат в сила от деня на обнародването им в *Държавен вестник*. Данните са по-

високи в сравнение с предходния изследван период (юли – декември 2017 г.) – 22% от приетите закони. През 2017 г. беше отчетена тенденция на намаляване на законите, отклоняващи се от 3-дневния *vacatio legis*, което бе открито в положителен аспект. Новото увеличение през изследвания период можем да определим като непоследователност на законодателния орган и връщане към немотивираното скъсяване на 3-дневния срок след обнародване. По този показател данните по-скоро се връщат към средните стойности за всички изминали периоди на изследването, когато те се движат между 20% и 40%. Като интересни примери през изследвания период следва да бъдат посочени *Законът за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи* (Обн., ДВ, бр. 42/2018 г.) и *Законът за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура* (Обн., ДВ, бр. 21/2018 г.), които са престояли в Народното събрание съответно 224 и 209 дни (от внасянето до окончателното им приемане), но влизат в сила от деня на обнародването им.

През настоящия период 4 закона влизат в сила с обратен ефект. Това са *Законът за изменение на Закона за собствеността* (Обн., ДВ, бр. 7/2018 г.), *Законът за допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество* (Обн., ДВ, бр. 21/2018 г.), *Законът за допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество* (Обн., ДВ, бр. 41/2018 г.), *Законът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване* (Обн., ДВ, бр. 46/2018 г.). Още 3 закона предвиждат отделни техни разпоредби да влязат в сила с обратен ефект.

Четири от приетите през първото полугодие на 2018 г. закони предвиждат по-дълъг от 3-дневния срок за влизане в сила като принцип. Един от тях (*Законът за частната охранителна дейност*) обаче, независимо че урежда по-дълъг *vacatio legis*, предвижда отделни разпоредби да влязат в сила от деня на обнародването им.

Общото правило за влизане в сила е спазено при 34 от 61 закона (7 нови и 54 ЗИД). Пет от тези закони обаче предвиждат отделни техни разпоредби да влязат в сила по-късно или с обратен ефект.

1.16. Средният престой на законопроектите в Народното събрание включва периода от внасянето им до окончателното им приемане на второ четене. През настоящия период средният престой на законопроектите, превърнали се в закони, е около 78 дни. Той се вписва в средните стойности за всички изследвани периоди (между 80 и 130 дни).

Най-бързо приетите законопроекти през настоящия период са *Законът за допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество* (Обн., ДВ, бр. 41/2018 г.) – само 1 ден след постъпването му в Народното събрание и *Законът за допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество* (Обн., ДВ, бр. 21/2018 г.) – 4 дни след постъпването му.

На другия полюс е *Законът за изменение и допълнение на Закона за развитието на академичния състав в Република България*, който престоюва в Народното събрание 273 дни преди да бъде приет.

1.17. По 7 от законите, обект на настоящия анализ, към края на изследвания период има висящи законопроекти. По 4 от законите висящите законопроекти са повече от един. И по 7-те закона един или повече от висящите законопроекти са внесени непосредствено след приемането на предходното изменение. За съжаление отново като порочни примери биха могли да бъдат посочени *Кодексът за социално осигуряване*, *Законът за здравето* и *Законът за движението по пътищата*, по които има висящи законопроекти, независимо че са сред законите с най-голям средногодишен брой изменения и допълнения, както бе посочено в т. 1.13.

По 3 от законите, изменени и допълнени през разглеждания 6-месечен период, са приети нови ЗИД, които към края на периода все още са били на ниво висящи законопроекти, но непосредствено след изтичането му са приети окончателно от Народното събрание. Това са *Кодексът на труда*, *Гражданският процесуален кодекс* и (изненадващо) *Кодексът за социално осигуряване*.

1.18. Данните за вносителите на законопроектите, превърнали се в закони през изследвания период, показват лек превес на законодателната инициатива на Министерския съвет в сравнение с тази на народните представители. Министерският съвет е внесъл 33 от 61 проекта или около 54%, а народните представители – 28 от проектите на приетите впоследствие закони (обединените законопроекти с различен вносител са отчетени по $\frac{1}{2}$ на двете места). 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 2017 г., когато 58% от законопроектите, превърнали се в закони, са внесени от народни представители, юли – декември 2013 г. (56%) и януари – юни 2014 г., когато внесените законопроекти се поделят по равно между субектите, имащи право на законодателна инициатива.

1.19. 16 от законите, включени в настоящото изследване (7 нови и 47 закони, изменени със ЗИД), или 30% са били обект на контрол за конституционност от тяхното приемане досега. 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. Общо по тези 16 закона Конституционният съд се е произнесъл с 56 решения, от които 26 съдържат цялостно или частично уважаване на исканията, а 30 решения отхвърлят искането като неоснователно. Разпоредби на 13 от законите са обявявани за противоконституционни.

Единадесет от разглежданите закони са били обект на конституционен контрол повече от веднъж, като водещи в това отношение са *Законът за собствеността и ползването на земеделските земи* с 8 решения на Конституционния съд, *Кодексът за социално осигуряване* с 6 решения, *Кодексът на труда*, *Гражданският процесуален кодекс*, *Законът за местното самоуправление и местната администрация* и *Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България* с по 5 решения на Конституционния съд. И 6-те закона са и сред законите, чиито разпоредби са били обявявани за противоконституционни.

1.20. Законите, предмет на настоящия анализ, предвиждат общо над 742 различни по вид и по юридическа сила подзаконовни нормативни актове или средно по 14 акта на закон (табл. 4). Стойностите са абсолютно идентични с предходното шестмесечие, а средният брой подзаконовни актове на закон за всички останали 6-месечни периоди е между 12 и 13.

Таблица 4

ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ					
Период	Общ бр. подзаконовни актове	Среден бр. подзаконовни актове на закон	Бр. нови подзаконовни актове	Бр. закони с увеличен брой подзаконовни 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+	19	13
юли - декември 2016 г.	609 +	10.5	67 +	24	12
януари - юни 2017 г.	226 +	18.8	2	2	7
юли - декември 2017 г.	659 +	14.3	55 +	14	8
януари - юни 2018 г.	742 +	17.1	120 +	11	11

Източник: Сиела

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

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

1.21. Законите, приети през изследвания период, предвиждат над 120 нови подзаконови акта – брой, който е значително по-висок от този, установен за предходните периоди. Единствено през периода юли – декември 2015 г. техният брой е по-висок – над 176 нови подзаконови акта. Данните надвишават в голяма степен и средните стойности за всички изследвани шестмесечия, а именно – по 63 нови подзаконови акта. Новите подзаконови актове, предвидени в законите, предмет на настоящия брой, са разпределени между 6 от новите закони и 11 от законите за изменение и допълнение. На практика обаче над 1/3 (47) от основанията издаване на нови подзаконови нормативни актове са предвидени в един закон, а именно новият *Закон за пазарите на финансови инструменти* (Обн., ДВ, бр. 15/2018 г.).

Сред законите с най-голям брой нормативни актове по прилагането им като по-ярки примери се очертават *Законът за здравето* – с над 88 подзаконови нормативни акта, *Кодексът за социално осигуряване* – с над 75 подзаконови нормативни акта и *Законът за движението по пътищата* с над 49 подзаконови нормативни акта, от които 2 нови (фиг. 3).

Фигура 3



Източник: Сиела

1.22. Броят на законите, предвиждащи едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове, обект на разглеждане от настоящия анализ, е 11 или 20% от законите. Тази стойност е почти идентична до данните от предходното шестмесечие (между 19 и 20% от законите) и е съизмерима с данните за всички изследвани 6-месечни периоди, през които процентното съотношение на атовете, които предвиждат и правилник за прилагане, и други подзаконови нормативни актове, остава относително постоянно – между 20 и 26% (изключение правят периодите юли – декември 2011 г., когато е наблюдавано процентно намаление на броя на тези закони – 16%, и януари – юни 2017 г. и януари – юни 2016 г. със съответно 44% и 30%). *Законът за движението по пътищата* не само че предвижда едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове, но е и в топ 5 на законите с най-голям общ брой подзаконови нормативни актове.

1.23. В рамките на изследвания 6-месечен период в Народното събрание са внесени общо 87 законопроекта (без ратификациите), от които 5 са проекти на нови закони и 82 са проекти на ЗИД (табл. 5). Броят на внесените законопроекти е значително по-нисък спрямо предходното шестмесечие (115 законопроекта, от които 21 с проекти на нови закони и 94 са проекти на ЗИД). Единствено през периодите януари – юни 2017 г. и януари – юни 2013 г. са били внесени по-малко законопроекти за шестмесечие – съответно 47 и 79. На основата и на седемнадесетте изследвани периода средната законодателна активност на Министерския съвет и на народните представители е около 110 законопроекта на шестмесечие.

Таблица 5

ВНЕСЕНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2018 Г.			
Период	Общо	Нови закони	ЗИД
Януари	9	0	9
Февруари	11	0	11
Март	9	1	8
Април	16	0	16
Май	19	2	17
Юни	23	2	21
ОБЩО	87	5	82
2017	162	25	137
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 15.

От внесените в периода януари – юни 2018 г. 87 законопроекта 42 са приети, 3 са отхвърлени, 6 са оттеглени, а 36 все още са висящи и се намират на различни етапи от законодателния процес (табл. 6).

Таблица 6

РАЗВИТИЕ НА ВНЕСЕНИТЕ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2018 Г. ЗАКОНОПРОЕКТИ			
	Общо	Министерски съвет	Народни представители
Приети	42	16	26
Отхвърлени	3	0	3
Оттеглени	6	0	6
Висящи	36	9	27

Източник: www.parliament.bg

*Развитието на внесените в периода януари - юни 2018 г. законопроекти е проследено към 1 септември 2018 г.

През настоящия период отново народните представители са внесли значително повече законопроекти в сравнение с Министерския съвет – от общо 87 законопроекта 25 са на Министерския съвет и 62 или над два пъти повече са на народни представители. За сравнение през предходното шестмесечие от 115 законопроекта 58 са на Министерския съвет, а 57 са внесени от народни представители.

Впечатление през изследвания период прави, че от приетите законопроекти (общо 42) 16 или 38% са на Министерския съвет, а цели 26 или 62% са внесени от народни представители. Тези данни показват, че законодателната инициатива на народните представители се засилва, а освен процентното съотношение впечатление прави и фактът, че именно по внесени от депутати законопроекти се приемат мащабни промени в различни сфери. Като примери за това от изследвания период могат да се посочат Законът за изменение и допълнение на *Закона за развитието на академичния състав в Република България* (Обн., ДВ, бр. 30/2018 г.), новият *Закон за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура* (Обн., ДВ, бр. 21/2018 г.), както и *Законът за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс* (Обн., ДВ, бр. 77/2018 г.), който ще бъде обект на коментар в следващия брой на Юридически барометър.

По-важни изводи и препоръки:

1. Както неведнъж е отбелязвано на страниците на Юридически барометър, количествените данни не са всеобхватна мярка за състоянието на правния ред, но дават обективна и безпристрастна представа за развитието му в много аспекти.

Количественият анализ на законодателната дейност през периода януари – юли 2018 г. отново потвърждава изводите за нестабилност и непредвидимост на българския правен ред поради високата степен на изменчивост на нормативните актове. Повече от година след началото на легислатурата на 44-то Народно събрание тенденциите за трайна и ненамалваща стихийност в законодателните промени се запазват в пълна степен.

Фактът, че около $\frac{1}{2}$ от приеманите нови закони и повече от половината от всички изследвани закони се изменят още през първата година след обнародването им, някои от тях повече от веднъж, още по-силно 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 неocenени 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 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.

Ефектът на тази порочна практика се подсилва и от обстоятелството, че е налице висока концентрация на изменения в едни и същи области и то такива, които засягат правата и интересите на големи групи от населението (системата на здравеопазването и социално-осигурителната система).

Очевидно не е достатъчно формалното спазване на изискването за изготвяне на оценка на въздействието, въведена в края на 2016 г., чиято цел е именно да гарантира по-голяма стабилност и предвидимост в развитието на обществените отношения, предмет на съответния нормативен акт. За да има реален ефект, тя би трябвало да бъде по-задълбочена и основана на експертен анализ, а не да преповтаря мотивите на вносителите на законопроектите.

3. През предходното шестмесечие бе отбелязан рекорд по закони, изменени чрез ПЗР на друг закон. Настоящият период също се явява първенец по този критерий – сред всички изследвани досега периоди от януари до юни на съответната година. 44-то НС явно възприе-

ма този подход, който нееднократно е коментиран в отрицателна светлина на страниците на *Юридически барометър*. Съчетан с „прокарването“ на предложения между първо и второ четене, той води до омаловажаване на представянето на ясни и конкретни мотиви на всяко законодателно предложение и създава усещането за прибързано и прикрито приемане на изменения във важни обществени сфери.

4. Затвърждава се убедително тенденцията за предвиждане в законите на твърде много основания за издаване на подзаконови нормативни актове. Тревожно е и че някои от тях са толкова общо формулирани, че не само оставят възможност за издаване на повече от един подзаконов акт, но практически правят невъзможно точното идентифициране на приложното поле на подзаконовата уредба.

5. Законодателят все още твърде често предвижда законите да влизат в сила от деня на обнародването им в Държавен вестник вместо три дни по-късно, каквото повелява общото правило за влизане в сила. Настоящият анализ констатира, че близо 1/3 от приетите закони или отделни техни разпоредби влизат в сила от деня на обнародването, вместо три дни по-късно, каквото е конституционното правило. Наред с това, немалко закони влизат в сила с обратно действие без наличие на обективни предпоставки за това. Всяко отклонение от конституционно установения *vacatio legis* би трябвало да бъде мотивирано и да не бъде допускано при отсъствие на обективна причина.

6. Фактът, че повечето внесени законопроекта през изследвания период, превърнали се в закони, са внесени от народни представители, също допринася за характеристиката на работата на 44-то НС. Внасянето на законопроекта от народните представители, разбира се, е тяхно конституционно правомощие, но има няколко практически последици. На първо място, внесените от депутати проекти не подлежат на обществено обсъждане, нито на съгласуване от отделните министерства. По този начин се ограничава възможността за широк дебат. На следващо място, правителството не носи отговорност за извършените законодателни промени – те произтичат изцяло от дейността на НС. Прави впечатление, че все повече тарифи се закрепват в закони, а не се приемат като подзаконов нормативен акт (като например *Административнопроцесуалният кодекс*, *Законът за Комисията за финансов надзор* и др.). По този начин отново МС се „освобождава от отговорност“ за повишаване на такси, а от друга страна, гражданите са лишени от право да ги обжалват. За съжаление, последващ резултат е и все по-ниското доверие в НС, за чието повишаване държавните органи не допринасят.

Предвид интензивното упражняване на законодателна инициатива от народните представители, би било положително установяването на правила, които да гарантират повече прозрачност в етапа на законодателната идея, както и за възможност за обществено обсъждане преди формалното начало на законодателната процедура.

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.

2.1. Реформи и закони

2.1.1. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество

Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незакон-

но придобитото имущество (Обн., ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г.) цели да създаде цялостна уредба на материята за борбата с корупцията по високите етажи на властта. Предметният му обхват е определен в чл. 1 и в него са включени: мерките за противодействие на корупцията; условията и редът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество; статутът и функциите на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (Комисията); взаимодействието на Комисията с други държавни органи и международното сътрудничество. С приемането му системата от органи, мерки, процедури и изобщо цялостната концепция за противопоставяне на корупционните практики се променя принципино – вместо система от различни органи, които действат в конкретна сфера, се създаде единен орган, който да координира и осъществява изцяло дейността по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Всъщност в България се осъществи преход от един към друг институционален модел за борба с корупцията. В докладите по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) Европейската комисия нееднократно е поставяла изискване към България за създаване на единен орган, но също така е признавала, че има държави, които са създали единен орган и постигат сериозни резултати, както и други, в които няма такъв орган, и пак постигат значим напредък. Начинът на организиране на системата от органи е само един от факторите, предопределящ ефективността на резултатите от тяхната работа. Определящо е поведението на хората, които претворяват абстрактната нормативната уредба в конкретни действия, техните професионални и лични качества, както и отношението на обществото към проблема и готовността му да се разграничава от корупционните практики на всички нива.

В контекста на целите за борбата с корупцията в България приемането на нов нормативен акт, който да създаде ефективна система за предотвратяването ѝ и за противодействие на незаконното придобиване на имущество беше абсолютно наложително. Тази система е основа за защита на правата и законните интереси на гражданите при упражняването им във всеки аспект на обществения живот. Темата засяга всички граждани и ежедневния им досег с институционалните проявления на публичната власт. Именно затова новият закон бе обект на

много коментари и дискусии. Без да се изключва фактът, че в закона са вложени безспорно добри идеи, в настоящия анализ бихме искали да обърнем внимание на няколко въпроса, които можеха да получат по-съвършена уредба и ще имат пряко отношение към ефективността на новите правила.

На първо място, процедурата по избор на председател, заместник-председател и членове на Комисията не съдържа достатъчно гаранции за прозрачност. С оглед огромните очаквания на обществото във връзка със създаването на новия орган, публичността при избора му не следва да бъде ограничавана. Народното събрание избира председателя на Комисията по предложение на народните представители, а заместник-председателят и членовете и – по предложение на председателя. Предлагането на заместник-председателя и членовете от председателя намалява степента на прозрачност при избора им. Въпреки необходимостта от последващо приемане на решение на Народното събрание за избора им, се създава усещането, че тези лица се определят от председателя по негово усмотрение. Нещо повече, за съжаление законодателят не възприе подход за споделяне на отговорността за избор на антикорупционния орган между различни институции – както напр. в един от внесените в 43-то НС проекти на антикорупционен закон (502-01-52/30.06.2015 г.) бе предвидено директорът и заместник-директорът (в съответното законодателно предложение) да се назначават и освобождават от президента по предложение на Министерския съвет, което в значителна степен засилва легитимността на избора и възможността за взаимен контрол между назначаващите органи.

В регламентираната в действащия закон процедура изслушването на кандидатите за председател, заместник-председател и членове се провежда пред специализираната комисия на Народното събрание, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси. Действително съгласно чл. 9, ал. 7 и ал. 10 за него се изготвя пълен стенографски протокол, който се публикува на интернет страницата на Народното събрание, но до заседанията на парламентарните комисии достъп имат ограничен кръг лица (изрично поканени). Изборът на кандидатите би добил по-голяма легитимност, ако изслушването се провежда в открито заседание на Народното събрание, което да бъде предавано пряко по Българската национална телевизия и Българското национално радио.

Законът предвижда преди назначаването им инспекторите и директорите на Комисията да бъдат подлагани на проверки за почтеност, в т.ч. периодични и инцидентни (чл. 15, ал. 5 и ал. 7). Такова изискване обаче липсва по отношение на кандидатите за председател, заместник-председател и членове, т.е. предвидено е за администрацията, но не и за членовете на новия колективен орган, които би трябвало да се ползват с високо доверие и авторитет. Държавната политика за превенция на корупцията следва бъде насочена към установяване и стриктно прилагане на високи стандарти за почтеност както от ръководителите, така и от служителите на Комисията. Затова е важно да се разшири кръгът от лица, които биват подлагани на проверки за почтеност, и с членовете на органа, както и да се обмисли включването на психологически тестове и на полиграф като част от проверката.

С приемането на Закона съответната специализирана дирекция от Държавна агенция „Национална сигурност“, свързана с противодействие на корупционните престъпления сред лицата, заемащи висши държавни длъжности, се вля в Комисията. Това води до механично смесване на твърде различни функции. От една страна, това са оперативните (свързани с приемането и проверката на декларации за имущество и интереси, с осъществяване на проверка на имущественото състояние, на производство за конфликт на интереси и на производства за отнемане на незаконно придобито имущество) и аналитичните функции (по изготвяне на анализи и методологии и разработване на антикорупционни мерки), а от друга, Комисията е натоварена и с функции по оперативно-издирвателна дейност, включваща „гласни и негласни методи и средства“ (чл. 102, ал. 2). Законът следва да има за единствена цел административното противодействие на корупцията чрез анализ на данни за имуществото на лицата на висши държавни длъжности, противодействието на конфликта на интереси, както и установяването и отнемането на незаконно придобито имущество. Той следва да е средството, с което да се реформират административните средства за борба с корупцията, като се създава ефективен механизъм за проследяване на имуществото на публичните личности, за да се установяват по-бързо случаите на корупционно поведение, а не да бъде натоварен с правомощия на разследващ орган. Смесването на толкова различни функции или ще доведе до практическото отделяне

на оперативно-издирвателната дейност и на практика тя ще продължи да се осъществява в рамките на ДАНС, макар и формално да не е част от структурата ѝ, или ще бъде фактор за понижаване на ефективността при работата на Комисията.

Законът не урежда по най-добрия начин контрола върху дейността на Комисията. Съгласно чл. 7, ал. 2 Комисията е независим специализиран постоянно действащ държавен орган. Същевременно чл. 17, ал. 1 постановява, че Народното събрание осъществява контрол върху дейността на Комисията, а в чл. 17, ал. 2 – че членовете на Комисията са длъжни при покана да се явят в Народното събрание и да предоставят исканата информация. Наред с това Народното събрание избира председателя и членовете на Комисията. Нещо повече, самите народни представители са сред лицата, заемащи висши публични длъжности, и подлежащи на проверка от Комисията. Следователно органът, който трябва да проверява и противодейства на корупцията, е зависим относно избора и освобождаването си и се отчита пред същите хора, които самият той трябва да контролира. Някои от предишните законопроекти в материята предвиждаха независима външна оценка на дейността на Комисията. Този подход е отхвърлен от законодателя, а щеше неминуемо да повиши отчетността пред обществото и прозрачността за работата на Комисията.

Един от дискуссионните въпроси по повод новия закон бе този за анонимните сигнали. Въпреки изказаните мнения в подкрепа на тезата те да бъдат допустими, в крайна сметка чл. 47, ал. 5 от Закона предвижда, че анонимни сигнали не се разглеждат и не се препращат по компетентност. Съществуват доводи в защита и на двете тези – както, че допускането на анонимни сигнали би усложнило прекалено работата на Комисията, ако с подаването им се злоупотребява и се подава невярна информация, така и че е възможно да бъдат създадени достатъчно гаранции против злоупотребата с право и анонимните сигнали да стимулират участието на гражданите в процеса на противодействие на корупцията. Със сигурност обаче в настоящата уредба изискванията към съдържанието на сигналите са прекалено много – чл. 48 предвижда, че данните, които сигналът задължително трябва да съдържа по отношение идентичността на подателя са: трите имена, единен граждански номер, адрес, телефон, факс и електронен адрес на по-

дателя, ако има такъв. Изискването да бъдат посочвани такъв обем лични данни категорично ще намали мотивацията на гражданите да подават сигнали. Както екипът на *Юридически барометър* вече имаше повод да отбележи, тълкуването на посочената разпоредба води към извода, че законодателят прозорливо допуска възможността лицето, подаващо сигнала, да не разполага с електронен адрес и поради това прави уговорката „ако има такъв”. Но съответният сигнал няма да бъде разгледан, ако подателят не е посочил наред с трите си имена, единния си граждански номер, адреса си и телефона си (вероятно в смисъл на телефонния си номер) и факс.

Липсата на прозрачност, координация и ясно разпределение на функциите водеше до незадоволителни резултати в работата на системата от органи с правомощия в областта на противодействие на корупцията преди приемането на новия закон. Механичното им събиране в един орган може би няма да доведе до съществена промяна на това положение. Подобряването на отчетността пред обществото обаче би повишило доверието в дейността на Комисията и ефективността на работата ѝ.

2.2. Хора или правила?

2.2.1. Закон за частната охранителна дейност

На 18 януари 2018 г. Народното събрание прие на второ четене нов *Закон за частната охранителна дейност* (ЗЧОД) (Обн., ДВ, бр. 10 от 30 януари 2018 г.). Той съдържа над 80 члена, но настоящият коментар има за предмет само част от тях – разпоредбите, които създават нов вид охранителна дейност, а именно охрана на урбанизирана територия.

ЗЧОД определя частната охранителна дейност като „*търговска дейност, насочена към опазване на живота и здравето на физическите лица, охраняване на имуществото на физическите и юридическите лица, гарантиране на максимално ниво на сигурност при транспортиране на ценни пратки и товари, осигуряване на безпрепятствено провеждане на различни по характер и вид мероприятия*“ (чл. 2, ал. 1), като в ал. 2 на същия член пояснява, че тя се извършва въз основа на писмен

договор от търговци. Това характеризира дейността като предмет на частноправни отношения, в които основен принцип ще бъде свободата на договарянето, макар законът да не го е изброил изрично в чл. 3, където са заложени принципите, при които следва да се извършва тази дейност.

Охраната на урбанизирани територии е регламентирана като един от видовете частна охранителна дейност с обект на охрана „селищната територия, обхваната от границите на населеното място или селищното образувание (строителните му граници), определени с устройствен план, без да се включва землището” (съгласно определението, което се съдържа в допълнителните разпоредби на закона). Регламентацията на охраната на урбанизирани територии се свежда до 3 законови разпоредби (чл. 27 – чл. 29), чието съдържание е лаконично: че охраната на урбанизирани територии е комплекс от дейности, който включва защита от противоправни посегателства върху имуществото и население-то в съответната урбанизирана територия посредством наблюдение, контрол и реакция с мобилни охранителни патрули; че възложител по договор за охрана на урбанизирана територия е кметът на общината; че за извършване на този вид охрана търговецът обособява екипи и оптимизира техния брой съгласно границите на охраняваната урбанизирана територия, а видовете, броят и числеността на екипите се посочват в договора за охрана.

Представената по-горе нормативна уредба поставя въпроса за противоречието на тези разпоредби с Конституцията на Република България. Съгласно чл. 105, ал. 2 от Конституцията в компетентността на Министерския съвет (МС) се включва осигуряването на обществения ред и националната сигурност. Тази обща разпоредба, която съдържа правомощие, т.е. едновременно право и задължение, на изпълнителната власт да пази реда и сигурността в държавата, намира израз в дейността на Министерството на вътрешните работи (МВР), подробно регламентирана в *Закона за Министерството на вътрешните работи* (ЗМВР). Основни негови функции са защита на правата и свободите на гражданите, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред (чл. 2, ал. 1 от ЗМВР). Същевременно, за разлика от охраната на конкретно лице, имущество или мероприятие, охраната на урбанизирана територия засяга изключително широк кръг права и

интереси на неопределен брой субекти и поради тази причина се припокрива с дейността на МВР по осигуряване и опазване на обществения ред. На практика тези властнически правомощия се прехвърлят на частноправни субекти, което принципно не е забранено, но невинаги е допустимо. Функциите по защита на обществения ред „съставляват ядрото на държавния суверенитет и чрез тях се реализира и поддържа легитимният монопол върху насилието в националната държава“ (както постановява Конституционният съд в Решение № 5/2005 г.). От друга страна, те са свързани с прилагане на мерки за принуда, които мерки сами по себе си също засягат правата на гражданите. Поради тази причина Основният закон постановява те да бъдат изключително правомощие на публичната власт. В припокриването на дейността по осъществяване на охрана на урбанизирани територии с държавната функция по защита на обществения ред възниква противоречието с принципите на правовата държава.

Разгледан в детайли, проблемът произтича от различните принципи, въз основа на които се реализира частната охранителна дейност, оскъдната регламентация на изискванията към лицата, които я осъществяват, както и липсата на гаранции за защита на правата на гражданите. В рамките на изпълнителната власт – в системата на МВР, съществува законоустановена йерархична структура с ясни правила за отчетност и контрол (глава трета ЗМВР). Цялостната дейност на ведомството се ръководи от министър, над когото контрол може да осъществява Народното събрание и който носи своята политическа отговорност. Подобни подробни правила липсват по отношение на частната охрана. С новия ЗЧОД е създадена възможност защитата от противоправни посягателства върху имуществото и населението да бъде предмет на частноправно отношение – на договор. Глава пета от ЗЧОД много общо установява, че между частните охранители и МВР следва да има взаимодействие, свързано с административното регулиране и административния контрол на частната охранителна дейност, сътрудничество и взаимодействие. Но държавата няма да има възможност да упражнява контрол върху изпълнението на задълженията по конкретен договор. Всички въпроси, отнасящи се до неизпълнение и отговорност, ще се разглеждат на плоскостта на гражданскоправните отношения. На волята на съответния кмет се предоставя да избере лицата, на които да

възложи функции по охрана, както и дали да търси реализиране на отговорността им при нарушение и неспазване условията на договора.

Същевременно, за субектите, осъществяващи охрана, е предвидена възможност да прилагат мерки и средства, които са типични за полицейските органи – проверки, задържане, предаване, употреба на физическа сила. При сравнение между ЗЧОД и ЗМВР става ясно, че за органите на министерството съществуват много по-подробни правила относно случаите, в които могат да извършват проверки, да задържат лице, да упражняват физическа сила и т.н. (чл. 61 и сл. от ЗМВР).

ЗЧОД провокира реакция и у държавните органи. Във връзка с приетия закон пред Конституционния съд са образувани две дела (№ 5/2018 г. и № 6/2018 г.) по искане съответно на главния прокурор и на президента.¹ И с двете искания Конституционният съд е сезиран да се произнесе по конституционносъобразността именно на разпоредбите, отнасящи се до охраната на урбанизирани територии. Аргументите на главния прокурор и на президента се доближават до изложеното по-горе и заслужават подкрепа.

Освен гореизложеното по отношение на съдържанието на закона, се установява, че не е спазена прецизно процедурата за приемане му. Не е извършена предвидената в чл. 20 от Закона за нормативните актове предварителна оценка на въздействието, а общественото обсъждане не е проведено в законоустановения 30-дневен срок (проектът на Закон за частната охранителна дейност е публикуван на 19 април 2016 г. на електронния портал за обществени консултации, а крайният срок за подаване на становища е изтекъл на 3 май 2016 г.). И двата инструмента – оценка на въздействието и обществено обсъждане, са насочени към изнасяне на дискусиата по нормативни актове, особено по такива, които засягат широк кръг правни субекти, преди приемането им. Ако шумният обществен отзвук се бе случил на етап законопроект, може би щеше да бъде намалена вероятността да се поставя въпросът за съобразността на тези норми с Конституцията.

Със съзнанието, че осигуряването на обществения ред в малките на-

¹ С определение от 3 юли 2018 г. КС присъедини към конституционно дело № 5/2018г. конституционно дело №6/2018г. за съвместно разглеждане и решаване.

селени места е изключително важен проблем следва да се изрази съмнение доколко предоставянето на репресивни правомощия на частни охранителни фирми е най-разумното решение и дали не е продиктувано от задоволяване на интереса на определени лица. С оглед избрания подход за справяне с проблема, екипът на *Юридически барометър* с любопитство очаква евентуални нови законодателни промени (защо не за създаване на частни затвори или на частна армия например).

2.2.2. Закон за допълнение на Закона за обществените поръчки

В *Държавен вестник*, бр. 30 от 3 април 2018 г., е обнародван *Законът за допълнение на Закона за обществените поръчки (ЗДЗОП)*, който съдържа един единствен параграф. С него е създадено ново изключение от приложното поле на закона. След приемане на допълнението чл. 13, ал. 1, т. 18 от Закона гласи, че той не се прилага за договори за услуги, доставки или строителство, сключвани от възложител по чл. 5, ал. 2, т. 1 – 13 и ал. 4, т. 1, свързани с изграждане и поддръжка на инженерни съоръжения от възпрепятстващ тип с цел опазване на държавната граница. Допълнена е думата „поддръжка“, като преди това изключението се отнася само до договори, свързани с изграждане на посочените съоръжения.

Вносителите мотивират законопроекта с необходимостта от изпълнение на правителствената политика по охрана и сигурност на държавните граници и възпрепятстване на незаконно преминаващи през границата лица и пътни превозни средства. Мотивите са подкрепени и със статистически данни, които показват, че границата с Турция понася основния процент от миграционния натиск към страната, както и че оградата оказва положителен ефект за намаляването на броя лица, правещи опити да преминат нелегално на българска територия, а разходите за възнаграждение и осигуряване на полицейски служители, включени в специализираната операция за охрана на границите, намаляват. Допълнението цели ремонтните дейности по оградата, които се налагат във връзка с извършени посегателства върху целостта ѝ, както и в резултат на атмосферното влияние, да бъдат възлагани бързо, без забавяне и удължавания на сроковете.

С оглед на целите, които преследва, ефективността на последния ЗДЗОП може да се постави под съмнение, имайки предвид неговата навременност. Съоръжението за защита на границата е изградено в периода между 2014 г. и 2017 г. Точка 18 в чл. 13, ал. 1 от ЗОП е създадена през 2016 г. именно за да бъде ускорена процедурата по строителството. Защо поддръжката на оградата още тогава не е включена в изключенията от предметния обхват на закона, а това се случва през 2018 г., е въпрос, на който са възможни поне няколко отговора, но нито един от тях не е в полза на законодателя. Междувременно оградата беше няколко пъти отнесена от придошли води и неизвестно колко пъти е била повредена от нарушители – въпреки че по данни, предоставени от самите вносители на законопроекта, миграционният натиск по границата ни с Турция е намалял в пъти. Налице е закъсняла реакция на законодателя, което поставя под съмнение и същинските мотиви тя да се осъществи едва сега.

На следващо място, дори повредите, предизвикани от умишлени действия на лица, да са многобройни, а останалите да са резултат от извънредни климатични явления, поради което не са били предвидени и се нуждаят от спешно отстраняване, то необходимостта от текуща поддръжка (почистване на канавки, водостоци, третиране на растителността и т.н.) се поставя още при изграждането на оградата. Посочените дейности трябва да се извършват периодично и планирано от самото изграждане на съоръжението и не се явяват убедителен мотив за изключване на цялата поддръжка на оградата от реда по ЗОП.

Третият основен аргумент на вносителите на законопроекта също може да бъде поставен под съмнение, тъй като звучи крайно неубедително. През 2017 г. Министерският съвет с Постановление определя съоръжението за стратегически обект. Предвид този статут спрямо него би трябвало да се прилага *Наредбата за критериите и реда за определяне наличието на основни интереси в случаите по чл. 13, ал. 1, т. 13, букви "а", "е" и "ж" и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Закона за обществените поръчки, които трябва да бъдат защитени при сключване на договор за обществена поръчка или при провеждане на конкурс за проект* (подходяща номинация за наградите Златен пирон заради своето заглавие). Прилагането на цитираната наредба обаче се явявало нецелесъобразно, понеже липсвал опит по приложението ѝ и би се налагало периодично

провеждане на процедура по нея. На практика законодателят заявява, че са налице специални правила по отношение на важна група стратегически обекти, които правила обаче е по-добре да не се прилагат, тъй като държавните органи нямат необходимия опит.

Резултатът от ЗДЗОП е, че редът за избор на изпълнители на дейностите по поддръжка остава неясен. Предварителната оценка на въздействието не е достатъчно конкретна, а преразказва мотивите на законопроекта, като не дава отговори на посочените по-горе въпроси.

Имайки предвид горното, както и провокираните проверки за злоупотреби при изграждането на оградата, допълнението в ЗОП заслужено се нарежда в рубриката „Хора или правила“.

2.2.3. Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация

С §1 на Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗИДЗМСМА) (Обн., ДВ, бр. 24 от 16 март 2018 г.) се допълни чл. 24 от Закона, като се предвиди, че председател на общински съвет, който преди избирането му за председател е работил в държавно или в общинско учреждение или предприятие, в търговско дружество с повече от 50 на сто държавно или общинско участие в капитала или в бюджетна организация, има право след прекратяване на правомощията му като председател на общинския съвет да заеме предишната си длъжност. В случай че длъжността е закрыта, той може да заеме друга равностойна длъжност в същото или, с негово съгласие, в друго държавно или общинско учреждение или предприятие, или в търговско дружество с повече от 50 на сто държавно или общинско участие в капитала или в бюджетна организация.

Правото на възстановяване на предишна работа след края на съответния мандат не е новост в българското законодателство. Съгласно §6 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс такова е предвидено за избраните кандидати за народни представители, президент и вицепрезидента на републиката, членове на Европейския парламент от Република България и кметове на общини, райони и кметства. Анализираният разпоредба се прие именно с мотива председателите на общински съвети да имат същото право след прекратяване на право-

мощията им да се върнат на предходната си длъжност, с каквото разполагат и лицата, заемащи останалите изборни длъжности. Промяната представлява интерес поради следното:

Скоро (през 2019 г.) предстои да се произведат избори за общински съветници и кметове. А коментираният ЗИДЗМСМА (дали случайно или не) се прие малко преди изтичане на мандата на общинските съвети, с което се прекратяват пълномощията на общинските съветници, в т.ч. на председателите на общински съвети. Въпреки това със Закона не се прие разпоредба, която да отложи влизането в сила на коментираните норми и те да започнат да действат след изборите през 2019 г., за новите председатели на общински съвети.

В същото време Законът изрично предвижда, че когато предишната длъжност на председател на общински съвет е заета от друго лице, правоотношението с това лице се прекратява без предизвестие. Поради това въпреки претенцията си за равнопоставеност, законът всъщност не третира еднакво засегнатите от него лица. Нито председателите на общински съвети, нито лицата, назначени на заеманите преди това от тях длъжности, са знаели за предстоящата промяна съответно към момента на избора за председател и на назначаването. И докато за председателите на общинските съвети се създава право, то по отношение на лицата, които към настоящия момент заемат някоя от посочените в §1 длъжности, законът преурежда вече възникналите трудови правоотношения (т.е. с обратно действие), превръщайки ги в срочни.

Затова остава съмнението доколко приетото по този начин допълнение е обосновано от принципни и обективни съображения, а не е извършено *intuitu personae* – било в полза на определени председатели за общински съвети, било срещу лица, заели освободени от тях длъжности.

2.3. Закони и права

2.3.1. Закон за изменение и допълнение на закона за банковата несъстоятелност

През месец март 2018 г. (ДВ, бр. 22 от 13 март 2018 г.) бе обнародвано поредно изменение на *Закона за банковата несъстоятелност* (ЗБН).

Красноречиво е, че за периода от влизането в сила на закона през 2002 г. до 2014 г., или за период от 12 години, той е изменен и допълнен 10 пъти. А от 2014 г. досега вече са влезли в сила 13 негови изменения и допълнения. Не отричаме правото на законодателя да създава правни норми тогава, когато обективната действителност ги изисква, когато следва да се уредят правните последици на факти, които се реализират за първи път и липсващата или остарялата правна норма ще доведе до отрицателен за обществото резултат. От друга страна, ЗБН категорично съдържа примери за законодателство *ad hoc*, което засяга правната сфера само на определени правни субекти.

Най-значим от юридическа гледна точка, като засягащ принципни въпроси за действието на законовите норми, е §8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН, който определя 20.06.2014 г. като начална дата, от която се прилагат чл. 59, ал. 5 и ал. 6 от ЗБН. Преди анализа по същество на разпоредбите накратко следва да се припомнят някои основополагащи положения за действието на правните норми.

По принцип правните норми действат *занапред* (*ex nunc*). Идеята на това правило е ясна – адресатите на правните норми да могат да се запознаят с тях и да съобразят своето поведение с моделите на поведение, които те установяват. Конституцията на Република България е уредила правилото в разпоредбата на чл. 5, ал. 5, според която всички нормативни актове подлежат на обнародване и влизат в сила три дни след обнародването, освен когато в тях е определен друг срок. Няма съмнение, че с оглед на целта логиката на възможността за определяне на „друг срок“ е в някои случаи срокът между обнародването и влизането в сила на нормативния акт (*vacatio legis*) да бъде по-дълъг. Нееднократно на страниците на *Юридически барометър* е коментиран и въпросът за предвиждането на по-кратък от тридневния срок, много често без ясни аргументи.

Извън трите категории случаи на влизане в сила на нормативните актове (с изтичането на тридневен срок от обнародването, при посочен по-дълъг срок в акта и при посочен по-къс срок в акта), законодателството урежда още една възможност – правни норми да имат *обратно действие* (*действие ex tunc*). Законодателят прибегва до този похват в случаите, когато желае да преуреди правните последици от факти, кои-

то вече са се реализирали. Както е известно, в теорията се определят два основни вида обратно действие - същинско обратно действие и несъщинско (или нетипично) обратно действие, или действие спрямо заварени правоотношения². Макар че в българския правен ред няма изрична норма, която да забранява приемането на нормативни актове с обратно действие (въпреки наличието на множество аргументи в подкрепа на това), уредбата на обратната сила на закона в разпоредбата на чл. 14 от Закона за нормативните актове (ЗНА), потвърждава наложилото се у нас мнение, че обратната сила може да бъде само изключение и то, когато това е предвидено с изрична разпоредба.

С §8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН, който определя 20.06.2014 г. като начална дата, от която се прилагат чл. 59, ал. 5 и ал. 6 от ЗБН, се въвежда същинско обратно действие на посочените норми. Чл. 59, ал. 5 и 6 от ЗБН уреждат условията, при които прихващане, извършено от банката или от кредитор, е недействително по отношение на кредиторите на несъстоятелността. Такива са определени прихващания, извършени след по-ранната от следните две дати: началната дата на неплатежоспособността или датата на поставянето на банката под специален надзор при условията и по реда на глава единадесета, раздел VIII от Закона за кредитните институции, включващ наложена мярка по чл. 116, ал. 2, т. 2 от същия закон. Двете разпоредби имат настоящата си редакция от 28.11.2014 г. (тогава изменението им е влязло в сила от деня на обнародването в ДВ). Това означава, че въпреки че „Корпоративна търговска банка“ АД е поставена под специален надзор на 20.06.2014 г., прихващанията, извършени до 28.11.2014 г., са били напълно действителни съгласно действащия към онзи момент закон. С §8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН с обратна сила релевантни за правото факти се обявяват за ирелевантни – в случая прихващанията, реализирани в периода 20.06.2014 г. – 28.11.2014 г., извършени в миналото и с приключил правен ефект, са последващо обявени за относително недействителни – т.е. заличени са правните им последици по отношение

² Подробно за обратното действие на закона вж. Правно мнение на проф. Даниел Вълчев по конституционно дело № 11/2018 г. за установяване на противоконституционност на §8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН - <https://legalbarometer.bg/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/item/145-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BC%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BA-%D0%B4-%E2%84%96-11-2018-%D0%B3>

на определена категория лица (кредиторите на несъстоятелността).

§8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН бе атакуван с искане пред Конституционния съд за обявяването му за противоконституционен. Аргументите за противоречие с изискванията за предвидимост и за правна сигурност, които са елементи от принципа на правовата държава, следва да бъдат подкрепени.

Наред с това, атакуваната разпоредба неминуемо остава впечатлението, че промяната се прави *intuitu personae* – тя засяга неголяма, при това индивидуално определена група лица – тези, които през периода 20.06.2014 г. – 28.11.2014 г. са направили валидни (от гледна точка на действащия към онзи момент правен ред) изявления за прихващане в рамките на една конкретна (всъщност единствената досега) процедура по несъстоятелност (тази на „Корпоративна търговска банка“ АД). Следователно нормата, установена с §8, има еднократно действие – с нея се отнема правното значение на реализирани права на конкретни субекти, като в същото време се създават допълнителни правни възможности отново за индивидуално определена група лица.

Атакуваната пред Конституционния съд разпоредба не е съобразена и с други основни начала на българската конституция – с принципа на защитата на собствеността (чл. 17, ал. 1), неприкосновеността на частната собственост (чл. 17, ал. 3), свобода на стопанската дейност (чл. 19, ал. 3) и равенството на гражданите (чл. 6).

С §3 на ЗИД на ЗБН е изменен чл. 62, ал. 1 на закона, като срокът за предявяване на иски за прогласяване на недействителност на направените прихващания е удължен (от 2-годишен на 5-годишен). В резултат на въвеждането на обратно действие на чл. 59, ал. 5 и 6 от ЗБН синдиците на банката, Фондът за гарантиране на влоговете в банките и всеки кредитор с конкурентно вземане вече ще могат да предявят тези иски, тъй като преклузивният срок за това няма да е изтекъл. В същото време титулярите на вземанията към банката, които са считали, че вземанията им са погасени поради прихващане, ще бъдат лишени от правна защита, тъй като сроковете за това са изтекли (както двумесечният срок за предявяване на вземанията в производството по несъстоятелност по чл. 63 ал. 1 от ЗБН, така и едногодишният срок за завеждане на установителен иск по чл. 65, ал. 1 от ЗБН).

По този начин практически се стига до принудително отчуждаване на частна собственост, без да са налице предпоставките за това и не по реда, предвиден в разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от Конституцията.

Предвид изложените доводи, екипът на *Юридически барометър* подкрепя разбирането на ТК на ВКС, че разпоредбата на §8 от ПЗР на ЗИД на ЗБН в частта, с която се определя 20.06.2014 г. като начална дата, от която се прилагат чл. 59, ал. 5 и ал. 6 от ЗБН, е противоконституционна. Обратното действие на материалноправни норми, което накарнява придобити права, без това да е свързано със защита на важен обществен интерес, създава неравноправно третиране на правните субекти и по този начин е в противоречие с изискванията за стабилност и предвидимост, които са част от измеренията на принципа на правовата държава.

2.3.2. Закон за изменение на Закона за собствеността

Каквото и да се напише за обнародвания на 19 януари 2018 г. Закон за изменение на Закона за собствеността, удължаващ за пореден път спирането на придобивната давност върху имоти – частна държавна и частна общинска собственост, едва ли може да предаде достатъчно адекватно създалото се с тази законодателна намеса абсурдно положение.

Накратко хронологията на измененията в Закона за собствеността, които неведнъж са коментирани в рамките на *Юридически барометър* (в рубриката „неизпълнението на закона като причина за неговата промяна“), е следната.

На 1 юни 1996 г. с влизането в сила на *Закона за държавната собственост* и на *Закона за общинската собственост* собствеността на държавата и общините се разделя на публична и частна. Публична собственост са изчерпателно определените категории обекти (чл. 2, ал. 2 от ЗДС, респективно чл. 3, ал. 2 от ЗОС). Тези имоти са извадени от гражданския оборот – те не могат да бъдат обект на разпореждане и не могат да се придобиват по давност. С имотите и вещите – частна държавна и частна общинска собственост, няма пречка да се извършват разпоредителни сделки и те могат да се придобиват по давност.

През 2006 г., малко преди да изтече 10-годишният давностен срок за придобиване на имоти – частна държавна и частна общинска собственост (от влизането в сила на ЗДС и ЗОС през 1996 г.), е направена промяна в Закона за собствеността (§ 1 от Заключителните разпоредби на Закона за допълнение на Закона за собствеността, ДВ бр. 46 от 2006 г.), с която придобивната давност върху имоти – частна държавна и частна общинска собственост спира да тече до 31 декември 2006 г. Оттук насетне, първоначално по-плахо, а след това без особено неудобство законодателят неколккратно удължава срока, в който не тече придобивна давност:

- През декември 2006 г. срокът е удължен до 31 декември 2007 г. (с 1 година);
- През декември 2007 г. срокът е удължен до 31 декември 2008 г. (с 1 година);
- През декември 2008 г. срокът е удължен до 31 декември 2011 г. (с 3 години);
- През декември 2011 г. срокът е удължен до 31 декември 2014 г. (с 3 години);
- През декември 2014 г. срокът е удължен до 31 декември 2017 г. (с 3 години).

Предвидено е, че в срок до 30 юни 2015 г. Министерският съвет трябва да представи на Народното събрание план за действие, съдържащ мерките, които следва да бъдат предприети от съответните държавни и местни органи с оглед спазването на срока. Такъв наистина е приет (с известно закъснение) през декември 2016 г. със срок на изпълнение до ноември 2017 г.

Този план за действие се оказва със същото значение, каквото обичайно у нас се свързва с подобни стратегически документи, а именно да служи главно като средство за прикриване на пълното отсъствие на способност за справяне с даден проблем. Още в коментара си на изменението в Закона за собствеността от декември 2014 г. екипът на *Юридически барометър* изрази съмнение, че това ще е последното удължаване на срока на спиране на придобивната давност. И наистина

през декември 2017 г. Министерският съвет отново внесе в Народното събрание законопроект за удължаване на спирането на давността по отношение на имотите – частна държавна и частна общинска собственост до 31 декември 2022 г. (този път с 5 години).

Мотивите към всяко от измененията, предвиждащи удължаване на срока, в който не тече придобивна давност, са еднотипни – необходимостта от време, в рамките на което държавната и общинската администрация да вземат мерки за индивидуализиране на имотите и уреждане на техния статут като публична собственост, както и проблеми с кадастралните карти и кадастралните регистри. Защо 22 години след влизането в сила на Закона за държавната собственост и на Закона за общинската собственост все още не може да бъдат решени тези проблеми, е въпрос, който буди недоумение.

Законодателят все пак успя за пореден път да изненада. Първо, Министерският съвет внесе законопроекта, след като Народното събрание вече беше излязло във ваканция, което направи приемането му в срок невъзможно. В резултат от 31 декември 2017 г., когато срокът изтече, до 19 януари 2018 г., когато влезе в сила Законът за изменение на Закона за собствеността, придобивната давност по отношение на посочените по-горе имоти продължи да тече. Любителите на конспиративни теории привидяха в това действие обмислен и добре организиран сценарий. Екипът на *Юридически барометър* е по-склонен да отдаде това забавяне на далеч по-прозаичното, но често срещано на 42-я паралел съчетание между нехайство и отсъствие на професионализъм.

Осъзнали допуснатия гаф, народните представители бяха принудени да приемат със светкавична бързина законопроекта (на 10 януари 2018 г. е проведено извънредно заседание на Комисията по правни въпроси, самата сесия на Народното събрание е открита на 11 януари, а на 12 януари законопроектът е гласуван в пленарна зала на първо и второ четене). Приетата промяна предвиди и обратно действие на спирането на давността, считано от 31 декември 2017 г.

Този подход би следвало да бъде сериозно критикуван най-малкото на две основания. Първо, няма никакво разумно оправдание за 22-годишното безсилие на държавните и местните органи по отношение на защитата на държавната и общинската собственост. За последните

22 години светът се промени толкова съществено, че изследователите говорят за качествено нов етап от развитието на цивилизацията, съизмерим по значение с индустриалната революция. Достатъчно е да се припомнят социалните мрежи (Фейсбук е само на 14 години), широколентовият интернет, смарт технологиите, 3D принтирането и откриването на вода на Марс. Според вносителите на законопроекта обаче срокът от общо 22 години спиране на придобивната давност по отношение на имотите – частна държавна и частна общинска собственост „се явява крайно недостатъчен“ и затова трябва да бъде удължен с още 5 години.

На второ място, предвиждането на обратно действие на закона е твърде спорно и уязвимо от юридическа гледна точка, тъй като с обратна сила се променя правното значение на вече изтекъл срок. Това накърнява правата на гражданите и юридическите лица и поставя под съмнение равнопоставеността на частната собственост независимо дали принадлежи на държавата и общините, или на граждани и частни юридически лица. А това на свой ред поставя въпроса за съобразеността на този закон с Конституцията.

В заключение, екипът на *Юридически барометър* с любопитство и (трябва да се признае) с известна тревога очаква 2022 г., когато ще изтече поредното спиране на придобивната давност по отношение на имоти – частна държавна и частна общинска собственост.

Някой беше казал, че неразумното няма как да бъде дълготрайно. Нашият законодател обаче е на път категорично да опровергае тази закономерност.

III. Конституционен контрол. Вето на президента

В периода януари – юни 2017 г. Конституционният съд (КС) е постановил 10 решения, от които 2 са уважени, 5 са отхвърлени и 3 са свързани със задължително тълкуване на Конституцията. Този брой е пет пъти по-голям от решенията за предходното шестмесечие (табл. 7) и се изравнява с постановените на годишна база решения през 2007 г., 2016 г. и 2017 г. Налице са 4 едногодишни периода от 2005 г. досега (2005 г., 2006 г., 2008 г. и 2015 г.), през които за съответните 12 месеца постановените решения са по-малко, отколкото през настоящото шестмесечие. Поради това може да се очаква на годишна база броят на решенията на КС да се впише в установената тенденция за постановяване на 10 и повече решения годишно, наблюдавана от 2009 г. насам, от когато е имало отклонение само през 2015 г. – с 5 решения за годината.

Таблица 7

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД							
Година	Образувани дела	Брой решения			Определения за прекратяване (отклонени искания и други прекратени производства)	Особени мнения и становища (по решения)	Средна продължителност на делата (дни)
		Общо	Уважени искания	Отхвърлени			
януари - юни 2018 г.	11	10	2	5	1	7	190
юли - декември 2017 г.	8	2	1	1	1	0	375
2017	14	10	4	4	2	3	278
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 отчетат при „уважени/отхвърлени искания“. В тях не се включват тълкувателните решения и решенията по спорове за компетентност.

През първата половина на 2018 г. Конституционният съд е образувал 11 дела или с 3 повече от образуваните през предходния шестмесечен период (8). По едно от тях искането е отклонено и делото е прекратено, 7 дела са допуснати до разглеждане по същество, а 3 вече са решени, но решенията са постановени след края на изследвания период. В сравнение с периода юли – декември 2017 г., когато съдът не е постановил решение по нито едно от образуваните дела в рамките на същото шестмесечие, през настоящото шестмесечие се наблюдава по-бързо произнасяне по част от заведените искания, което рефлектира и върху средната продължителност на разглеждане на делата за настоящия период, която ще бъде анализирана по-долу.

Интересно е да се отбележи, че нито едно от образуваните 11 конституционни дела не е по искане за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1 от КРБ). За сравнение през предходния период са образувани 3 такива дела.

Едно от първите образувани през 2018 г. конституционни дела – к.д. № 3/2018 г., заведено по искане от 08.02.2018 г. на група народни представители от 44-то Народно събрание, засяга тема, която предизвика широк обществен интерес. С искане КС е сезиран да се произнесе предварително за съответствието на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (т.нар. Истанбулска Конвенция) с Конституцията на Република България преди нейната ратификацията. Вносителите на искането са посочили, че разпоредбите на чл. 3, б. „в“, чл. 12, § 1 и чл. 14, § 1 от Конвенцията и употребените в тях изрази: „социално изградени роли“, „стереотипни роли“, както и терминът „джендър“ (gender), се смятат за несъвместими с Конституцията, в частност с разпоредбата на чл. 46, ал. 1 от основния закон, който дефинира брака като доброволен съюз между мъж и жена. Някои от текстовете от цитираната Конвенция на Съвета на Европа произведоха разнопосочни оценки и мнения както в политическото и общественото пространство, така и в юридическите среди с оглед на съвместимостта на използваните в Конвенцията термини както с текста, така и с духа на Конституцията. По това дело КС се произнесе с Решение № 13/27.07.2018 г., което ще бъде анализирано по-обстойно в следващия брой на списанието.

Внимание заслужава к.д. № 5 от 2018 г., образувано по искане на главния прокурор от 12.03.2018 г. за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 5, ал. 1, т. 6, чл. 27, чл. 28 и чл. 29 от новия Закон за частната охранителна дейност (Обн., ДВ, бр.10 от 30.01.2018 г.). По искане на президента от същата дата е образувано к.д. № 6 от 2018 г. за обявяване на противоконституционност на разпоредби от същия закон, което КС присъедини към к.д. № 5 за съвместно разглеждане и решаване. И в двете искания е аргументирано становището, че разпоредбите, които регламентират нов вид охранителна дейност – охрана на урбанизирани територии (чл. 27-29), противоречат на основния закон. Твърди се, че приемането на такава уредба представлява прехвърляне на държавни функции на правни субекти извън системата на органите на държавно управление, което противоречи на чл. 8, чл. 105, ал. 2 и чл. 143, ал. 3 от Конституцията. КС все още не е постановил решение по тези две дела.

Три от образуваните в рамките на изследвания период конституционни дела засягат разпоредби от Закона за съдебната власт (Обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г.). Първото от тях е к.д. № 1 от 2018 г. по искане на петчленен състав на Върховния административен съд от 31.01.2018 г. за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 193, ал. 6 от ЗСВ, която регламентира възможността в 9-месечен срок от провеждането на конкурс за повишаване и преместване, при наличие на освободена длъжност в органите на съдебната власт и с решение на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, да бъде назначен на позицията следващия в класирането от конкурса кандидат, като по този начин да бъде спестено организирането на последваща конкурсна процедура за съответната длъжност. Посочва се, че разпоредбата в тази си редакция нарушава принципа на върховенството на закона и нарушава равнопоставеността на всички магистрати, които кандидатстват за повишаване или преместване в свободни длъжности. Второто дело с предмет разпоредби от ЗСВ е к.д. № 2 от 2018 г., образувано по искане на председателя на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 230, ал.1-6 от ЗСВ, които в действащата си редакция засягат временното отстраняване от длъжност на магистрат при условията на чл. 132 от Конституцията, когато той е привлечен като обвиняем, до приключва-

нето на наказателното производство. А по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд от 28.03.2018 г. е образувано к.д. № 9 от 2018 г. с предмет обявяване на противоконституционност на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ, според която в случаите, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за извършване на умишлено престъпление или по отношение на него е образувано дисциплинарно производство, обезщетението, което се полага при освобождаване от длъжност на всеки магистрат с повече от 10 години стаж на съответната длъжност, не се изплаща до приключване на наказателното или дисциплинарното производство.

Три от постановените през изследвания период решения на КС се отнасят до искания за задължително тълкуване на Конституцията. С Решение № 3/30.01.2018 г. по к.д. № 9/2017 г., конституционните съдии се произнасят с тълкуване на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от КРБ¹ по отношение на обхвата на израза „с право на повторно назначаване“. По същество въпросът е насочен към внасянето на яснота дали съдържанието на израза включва възможност за назначаване на едно лице на длъжността административен ръководител на орган на съдебната власт до два мандата (включително) за целия му професионален стаж в един и същ орган или се касае до възможност за заемането на ръководната длъжност до два мандата общо в различни органи на съдебната власт. КС възприема предложеното от главния прокурор тълкуване на разпоредбата, като в диспозитива на решението посочва, че с израза „с право на повторно назначение“ се изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на конкретен съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата. Следователно същото лице може да бъде назначавано на други ръководни длъжности в съдебната власт.

Друг акт на КС с тълкувателен характер от изследвания период е Решение № 8/23.04.2018 г. по к.д. № 13/2017 г., което е образувано по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) от 11.12.2017 г. и също засяга разпоредба от глава VI „Съдебна власт“

¹ чл. 129, ал. 6 от КРБ: Административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване.

на КРБ. Във връзка с опитите за намиране на дълготрайно решение за намаляване на натовареността на съдиите във ВАС те поставят въпроса дали разпоредбата на чл. 125, ал. 2² от Конституцията задължава Върховния административен съд да се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите като първа инстанция. Водещото тълкуване на конституционната разпоредба, което предполага ВАС да се произнася по споровете за законността на актовете на МС и на министрите като първа инстанция в тричленен състав, а като втора в петчленен състав, е подложено на съмнение от пленума на ВАС. В искането е застъпено разбирането, че целта на чл. 125, ал. 2 е създаването на гаранция, че Върховният административен съд задължително ще се произнася по оспорването на актовете на Министерския съвет и на министрите, независимо от това коя инстанция ще бъде. Според изложената теза Конституцията урежда степените съдилища, без да се ангажира с броя на инстанциите и със съотношението между редовните и извънредни способности за атакуване на съдебните решения, като е предвидено това да бъде определено с устройствените и процесуалните закони. В крайна сметка КС стига до заключението, че ВАС следва да се произнася като първа инстанция по отношение на актове на МС и на министрите, произнесени „при упражняване на конституционно възложените им функции и правомощия по ръководството и осъществяването на държавното управление“, като в мотивите си доразвива на какви критерии следва да отговарят съответните актове, за да може първоинстанционното производство по обжалването им да е подсъдно на ВАС: да са издадени от посочените в разпоредбата органи на изпълнителната власт при упражняване на възложените им от Конституцията функции и правомощия по осъществяване на държавното управление; да притежават белезите на административен акт; да засягат права, свободи или законни интереси на граждани и юридически лица; да не са изключени изрично със закон от пряк съдебен контрол. Извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определя друга подсъдност за възникнали правни спорове.

² чл. 125, ал. 2 от КРБ: Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, както и на други актове, посочени в закона.

Особено важно с оглед прилагането на правото на Европейския съюз у нас в контекста на неговото предимство пред националното законодателство се оказа Решение № 7/17.04.2018 г. по к.д. № 7 от 2017 г., образувано на 18.07.2017 г. по искане на президента за тълкуване на редица конституционни разпоредби с оглед тяхното съответствие със смесените международни договори, които ЕС сключва, и в частност с подписаното Всеобхватно икономическо и търговско споразумение с Канада (ВИТС), по-известно като СЕТА (Comprehensive Economic and Trade Agreement). В искането си държавният глава отправя над 10 въпроса към съда, като той приема да се произнесе само по 3 от тях, а останалите отклонява. Допуснатите до разглеждане въпроси са: 1. „При какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи?“; 2. „Зависи ли временното прилагане, предвидено в такива смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията?“ и 3. „Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9³ от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?“. След обстойно излагане на постъпилите становища от засегнатите институции и от представители на правната доктрина, при съобразяване с правния ред на ЕС и практиката на Съда на Европейския съюз относно обхвата на приложимост и примата на правото на ЕС спрямо националното законодателство на държавите членки, КС посочва, че всеобхватните споразумения по реда на ДФЕС са все пак международни търговски споразумения, в сключването на които ЕС участва в пределите на компетентността, предоставена му от държавите членки чрез Учредителните договори. Но тъй като ЕС действа самостоятелно само в рамките на тази предоставена компетентност и винаги в изпълнение на възложените му от суверенните държави членки цели, по отношение на такива „смесени“ споразумения, каквото е и ВИТС, страни по тях са и държавите членки наравно с ЕС, като те подлежат на ратификация от националните парламенти. Затова съдът приема, че 1. „Разпоредбите от смесените споразумения, сключени съвместно от Европейския съюз и

³ Чл. 85. (1) Народното събрание ратифицира и денонсира със закон международните договори, които:

.....
9. предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от тази Конституция.

държавите членки с трета страна, каквото е ВИС, в частта им, която се отнася до правомощия на Европейския съюз, от момента на влизането им в сила, стават част от правото на Съюза и на това основание придобиват предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат. Разпоредбите от такива споразумения, които попадат в компетентност на Република България, придобиват предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат, при условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията“. По втория въпрос съдът постановява, че временното прилагане на разпоредби от смесени споразумения като ВИС, които попадат в компетентността на ЕС, не зависи от изпълнение на условията на чл. 5, ал. 4 от КРБ. В отговор на третия въпрос от искането на държавния глава КС посочва, че чл. 85, ал. 1, т. 9 от КРБ не намира приложение по отношение на такива смесени споразумения, тъй като с тях не се осъществява прехвърляне на правомощия на ЕС в която и да е сфера на държавното управление, а напротив – смесените споразумения се сключват с оглед на предоставена на Съюза такава (споделена с държавите членки) във външните отношения, при следване на установените правила и процедури на нейното упражняване, за което държавите членки са дали своето съгласие предварително като страни по Учредителните договори. Това е и конституционното дело с най-висока продължителност на разглеждане за периода – 275 дни (искането е депозирано на 18.07.2017 г., решението е постановено на 19.04.2018 г.).

От решенията по искания за установяване на противоконституционност на законови разпоредби като значимо за конституционния ред може да бъде посочено Решение № 2/30.01.2018 г. по к.д. № 8/2017 г., постановено по искане за обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за отхвърляне на проекта на решение за прекратяване на пълномощията на народния представител Делян Александров Добрев. В искането са наведени твърдения за противоречие на така формирания отказ с конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 и ал. 2 КРБ) на чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2, както и на чл. 67, ал. 1 от КРБ, закрепващ принципа на свободния мандат на народния представител. Поддържаното становище е, че с това решение Народното събрание нарушава правото на народния

представител на избор на професия и място на работа и „той бива принуден да полага труд, който не желае да полага“. Конституционният съд подкрепя представените доводи, като уважава искането на групата народни представители. В мотивите към решението съдът се позовава на текстовете от Тълкувателно решение № 14 от 18.12.2013 г. по к. д. № 17 от 2013 г., които посочват, че при подаването на оставка от народен представител Народното събрание има правомощието само да установи доколко това решение на народния представител е взето осъзнато и по негова собствена воля, но не и да го разглежда с оглед целесъобразността му. Самото решение на КС не засяга статуса на народния представител, тъй като само Народното събрание може да се произнесе по прекратяване пълномощията на народен представител.

Решение № 6/27.03.2018 г. по к.д. № 10/2017 г., постановено по искане на пленума на ВКС, също има важна практическа стойност. На първо място ВКС излага съображения за обявяване на противоконституционност на чл. 127, ал. 1, предл. предпоследно и последно, и на чл. 411а, ал. 1, т. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), както и за несъответствие на чл. 127, ал. 1, предл. предпоследно и последно с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (КПЗЧОС). Вносителят посочва, че чрез цитираната разпоредба от чл. 127 от НПК, която приравнява на доказателствено средство определени актове на държавни органи (ревизионните актове, докладите по чл. 19 от Закона за държавната финансова инспекция и одитните доклади по чл. 56 от Закона за сметната палата) противоречи на чл. 121, ал. 1 от Конституцията, установяващ конституционното изискване съдилищата да осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес, както и с чл. 6 от КЗПЧОС, установяващ правото на справедлив процес. КС отхвърля искането и застъпва становището, че с допълнението на чл. 127, ал. 1 НПК не се нарушава изискването за осигуряване на състезателност и равенство на средствата, защото фактическите данни, свързани с обстоятелствата по конкретното дело, могат да бъдат установявани чрез всички допустими доказателствени средства. На второ място ВКС поддържа, че възлагането с чл. 411а, ал. 1, т. 4 НПК на Специализирания наказателен съд (СНС) да разглежда дела за определени престъпления, извършени от определени категории субекти, дава на този орган на съдебната власт

характеристика на извънреден съд, което противоречи на чл. 119, ал. 3 от КРБ, където изрично е посочено, че извънредни съдилища не се допускат, както и на принципа на правовата държава. ВКС отхвърля и това искане, като конституционните съдии се мотивират с това, че Специализираният наказателен съд не представлява „извънредно съдилище“, а специализирано съдилище, със специализация по субектен критерий. Съдът препраща към мотивите на Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г., постановено във връзка със създаването на Специализирания наказателен съд в Република България, където се посочва, че СНС не следва да се разглежда като извънредно съдилище, след като той прилага действащото материално и процесуално право в страната и условията и реда за назначаване на съдиите в него съответстват на тези, валидни за назначаването на съдиите в цялата съдебна система. В мотивите към решението са посочени примери за специализирани съдилища в Европа като Висшият наказателен съд на Франция – специално установена юрисдикция със смесена субективно-предметна компетентност по отношение на Президента на републиката и на членовете на правителството.

Представлява интерес и Решение № 10/29.05.2018 г. по к.д. № 4/2017 г., постановено по искане на тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност на чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Цитираната разпоредба гласи, че при привличане на държавен служител като обвиняем за престъпление, извършено от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния кодекс и при условията на образувано дисциплинарно производство по чл. 207, ал. 1 от НК, държавният служител се отстранява временно от длъжност. ВАС твърди, че разпоредбата противоречи на чл. 16, на чл. 48 и на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, които регламентират правото на труд и правото на обществено осигуряване, както и на принципите за съразмерност и правна сигурност. Конституционният съд застъпва наведеното становище, като посочва, че налаганата мярка временно отстраняване от длъжност надхвърля необходимите ограничения на правата на обвиняемия, които се налагат за осъществяване на правосъдието (чл. 31, ал. 4 КРБ). Съдът се мотивира, че простото наличие на висящо наказателно и дисциплинарно производство само по себе си не е съображение,

което да може да обоснове ограничаването на основни права на служителя като правото на труд, на обществено осигуряване и социално подпомагане. Посочват се аргументи, че такава регламентация създава предпоставки за манипулиране на производствата с цел единствено отстраняването от длъжност на конкретен държавен служител. Според КС разпоредбата влиза в противоречие и с основното начало на чл. 16 от Конституцията, според който трудът се гарантира и защитава от закона. С оглед на гореизложеното, конституционните съдии единодушно обявяват за противоконституционна разпоредбата на чл. 214, ал. 2 от ЗМВР.

По постановените в рамките на изследвания период решения има 7 особени мнения и становища (табл. 7), което е значително повече в сравнение с предходния период, когато няма нито 1 особено мнение.

Средната продължителност на разглеждане на делата, по които има произнесено решение за изследвания шестмесечен период (януари-юни 2018 г.) е 190 дни, което се явява почти два пъти по-малко от продължителността на разглеждане на делата през предходния период (375 дни). Тези данни поставят основата за вероятен положителен обрат в работата на КС, а именно – преодоляване на тенденцията за увеличаване на времето за произнасяне по конституционните дела, което се наблюдава в последните 5 години (с изключение на 2016 г.), и връщането към показателите отпреди 2013 г., когато КС е постановявал решения за средно по-малко 200 дни, т.е. за около половин година.

Таблица 8

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН																												
Година	Министерски съвет				Народни представители				Президент				Главен прокурор				Омбудсман				ВКС/ВАС				ВАДв.С			
	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У				
януари - юни 2018	0				3		2	1	1	1							1		1		2		1	1	1		1	
юли - декември 2017 г.	0				2	1		1	0				0				0				1		1		0			
2017	0				3	1	1	1	0				1			1	3	1	1	1	3	0	2	1	0			
2016	0				2		1	1	3	1		2	3	1		2	1		1		4	1	2	1	0			
2015	0				2		2		0				2			2	0				3	2	1		0			
2014	0				6	3		3	3	1		2	0				1		1		4		3	1	0			
2013	0				9	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	0			
2010	1		1		8		3	5	3		2	1	0				3	2	1		1	1			0			
2009	0				6		3	3	0				1			1	2			2	0				0			
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				70	7	31	32	12	3	2	7	17	3	3	11	25	7	9	9	26	5	14	7	1		1	

Източник: www.constcourt.com

*ОИ - отклонено искане; О - отхвърлено искане; У - уважено искане

По отношение на дейността на Конституционния съд според сезиращия орган, отново най-активни в исканията си до съда, по които има постановен финален акт през анализирания период, са народните представители – три искания, две от които са отхвърлени, а едно е уважено (табл. 8). Следват ВКС и ВАС, които са отправили по едно искане до съда, като искането на ВКС е отхвърлено, докато това на ВАС е уважено. Омбудсманът и Висшият адвокатски съвет също са изпратили по едно искане до съда, като и двете са отхвърлени, а единственото искане на президента в рамките на този период е отклонено с Определение за приключване на делото от 04.06.2018 г. по к.д. № 7 от 2018 г.

Вето на президента

За шестмесечния период януари – юни 2018 г. президентът е върнал за ново обсъждане в Народното събрание общо 2 законопроекта. По този начин той отстъпва от тенденцията за активно използване на това свое правомощие, започнала в предходния период на изследване на Юридически барометър, когато е наложил вето на 4 законопроекта.

С Указ № 25 от 01.02.2018 г. Президентът връща за ново обсъждане в Народното събрание разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за посадъчния и посевния материал (ЗИДЗППМ), приет от Народното събрание на 24.01.2018 г. Въпреки че приветства мотивите за приемането на законовите изменения, а именно – намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез оптимизиране на необходимите за заявяване на административни услуги документи, президентът оспорва приемането на някои от Преходните и заключителни разпоредби на закона, с които се изменят разпоредби от Закона за опазването на земеделските земи (ЗОЗЗ). Държавният глава подчертава значимостта на опазването на земеделските земи и припомня, че земята е определена като национално богатство, ползващо се със закрилата на държавата и обществото. Той изразява несъгласие с § 28, т. 5 (относно чл. 21, ал. 1 и ал. 5 ЗОЗЗ), който премахва изискването за представяне на проект на подробен устройствен план (ПУП) при започване на процедурата за промяна на предназначението на земеделските земи. Държавният глава посочва, че по този начин се създава неяснота относно конкретните параметри на инвестицион-

ното намерение и не се доказва нуждата, обуславяща промяната на предназначението на земеделската земя, а това доказване следва да бъде част от фактическия състав по силата на конституционните норми. Освен това, § 28, т. 7, б. „а“ (относно чл. 24, ал. 1 ЗОЗЗ) предвижда да отпадне задължението на заинтересованото лице след влизане в сила на решението за утвърждаване на окончателна площадка и/или трасе да внесе ПУП, което според мотивите на указа създава възможност за неограничена във времето валидност на решението за промяна на предназначението. В Указа е изразено и несъгласие с разпоредбата на § 28, т. 11 (относно чл. 34, ал. 1 и 2 ЗОЗЗ), с която се променя началният момент, от който започва да тече 1-годишният срок за искане за промяна на предназначението на земята – от влизането в сила на ПУП. Президентът смята, че новите редакции на тези разпоредби предпоставят за възникване на безсрочна валидност на решенията за утвърждаване на площадки, защото с отпадане на задължението за започване на изработване на ПУП от заинтересованото лице, такова изработване може изобщо да не започне. Счита, че промените стимулират собствениците на земеделски земи да променят предназначението им и в много продължителен период от време да не реализират своите нужди, като такава несигурност противоречи на принципа на опазване на земеделските земи и използването им само за земеделски цели, а така противоречат и на обществения интерес. Ветото на президента е преодоляно от Народното събрание, като законът е повторно приет на 15.02.2018 г.

Вторият път, когато държавният глава е упражнява правото си на вето през анализирания период, е с Указ № 47 от 21.02.2018 г., с който са върнати за ново обсъждане в Народното събрание отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност, приет от Народното събрание на 9.02.2018 г. Президентът възразява по някои от Преходните и заключителни разпоредби, като в частност оспорва тези разпоредби, на които е придадено същинско обратно действие, като обосновава, че с придаването на нови правни последици на факти, които вече са се осъществили и са породили действие, се нарушава принципът на правовата държава.

Президентът изразява своето несъгласие с § 5, ал. 1, с която се обявяват за нищожни заличаванията на учредени от длъжници или трети

лица обезпечения в полза на Корпоративна търговска банка (КТБ), извършени от квесторите, временните и постоянните синдици на тази банка; § 5, ал. 3, с която също за минал период от време се обезсилват сроковете, изтекли по отношение на всички учредени в полза на КТБ обезпечения; § 6, който въвежда относителна недействителност на сделки, имащи за предмет прехвърляне на дялове или акции, извършени от длъжници на КТБ след поставянето на банката под специален надзор (20.06.2014 г.) и §7, според който цитираните разпоредби се прилагат също с обратна сила и за откритите до влизането на този закон в сила производства по несъстоятелност. Държавният глава счита, че промяната в уредбата на банковата несъстоятелност с обратна сила е в нарушение на принципите на правната сигурност, предвидимост и стабилност. Това вето на Президента също е отхвърлено от Народното събрание, като законът е повторно приет на 07.03.2018 г.

По-важни изводи и препоръки:

1. КС регистрира интензивна дейност през първата половина на 2018 г. Голям е както броят образувани дела, така и постановените решения. Същевременно средната продължителност за разглеждане на едно дело е почти два пъти по-ниска в сравнение с предходния шестмесечен период, което подсказва за положителна промяна във вътрешната организация на работа на съда. Насърчаваме засилването на активността на КС, тъй като той играе важна роля в защитата на конституционните права и свободи.
2. Сред решенията, попадащи в обхвата на настоящото изследване, както и образуваните през същия период нови конституционни дела, се открояват няколко решения, които засягат правомощията и функционирането на държавните органи и неминуемо техният отзвук в обществото придобива политически характер. Това не бива да омаловажава чисто юридическата им стойност, свързана с тълкуването на основния закон.
3. Както изтъкнахме и в предишния брой на Юридически барометър, следва да бъде поощрено упражняването на правомощието на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд, като това е проявление на функцията на адвокатурата да защитава правата и законните интереси на гражданите.

IV. Подзаконови нормативни актове и контрол върху тях

През първата половина на 2018 г. са приети/издадени 354 подзаконови нормативни акта (ПНА). Броят им се доближава до този от предходния шестмесечен период, когато актовете бяха 349. Данните са под установените до момента средни стойности от около 400 акта за шестмесечие (табл. 9).

През изследвания период се наблюдава значителен спад в законодателната активност на Министерския съвет (МС). За разлика от предходното шестмесечие МС е приел 152 ПНА, което е с 52 по-малко в сравнение с приетите през втората половина на 2017 г. Данните обаче се вписват в характерните граници за първото шестмесечие на съответната година, когато средните стойности на приеманите от Министерския съвет актове са между 120 и 150.

По отношение на останалите органи с нормотворческа компетентност се наблюдава увеличаване на броя на издадените от тях подзаконови нормативни актове, като най-съществена разлика се отчита в издадените актове от министъра на земеделието. През изследвания период те са 25 или с 15 повече от предходното шестмесечие. Тенденция към увеличаване на законодателната активност се наблюдава последователно и при министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията (органът с най-висока законодателна активност през изследвания период след Министерския съвет). Издадените от него подзаконови нормативни актове са 30, при 16 за периода юли – декември 2017 г., а за януари – юни 2017 г. – едва 7. Увеличаване на издадените актове се наблюдава и при министъра на вътрешните работи, като броят им е нараснал от 17 през предходния период на 26 през настоящия. Министърът на отбраната е издал 17 акта за разглеждания период, което е със 7 повече от предходния. Намаляване на нормотворческата активност се забелязва при министъра на финансите, който е издал само 4 ПНА, докато през предходното шестмесечие броят им е бил 10. С три по-малко ПНА са издали министърът на регионалното развитие и

благоустройството и министърът на труда и социалната политика.

През периода януари – юни 2018 г. броят на приетите/издадени подзаконовни нормативни актове се разпределя относително равномерно в рамките на шестмесечието. Най-голям брой подзаконовни нормативни актове са обнародвани през месец юни (77 акта), а най-нисък е броят на актовете, обнародвани през месец април – 44.

Таблица 9

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ																					
Януари - юни 2018 г.	МС	МВР	МФ	МРР/МРРБ	МТСП	МО	МВнР	МП	МОН	МЗ	МК	МОСВ	МЗХ/МЗХГ	МТИТС	МИ	МЕ	МТ	ММС	МИП	Други	Общо
Януари	33	5	1	3	1	4	0	2	3	4	0	1	4	2	0	1	0	0	0	3	67
Февруари	19	9	1	1	1	2	0	1	0	9	0	1	4	2	2	0	0	0	0	7	59
Март	18	6	1	1	0	3	0	1	1	4	1	3	6	2	1	0	0	0	0	3	51
Април	21	1	0	1	0	2	0	2	1	1	0	0	3	4	0	0	0	0	0	8	44
Май	36	0	1	0	1	2	0	0	2	2	0	1	3	3	0	0	0	1	0	4	56
Юни	25	5	0	1	1	4	0	1	5	5	1	2	2	17	0	0	0	0	0	8	77
Януари - Юни 2018 г.	152	26	4	7	4	17	0	7	12	25	2	8	22	30	3	1	0	1	0	33	354
Юли - Декември 2017 г.	204	17	10	10	7	10	1	3	9	10	3	2	17	16	2	0	0	0	0	28	349
2017	332	46	20	16	9	18	1	8	27	22	4	8	36	23	4	0	0	2	0	62	638
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		0	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	

Източник: Държавен вестник

* Наименованията на министерствата са променени в съответствие с актуалната структура на Министерския съвет.

* На 29 май 2013 г. е създадено Министерство на инвестиционното проектиране. Преди това в същата колона е отразена нормотворческата дейност на министъра по управление на средствата от ЕС.

* 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.

*Общият брой на подзаконовите актове, отразен в таблицата, е по-голям, тъй като има подзаконовни актове, които са издадени съвместно от двама или повече министри. В таблицата не са отразени ПНА, които само отменят други ПНА, както и поправките в ПНА.

Данните за приетите/издадените през първото шестмесечие на 2018 г. сочат, че значително по-голям брой актове изменят и допълват или преуреждат съществуващата нормативна уредба (табл. 10). Това са общо 247 акта, като 216 от тях са за изменение и допълнение, а 31 са нови актове, които преуреждат определена материя, отменяйки действащите до този момент актове. Общият брой на изменителните ПНА, преуреждащи вече съществуваща уредба, е по-висок от броя им през предходното шестмесечие, когато те са 194. Що се отнася до изцяло новите актове – тези, които създават за първи път уредба в дадена материя, техният брой през разглеждания период е 92 или с 52 по-малко в сравнение с юли – декември 2017 г., когато подзаконовите актове, регламентиращи за първи път дадени обществени отношения, са 144. Тези данни съответстват на тенденцията за по-ниска нормотворческа активност при създаване на актове, които имат изцяло нов предмет на регулиране, през първото шестмесечие на съответната календарна година.

Таблица 10

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (ЯНУАРИ - ЮНИ 2018 Г.)								
		Общо*	Юли	Август	Септември	Октомври	Ноември	Декември
Изменителни (изменящи съществуваща уредба)	С акт за изм. и доп.	216	46	36	33	31	27	43
	С нов акт	31	7	7	5	1	7	4
Нови (създаващи за първи път уредба)	С нов акт	92	10	11	13	12	21	25

Източник: Държавен вестник

*Общият брой на подзаконовите нормативни актове в таблица 10 се различава от броя им по таблица 9, тъй като тук те са отчетени без значение дали са издадени от един орган, или при съвместна компетентност на няколко органа.

През изследвания 6-месечен период Върховният административен съд е отменил/обявил за нищожни 11 акта (табл. 11). От всички незаконосъобразни ПНА 3 са на Министерския съвет, 7 на министри (5 от тях са издадени от министъра на здравеопазването) и 1 е на Комисията за регулиране на съобщенията.

Отново се забелязва намаляване на броя на жалбите от страна на заинтересовани граждани и организации срещу подзаконовни нормативни актове – 4 жалби или с 5 по-малко спрямо предходния период, когато са подадени 9 жалби.

Таблица 11

НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (НА) ПО ОРГАН НА ИЗДАВАНЕ					
Година	Общо	НА на МС	НА на министри	НА на други органи	Жалби срещу подзаконови НА
Януари - Юни 2018 г.	11	3	7	1	4
Юли - Декември 2017 г.	8	2	6	0	9
2017	31	9	18	4	35
2016	23	5	13	5	57
2015	17	4	12	1	40
2014	15	3	10	2	13
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	5	2	2	*
2007	3	0	2	1	*
Общо	149	39	84	26	366

Източник: Държавен вестник

* Липсват данни.

За изследвания период незаконосъобразните ПНА се разпределят по предмет на регулиране по следния начин:

- в областта на здравеопазването – във връзка с основния пакет от здравни дейности, гарантирани от здравната каса, медицински стандарт „Очни болести“, условията и реда за заплащане на лечение на български граждани в чужбина относно сроковете за финансиране на лечението и обвързването на финансирането със съобщаването на заповедта, упражняване правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване и необходимостта от легализиране на медицински документи (общо 5 акта);
- в областта на социалната политика – във връзка с реда за избор за осигуряване, внасяне и разпределение на задължителните осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантиране на вземанията на работниците и служителите“ и обмена на информация, отпускането на месечната добавка за обучение за лица с трайно намалена работоспособност или с определен вид и степен на увреждане, месечната добавка за социална интеграция на хора с увреждания (общо 3 акта);
- в областта на околната среда и водите – във връзка с образците, по които се предоставя информация за дейностите по отпадъците и реда за воденето на публични регистри (общо 1 акт);
- в други области – 2 акта.

Фигура 4



Източник: Държавен вестник

По-важни изводи и препоръки:

1. През анализирания шестмесечен период не се забелязва спад в интензивността на нормотворческата активност на изпълнителната власт в сравнение с предходни периоди. Налице е относително равномерно разпределение на издадените актове по месеци. Прави впечатление стихването на активността на Министерския съвет, което обаче е сякаш обичайно за първото шестмесечие на календарната година. За сметка на това се отчита значително по-висока активност от страна на ресорните министри. Трудно е да се каже, че тези данни отразяват някаква трайна тенденция, по-скоро отразяват конкретен моментен подход. Следва да се отбележи и относително по-ниската нормотворческа активност по отношение на създаващите изцяло нова уредба актове. Това свидетелства за казуистичния подход на законодателя, който през дадения период сякаш не е концентриран върху значителни цялостни изменения.

2. По отношение на оспорените пред Върховния административен съд подзаконови нормативни актове също не се наблюдава особено развитие, в сравнение с предходното шестмесечие. Не за първи път повод за тревожност представлява качеството на нормотворческата дейност в областта на здравеопазването, където се забелязва относително висок брой решения на ВАС за отмяна на приетата в областта уредба. Тази особеност сякаш е продължение на предходното шестмесечие, през което също бяха отчетени слабости в някои нормотворчески решения. В същото време се наблюдава и тенденция към значително намаляване на подадените срещу подзаконова уредба жалби пред ВАС с всяка година. Трудно е да се установи дали тези закономерности се дължат на мобилизиране на органите на изпълнителната власт в нормотворческата им дейност или на други фактори.

V. Тълкувателни актове на върховните съдилища

През периода януари – юни 2018 г. върховните съдилища са постановили общо 9 тълкувателни актове (табл. 12), с 2 повече в сравнение с предходния изследван период. 8 от тях са тълкувателни решения на Върховния касационен съд (ВКС)¹, а Върховният административен съд (ВАС) не е постановил нито 1 тълкувателно решение, подобно на предходното шестмесечие. Постановено е и 1 съвместно тълкувателно постановление от Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на ВКС и от Първа и Втора колегия на ВАС.

Таблица 12

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛИЩА															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Юли - Декември 2017 г.	Януари -Юни 2018 г.
ВКС	6	4	2	0	8	10	7	21	19	19	14	11	13	7	9*
ВАС	0	1	6	7	4	7	5	2	3	3	4	4	6	0	1*
Общо	6	5	8	7	12	17	12	23	22	22	18	15	19	7	9**

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

* Съвместното тълкувателно постановление е отчетено с единица в данните за всяко от върховните съдилища.

** В общия брой на постановените актове съвместното тълкувателно постановление е отчетено с единица.

От органите, оправомощени да правят искания за постановяване на тълкувателни решения, през първото шестмесечие на 2018 г. отново най-активен е председателят на ВКС, който е направил 6 искания. 2 искания е направил главният прокурор. Производството за постановяване на съвместното тълкувателно постановление е образувано по разпореждане на председателите на ВАС и ВКС² по предложение на заместник-председателя и ръководител на Гражданската колегия на ВКС (табл. 13).

¹ В изследвания период с две от постановените тълкувателни решения от ВКС се отклонява искането за тълкуване и е отклонено, тъй като съответното Общо събрание е счело, че нормите са ясни, не се нуждаят от тълкуване и липсва противоречие в практиката по приложението им.

² Тъй като искането за приемане на тълкувателно постановление е отправено съвместно от председателите на ВКС и ВАС, в табл. 13 то е отразено с по ½ в графата на всеки от двата органа.

Таблица 13

ТЪКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Юли - Декември 2017 г.	Януари - Юни 2018 г.
Председател на ВКС	5	4	0	0	3	5	5	19	19	13	9	8	9.5	4.5	6.5
Председател на ВАС	0	1	5	4	3	2	2	1	0	0	1	2	3	0	0.5
Главен прокурор	0	0	1.5	3	4	5	4	1	2	3	5	3	4	2	2
Министър на правосъдието	1	0	1.5	0	1	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Председател на ВАдв.С	0	0	0	0	1	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Омбудсман	0	0	0	0	0	1	0	1	1	4	2	0	2.5	0.5	0

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

* В броя на предложенията от председателя на ВКС се включват и тъкувателните актове, за които предложението е направено от заместник-председателите и ръководителите на колегиите на ВКС.

Въпросите, на които е даден отговор с постановените тъкувателни решения, касаят различни правни отрасли, отличават с разнообразност и са свързани с приложението на разпоредби от следните нормативни актове:

- **Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)** – относно това 1) кои лица са материално легитимирани да получат обезщетение за неимуществени вреди от причинена смърт на техен близък и 2) кои лица са материално легитимирани за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от смъртта на близък;
- **Закона за енергетиката (ЗЕ)** – във връзка с това 1) кой правен субект дължи цената на доставената топлинна енергия за битови нужди съгласно разпоредбите на Закона за енергетиката в хипотезата, при която топлоснабденият имот е предоставен за ползване по силата на договорно правоотношение - собственикът, респ. носителят на ограниченото вещно право, или титулярът на облигационното право на ползване и 2) прекратява ли се облигационното правоотношение между топлопреносното предприятие и клиентите на топлинна енергия в съот-

ветната сграда – етажна собственост в случаите на чл. 78 от Наредба № 16-334 от 06.04.2007 г. за топлоснабдяването;

• **Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)** относно въпроса дали са основания за промяна на тълкуването, дадено в т. 1.1, т. 1.2.1, т. 1.2.3 и т. 3.1. от ТР № 3/22.12.2015 г. по т. д. № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС и следва ли да бъде допълнено тълкувателното решение в тези му части относно следните приети в него изводи: 1) т. 1.1. Наказателно производство, образувано срещу лице, по отношение на което за същото деяние е било проведено приключило с влязъл в сила акт административнонаказателно производство с характер на наказателно по смисъла на ЕКПЧ, подлежи на прекратяване на основание чл. 4, § 1 от Протокол № 7 по реда на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК; 2) т. 1.2.1. Двойното наказване на едно и също лице за едно и също деяние в административнонаказателното производство без характер на наказателно производство по смисъла на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ и в наказателното производство, когато административнонаказателното производство се е развило първо във времето, се преодолява по установения от чл. 70, б. „г“ от ЗАНН ред; 3) т. 1.2.3. когато административнонаказателното производство не може да бъде възобновено, последиците от повторното наказателно преследване на лицето за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключило с влязъл в сила акт административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ, се преодоляват чрез прекратяване на наказателното производство на основание чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ по реда на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК, съответно, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му или възобновяване на наказателното производство, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му; 4) 3.1. Деецът не следва да носи едновременно наказателна и административнонаказателна отговорност в случаите, когато с извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административнонаказателна норма с различни обекти на защита.

• **Закона за кооперациите (ЗК)** относно въпросите: 1) има ли правомощие председателят на кооперация или кооперативен съюз по Закона за кооперациите да сключва сделки на разпореждане с недвижими имоти и вещни права върху тях без решение на общото събрание по

чл. 15, ал. 4, т. 10 от Закона за кооперациите и 2) наличието на решение на общото събрание на кооперацията по чл. 15, ал. 4, т. 10 от Закона за кооперациите необходимо условие ли е за действителност на разпоредителна сделка със собствен на кооперацията недвижим имот или с вещно право върху такъв имот, сключена от представляващия кооперацията орган.

• **Наказателния кодекс (НК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)** относно въпросите: 1) налице ли са основания за реабилитация по право, респ. за съдебна реабилитация, по отношение на осъден, неизтърпял (неизпълнил) наложеното му наказание, чиято изпълнимост е погасена по давност; 2) кога настъпва реабилитацията на осъден, неизтърпял (неизпълнил) наложено му наказание, чиято изпълнимост е погасена по давност: а) с изтичане на абсолютния давностен срок по чл. 82, ал. 4 НК, б) с изтичане на давностния срок по чл. 82, ал. 1 НК, в) с изтичане не само на давностния срок, но и на срока по чл. 86 - 88а НК; 3) допустима ли е реабилитация, когато не е образувано изпълнително производство и наложеното наказание глоба по чл. 37, ал. 1, т. 4 НК не е изпълнено и ако да, кога настъпва: а) с изтичане на срока по чл. 82, ал. 1, т. 5 НК, б) с изтичане на срока по чл. 82, ал. 4 вр. с ал. 1, т. 5 НК, в) с изтичане срока по чл. 171, ал. 1, респ. ал. 2 ДОПК; 4) допустима ли е реабилитация, когато е образувано изпълнително производство, но наложеното наказание глоба по чл. 37, ал. 1, т. 4 НК не е изпълнено и ако да, кога настъпва: а) с изтичане на срока по чл. 82, ал. 1, т. 5 НК, б) с изтичане на срока по чл. 82, ал. 4 вр. с ал. 1, т. 5 НК, в) с изтичане срока по чл. 171, ал. 2 ДОПК и срока по чл. 82, ал. 1, т. 5 НК или и срока по чл. 86 - 88а НК; 5) следва ли в производството по чл. 435 НПК съдът служебно да събира доказателства за изпълнение на наложеното наказание, респ. за предприетите действия за изпълнението му, както и за предприетите действия по възстановяване или обезпечаване на причинените от престъплението вреди; 6) при настъпила реабилитация по право, съдът в производството по чл. 434, ал. 1 НПК се произнася само по допустимостта на молбата за съдебна реабилитация или е длъжен да разгледа и нейната основателност по реда на чл. 435 НПК; 7) приложим ли е повторно институтът на чл. 78а НК по отношение на освобождавано от наказателна отговорност на лице, което не е изпълнило (не е изтърпяло) наложено му административно

наказание глоба, когато за събиране на глобата е образувано изпълнително производство; с изтичане на кой от регламентираните давностни срокове отпада отрицателната предпоставка по чл. 78а, ал. 1, б. „б“, предложение второ НК: а) по чл. 82, ал. 4 ЗАНН, б) по чл. 82, ал. 4 вр. ал. 1, т. 5 НК или в) по чл. 171, ал. 2 ДОПК и необходимо ли е след изтичане на давностния срок да изтече и предвиденият в чл. 86, ал. 1, т. 3 НК едногодишен срок; 9) приложим ли е повторно институтът на чл. 78а НК по отношение на освобождаването от наказателна отговорност на лице, което не е изпълнило (не е изтърпяло) наложено му административно наказание глоба, когато за събиране на глобата не е образувано изпълнително производство; с изтичане на кой от давностните срокове отпада отрицателната предпоставка по чл. 78а, ал. 1, б. "б", предложение второ НК: а) по чл. 82, ал. 1, б. "а" ЗАНН б) по чл. 82, ал. 1, т. 5 НК в) по чл. 82, ал. 4 вр. с ал. 1, т. 5 НК г) по чл. 171, ал. 2 ДОПК и необходимо ли е след изтичане на давностния срок да изтече и предвиденият в чл. 86, ал. 1, т. 3 НК едногодишен срок.

• **Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)** по отношение на следните въпроси: 1) кога влиза в сила присъдата/решението в случай на оттегляне на въззивната жалба или протест от жалбоподателя или прокурора, кой е компетентният орган да се произнесе по оттеглянето, с какъв акт и подлежи ли на инстанционен контрол този акт: когато оттеглянето е в срока на обжалване; когато оттеглянето е извън срока на обжалване, но преди делото да е пренесено в горната инстанция; когато оттеглянето е пред горната инстанция; 2) кога влиза в сила присъдата/решението в случай на връщане на жалбата или протеста, в различните хипотези – подадени срещу съдебен акт, който не подлежи на обжалване; просрочени; подадени от ненадлежна страна; страдат от друг неотстранен в законовия срок недостатък, когато връщането на жалбата или протеста не е било обжалвано или протестирано с частна жалба или частен протест, когато горната инстанция потвърди връщането на жалбата или протеста; 3) кога влиза в сила присъдата/решението, в случай че пред горната инстанция е било образувано въззивно производство, независимо от недостатък в жалбата или протеста, когато на това основание те са били оставени без разглеждане; 4) кога влиза в сила присъда/решение, когато с тях са осъдени или оправдани няколко подсъдими, за няколко деяния и съдебният акт е обжалван или

протестиран частично – само по отношение на част от дейците и/или на част от деянията.

ОСНК и съответно ОСГК на ВКС оставят без разглеждане следните въпроси, свързани с НПК и със ЗС:

- **Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)** относно това 1) представлява ли непълнотата или противоречието в събраните на досъдебното производство доказателства необоснованост на обвинителния акт и съставлява ли съществено процесуално нарушение на специалните правила по чл. 246 от НПК, което е основание за връщане на делото в досъдебното производство; 2) представлява ли необоснованост на обвинителния акт несъответната, според съда, правна оценка на фактите по обвинението и основание ли е за връщане на делото в досъдебното производство; 3) дължи ли се и при какъв стандарт, с оглед уредбата в чл. 246 от НПК, анализ на посочения в обвинителния акт доказателствен материал и мотиви, с които да се обоснове правната квалификация на повдигнатото обвинение и отсъствието им съставлява ли отстранимо съществено процесуално нарушение, което е основание за връщане на делото – тъй като счита, че ТР № 2/2002 г. не е загубило своята актуалност въпреки приетите в НПК изменения;

- **Закона за собствеността (ЗС)** относно въпроса дали с разпоредбата на § 1 от ЗР на ЗД на ЗС /ДВ, бр. 46/2006 г./ е постановено спиране на давностния срок по чл. 79, ал. 1 ЗС за придобиване на имоти частна държавна или общинска собственост, който е започнал да тече на 01.06.1996 г., когато влиза в сила изменението на чл. 86 ЗС /ДВ, бр. 33/1996 г./, преди този срок да изтече – тъй като стига до извод, че няма противоречиво решаване на посочения въпрос от ВКС.

От постановените през разглеждания период тълкувателни решения като по-интересно и важно за практиката би могло да се посочи Тълкувателно решение № 1/2018 г., постановено на 21.06.2018 г. по тълк. д. № 1/2016 г., ОСНГК на ВКС. Производството е образувано за приемане на тълкувателно решение по въпроса за определяне на кръга от лица, материално легитимирани да получат обезщетение за неимуществени вреди от причинена при непозволено увреждане смърт на близък.

В законодателството ни лицата с право на обезщетение не са и не са били изрично изброени и поради съществуващата законодателна празнота кръгът им се определя по тълкувателен път. В мотивите си ВКС отделя обстойно внимание на практиката по въпроса, която претърпява развитие през изминалите близо 60 години. Още с Постановление № 4/1961 г. Пленумът на Върховния съд (ПВС) обосновава, че за неимуществени вреди следва да бъдат обезщетявани само най-близките на пострадалия – неговите низходящи (деца), съпруг и възходящи (родители), и то след като се установи, че действително са претърпели вреди. По-късно, с Постановление № 5/1969 г. ПВС разширява кръга субекти, като признава право на обезщетение и в полза на отглежданото, но неосиновено дете и съответно на отглеждания го, както и на лицето, което е съжителствало на съпругески начала с починалия при непозволено увреждане, без да е бил сключен брак (ако съжителството не съставлява престъпление и не противоречи на правилата на морала). Съдебната практика обаче започва да третира противоречиво въпроса дали в цитираните постановления изброяването на лицата с право на обезщетение е примерно или изчерпателно. С Постановление № 2/1984 г. са дадени указания, че кръгът на лицата, имащи право на обезщетение за неимуществени вреди в случай на смърт, е посочен изчерпателно в двете по-ранни постановления, цитирани по-горе, и няма основания за разширението му.

В разглежданото тълкувателно решение ВКС мотивира необходимостта да се изостави стриктното определяне на кръга лица, имащи право на обезщетение, като се позовава на настъпилите във времето промени в обществените отношения, принципите на справедливостта и равенството пред закона и тяхното нормативно проявление в чл. 52 от ЗЗД, чл. 20 от КРБ, чл. 46 от ХОПЕС, както и от необходимостта от синхронизиране на българското законодателство с европейското.

При разглеждането на поставения въпрос ВКС обръща внимание на наднационалната уредба, а именно – на *Директива 2009/103/ЕО на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета относно застраховката „Гражданска отговорност“ при използването на моторни превозни средства (МПС) и за контрол върху задължението за сключване на такава застраховка и Директива 2012/29/ЕС на ЕП и на Съвета 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. Съгласно Директива 2012/29/ЕС понятието „жертва“ (при причинени вреди от МПС) означава физическо лице, което е претърпяло вреди, включително физическо, душевно или емоционално страдание или икономическа вреда, които са пряка последица от престъпление, и членовете на семейството на лице, чиято смърт е пряка последица от престъпление и които са претърпели вреда в резултат на смъртта на лицето; като „членове на семейството“ са посочени съпругът/та, лицето, което живее с жертвата в ангажирана, постоянна и стабилна интимна връзка в общо домакинство, роднините по пряка линия, братята и сестрите и издържаните от жертвата лица.

ВКС отчита цитираните актове от правото на ЕС и като анализира чл. 52 от ЗЗД стига до заключение, че ограничителният подход на Пленума на ВС не отговаря на съвременните изисквания за справедливост. Върховните съдии защитават тезата, че е справедливо и други лица, извън посочените в двете постановления на ВС (Постановление № 4 от 25.V.1961 г. и Постановление № 5 от 24.XI.1969 г.), да могат да получат обезщетение за неимуществени вреди, ако са създали с починалия „постоянна, трайна и дълбока емоционална връзка“ – братя, сестри, баби/дядовци, внуци, както и лица, които не се намират в семейни и родствени отношения. ВКС обаче подчертава, че легитимацията на лице извън близкия семеен кръг е изключителен случай и следва да бъде доказано наличието на особено близка житейска връзка с починалия, по повод на която и те търпят морални болки и страдания от смъртта му. Особено близката житейска връзка предполага „оправдани очаквания за взаимна грижа и помощ, за емоционална подкрепа и доверие, и нейното отсъствие категорично изключва проявлението на неимуществени вреди, подлежащи на обезщетяване съобразно принципа за справедливост по чл. 52 ЗЗД.“ Правото за получаване на обезщетение никога не е абсолютно, а във всички случаи претърпените неимуществени вреди трябва да бъдат доказвани.

Решението дава тълкуване и на въпроса кои лица могат да реализират материалната си легитимация за получаване на обезщетение в рамките на наказателния процес. Като вземат предвид особеностите на наказателния процес (по-конкретно, че пострадалият има редица права в процеса и следователно уредбата е подчинена на разбирането, че той

е лице, което може да бъде установено), както и Директива 2012/29/ЕС, която допуска държавите членки да ограничат броя на членовете на семейството, които могат да се ползват от установените в нея права, върховните съдии постановяват, че в наказателното производство легитимация за търсене на обезщетение за неимуществени вреди от смъртта на близък имат съпругът/ата, лицето, което живее с жертвата в ангажирана, постоянна и стабилна интимна връзка в общо домакинство, братята и сестрите, възходящите и низходящите до втора степен. Други лица, извън изброените, могат да търсят обезщетение за неимуществени вреди само в гражданския процес.

ВКС разширява кръга на легитимирани лица, имащи право да получат обезщетение за неимуществени вреди от причинена при неправомерно увреждане смърт на техен близък, Постановление № 2 от 30.XI.1984 г. на Пленума на ВС е обявено за изгубило сила.

По тълкувателното дело е депозирано едно особено мнение на трима върховни съдии.

По-важни изводи и препоръки:

1. През изследвания период се запазва относително високият брой тълкувателни решения, постановявани от ВКС през последните няколко години. За сравнение, за всяка година от 2005 до 2009 и за цялата 2011 г. са постановени по-малко решения, отколкото за шестмесечието, предмет на настоящия анализ. От броя тълкувателни решения донякъде може да бъде направен извод и за това доколко е противоречива съдебната практика като цяло по определени въпроси, тъй като тълкувателните актове целят именно уеднаквяване на практиката, утвърждаване на предвидимост и сигурност в правораздаването.

2. Запазва се устойчиво високата активност на председателя на ВКС, като останалите субекти, имащи право да инициират тълкувателни актове, следва по-често да упражняват това свое правомощие. В своята дейност адвокатите често установяват случаи на противоречива или неправилна съдебна практика в специфични сфери. Затова би било много полезно за развитието на правния ред, ако Висшият адвокатски съвет предприеме мерки от организационен характер, които да стимулират идентифициране на случаи на противоречива или неправилна съдебна практика и съответно отправяне на предложения до ВКС и ВАС за приемане на тълкувателни решения.

VI. Хармонизация на българското право с правото на ЕС

През периода януари – юни 2018 г. Народното събрание е транспонирано със закон 22 директиви или почти 2 пъти повече в сравнение с периода юли – декември 2017 г., когато са транспонирани изискванията на 12 директиви (табл. 14). Общият брой на хармонизационните закони (тези, които транспонират директиви или уреждат прилагането на регламенти и други актове с директен ефект) през разглежданото шестмесечие също е по-голям в сравнение с предходните 6 месеца – 18 закона през периода януари – юни 2018 г. спрямо 14 през периода юли – декември 2017 г. От тези 18 закона 13 транспонират директиви. В процентно отношение спрямо общия брой на обнародваните през периода закони (61 – 7 нови и 54 ЗИД, без ратификациите) хармонизационните закони са между 29 и 30%, което се приближава в максимална степен до данните за предходното шестмесечие (27 %) и до средните стойности за повечето изследвани периоди, когато между 1/5 и 1/4 от законите са свързани с хармонизация на българското право с правото на ЕС.

Таблица 14

ХАРМОНИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПРАВЕН РЕД С ПРАВОТО НА ЕС						
Период	Бр. траспониранни директиви	Бр. закони, които транспонират директивите	Бр. официални уведомителни писма от ЕК	Бр. мотивирани становища	Бр. дела пред СЕС	Бр. прекратени процедури
януари - юни 2018 г.	22	13	11	6	2	10
юли - декември 2017 г.	12	8	15	6	0	10
2017	13	9	29	7	2	30
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/

*Данните за броя дела пред СЕС са актуални към ОБ С 301/27.08.2018 г.

През разглеждания период Европейската комисия (ЕК) е започнала 11 нови процедури срещу България за нарушение на правото на ЕС или с 4 по-малко от предходното шестмесечие (юли – декември 2017 г.) и с 3 по-малко от първата половина на 2017 г. Отново, както и през предходния период, по 6 от висящите производства срещу България ЕК е изпратила мотивирани становища, а през първата половина на 2017 г. мотивираното становище е било само едно.

През периода януари – юни 2018 г. ЕК е приела 1 ново решение за сезиране на Съда на Европейския съюз (СЕС) по отношение на България (табл. 15).

Две са новообразувани дела за нарушаване на задълженията ни на държава членка през изследвания период. И двете дела (С-27/18 и С-61/18) са прекратени с определение на председателя на Съда съответно от 1 юни 2018 г. и от 4 юни 2018 г. поради оттегляне на исковете от ЕК. Въпреки това България е осъдена да заплати съдебните разноски по тези производства, тъй като едва след предявяването на исковете взема необходимите мерки, за да изпълни задълженията, произтичащи от членството на страната в ЕС.

По едно от висящите дела срещу България СЕС се е произнесъл с решение през настоящия период – става въпрос за дело С-97/17. С решението си от 26 април 2018 г. Съдът постановява, че тъй като не е класифицирала като специална защитена зона орнитологично важното място „Рила” в неговата цялост, Република България не е класифицирала най-подходящите по брой и площ територии като Специални защитени зони за опазването на видове птици, посочени в приложение I към Директива 2009/147/ЕО относно опазването на дивите птици, и по този начин не е изпълнила задълженията си съгласно чл. 4, параграф 1 от посочената Директива. Това не е първо подобно решение срещу България. По този повод заслужава да бъде припомнено едно решение на СЕС по друг сходен казус, последиците от което предизвикаха силно обществено напрежение у нас. Това е Решение от 14 януари 2016 г. по дело С-141/14, с което СЕС уважи частично иска на Европейската комисия срещу България по казуса със Специална защитена зона „Калиакра“. С аргументи, сходни на изложените в постановеното през настоящия период решение по дело С-97/17, СЕС прие, че с действията си България не е изпълнила задълженията си по директиви на ЕС в областта на околната среда и опазването на дивите птици.

Към момента¹ няма други висящи дела срещу България пред СЕС.

Данните за останалите държави членки, включени в изследването (табл. 15) показват, че най-много процедури за нарушение на правото на ЕС са открити срещу Италия (14), Чешката република и Испания – с по 12, а най-малко – срещу Унгария и Хърватия – само по 4. Най-значително увеличение в броя на уведомителните писма се наблюдава

¹ Данните са отчетени към 20 септември 2018 г.

при Италия (с 14 уведомителни писма в сравнение с 5 за предходния период или с 9 повече). Това обаче едва ли е изненадващо, тъй като по традиция Италия е сред първенците по наказателни процедури. Най-голямо намаление в броя на уведомителните писма пък се наблюдава при Хърватия – от 17 уведомителни писма за периода юли – декември 2017 г. до 4 през настоящия период, както вече беше отбелязано.

Таблица 15

ПРОИЗВОДСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС										
	Официални уведомителни писма		Мотивирани становища		Решения на ЕК за сезиране на СЕС		Образувани дела пред СЕС		Решения на СЕС по дела за нарушение	
	януари - юни 2018 г.	юли - декември 2017 г.	януари - юни 2018 г.	юли - декември 2017 г.	януари - юни 2018 г.	юли - декември 2017 г.	януари - юни 2018 г.	юли - декември 2017 г.	януари - юни 2018 г.	юли - декември 2017 г.
България	11	15	6	6	1	2	2	0	1	0
Румъния	11	17	8	5	3	1	1	0	0	0
Чешка република	12	12	4	7	0	2	0	1	2	0
Унгария	4	10	2	7	1	3	2	0	0	0
Германия	7	10	3	1	1	1	0	1	1	1
Франция	5	11	2	2	1	1	0	0	0	0
Австрия	9	11	4	2	2	5	5	0	1	0
Нидерландия	9	8	1	3	1	0	0	0	0	0
Италия	14	5	4	4	4	1	3	0	2	0
Гърция	10	17	9	7	0	1	2	0	3	2
Испания	12	16	14	4	2	5	3	2	1	1
Хърватия	4	17	4	5	3	3	2	1	0	0

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

* Данните са актуални към ОВ С 323/12.09.2018 г

Броят на мотивираните становища за повечето държави се увеличава в сравнение с предходния шестмесечен период. То е най-осезаемо при Испания (от 4 през предходния на 14 през настоящия период). Значително по-малко мотивирани становища е получила Унгария (от 7 на 2 мотивирани становища). Броят на мотивираните становища по отношение на България е идентичен с периода юли – декември 2017 г. – 6.

През настоящия 6-месечен период се наблюдава намаление в броя на решенията на ЕК за сезиране на СЕС по отношение на повечето изследвани държави членки. Най-съществено намаление в броя на решенията за сезиране на СЕС се наблюдава при Австрия и Испания – с по 2 решения на ЕК (през предходното шестмесечие техният брой спрямо двете държави е бил по 5). Увеличение е налице при Италия – от 1 решение през изминалия период на 4 през настоящия, Румъния (от 1 на 3 решения) и Нидерландия (от 0 на 1 решение).

Най-много дела по искове за нарушение на правото на ЕС са образувани срещу Австрия (5), Италия (3) и Испания (3). По две дела са образувани срещу България, Унгария, Гърция и Хърватска, а срещу Румъния е образувано 1 дело. По отношение на останалите държави, обект на изследване, не е образувано нито едно дело през настоящето шестмесечие. Що се отнася до решенията по дела за нарушение на правото на ЕС, през периода януари – юни 2018 г. такива СЕС е постановил по отношение на Гърция (3), Чешка република и Италия – с по 2 постановени решения и България, Германия, Австрия и Испания с по 1 решение.

През разглеждания период България е отправила 9 преюдициални запитвания до СЕС (фиг. 5) или с шест повече спрямо преюдициалните запитвания, отправени през предходния период (юли – декември 2017 г.). По този показател стойностите се връщат към обичайните, показващи относително високата активност на българските юрисдикции по отношение на отправянето на искания за тълкуване на договорите и вторичното законодателство на ЕС. От началото на 2010 г. досега България е отправила общо 100 преюдициални запитвания. При броя на решенията по преюдициални запитвания се забелязва леко намаление спрямо предходния период – СЕС се е произнесъл с 5 през настоящия период спрямо 7 през предходния.

Фигура 5



Източник: Официален вестник; <https://curia.europa.eu/>

* Данните са актуални към ОВ С 323/12.09.2018 г.

По отношение на останалите държави членки през изследвания период Испания заема първата позиция с 42 преюдициални запитвания. Традиционно Италия има висока активност (39 преюдициални запитвания), следвана от Германия с 29. Следва да бъде отчетено, че при повечето изследвани държави членки се наблюдава увеличение на изпратените преюдициални запитвания от техните национални юрисдикции към СЕС.

През периода януари – юни 2018 г. се забелязва разнообразие на субектите, поискали тълкуване на правото на ЕС от страна на България.

Най-активни са Специализираният наказателен съд, Софийският градски съд и Апелативният съд София – град с по 2 отправени запитвания. Върховният административен съд, Апелативният съд – София и Окръжният съд – Благоевград са отправили по 1 преюдициално запитване. Разширяването на кръга на юрисдикциите, които се обръщат към СЕС, следва да бъде силно поощрено.

В предметно отношение преюдициалните запитвания засягат разнообразни отношения – в т.ч. митнически въпроси; данъчно облагане; съдебно сътрудничество по граждански и по наказателноправни въпроси; енергетика.

Интерес през настоящия период представлява решението по дело С-335/17, отнасящо се до тълкуването на Регламент (ЕО)№ 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност. Делото е образувано по преюдициално запитване на ВКС по въпроса следва ли *понятието „право на лични отношения“, използвано в член 1, параграф 2, буква а) и член 2, точка 10 от Регламент [№ 2201/2003] да се тълкува като приложимо не само за отношенията родители – деца, но и за отношенията с други близки, различни от родителите, а именно баба и дядо?* СЕС анализира понятията „лични отношения“ и „родителска отговорност“, съдържащи се в Регламент (ЕО)№ 2201/2003 и достига до извод, че *понятието „право на лични отношения“ трябва да се разбира в смисъл, че се отнася не само до правото на лични отношения на родителите с тяхното дете, но и с други лица, с които е важно това дете да поддържа лични отношения, и по-специално със своите дядо и баба, независимо дали са носители на родителска отговорност.*

По-важни изводи и препоръки:

1. През анализирания период се наблюдава увеличение на броя на законите, измененията и допълненията в които са свързани с изпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС. Като процентно съотношение спрямо всички обнародвани закони обаче се отбелязват близки до средните стойности. Може да бъде направен извод, че НС с относително стабилни темпове въвежда изискванията на европейския правен ред в националната уредба. За съжаление, нерядко инициативата за някои промени се поема едва след като срещу България е започнала наказателна процедура от ЕК, или с такова закъснение, че се налага измененията и допълненията да влизат в сила с обратна сила.

2. През настоящия изследван период се наблюдава минимално намаляване на броя на официалните уведомителни писма и на решенията на ЕК за сезиране на СЕС по отношение на България, докато броят на мотивираните становища е равен на този за предходния период. Данните показват, че са положени усилия за намаляване процедурите по производства за нарушаване на правото на ЕС, но за момента те не са достатъчни, за да се отчете по-забележима тенденция.

3. Сравнението на абсолютния брой преюдициални запитвания, отправени от правораздавателните органи на отделните държави членки, не е най-точният критерий за определяне на активността им една спрямо друга. Съществени фактори са и общият брой дела, които се разглеждат, опитът в прилагането на правото на ЕС и др. Имайки предвид това, българските правораздавателни органи не могат да бъдат определени като пасивни в отправянето на преюдициални запитвания до СЕС. Освен това тематичният обхват на преюдициалните запитвания започва да се разширява все повече и да обхваща още повече въпроси от гражданското и наказателното право.

VII. Състояние на основните права в практиката на ЕСПЧ

През периода януари – юни 2018 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил 19 решения по същество по дела срещу България (табл. 16), което е с 6 повече спрямо предходното шестмесечие (13 решения) и със седем по-малко спрямо периода януари – юни 2017 г. (26 решения).

Таблица 16

ЕСПЧ – РЕШЕНИЯ ПО СЪЩЕСТВО						
Година	БЪЛГАРИЯ	РУМЪНИЯ	ФИНЛАНДИЯ	УНГАРИЯ	ГЕРМАНИЯ	ИСПАНИЯ
януари - юни 2018 г.	19	45	0	13	8	5
юли - декември 2017 г.	13	27	0	17	9	2
2017	39	69	2	24	16	6
2016	37	86	1	41	18	16
2015	32	84	7	44	11	4
2014	18	87	12	50	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

Увеличаване на броя на решенията по същество през настоящия анализиран период се наблюдава и при Румъния и Испания. По-съществено е увеличението на данните за Румъния, срещу която има 45 решения, докато през предходния период броят им е 27. ЕСПЧ не е постановил нито 1 решение срещу Финландия през последните 2 анализирани периода. Намаляващата тенденция се запазва при Унгария и Германия, срещу които през първото шестмесечие на 2018 г. са постановени съответно 13 и 8 решения, докато през периода юли – декември 2017 г. решенията са 17 и 9.

При някои дела се разкрива празнота в българската уредба, която се откроява във връзка с конкретни казуси, чието справедливо разрешение не намира опора във вътрешното право и едва ЕСПЧ може да помогне в търсенето на правата. Така например при отмяна на противоконституционна разпоредба от КС, която е била в противоречие и с ЕКПЧ, отмяната няма обратно действие и лицата, които са засегнати към момента на действие на уредбата, могат да защитят правата си едва пред ЕСПЧ. От друга страна, има и случаи, в които на фона на конкретен казус, се разкрива несъответствие на нормативната ни уредба със стандартите на ЕКПЧ и принципите, изведени от ЕСПЧ. Такива примери са свързани с изискванията за защита на децата в контекста на правото на личен и семеен живот, което у нас не отговаря достатъчно на изискванията на ЕСПЧ, както и необходимостта от баланс на интересите, защитен в правната уредба, който да позволява гъвкавост при решаването на правни спорове.

От постановените решения през настоящия анализиран период интерес от гледна точка на семейното право представлява решението по делото *„Хаджиева срещу България“*. Фактичката обстановка по делото първоначално се свързва с Туркменистан, където през 2002 г. родителите на жалбоподателката са арестувани с обвинение за присвояване на публични средства и биват екстрадирани в България. Към онзи момент жалбоподателката е била на четиринадесет години, което я поставя в уязвима група. Тя твърди, че е понесла неимуществени вреди при задържането на родителите си и оставането и без грижа от възрастен. Иска от българското правителство обезщетение за това, че

служителите не и обясняват колко време ще задържат родителите и, дали и как ще трябва да се грижи сама за себе си, не е дадена възможност на родителите да дадат препоръки на детето си. В резултат на това момичето остава изцяло само и объркано в продължение на тринадесет дни. Установява се обаче, че на втория ден от задържането при изслушването пред българския съд майката е попитана дали има кой да се грижи за детето ѝ, което е преведено на родния и език и тя е отговорила утвърдително. ЕСПЧ отбелязва, че ситуацията наистина е представлявала риск за детето и счита, че при задържане на лица, следва да се зачита техния личен и семеен живот, като компетентните органи имат задължението да организират полагането на грижа за оставените без родителски надзор. Затова те следва да се поинтересуват веднага след задържането дали детето има такава нужда. В разглеждания случай това се случва два дни по-късно и ЕСПЧ преценява, че за този период от време е налице нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ. След утвърдителния отговор на майката обаче вече не е налице такова неизпълнение, понеже би следвало родителят да подпомага съответните институции и да потвърди наличието на опасност за детето. По делото са депозирани особени мнения, включително от български съдия, които се разминават от принципната постановка, поставена от ЕСПЧ по въпроса за грижата за децата. Според тях родителите следва да са активната страна и след като те сами не са казали изрично, че детето им остава само (въпреки че при задържането властите са видели, че има дете в къщата), компетентните органи нямало как да предполагат, че то имало нужда от грижа. Принципното разминаване между мотивите, които аргументират постановеното решение, и тезата, защитена в особените мнения, се свежда до субективния елемент за знанието – че задържаният/ите има/т дете или че детето има нужда от грижа. ЕСПЧ счита, че щом на съответния държавен орган е известно, че има дете, то за него възниква задължението да се поинтересува дали то има нужда от помощ. По такъв начин ЕСПЧ дава по-широка закрила на децата, която е задължение на властите.

Голяма група от решенията, постановени по същество през изследвания период, са по дела, в които жалбоподателите претендират нарушение на член 6 от Конвенцията „Право на справедлив съдебен процес“. Това са делата: „Гьошев и други срещу България“, „Фъртунова срещу

България”, „Крушев срещу България”, „Делина срещу България”, „Гаврилов срещу България”, „Шехова срещу България”, „Димова-Иванова и Иванов срещу България”, „Боян Господинов срещу България”, „Димитров и Момин срещу България”, „Димитър Митев срещу България”. Макар да засягат различни аспекти на чл. 6 от ЕКПЧ, в повечето решения Съдът стига до извод за нарушаване правото на справедлив съдебен процес. Сред тях са налице няколко дела („Делина срещу България”, „Гаврилов срещу България” и „Шехова срещу България”), с решенията по които ЕСПЧ уважава жалбите, като обосновава, че правото на достъп до съд включва и правото на изпълнение на решението без неоснователно забавяне и на изпълнението се гледа като неразделна част от „процеса” по смисъла на чл. 6, пар. 1 от ЕКПЧ. Сред изброените погоре дела прави впечатление продължителността на периода, в който се развиват производствата – от повдигане на обвинение до постановяване на решение на ЕСПЧ, по делото „Димитров и Момин срещу България”. Двамата жалбоподатели са обвинени през 1998 г. в тежки престъпления – отвлечане, противозаконно задържане, отправяне на смъртни заплахи и изнасилване. Присъдата им е потвърдена от ВКС като последна инстанция едва през 2008 г. Жалбата на двамата осъдени пред Съда в Страсбург (основана на твърдение, че обвиняемите не са имали възможност да участват в разпита на жертвата, което нарушавало правата им по чл. 6, ал. 1 и ал. 3 д) от Конвенцията) е отхвърлена с решение през 2018 г.

Друга група дела (напр. „Петров и други срещу България”, „Христовски срещу България”) са свързани с нарушения на чл. 3 от ЕКПЧ, забраняващ изтезанията и нечовешкото и унижително отношение или наказание, основано на прекомерно ограничителния затворнически режим и лошите материални условия на задържане. ЕСПЧ счита, че такава е налице във всички разгледани случаи.

Българската държава е осъдена и в няколко еднотипни дела по чл. 11 от Конвенцията, предоставящ правото на свобода на сдружаването („Кирил Иванов срещу България”, „Йордан Иванов срещу България” и „Обединена Македонска организация „Илинден” и други срещу България”), както и в дела с предмет защита на собствеността и по-конкретно закрепеното в чл. 1 от протокол № 1 право на мирно ползване на притежанията („Михалеви срещу България”, „Чорбов срещу България”).

Що се отнася до прилагането на националния механизъм за обезщетяване на пострадалите в случаите на бавно правораздаване (Глава трета „а“ от Закона за съдебната власт), по данни на Инспектората към ВСС¹ през периода януари – юни 2018 г. в Инспектората са постъпили общо 219 заявления – с 96 по-малко от предходния разглеждан период (315 заявления). От всички постъпили заявления 127 са по граждански, търговски и административни дела, а 92 по наказателни дела. В периода са разгледани 253 заявления, от които за основателни са приети 162 (73 от тях по наказателни дела и 90 по граждански, търговски и административни дела). Неоснователните заявления са 36.

За изследвания 6-месечен период по данни на Министерството на правосъдието са сключени 121 споразумения, като общата изплатена сума за обезщетения е 318 150 лв. Данните за анализирания период потвърждават констатациите на Инспектората към ВСС за основните причини за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, а именно:

- непознаване на материалния и на процесуалния закон – причина за отмяна на съдебни актове;
- затруднения с призоваването и осигуряване явяването на обвиняеми;
- нарушени процесуални срокове за образуване и движение на делата;
- необосновано отлагане на делата, поради пропуски в подготовката в закрито заседание от съдиите;
- недобра организация на доказателствената дейност в процеса и неритмично насрочване на открити съдебни заседания;
- неспазване на предвидените от НПК срокове (чл. 308 и чл. 340 от НПК) за постановяване на съдебни актове;
- насрочване на откритите съдебни заседания през големи периоди от време;

¹ Данните са от тримесечните отчети на Инспектората към ВСС относно прилагането на Глава Трета „а“ от Закона за съдебната власт.

- неспазване на установените срокове по ГПК (чл. 235, ал. 5 и чл. 316) и АПК (чл. 172, ал. 1) за обявяване на съдебното решение;
- несъобразяване на практиката на ЕСПЧ по прилагане на чл. 6 от ЕКЗПЧОС в частта и за приоритетно разглеждане на дела, представляващи особен интерес за страните.

Въпреки увеличението на броя на решенията срещу България, постановени през анализирания период, данните за висящите жалби пред различните състави на Съда показват, че България все пак не е сред държавите, срещу които се образуват най-много дела за нарушения на Конвенцията (фиг. 6). Най-много жалби, разпределени на различни състави, има срещу Русия, Румъния, Турция и Украйна. Четири от държавите в първата десетица са държави членки на ЕС.

Фигура 6



Източник: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2018_BIL.pdf

* Данните са отчетени към 31 август 2018 г.



По-важни изводи и препоръки:

1. Постановените от ЕСПЧ през изследвания период решения по същество, по които страна е България, са по-малко в сравнение с предходните два изследвани периода, но тези данни все още остават в рамките на средните стойности за годините след реформата в процедурата пред ЕСПЧ.

2. Отново се констатира голям брой дела, по които България е осъдена, за нарушения на чл. 6 от Конвенцията и различните проявления на правото на справедлив съдебен процес. Тенденцията на нарушаване на едни и същи норми в продължителни периоди от време говори за липса на ефективни реформи и адекватни мерки за преодоляване на недостатъците във функционирането на различни държавни органи, които водят до засягане на признатите от Конвенцията права.



VIII. Тема на броя: Институтът на произхода

1. Въведение

Идеята за темата на настоящия брой на *Юридически барометър* се появи естествено. От една страна, екипът ни отдавна търсеше повод да покани за гост чл.-кор. проф. Цанка Цанкова – позната на поколения юристи като учен и преподавател по семейно и наследствено право, а от известно време и на широката публика – като конституционен съдия. От друга, закъснелият, но доста шумен обществен дебат по повод ратификацията на Истанбулската конвенция, недвусмислено показва, че в България теми, които разделят обществото, най-често остават встрани от публичната дискусия, изместени от не по-малко важни, но далеч по-битови въпроси. Те биват отлагани или заобикаляни, но рано или късно винаги се поставят в дневния ред, но вече с особена острота и чувствителност. Докато в редица западни общества разговорът по такива теми като фактическото съпружеско съжителство и неговите правни последици, брака между лица от един пол, половата идентичност и нейното правно значение, сурогатното майчинство и много други е част от почти всяка изборна кампания, у нас те като че ли привличат най-вече научно любопитство.

При избора на тема на броя екипът на *Юридически барометър* се ръководи от идеята да поставя за обсъждане правни въпроси с по-широко обществено значение, включително такива, които стоят на границата между правото и политиката (без да са силно политически натоварени), поради което досега се е въздържал от теми, които принадлежат към по-тясна област на правното познание. Наред с това обаче, той винаги се е изкушавал от въпросите, свързани с развитие на правото и как правото отразява развитието на обществените отношения и новите предизвикателства, които съвремието ни поставя. А това безспорно означава разговор и по теми, които са противоречиви, дискуссионни и може да не получат еднозначен отзвук в обществото. Но със сигурност по тях трябва да се говори.

Темата за правната уредба на произхода в българското право само на пръв поглед не поставя кой знае какви научни предизвикателства. Произходът е един от най-старите институти в семейното право и част от правните положения и принципи не са претърпели съществено преосмисляне още от времето на първите закони, уреждащи тази материя. Въпреки немаловажните нововъведения, направени през годините и особено с приемането на действащия Семейен кодекс от 2009 г. (Обн., ДВ, бр. 47 от 23 юни 2009 г., в сила от 1 октомври 2009 г.), законодателството в областта на произхода все още не отразява в пълнота богатството и разнообразието на житейските отношения, които се развиват динамично през последните години и поставят законодателя в положението на догонвач. Тема на по-обширен разговор е дали законът (в широк смисъл) трябва обезателно да съответства на фактическото състояние на обществените отношения или в някои случаи би следвало да действа като коректив с оглед съхранение на някакви ценности или постигане на по-дългосрочни обществени ползи, които конюнктурното положение понякога не може да провиди.

2. Историческо развитие на нормативната уредба

2.1. Преди кодификацията на семейното право уредбата на произхода се съдържа в различни граждански закони. *Законът за лицата* от 1907 г., наред с правила относно т.нар. гражданско местожителство и местопребиваване, отсъствието на физически лица, родството и сватовството, родителската власт, дееспособността и запрещението и актовете за гражданско състояние, урежда в самостоятелно подразделение (Отдел IV „За произхождението“) института на произхода. В него последователно са включени разпоредби, свързани с „*произхождението на децата, които са заченати или родени през траянето на брака*“, като изрично е уредено единствено установяването и оспорването на произхода от бащата, следвани от норми за доказването на „законното произхождение“. Като проявление на разбирането за неравнопоставеност и по-благоприятно положение на брачните (наречени „законни“) спрямо извънбрачните деца, Законът не казва нищо за правното положение на извънбрачните деца. Техният статут е обект на регулиране от специален закон – *Законът за припознаване на незаконородените*

деца, за узаконяването и за осиновяването от 1909 г. заменен през 1940 г. от Закона за извънбрачните деца и осиновяването.

За първи път принципът за равнопоставеност на родените в брака и извънбрачните деца е конституционно закрепен в Конституцията на Република България от 1947 г. (макар че всъщност първият нормативен акт, който установява равнопоставеност на брачните и извънбрачните деца, на които произходът е установен, е *Наредбата-закон за брака*, обн., ДВ, бр. 108 от 12 май 1945 г., отм., ДВ, бр. 182 от 9 август 1949 г.). С известна редакция това основно начало в семейното право е възпроизведено по-късно и в Конституцията от 1971 г. Потвърдено е и в действащата българска конституция.

2.2. През 1949 г. Законът за лицата е отменен от новия *Закон за лицата и семейството* (ЗЛС), отделни разпоредби от който действат и в момента. Влизането на ЗЛС в сила се определя от учените като „*основен етап от развитието на българското семейно право*“¹ – главно защото в неговия предмет са обхванати всички основни отношения в областта на семейното право, които до този момент са фрагментарно уредни в други граждански закони (Закон за лицата, Закон за извънбрачните деца и осиновяването, Закон за брака, Наредба-закон за задълженията за издръжка, Закон за настойничеството и др.).

В ЗЛС за първи път се съдържа уредба на произхода от майката. До този момент майчинството (т.е. биологичната връзка на детето с жената, която го е родила) не се е поставяло под никакво съмнение, доколкото се свързва с два факта (бременност и раждане), настъпването на които се е считало за очевидно, поради което не е налагало специална правна уредба. Произходът от бащата се установява преди всичко по силата на законова презумпция, според която за баща на детето, родено по време на брака и до 300 дни от неговото прекратяване, се счита съпругът на майката, като е предвиден облекчен ред за оспорване на произхода, ако детето е родено до изтичането на 180 дни от сключването на брака (действието на презумпцията за бащинство е разширено с изменението на ЗЛС през 1953 г.). Уредени са и другите способности за установяване на произход – по исков път (и по отношение на май-

¹ Ненова Л., Семейно право на Република България, второ основно преработено издание, 1994, Софи – Р, 58 – 59.

чинството, и по отношение на бащинството) и чрез припознаване.

Оспорването на произхода е уредено под формата на иск за оборване на презумпцията за бащинство и оспорване на припознаването. Активно легитимирани да оспорят бащинството са единствено съпругът, спрямо кого се прилага презумпцията, респективно неговите наследници в хипотезата на чл. 64, ал. 2 от ЗЛС, и детето. Ако детето е родено преди изтичането на 180 дни от сключване на брака, съпругът може да оспори бащинството, като е достатъчно да докаже само това обстоятелство – в този случай в тежест на противната страна е да докаже, че съпругът е баща на детето. Искът е недопустим, ако съпругът е знаел за бременността на жена си при сключването на брака или ако е обявил детето за свое в акта за раждането. Ако детето е родено след 180 дни от сключването на брака, съпругът може да оспори бащинството, като установи, че не би могъл да бъде баща на детето. Искът може да бъде предявен не по-късно от 6 месеца от узнаване за раждането. Ако съпругът умре преди изтичането на този срок, искът може да се предяви от неговите наследници най-късно 6 месеца след неговата смърт или след раждането, ако то е станало по-късно (чл. 64, ал. 2). Детето може да предяви иск, за да оспори бащинството до три години от навършване на пълнолетието.

Припознаването може да се оспори по административен и по съдебен ред: по административен ред – от детето пред длъжностното лице по гражданското състояние до изтичането на три години от навършване на пълнолетие или от узнаване на припознаването, ако това е станало по-късно; по съдебен ред – от всяко заинтересовано лице чрез иск, предявен в едногодишен срок от узнаването.

2.3. Разпоредбите, посветени на произхода в ЗЛС, са отменени с влизането в сила на *Семейния кодекс от 1968 г.* (СК '68) Това е първият специален закон, посветен изцяло на семейноправните отношения². Според проф. Лиляна Ненова приемането му под формата на кодекс е „израз на

² Този извод се разколебава малко от присъствието в Семейния кодекс на норми, които не са непосредствено свързани с уредба на същинските семейноправни отношения, тези, които са основани на брак, родство или осиновяване. Такива например са нормите, посветени на настойничеството и попечителството. Отношение по този въпрос изразява чл.-кор. проф. Цанка Цанкова в Цанова, Ц., Проф. д-р Лиляна Ненова и развитието на българското семейно право в „Актуални въпроси на семейното и наследственото право“ (Сборник с доклади от национална научна конференция в памет на проф. д-р Лиляна Ненова), С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, 7 – 32, 12.

признанието за самостоятелния характер на семейното право³.

СК '68 запазва някои от основните положения на отменения ЗЛС – определяне на произхода от майката на основата на факта на раждането, а на произхода от бащата – на основата на презумпцията за бащинство; уреждане на възможност за установяване на произход по исков път и чрез припознаване; предвиждане на възможност за оборване по исков ред на презумпцията за бащинство.

СК '68 обаче предвижда някои много важни нововъведения:

- Въвежда се възможност за оспорване на произхода от майката, установен в акта за раждането – активно легитимирани да предявят такъв иск са детето, жената, посочена в акта като майка, нейният съпруг, жената, която претендира, че е майка на детето, и мъжът, който претендира, че детето е родено от неговата съпруга.
- Променя се действието на презумпцията за бащинство, като се приема, че ако детето е родено, преди да са изтекли 300 дни от прекратяването на брака, но след като майката е встъпила в нов брак, за баща на детето се счита съпругът на майката от новия брак (т.нар. конфликт на презумпции). Ако съпругът от втория брак оспори бащинството си и неговият иск бъде уважен, за баща на детето се счита първият съпруг. Изрично е предвидено, че презумпцията не се прилага, когато детето е родено след изтичането на 300 дни от датата на последното известие – в случай на обявено отсъствие на съпруга, или от датата на предполагаемата смърт – в случай на обявена смърт.
- Предвижда се активна легитимация в полза на майката на детето да предявява иск за оспорване на бащинството. За сметка на това детето отпада от кръга на лицата със самостоятелно право на иск. Удължен е срокът, в рамките на който може да бъде предявен този иск – от 6-месечен той става 1-годишен, като за съпруга срокът тече от узнаване за раждането, за майката – от раждането. В случай, че презумпцията за бащинство бъде оборена от втория съпруг и се разпростре по отношение на първия, той може да предяви иск за оспорване на произхода на детето до изтичане на 1 година от узнаване на решението, но не

³ Ненова Л., Семейно право на Република България, второ основно преработено издание, 1994, Софи – Р, 61. Спорът за мястото на семейното право и отношението му с гражданското право дълго заема централно място

по-късно от три години от влизането му в сила. Предвидена е изрична забрана за оспорване на бащинството при изкуствено оплождане на майката със съгласието на съпруга.

- Въведена е възможност за оспорване на припознаването пред длъжностното лице по гражданското състояние и от страна на другия родител на детето. Административният ред за оспорване е допустим само до съставянето на акта за раждане – 3-месечен срок от съобщаването за извършеното припознаване. След вписването на произхода в акта за раждане припознаването може да се оспори само по съдебен ред. Ако при припознаването детето е непълнолетно, то може да го оспори до изтичане на три години от навършване на пълнолетие или от узнаване на припознаването, ако това е станало по-късно. За всички останали лица с правен интерес срокът за предявяване на иска е 1 година от узнаване за припознаването. Легално е предвидена възможност и за унищожаване на припознаването в случаите на грешка, измама или заплашване.

- Изрично е формулиран принципът, че не може да се търси установяване на произход, нито чрез иск, нито чрез припознаване, докато не бъде оборен предишния произход, установен с акт за раждане, по силата на презумпцията или с акт за припознаване.

- Въведена е забрана за предявяване на исковете, предвидени в СК, от страна на наследниците. Те не са активно легитимирани да инициират съдебно производство, а могат само да продължат иска, предявен от техния наследодател.

2.4. Едва 17 години след влизане в сила на първия Семейен кодекс с претенцията за многобройни и важни изменения в уредбата е приет *Семейният кодекс от 1985 г.* (СК '85). Всъщност той възпроизвежда голяма част от принципните положения на СК '68, а немалка част по-съществените изменения отразяват отношението на социалистическата държава към брака и семейството. Изисквания като това за публично „уведомяване за поведението на виновния съпруг“ чрез изпращане на препис от решението за развода на трудовия колектив по местоработата на виновния или на обществената организация по местоживенето му звучат по-скоро смешно от днешна гледна точка, но и към момента на приемането им са считали за спорни и неприемливи и са

били критикувани от науката (затова те са и първите разпоредби, които са били отменени след влизане в сила на действащата Конституция от 1991 г.).

В уредбата на произхода не са направени много промени със СК '85. Едно от важните нововъведения е разпоредбата, според която майка е жената, родила детето, дори когато то е заченато с генетичен материал от друга жена. В допълнение е предвидено, че не се допуска оспорване на бащинството на това основание, когато оплождането с генетичен материал на друга жена е станало с писменото съгласие на съпруга. Още тогава започва да се разколебава утвърденото разбиране за майчинството като биологичната (генетична) връзка между жената и роденото от нея дете. Това положение дава основание на представителите на правната наука да определят българския законодател като „пионер в тази област“⁴ поради факта, че българският СК е един от първите, които предвиждат правна уредба на този вид отношения.

През 2003 г. с изменение на СК '85 са направени дискуссионни промени⁵ в режима на припознаването. Предвидено е съобщение за припознаването да се изпраща и на дирекция „Социално подпомагане“. Причина за това е разширяването на кръга на легитимизираните да оспорват припознаването субекти. За първи път лица, които нямат личен правен интерес, а са представители на държавата (дирекция „Социално подпомагане“ и прокурорът) могат да оспорят припознаването и така да се намесят пряко в строго лични отношения, каквито са тези по повод установяването на гражданския статут на лицата. Това положение е преосмислено с приемането на действащия Семейен кодекс от 2009 г., но отново е въведено през 2010 г. Предложението не е част от първоначално внесенния законопроект (№ 002-01-62/13.07.2010 на Министерския съвет), а е направено между първо и второ четене, поради което не могат да се изследват конкретните мотивите за него. Най-вероятно обаче те преповтарят обичайните аргументи, които се излагат във връзка с рисковете от припознаването и възможността то

⁴ Ненова Л., Семейно право на Република България, второ основно преработено издание, 1994, Софи – Р, 238.

⁵ Цакова, Ц., Проф. д-р Лиляна Ненова и развитието на българското семейно право в „Актуални въпроси на семейното и наследственото право“ (Сборник с доклади от национална научна конференция в памет на проф. д-р Лиляна Ненова), С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, 27

да се използва с корисни и неетични подбуди – поради облекчения ред за извършването му, практическата възможност за припознаване на несобствено дете, все по-широкото приложение на този способ за установяване на произход предвид увеличаване на броя на децата, родени от двойки във фактическо съпружеско съжителство и др.

3. Действаща нормативна рамка

3.1. Конвенция на ООН за правата на детето от 20 ноември 1989 г. (Обн., ДВ, бр. 55 от 12 юли 1991 г.)

Конвенцията за правата на детето е основният международноправен акт, посветен на особената грижа и закрила на децата. Тя е продължение на усилията на държавите за създаване на универсална система за защита на основните права и свободи на човека и стъпва върху принципите, провъзгласени във Всеобщата декларация за правата на човека и последвалите я международни пактове.

В чл. 3, ал. 1 от Конвенцията е формулиран стандартът за закрила на детето, спрямо който се преценяват всички политики, мерки и действия, отнасящи се до деца – *висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали са предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи.*

Член 7, ал. 1 пък урежда основните права на детето, свързани с гражданския му статус – право да бъде регистрирано незабавно след раждането му, право на име, право на гражданство и право да познава и да бъде отглеждано от своите родители. Именно последното от тези права има пряко отношение към института на произхода и намира проявление в един от основните принципи, върху които е изграден правният му режим, а именно в принципа за истинност.

3.2. Национална правна уредба

- *Конституция на Република България*

Редица основни начала и норми на действащата конституция имат от-

ношение към семейното право (напр. принципът за равенство и недопускане на дискриминация – чл. 6). Чл. 46 и 47 обаче са посветени непосредствено на закрилата на децата, семейството и майчинството. Отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е определено за право и задължение на техните родители, което се подпомага от държавата. Чл. 47, ал. 3 формулира принципа на равенство на родените в брака и извън брака деца. Прогласена е особена грижа на държавата за децата, които са останали без грижата на близките си. Бракът е обявен за доброволен съюз между мъж и жена, като единствената законна форма е гражданският брак. Прокламирано е равенството в правата и задълженията на съпрузите в брака.

Дълбоките общественно-политически промени и приемането на първата демократична Конституция налагат мащабни и съществени изменения в правния ред, включително в законодателството, уреждащо семейно-правните отношения. Действащият дотогава СК '85 е силно идеологически натоварен, поради което още през 1992 г. (ДВ, бр. 11 от 1992 г.) той е редакционно изчистен, за да бъде съобразен с принципите на новата конституция. От него отпадат термини и фрази като „социалистическо семейство“, „социалистически морал“, както и някои правила, които са несъвместими с демократичните ценности. Въпреки че през 1999 г. е направен опит за приемане на нов Семейен кодекс, по-същностни изменения в СК '85 са направени едва през 2003 г., когато освен вече казаното по-горе по отношение на института на произхода, се преурежда институтът на осиновяването.

- Семейен кодекс

Действащият Семейен кодекс е приет през 2009 г., малко повече от 20 години след СК '85, и за периода си на действие е изменян и допълван 8 пъти, от които 1 път преди влизането му в сила и още 3 пъти в първата година от действието му.

В мотивите към законопроекта приемането на нов Семейен кодекс е обосновано, от една страна, със съществените промени в общественно-икономическите и социалните отношения, свързани с промяна в отношението към брака и семейството, утвърждаване на частната собственост и свободната стопанска инициатива, с присъединяването на България към Европейския съюз и признаване на основни права и

свободи на гражданите, сред които и свобода на личния живот. От друга страна, вносителят подчертава, че с приемането на Конституцията от 1991 г. и присъединяването на България към редица важни международноправни актове Семейният кодекс вече не отговаря на обществените потребности и на „изискванията за модерно, съответстващо на етапа на развитие на обществото законодателство, на новите отговорности, които се възлагат на семейството по отглеждане и възпитаване на децата“, че той не дава адекватен отговор на новите предизвикателства и форми на застрашаване интересите на децата и не е съгласуван с други нормативни актове в областта на закрилата на детето. Не на последно място, е изтъкнато, че съдебната практика, натрупана през периода на прилагане на СК '85, също е разкрила редица недостатъци на уредбата.

Законопроектът за Семейен кодекс съдържа по-смели законодателни решения от окончателно приетите от Народното събрание. Така например той урежда института на фактическото съпружеско съжителство между мъж и жена и му придава определени правни последици, една от които е уреждането на произхода на децата, родени от такова съжителство. Тези разпоредби обаче не са подкрепени и не стават част от закона.

Една от най-съществените промени, които въвежда новият Семейен кодекс (СК) в института на произхода, е уредбата на майчинството, респективно бащинството в случаите на раждане на детето при асистирана репродукция по смисъла на Закона за здравето. Друго важно нововъведение е предоставянето на право на иск на детето за оспорване на презумптивното бащинство, както и право на навършилото 14-годишна възраст дете да оспорва припознаването.

- *Граждански процесуален кодекс*

Глава двадесет и седма от Гражданския процесуален кодекс урежда производството по дела за гражданско състояние. По този ред се разглеждат исковете за установяване или за оспорване на произход, както и исковете за прекратяване на осиновяване. Най-важната разпоредба със значение за настоящото изложение е тази на чл. 331, ал. 2, съгласно която непълнолетните и ограничено запретените могат самостоятелно да предявяват тези искове и да отговарят по тях.

- *Закон за здравето*

Законът за здравето отделя самостоятелно място в главата, посветена на здравната закрила на някои групи от населението, на условията и реда за прилагане на асистирана репродукция. Асистираната репродукция представлява диагностични и лечебни методи, чрез които се цели преодоляване на безплодието и които се осъществяват в специализирани центрове (§ 1, т. 21 ДР). В глава четвърта раздел III последователно са уредени условията за прилагане на асистирана репродукция, дейностите, които се включват в това понятие, условията и редът за издаване и отнемане на разрешение за извършване на асистирана репродукция от лечебните заведения, правомощията на Изпълнителната агенция по трансплантация, създаването и поддържането на регистри, забраните, свързани с прилагането на асистирана репродукция.

Асистираната репродукция се осъществява съгласно медицински стандарт, приет с наредба на министъра на здравеопазването (Наредба № 28 от 20 юни 2007 г. за дейности по асистирана репродукция, Обн., ДВ, бр. 55 от 6 юли 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 25 от 24 март 2017 г.).

Асистираната репродукция включва следните дейности (чл. 130, ал. 4):

- използване на медицински методи за оплождане на яйцеклетка, която се намира във или извън тялото на жената;
- вземане, експертиза, обработка, етикетиране, предоставяне, транспортиране и съхраняване на яйцеклетки, сперматозоиди или зиготи;
- вземане на яйцеклетка от една жена и нейното поставяне в тялото на същата жена;
- вземане на яйцеклетка от една жена и нейното поставяне в тялото на друга жена.

Използването на донорска яйцеклетка за оплождане е допустимо при наличието на четири кумулативно дадени предпоставки:

- донорът е пълнолетен и не е поставен под запрещение;
- получено е неговото нотариално заверено писмено съгласие;
- донорът е уведомен по достъпен и разбираем начин за рисковете, които поема, така че съгласието, което дава да е информирано;

- той е физически и психически здрав, което е потвърдено в протокол, подписан от членовете на комисия, назначена от директора на лечебното заведение, извършващо вземането, която се състои най-малко от трима лекари, които не участват в състава на екипа по вземането.

Към тези условия следва да се добави и изричната забрана за предлагане на материална облага на донора на яйцеклетки или сперматозоиди, както и за приемането на такава материална облага.

В България асистирана репродукция е разрешена само по медицински причини – когато състоянието на мъжа, на жената, или и на двамата не позволява осъществяване на репродуктивните им функции по естествен път. За прилагане на дейностите по асистирана репродукция се изисква писменото информирано съгласие на лицата и провеждането на медицински изследвания, гарантиращи здравето на потомството.

Медицинският стандарт за асистирана репродукция (Наредба № 28 от 2007 г.) изрично предвижда възможност асистираната репродукция да се осъществява с репродуктивни клетки от анонимен донор. Уредени са изискванията към донорите и опазването в тайна на самоличността на донорите и реципиентите. Съгласно разпоредбите на Наредбата тази информация представлява служебна тайна и не може да бъде предоставяна на донора, респективно на реципиента или трети лица освен в случаите, посочени в закон. Уредба на условията и реда за разкриване и предоставяне на тази информация обаче не е създадена⁶.

Интересно е да се отбележи, че разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от Наредба № 28 от 2007 г. допуска донорството на яйцеклетки с цел оплождане и поставяне в друга жена в случаите по чл. 130, ал. 4, т. 4 от Закона за здравето и от родствени дарители (сестра, братовчедка). Именно в хипотезата на родствено дарителство е предвидено, че тайната на донорството може да бъде разкрита между донора и реципиента, но не и по отношение на трети лица, включително техни близки и роднини.

⁶ По-подробно по този въпрос вж. Петрова М., За правото на установен произход и служебната тайна при асистирана репродукция, в Сборник 50 години Катедра „Социална медицина и организация на здравеопазването при МУ „Проф. д-р Параскев Стоянов“ – гр. Варна. Юбилейна научна конференция „Обществено здравеопазване – традиции и перспективи“, т. 3, 2014, Приложение № 2.

- *Кодекс на международното частно право*

Кодексът на международното частно право (КМЧП) урежда приложимото право към установяването на произход в отношенията с международен елемент и компетентността на българските съдилища и други органи по делата за произход.

Съгласно разпоредбата на чл. 83, ал. 1 произходът се урежда от правото на държавата, чието гражданство детето е придобило към момента на раждането. Изключение от това правило е допустимо, ако това е по-благоприятно за детето. В този случай законът допуска да се приложи алтернативно правото на държавата, на която детето е гражданин или в която има обичайно местопребиваване към момента на установяване на произхода, или правото, което е приложимо към личните отношения между родителите към момента на раждането. По отношение на припознаването Кодексът предвижда, че преценката за действителност на припознаването се прави на основата на отечественото право на лицето, което го е извършило, или на отечественото право на детето към момента на припознаването, или на правото на държавата, в която е обичайното местопребиваване на детето към момента на припознаването.

Що се отнася до компетентността по международни дела, на българските съдилища са подсъдни делата за установяване и оспорване на произход в следните три случая: 1) когато ответникът има обичайно местопребиваване, седалище или място на управление в Република България; 2) когато ищецът или молителят е български гражданин или е юридическо лице, регистрирано в Република България, и 3) когато детето или родителят, който е страна, е български гражданин или има обичайно местопребиваване в Република България.

- *Закон за гражданската регистрация*

Законът за гражданската регистрация (ЗГР) урежда условията и реда за гражданска регистрация на физическите лица в Република България. Под това понятие се разбира вписването на събитията раждане, брак и смърт в регистрите на актовете за гражданско състояние и вписването на лицата в регистъра на населението. От тази гледна точка ЗГР съдържа подробни разпоредби за условията и реда за съставяне на акта за раждане и неговото съдържание и значение.

4. Основни понятия

4.1 Произход

Традиционното понятие за произход стъпва върху биологичната връзка между детето и всеки от неговите родители, която е призната от правото и е свързана с определени правни последици⁷. Съдържанието на това понятие не е претърпяло особено развитие, въпреки че още СК '85 допуска зачеване с генетичен материал на друга жена. Действащият СК използва дори по-широко понятие. Както стана ясно по-горе в настоящото изследване, асистираната репродукция е възможна както с мъжки, така и с женски донорски репродуктивни клетки и посредством различни медицински методи, като „*обхваща и настоящите, и бъдещите научни постижения*“⁸. С развитието на репродуктивната медицина и формулирането на държавна политика за промоция и защита на репродуктивното здраве произходът, разбран като генетично предпоставена връзка между родител и дете, все повече може да се отклонява от фактическото положение. Оттук естествено се поставя въпросът: щом законът може да признае майчинството, респективно бащинството дори когато детето е заченато с репродуктивни клетки от донор, различен от някой от партньорите, които са заявили, че искат потомство, то може ли да бъде направена и следващата стъпка – да се допусне възможността да се признае майчинството на жена дори когато тя не е износила и родила детето.

4.2 Майчинство и бащинство

Майчинството и бащинството са две корелативни понятия. Те изразяват съдържанието на същото родствено правоотношение, но от гл. т. на родителя. В този смисъл майчинството традиционно се определя като биологичната връзка на детето с жената, която го е родила. А бащинството изразява биологичната връзка на детето с мъжа, от когото то е заченато. Тези понятия отразяват обичайното развитие на отношения-

⁷ Ненова Л., Семейно право на Република България, второ основно преработено издание, 1994, Софи – Р, 232; Цанкова Ц., Семейен кодекс (Приложен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Нормативен текст), С., Труд и право, 2015 (в съавторство), глава шеста „Произход“, 227

⁸ Цанкова Ц., Въпроси на произхода (Новото предизвикателство) в „Развитие на правото в глобализиращия се свят“ (юбилеен сборник по случай 100-годишнината от рождението на акад. Любен Василев и проф. д-юн Живко Сталев и 90-годишнината от рождението на проф. д-юн Витали Таджер. С., Феня, 2013, 37

та, което обаче, както отбелязахме по-горе, невинаги и като че ли все по-рядко съвпада с действителното положение.

И докато самият СК постепенно и плавно прави отстъпление от идеята за задължителност на генетичното родство, то по отношение на юридическите факти, с настъпването на които се свързва възникването на семейното правоотношение между родител и дете, уредбата не е претърпяла особено развитие.

Според разпоредбата на чл. 60, ал. 2 майка на детето е жената, която го е родила. Принципът, че произходът от майката се определя от раждането, е проявление на утвърденото още от римското право разбиране, че „майката е винаги известна“ (“Mater semper certa est.”). Доколкото СК не урежда сурогатното майчинство, фактът на раждането в достатъчна степен дава възможност формално да бъде установен произходът на детето от майката, включително когато са използвани методите на асистираната репродукция.

Формалното установяване на факта на раждането става посредством вписването му в акта за раждане.

Освен с акта на раждане, установяването на произхода от майката може да става и по съдебен ред (с положителен установителен иск). Активно легитимирани да предявят такъв иск са детето, майката или бащата (чл. 68 СК), при положение че или няма установен произход от майката, или преди това е оборен наличният произход, установен с акта за раждане. Във втората хипотеза според теорията искът за установяване на произход задължително трябва да бъде съединен с иск за оспорване на произхода (аргумент от чл. 60, ал. 3 вр. с чл. 71 СК)⁹.

За разлика от ЗЛС още първият СК ‘68 допуска оспорване на произхода от майката. Съгласно разпоредбата на чл. 60, ал. 3 произходът от майката, установен в акта за раждане, може да бъде оспорен с иск, предявен от детето, от жената, посочена в акта като майка, от нейния съпруг, от жената, която претендира, че е майка на детето, и от мъжа, който претендира, че детето е родено от неговата съпруга. Произхо-

⁹ Цанкова Ц., Семейен кодекс (Приложен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Нормативен текст), С., Труд и право, 2015 (в съавторство), глава шеста „Произход“, 237 – 238

дът от жената, родила детето при асистирана репродукция, не може да бъде оспорван на това основание. Разбира се, произходът на общо основание може да бъде оспорен на основание, че не жената, посочена в акта за раждане, е родила детето.

СК урежда три начина за установяване на произход от бащата – по силата на законова презумпция, по съдебен ред и чрез припознаване.

В основата на презумпцията за бащинство е залегнало класическото разбиране, формулирано още в познатата на мнозинството юристи сентенция на Паул (D. 2. 4. 5) „Pater... is est quem nuptiae demonstrant” (Баща е този, когото бракът посочва)¹⁰. В СК тази презумпция звучи така: „Съпругът на майката се смята за баща на детето, родено по време на брака или преди изтичането на триста дни от неговото прекратяване“ (чл. 61, ал. 1 СК). Уредена е и хипотезата на конфликт на презумпции – ако детето е родено, преди да са изтекли триста дни от прекратяването на брака, но след като майката е встъпила в нов брак, за баща на детето се смята съпругът на майката от новия брак (ал. 2).

Доколкото е отразявала обичайното фактическо положение, при което детето се ражда в семейство, в което родителите са сключили граждански брак, тази законова презумпция е била основният способ за установяване на бащинство през 60-те, 70-те и 80-те години на XX век. В края на 80-те и началото на 90-те години обаче се откроява отчетлива тенденция за намаляване на броя на браковете за сметка на съжителствата без брак и за трайно увеличаване на броя на децата, родени от такива съжителства. През 2016 г. и 2017 г. по данни на Националния статистически институт броят на извънбрачните раждания е над 58% от всички раждания. Близо 80% от децата, родени извън брака, са с установен произход от бащата, което означава, че тези деца най-вероятно се отглеждат в семейна среда от родители, живеещи в съжителство без брак. Съвместното съжителство се оказва предпочитан избор за създаване на семейство. Тази статистика рано или късно трябва да бъде отчетена от законодателя и да намери някакво отражение в Семейния кодекс. Във всеки случай тя води до поне един неизбежен извод – за

¹⁰ Интересни разсъждения във връзка с римското разбиране и значение на презумпцията за произхода от бащата са изложени в Брайков В., Римският мираж „Презумпция за бащинство”, сп. Адвокатски преглед, бр. 1/2017 г., 3 – 14.

намаляване на относителната тежест на презумпцията за бащинство спрямо останалите способности за установяване на произход от бащата и най-вече спрямо значението на припознаването.

Презумпцията за бащинство в общия случай е оборима. Оспорването ѝ предполага доказване на обстоятелството, че детето не е могло да бъде заченато от съпруга на майката. Правото да оспорят бащинството има много тесен кръг от правно легитимирани лица – майката, нейният съпруг и детето. За разлика от оспорването на майчинството СК предвижда кратки преклузивни срокове за оспорване на бащинството – до 1 година от раждането (по отношение на майката), до 1 година от узнаване на раждането (по отношение на съпруга на майката) и до 1 година от навършване на пълнолетие (по отношение на детето). Именно във връзка с упражняването на правото на иск на детето се поставя един от дискуссионните въпроси в материята за произхода, на който е отделено по-подробно внимание в следващата част от изложението.

СК урежда и действието на презумпцията за бащинство в случаите на раждане на дете при условията на асистирана репродукция. Съгласно разпоредбата на чл. 62, ал. 5, ако съпругът на майката е дал информирано писмено съгласие за извършването и, презумпцията за бащинство не може да бъде оспорвана на това основание. Тя се превръща в необорима (някои автори дори излагат аргументи, че в хипотезата на използване на донорски сперматозоиди за зачеване „ин витро“ правилото на чл. 61, ал. 1 всъщност представлява фикция)¹¹. Доколкото Законът за здравето урежда като абсолютно условие за допустимост на асистираната репродукция получаването на писмено информирано съгласие от лицата, желаещи да създадат потомство, възможността за оспорване на презумпцията за бащинство поради недадено предварително писмено съгласие (каквато възможност предполага редакцията на чл. 62, ал. 5) остава само в хипотезите на порок на съгласието.

Доколкото СК не урежда фактическото съпружеско съжителство, презумпцията за бащинство не може да се приложи в случаите на раждане на детето от партньори в такова съжителство и единствените способности за установяване на произхода остават припознаването (отнася се

¹¹ Ставру С., Установяване на произхода на дете, заченато „ин витро“, при погрешно имплантиране на чужд ембрион, сп. Норма, бр. 5, 2015, 2

за бащата на детето) и предявяването на иск (отнася се за майката и за детето, а за бащата – само в хипотезата на чл. 66, ал. 2 – оспорване на извършеното припознаване). В Законопроекта за Семейен кодекс се съдържа изрична уредба на презумптивното бащинство при фактическо съпружеско съжителство. Съгласно разпоредбата на чл. 66 от Законопроекта за баща на детето се счита партньорът на майката, ако детето е родено през време на регистрирано фактическо съпружеско съжителство или преди да са изтекли 300 дни от прекратяването му. Предположението не се прилага, когато действа презумпцията за бащинство по отношение на съпруга на майката.

Настоящото изложение няма за цел да изчерпи в детайли уредбата на института на произхода в българското право. Поради това в него не е отделено специално внимание на исовете за установяване на произход и на припознаването. Важно е обаче да се подчертаят няколко принципни положения:

- Делата за установяване и оспорване на произход се разглеждат по реда на глава двадесет и седма от ГПК „Дела за гражданско състояние“. Важно значение има разпоредбата на чл. 331, ал. 2, която дава право на непълнолетните сами да предявяват и да отговарят по такива исове.
- Наследниците нямат активна легитимация по исове за произход. Те могат само да продължат делото по предявения от наследодателя им иск, както и да отговарят по предявени срещу тях исове, когато бащата или майката са починали.
- Всички срокове в уредбата на произхода са преклузивни и се прилагат служебно.
- Решенията по исове за произход имат конститутивно действие – те се прилагат спрямо всички (*erga omnes*). Това е обяснимо, тъй като те са свързани с гражданското състояние на лицата.

5. Въпроси за дискусия

Като една от положителните характеристики на уредбата на произхода в литературата често се посочва нейната трайност и приемственост. Това се отнася както за основните начала, на основата на които се

изгражда тази уредба, така и за немалка част от основните положения. Известен консерватизъм в правната уредба, на фона на обичайната стихийност, а понякога и експериментаторски дух на българския законодател, по-скоро трябва да бъде подкрепена (разбира се, З кодекса в рамките на 60 години едва ли може да бъде еднозначно определено като стабилно законодателство).

В същото време авторите подчертават, че тя е „модерна, съобразена с научните постижения в областта на генетиката и медицината, с постиженията на обществените науки, с потребностите на личността“¹². Все пак не може да не се признае, че понякога българският законодател (а честно казано, не само българският) проявява известна резистентност и колебливост, когато става въпрос за промени в законодателството, уреждащо семейните правоотношения. Поради което в някои аспекти уредбата изостава от развитието на самите обществени отношения. Вярно е, че съвременното семейство разкрива по-богати форми, отколкото нормативната уредба може, а и трябва да обхване¹³. Вярно е също, че когато става въпрос за законодателна намеса в такива строго лични, дори интимни отношения, неминуемо се намесват и аргументи от морално-етично, психологическо, дори религиозно естество, които най-малкото трябва да бъдат внимателно обсъдени. Водещ критерий все пак трябва да бъде дали съответната промяна отговаря на най-добрия интерес на детето.

В литературата най-често се изброяват следните предложения за усъвършенстване на нормативната уредба в областта на произхода¹⁴:

- уредба на нищожния брак;
- уреждане на фактическото (съпругеско) съжителство и неговите семейноправни последици;
- уреждане на сурогатното (заместващо) майчинство.

Форматът на настоящото изследване не позволява да бъдат изчерпа-

¹² Цанкова Ц., Семейен кодекс (Приложен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. Нормативен текст), С., Труд и право, 2015 (в съавторство), глава шеста „Произход“, 237 – 238

¹³ Вж. Цанкова, Ц., Семейно право – въпроси, разсъждения, практика, сп. Правна мисъл, бр. 4, 2017, 39 – 44

¹⁴ Вж. например Цанкова Ц., Три предложения de lege ferenda за изменение и допълнение на Семейния кодекс, в Семейните отношения в променящия се свят. Правни, социологически и икономически измерения, С., Сиби, 2014, 71 – 90

телно изложени всички идеи за законодателни промени или проблеми, които се поставят в рамките на научната дискуссия, нито пък има претенцията да дава крайни отговори на поставените въпроси. Всички те обаче са интересни и провокират научното (а и не само) любопитство и заслужават да бъдат дискутирани. По-долу са изложени разсъждения във връзка с три такива въпроса, които имат отношение към института на произхода – възможността за оспорване на бащинството от детето в контекста на новата задължителна съдебна практика, фактическото съпружеско съжителство и сурогатното майчинство.

5.1. Оспорване на бащинството от детето

Действащият Семейен кодекс възстанови правото на детето да оспорва произхода от бащата. За разлика от него нито СК '68, нито СК '85 уреждат право на иск в полза на детето. Активна легитимация на детето е предвидена в ЗЛС, но с аргументи за ценност и стабилност на семействата е отнета с измененията и допълненията на закона през 1953 г. Дълго след това съдебната практика се опитва да коригира и запълни тази законодателна празнота с разнообразни процесуални способности, въпреки че това не съответства напълно на закона. Двата предходни семейни кодекса уреждат активна легитимация за оспорване на презумпцията за бащинство единствено в полза на презумптивния баща и майката на детето.

Едва през 2009 г. с приемането на действащия Семейен кодекс в кръга на правно легитимирани лица е включено и детето. Възможността детето да търси и познава своите родители е не само негов интерес, но и право, гарантирано от Конвенцията на ООН за правата на детето (чл. 7, ал. 1). Поради това предоставянето на самостоятелно право на иск отговаря напълно на стандарта за закрила на детето, формулиран в Конвенцията – всички действия, отнасящи се до деца, да отговарят на висшите интереси на детето. Именно от гледна точка на интересите на детето в случая трябва да се даде предимство на принципа на истинност за сметка на принципа на стабилност¹⁵.

Съгласно разпоредбата на чл. 62, ал. 4 от СК детето може да оспори

¹⁵ Цанкова, Ц., Оспорване на презумпцията за бащинство от детето, в Юбилеен сборник в чест на 85 години от рождението на проф. д-р Добри Димитров, С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, 533 – 540.

башинството до една година от навършването на пълнолетие. Именно срокът, в рамките на който детето може да предяви иска за оспорване на произхода от бащата, е причина за приемането на тълкувателно решение от ВКС.

Тълкувателното дело е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет с твърдения за неправилна съдебна практика по въпроса кой е началният момент за предявяване на иска по чл. 62, ал. 4 от Семейния кодекс и допустимо ли е малолетно дете да води този иск чрез законния си представител.

В искането на Висшия адвокатски съвет се поддържа, че практиката по този въпрос е неправилна и несъответстваща на действителния смисъл на разпоредбата на чл. 62, ал. 4 СК. Той подчертава, че искът има строго личен характер и предявяването му трябва да зависи изключително от волята на носителя на правото. Наведени са допълнителни аргументи, свързани с възможността за злоупотреба, когато законният представител е пропуснал срока за предявяване на своя иск и чрез предявяване на иска на детето цели да отстрани този свой пропуск. Изложени са и съображения, свързани с продължителността на срока, който би станал 19 години в полза на детето и би била налице съществена разлика със срока, в който могат да предявяват искове за оспорване на презумпцията за башинство майката и презумптивният баща. Според Висшия адвокатски съвет езиковото тълкуване на разпоредбата на чл. 62, ал. 4 СК също подкрепя изводите за началния и крайния момент на срока за предявяване на иска – „от“ навършване на пълнолетието „до“ изтичане на една година след този момент.

ВКС намира за правилни съображенията на Висшия адвокатски съвет и с Тълкувателно решение № 2 от 05.02.2015 г. постановява, че срокът за предявяване на иска по чл. 62, ал. 4 от СК започва да тече от навършване на пълнолетие и е недопустимо да бъде воден чрез законния представител на детето, тъй като противното би го лишило от възможността да вземе самостоятелно решение дали да предяви иска.

В аргументацията си ВКС повтаря аргументите, изложени в искането за образуване на тълкувателно дело. Според него искът е личен, срокът за предявяването му е преклузивен, а правото да оспорят презумпцията за башинство принадлежи само на изрично посочените в закона прав-

ни субекти, като всеки един от тях следва да разполага с възможността да вземе решението дали да предяви иска по свое вътрешно убеждение, доколкото правните последици от постановеното решение ще рефлектират върху гражданскоправния му статут. ВКС подчертава на няколко пъти, че самостоятелното право на иск за оспорване на презумпцията за бащинство в полза на детето предполага то да има правото и възможността самостоятелно да вземе решение дали да предяви иска. *„Предоставянето на възможност упражняването на това право да бъде осъществено чрез законния представител на малолетното дете лишава същото от възможността да вземе самостоятелно решение дали да предяви иска, а оттам и дали да търси действителния си произход по баща, предоставяйки същевременно допълнителна възможност на законния представител да предяви иска от името на детето, макар да разполага със самостоятелно право на такъв иск, равно по интензитет на правото на детето.“*

Според върховния съд правото на иск на всички легитимирани от закона субекти трябва да се ползва с еднакъв интензитет и срок за упражняване. Този срок е винаги едногодишен. Избирането на начален момент, различен от навършването на пълнолетие, би довело до по-дълъг срок в полза на един от субектите, разполагащи с право на иск, извод, който не се подкрепя от систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 62, ал. 1, 2 и 4 от СК.

Това тълкувателно решение на ВКС е дискуссионно и може да бъде оспорено на много основания. Част от аргументите са изложени подредено в особените мнения към решението. В тях част от върховните съдии изтъкват, че при разрешаване на поставения въпрос не са взети предвид особеностите на производствата, свързани със спорове за установяване и оспорване на произход.

Именно защото произходът е в основата на гражданския статус на детето, на семейното му положение, както и за произтичащите от това правни последици, и с оглед гарантиране на правото на детето да познава и да бъде отглеждано от своите истински родители, искът на детето за оспорване на бащинството следва да може да се предяви и преди пълнолетието му. Чрез съдебното решение се цели едновременно утвърждаване на принципа за истинност, но и постигане на стабилен

граждански и семеен статус на детето. Воден от тези съображения, законодателят е предвидил специална процесуална дееспособност на непълнолетните по делата за гражданско състояние (чл. 331, ал. 2 от ГПК). В подкрепа на това разбиране са и разпоредбите на чл. 15, ал. 7 и 8 в Закона за закрила на детето, според които детето може да бъде представявано от Дирекция „Социално подпомагане“ в случаите, предвидени в закон, и има право на правна помощ и жалба във всички производства, засягащи негови права или интереси, каквото безспорно е производството по оспорване на бащинство. Допълнителен аргумент е почерпен от разпоредбата на чл. 66, ал. 1 от СК, уреждаща оспорването на припознаването, която също предоставя възможност на детето, навършило 14 години, да предяви самостоятелен иск. Изрично се подчертава, че тълкувателният резултат, до който е достигнало мнозинството от ВКС, практически би могъл доведе до лишаване на детето от възможност да упражни правата си по чл. 69, а именно да установи произход от бащата в 3-годишен срок от навършване на пълнолетие, с оглед забраната за установяване на произход, преди да бъде оборен наличният произход (в случаите, когато не са съединени двата иска).

Аргументите, изложени в особеното мнение, по-скоро заслужават подкрепа. Те съответстват и на приетото в правната теория разбиране, която не само допуска искът за оспорване на презумпцията за бащинство да се предявява самостоятелно от навършилото 14-годишна възраст дете, но признава възможността този иск да бъде предявен от малолетното дете чрез неговия закон представител. Това тълкуване отговаря и в по-голяма степен и на интересите на детето. Само като допълнение трябва да се обърне внимание, че в проекта на Семеен кодекс редакцията на чл. 62, ал. 4 гласи: *„Навършилото четиринадесет години дете може да оспори бащинството до изтичане на една година от пълнолетието си.“*

Важно от гл. т. на правилното тълкуване на разпоредбата на чл. 62, ал. 4 от СК е и Определение № 232/28.05.2018 г. на ВКС по ч. гр. д. № 1781/2018 г., КГ, IV г. о.

Делото е образувано по частна касационна жалба срещу определение на Апелативен съд – Велико Търново, с което е потвърдено определението на първоинстанционния съд за прекратяване на производство-

то по предявените от малолетно дете чрез неговата майка и законен представител икове за оспорване на произхода от вписания в акта за раждане баща (съпруг на майката), както и за установяване на произход от друго лице, за което се твърди, че е биологичният баща на детето. Според ВКС произнасянето по въпроса възможно ли е малолетно дете чрез неговата майка и законен представител да предяви иск за оспорване на бащинство, установено с презумпцията по чл. 61, ал. 1 от СК, следва да се разгледа в светлината на необходимия баланс между конкуриращи се лични и обществени интереси, като се съобрази преди всичко положението на детето и неговия висш интерес, прогласен с чл. 3 от Конвенцията за правата на детето, както и практиката на ЕСПЧ по прилагането на чл. 8 от Европейската конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. С оглед на тези съображения върховният съд е приел следното: *„Държавата гарантира най-висшия интерес на детето и съгласно чл. 14 от Конституцията на Република България децата са под закрилата на държавата и обществото, което се основава на принципа за осигуряване на най-добрия интерес на детето (чл. 3, т. 3, вр. § 1, т. 5 ДР на ЗЗакр.Д). Този принцип, проведен през призмата на чл. 8 от ЕКЗПЧ, предполага да се предостави възможност на съда да прецени особените обстоятелства на всеки отделен случай преди вземане на крайното решение дали се постига нужният баланс между различните интереси на заинтересуваните страни – майката, детето, навършило или ненавършило пълнолетие, вписаният в акта за раждане баща, както и лицето, претендиращо да е биологичен баща. При предявен иск от ненавършило пълнолетие дете, което упражнява правото на оспорване на бащинството чрез своята майка и законен представител, осигуряването на най-добрия интерес на детето означава съдът да може да преценява всички релевантни обстоятелства във връзка с конкретното твърдение или искане за оспорване на бащинството, като съобрази преди всичко положението на детето и неговия висш интерес (чл. 3 от Конвенцията за правата на детето) по начин, който осигурява защитата на личния му живот по смисъла на чл. 8 от ЕКЗПЧ... Настоящият състав на Върховния касационен съд намира, че при тези обстоятелства, да се отрече правото на ненавършилото пълнолетие дете, чрез неговата майка и законен представител, да упражни правото на оспорване на бащинството, ще*

означава непропорционална намеса на държавата в правото на личния и семеен живот на детето по смисъла на чл. 8 от ЕКЗПЧ и няма да бъде съобразен неговият висш интерес според чл. 3 от Конвенция за правата на детето.”

5.2. Фактическо (съпружеско) съжителство

Фактическото съжителство поставя многобройни въпроси, част от които нямат отношение към настоящата тема, но безспорно също трябва да бъдат дискутирани¹⁶.

От гледна точка на института на произхода обаче то несъмнено има много важно значение. Както беше отбелязано по-горе, близо 60% от децата в България през последните години не се раждат в брак. Мнозинството от тях обаче се отглеждат в семейна среда с установен произход от двамата родители. Това означава, че фактическото съжителство все повече се очертава като основна форма за създаване на семейство. При това положение пълното „мълчание“ на Семейния кодекс е трудно обяснимо.

Следва да се подчертае, че в българския правен ред съществуват легални дефиниции на това понятие. Според разпоредбата на §1, т. 18 от Допълнителните разпоредби на *Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество фактическо съжителство на съпружески начала* е доброволно съвместно съжителство на съпружески начала на две пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, което е продължило повече от две години и при което лицата се грижат един за друг и за общо домакинство. Същото определение се съдържа и в разпоредбата на §1, т. 6 от *Закона за съдебната власт. Законът за чужденците в Република България* пък в §1, т. 10 от Допълнителните разпоредби дава дефиниция на *фактическо извънбрачно съжителство*. Такова е налице, когато лицата живеят в едно домакинство и съжителстват на съпружески начала.

Понятието се използва в близо 43 други закона, без да бъде дефи-

¹⁶ Подробно и систематично въпросите на фактическото съпружеско съжителство са изследвани в Цанкова Ц., *Фактическото съпружеско съжителство и българското семейно право*, С., Феня, 2000

нирано. Това означава, че фактическото съпружеско съжителство се признава от българското право и се свързва с определени правни последици. Във всяка друга област на правно регулиране, но не и в семейното право.

Аргументите против законодателното уреждане на фактическото съпружеско съжителство са известни, като в най-крайния им вариант те са свързани със страха, че тази уредба може да се използва за „узаконяване“ и на съжителството между лица от един и същи пол, а в перспектива и за признаване на правото им да сключват брак. Подобни изводи обаче не могат да се почерпят нито от законодателните предложения, нито от изложената позиция дори на най-отявлените застъпници на идеята за уредба на фактическото съпружеско съжителство в Семейния кодекс. Най-малкото защото тези предложения винаги са били поставяни за обсъждане и дискутирани именно през призмата фактическото съпружеско съжителство да бъде алтернатива на брака, т.е. като съюз между мъж и жена. Най-популярното определение на понятието за фактическо съпружеско съжителство е, че това е неформален доброволен и траен личен съюз за съвместен живот на мъж и жена, основан на свободната им обща воля за съжителство в семейна общност като съпрузи¹⁷.

Законопроектът за Семейен кодекс (№ 802-01-37/01.04.2008 г.) предлага уредба на фактическото съпружеско съжителство, която обаче в резултат на разгорещената полемика не е подкрепена от народните представители и отпада от окончателния текст на Кодекса. В разпоредбата на чл. 13 от Законопроекта е предвидено, че фактическото съпружеско съжителство между мъж и жена има правно значение в предвидените от закона случаи и че подлежи на регистрация по реда на Закона за гражданската регистрация. Най-голямо значение за настоящата тема има разпоредбата на чл. 66, която урежда положението на децата, родени от това съжителство. По подобие на уредбата на произхода от бащата на децата, родени от брака, проектът предвижда законова оборима презумпция, според която за баща на детето се счита

¹⁷ Цанкова Ц., Три предложения de lege ferenda за изменение и допълнение на Семейния кодекс, Семейните отношения в променящия се свят. Правни, социологически и икономически измерения, С., Сиби, 2014, 71 – 90

партньорът на майката, ако то е родено през време на регистрирано фактическо съпружеско съжителство или преди да са изтекли 300 дни от прекратяването му. Изрично е уредена и колизията между презумпции – презумпцията за бащинство по чл. 63 (относно съпругът на майката) има приоритет пред презумпцията за бащинство на партньора на майката във фактическото съпружеско съжителство. Предвиден е и ред за оспорване на презумптивното бащинство.

Намаляването на броя на браковете и същественото увеличение на броя на децата, родени при фактическо съпружеско съжителство (или поне преди формалното сключване на брак) ясно показват, че обществото (или поне родителите на близо 60% от родените всяка година деца) и неговото отношение към семейството са се променили. Правото не може да остане безразлично към тази тенденция. Първо, защото Конституцията на Република България изрично прокламира принципа на равенство на родените в брака и извън брака деца. Второ, защото в съответствие с чл. 3 от Конвенцията за правата на детето подобно изравняване в правния статус съответства на стандарта за най-добрия интерес на детето. Не на последно място, подобна уредба гарантира в по-голяма степен зачитането на правото на личен и семеен живот, гарантирано от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

5.3. Сурогатно (заместващо) майчинство¹⁸

Ако отношението към уреждането на фактическото съпружеско съжителство е все още колебливо, то с голяма доза увереност би могло да се каже, че относно възможността за допускане на сурогатното майчинство като че ли има още по-малка готовност. Истината е, че тази практика се среща и у нас, макар че отсъствието на каквато и да е статистика прави невъзможно да се очертаят размерите на това явление. Развитието и популярността на асистираната репродукция обаче рано или късно ще постави отново този въпрос.

¹⁸ Във внесенения в Народното събрание законопроект, уреждащ тази материя, е използвано понятието „заместващо майчинство“. Въпреки че не е част от българския книжовен език чл.-кор. проф. Цанка Цанкова предпочита понятието „сурогатно майчинство“ вместо дословния му превод на български език, тъй като по-точно отразява същността на отношенията. В този смисъл вж. Цанкова, Ц., Сурогатното майчинство – новото предизвикателство пред семейното право, сп. Общество и право, бр. 6, 2012, 6 – 7 (бележка под линия).

Думата *сурогат* идва от латински. В Българския тълковен речник тя е определена като продукт, който е непълноценен заместител на друг продукт.

В българското законодателство не се съдържа уредба на сурогатното (заместващото) майчинство. Параграф 1, т. 30 от Допълнителните разпоредби на Наредба № 28 за дейности по асистирана репродукция дава легална дефиниция на понятието *сурогатност* – метод, при който една жена износва бременност вместо друга и след раждането на детето го претостъпва на биологичните му родители, въпреки че този термин не се използва в нито една разпоредба в основната част на наредбата.

Наказателният кодекс обявява за престъпление склоняването на родител чрез дарение, обещание, заплаха или злоупотреба със служебно положение да изостави свое дете или да даде съгласие за осиновяването му с цел имотна облага (чл. 182а, ал. 1). Престъпление е и посредничеството с цел противозаконна имотна облага между лице или семейство, желаещо да осинови дете, и родител, желаещ да изостави свое дете, или жена, приемаща да износи в утробата си дете с цел да го предаде за осиновяване (чл. 182а, ал. 3). Криминализирано е даването на съгласие от лице от женски пол за продажба на детето ѝ у нас или в чужбина (чл. 182б, ал. 1). Същото наказание се налага и на бременна жена, която дава съгласие за продажбата на детето си преди раждането му (чл. 182б, ал. 2). Разпоредбата на чл. 159, ал. 3 от НК пък предвижда по-тежко наказуем състав за трафик на бременна жена с цел продажба на детето.

Въпреки че в посочените разпоредби не се споменава изрично за сурогатно майчинство, от тях би могло да се направи извод, че в някои от формите му то е изрично забранено у нас (напр. комерсиалното сурогатно майчинство). По-конкретно *Наказателният кодекс* урежда деянията по чл. 182а и 182б като користо престъпление, т.е. те са наказуеми, ако са извършени с цел имотна облага. Липсва съставомерност, ако деянието е извършено без насрещна имуществена престация (напр. в хипотезата на алтруистично сурогатно майчинство). Вторият много важен признак на тези престъпни състави е, че винаги става дума за собствено дете, т.е. на дете, чийто произход се определя от

раждането. Наказателният кодекс говори за родител, желаещ да изостави свое дете, за жена, приемаща да износи в утробата си дете с цел да го предаде за осиновяване, за склоняване на родител да изостави своето дете, за съгласие за продажба на детето си. В някои правни системи, в които е разрешено сурогатното майчинство, жената, която е родила детето, не става негова майка. Майка по силата на одобряване (най-често от съда) на споразумението за сурогатно майчинство още с раждането става жената, която се ползва от него. Именно в тази посока са и предложенията за законодателно уреждане на сурогатното майчинство у нас.

Най-често под понятието *сурогатно майчинство* се разбира система от отношения, при която партньори (най-често съпрузи, мъж и жена, но в някои правни системи и лица от един и същи пол или дори едно лице), които желаят да създадат общо потомство, сключват договор с жена – сурогатна майка, която износва и ражда детето, заченато с помощта на методите за асистирана репродукция. Възможни са два основни вида сурогатно майчинство. При единия за зачеването се използват собствени на бъдещите родители репродуктивни клетки (в този случай сурогатната майка предоставя само утробата си, без да има каквато и да е генетична връзка с детето). В другия случай сурогатната майка предоставя своя яйцеклетка, която се опложда с генетичен материал от бъдещия баща (партньор/съпруг на ползващата се от сурогатното майчинство жена).

От гледна точка на юридическия факт, от който възниква семейното отношение, също са възможни различни варианти. В някои правни системи, които допускат сурогатното майчинство, произходът на детето се определя от раждането, т.е. за майка на детето се счита сурогатната майка, а отношенията между детето и ползващите се от сурогатното майчинство родители възникват по-късно по силата на осиновяване. В други държави от момента на раждането за родители на детето се считат мъжът и жената, които са заявили желанието си да станат родители, направо по силата на договора за сурогатно майчинство.

Законодателствата уреждат изрични изисквания и ограничения както към сурогатната майка, така и към ползващите се от сурогатното майчинство лица. Освен че трябва да е физически и психически здрава, су-

рогатната майка трябва да е износила поне една успешна бременност и от нея да се е родило здраво дете. Ползващата се от сурогатното майчинство жена пък трябва да не е в състояние по медицински причини да зачене и износи сама детето. Макар да има изключения, по-често се поставя и условието двамата бъдещи родители да са съпрузи. Освен това поне един от тях трябва да е биологичен родител на детето. В почти всички законодателства са уредени и изисквания за възраст – както за сурогатната майка, така и за родителите, ползващи се от сурогатното майчинство.

В мнозинството от държавите е разрешено единствено алтруистичното сурогатно майчинство – това, което се осъществява без насрещно възнаграждение на сурогатната майка, като е допустимо заплащането само на разумните медицински разноски и тези, свързани с обезщетяване на евентуалната загуба на доход по време на бременността.

Сурогатното майчинство предизвиква сериозни дискусии и се приема нееднозначно не само в България. Въпросът за нормативното му уреждане (независимо дали с цел разрешаването му или изричната му забрана) се поставя в редица държави. Особено остро стои въпросът за уредбата на признаването на произхода на дете, родено от сурогатна майка в юрисдикции, в които сурогатното майчинство е разрешено, от държавата на ползващите се от сурогатното майчинство родители. Поради твърде разнообразната законодателна уредба и все още неголемия брой държави, които допускат сурогатно майчинство, все по-чести стават случаите, при които сурогатната майка и ползващите се от сурогатното майчинство родители са с различно гражданство, което дава основания все по-често да се говори за „репродуктивен туризъм“¹⁹.

Сурогатното майчинство е изрично забранено в Германия, Австрия, Швейцария, Дания, Франция, Италия, Швеция и др. В други държави като Финландия и Белгия сурогатното майчинство не е уредено, но се прилага ограничено поради липсата на изрична забрана. Съществуват и държави, в които сурогатно майчинство е законово регламентирано и разрешено. Такива са Австралия, някои щати на САЩ, Русия, Украй-

¹⁹ Reproductive tourism

на, Великобритания, Канада, Гърция и др. Русия и Украйна имат едни от най-либералните законодателства в областта на сурогатното майчинство²⁰.

Сурогатното майчинство повдига редица етични, медицински, а и правни въпроси. Най-често срещаните аргументи срещу разрешаването му могат да бъдат групирани по следния начин:

- *Аргументи, свързани с възможните здравословни рискове за сурогатната майка:*

- Зачеването, износването на бременност и раждането подлагат тялото на сурогатната майка на стрес и редица медицински рискове;

- Недостатъчно изследвана е дълбочината на емоционалната връзка, която се изгражда между износващата жена и детето (дори в случаите, когато тя не е генетично свързана с него), поради което е възможно да ѝ бъдат нанесени психологични травми, предизвикани от раздялата с детето.

- *Морално-етични аргументи:*

- Отношенията дете – майка са едни от най-ценните и важни отношения, които не могат да се уреждат посредством договор.

- Недопустимо е тялото на сурогатната майка да се разглежда като инкубатор, а детето като стока.

- Недопустимо е трети лица да могат да се разпореждат с тялото на сурогатната майка и с плода, който тя носи (често сурогатната майка дава съгласие/или по-закон е длъжна да приеме, че всички решения във връзка със запазването на бременността и заченатото дете ще се вземат от ползващите се от заместващо майчинство съпрузи).

- *Аргументи, свързани с увеличаване на престъпните посегателства:*

- Узаконяването на сурогатното майчинство може да доведе до уве-

²⁰ По-подробно за сравнителноправната уредба на сурогатното майчинство вж.: SURROGACY Addendum to the Replies to questionnaire on access to medically assisted procreation (MAP), on right to know about their origin for children born after MAP, Committee on bioethics, Counsel of Europe, 05.01.2017; A Comparative Study on the Regime of Surrogacy in EU Member States, Directorate General for Internal Policies, Policy department C: Citizens' Rights and Constitutional affairs; Законодателно проучване на тема: Регламентиране на сурогатното майчинство и ин vitro процедурите, Студентска програма за законодателни проучвания, април 2010

личение на престъпните посегателства, свързани с експлоатация на жени, включително трафик.

- Узаконяването на сурогатното майчинство може да доведе до утвърждаването му като източник на препитание за много жени с нисък социален статус.

- Узаконяването на сурогатното майчинство ще доведе до процъфтяване на черния пазар на такива услуги.

• *Аргументи, свързани с правата на детето:*

- Сурогатното майчинство нарушава правото на детето да познава истинските си родители.

- Сурогатното майчинство може да доведе до неустановеност на произхода от майката особено в случаите, когато законът допуска ползващо се от сурогатното майчинство да бъде едно лице (например в Русия може да бъде и само бащата).

Освен тези в публичното пространство са излагани и много други съображения срещу уредбата на сурогатното майчинство, включително такива, свързани с опасността от прилагането на недопустими или поне спорни от морална гледна точка практики (напр. постмортен сурогатство и др.), както и с използването му за „легализиране“ на възможността гей двойки да се сдобият с потомство.

В България през 2010 г. е направен опит за уреждане на сурогатното майчинство. Внесеният *Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс* (№ 154-01-84/29.07.2011)²¹ дори е приет на първо четене от Народното събрание. В крайна сметка обаче той не е подкрепен. Основните мотиви на вносителя са свързани с демографската криза в страната и сериозното увеличаване на броя на семейства с репродуктивни проблеми, поради което трябва да бъдат използвани „всички възможни инструменти за насърчаване на раждаемостта и в помощ на двойките, желаещи да станат родители“. Подчертава се, че лечението на безплодието и решаването на проблемите със стерилитета трябва да

²¹ Паралелно с него са внесени и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравето № 154-01-88/29.07.2011, Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда № 154-01-87/29.07.2011 и Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване № 154-01-86/ 29.07.2011

бъде държавна политика, която освен програмите за ин витро оплождане следва да включва и уредба на сурогатното майчинство.

Законопроектът предвижда създаването на нов чл. 60а, който специално урежда произхода от майката при заместващо майчинство²². Съгласно ал. 1 при заместващо майчинство майка на детето е съпругата, чиято яйцеклетка е оплодена, за да бъде заченато то чрез метод на асистирана репродукция. Допусната е възможността и за ползване на донорска яйцеклетка, като и в този случай майка на детето е съпругата, ползваща се от заместващо майчинство. Заместващата майка, донорът на яйцеклетка при заместващо майчинство с донорска яйцеклетка и ползващият се от заместващо майчинство съпруг не могат да оспорят произхода на детето от ползващата се от заместващо майчинство съпруга.

Предвидени са и изменения в режима на установяването на произхода от бащата. Разширено е действието на презумпцията за бащинство и в случаите, когато детето е родено при условията на заместващо майчинство, като не е допустимо оспорването на бащинството, ако съпругът на майката е дал информирано писмено съгласие за извършването на заместващо майчинство.

Съгласно разпоредбите на новия чл. 73а заместващо майчинство е това, при което съпрузи (ползващи се от заместващо майчинство) възлагат с договор за заместващо майчинство на друга жена да износи бременност и да роди дете, заченато чрез асистирана репродукция с генетичния материал на съпрузите или със сперматозоид на ползващия се от заместващо майчинство съпруг и донорска яйцеклетка, като за условията за допускане на заместващото майчинство е препратено към нормите на Закона за здравето.

От тази дефиниция могат да се извлекат основните характеристики на сурогатното майчинство съгласно законодателното предложение:

- Ползващи се от заместващото майчинство могат да бъдат само съпрузи. Едно лице не може да сключва договор за заместващо майчинство и да бъде единствен родител на роденото от заместващо майчинство

²² Това е терминът, който използва законопроектът.

дете. Такова право нямат и лица от един и същи пол.

- Детето трябва да има генетична връзка с поне един от ползващите се от заместващото майчинство съпрузи.

- В основата на заместващото майчинство и на произхода на детето стои съгласието между заместващата майка и ползващите се от заместващото майчинство съпрузи, обективизирано в договор, одобрен от съда. Това е единственият юридически факт, от който възникват отношенията на произход. Не е предвидено осъществяването на допълнителна процедура за „прехвърляне“ на родителството. Разрешено е единствено алтруистичното заместващо майчинство. В чл. 73б е предвидено, че заплащането на възнаграждение на заместващата майка е забранено. Допустимо е само заплащането на разумните разноски във връзка със здравословното поддържане на бременността, необходимите разноски за възстановяване след раждането, както и финансовото обезпечаване във връзка с временната нетрудоспособност на заместващата майка. Уредено е задължителното съдържание на договора за заместващо майчинство. Той следва да съдържа уговорки, отнасящи се до: съгласието на заместващата майка да износи бременност и да роди дете за семейството, ангажиращо я с договора за заместващо майчинство; съгласието на заместващата майка и на ползващите се от заместващо майчинство съпрузи за извършване на асистирана репродукция с генетичен материал на съпрузите или сперматозоид на съпруга и донорска яйцеклетка; съгласие на заместващата майка, че всички решения във връзка със запазването на бременността и заченатото дете, освен тези засягащи здравословното състояние на заместващата майка, ще се вземат от ползващите се от заместващо майчинство съпрузи; разумните разноски на заместващата майка, които ще бъдат поети от съпрузите през периода на бременността и през възстановителния период след раждането. Договорът за заместващо майчинство поражда действие след одобрение от съда, едва след което може да започне процедурата по асистирана репродукция за заместващо майчинство.

- Заместващото майчинство е допустимо само в случаите, предвидени от закона. Във внесения паралелно със Законопроекта за изменение и допълнение на Семейния кодекс *проект на Закон за изменение и до-*

пълнение на Закона за здравето е предвидено, че заместващото майчинство е допустимо само по медицински причини – когато съпругата страда от безплодие, установено по категоричен начин от медицински специалисти. Уредена е възможността заместващото майчинство да се осъществи с донорска яйцеклетка, но това не може да бъде яйцеклетка на заместващата майка. Предвидени са и изискванията към заместващата майка, както и случаите, в които се допуска използването на донорска яйцеклетка. Не се допуска заместващо майчинство с донорски сперматозоиди.

По отношение на внесените законопроекта са отправени редица предложения за усъвършенстване, част от които заслужават подкрепа²³:

- въвеждане на изрично изискване договорът за заместващо майчинство да се подписва само лично или поне лично от заместващата майка;
- изрично предвиждане кой съд е компетентен да одобрява договорите за заместващо майчинство (в законопроектите липсва такава конкретизация);
- въвеждане на изискване за вписване на договора за заместващо майчинство;
- забрана за едновременното наличие на няколко договора за заместващо майчинство в полза на едни и същи ползвачи се съпрузи;
- забрана ползващите се съпрузи да вземат решение за прекъсване на бременността, след като веднъж са взели решение и е инициирана процедурата по асистирана репродукция, респективно забрана за заместващата майка да инициира аборт по желание;
- отпадане на възможността за уреждане на „други имуществени отношения“ от съдържанието на договора за заместващо майчинство.

Уреждането на сурогатното майчинство безспорно би могло да бъде определено като революционна стъпка в развитието на семейното

²³ Ставру, С., 12 конкретни предложения във връзка със заместващото майчинство, Предизвикай правото, <https://www.challengingthelaw.com/semeino-i-nasledstveno-pravo/zamestvashto-maichinstvo-predlojenia/>

право. Дали обществото е готово да приеме подобна промяна, тук по-скоро трябва да се подходи със скептицизъм. Не само заради всички вече изложени аргументи, а и защото уредбата на сурогатното майчинство повдига и много правни въпроси, на които, ако не бъде намерен отговор предварително, това може да осуети успешното въвеждане и прилагане на уредбата²⁴. Част от тези проблеми са свързани с преосмислянето на установения от десетилетия принцип за установяване на произхода от майката и въвеждането на договорното начало в института на произхода, водещо след себе си редица чисто гражданскоправни въпроси, например относно недействителността на договора и нейните последици за установения произход. Не по-малко сложни за решаване казуси поставя сурогатното майчинство и по отношение на установяването на произхода от бащата, значението и съдържанието на неговото съгласие, положението на съпруга на сурогатната майка, ако тя също се намира в брак. В теорията дори се поставя въпросът *„дали създаването на института на сурогатното майчинство не представлява едно преднатално осиновяване, при което не само се избягват многобройните забрани и надзор, отнасящи се до пълното осиновяване, включително допустимост на осиновяване между роднини по права линия, при което има генетична връзка на родител – дете, но и възможност за заобикаляне на строгите правила за осиновяване, които сега съдържа Семейният кодекс.“*²⁵. Като цяло обаче отношението на правната теория към уреждането на този нов за семейното право институт като че ли е по-скоро положително.

²⁴ По тези и други въпроси, свързани със сурогатното майчинство, вж. Цанкова Ц., Сурогатното майчинство – новото предизвикателство пред семейното право, сп. Общество и право, бр. 6. 2012, 3 – 14; както и Цанкова, Ц., Три предложения de lege ferenda за изменение и допълнение на Семейния кодекс, Семейните отношения в променящия се свят. Правни, социологически и икономически измерения, С., Сиби, 2014, 71 – 90

²⁵ Цанкова Ц., Сурогатното майчинство – новото предизвикателство пред семейното право, сп. Общество и право, бр. 6. 2012, 3 – 14

6. Заключение

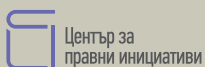
Семейното право е един от онези отрасли на правото, които са най-близки до всеки човек. Затова и естествено правните норми, които изграждат този отрасъл, се осмислят през призмата на собствената житейска история, а всяка промяна се приема лично. Защото лични са и повечето от отношенията, които той урежда. Институтът на произхода засяга гражданския статус на всяко лице, от който произтичат многобройни последици, които го съпътстват през целия му живот. Затова е от особено значение нормите да гарантират стабилност на този статус. В същото време трябва да се държи сметка, че най-добрият интерес на детето понякога налага предимство на принципа за истинност пред този за стабилност.

В настоящата тема бяха маркирани само част от дискуссионните въпроси, свързани с усъвършенстване на уредбата в семейното право. Може да се очаква, че поставянето им за по-широко обсъждане ще провокира не само здравословна полемика, но и сериозно разделение в обществото. Така поне се случва с повечето от „чувствителните“ теми. Това обаче не означава към такива въпроси да се подхожда срамежливо, нито че обсъждането им непременно трябва да доведе веднага до нормативно уреждане. Възможността да се говори по тези теми е въпрос на зрялост на обществото, а способността за поставянето им – критерий за отговорността и смелостта на политиците и на законодателя.



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

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, и на www.legalbarometer.bg.



„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

e-mail: info@cli-bg.org

www.cli-bg.org, www.legalbarometer.bg