

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ДЪРЖАВНА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ДЕТЕТО

Правителството на Република България,

като осъзнава отговорността си пред обществото и международната общност да осигури спазването и упражняването на правата на човека в условия на правна сигурност и стабилен правов ред и

в частност ефективно да предотвратява и противодейства на общественотоопасното и виктимогенното поведение на децата,

като осъзнава конституционното задължение на държавата да осигури особена закрила на децата – жертви и нарушители, като укрепи техния правен статус съобразно изискванията на международните актове, влезли в сила за страната,

като признава международноправния стандарт за най-добрия интерес на детето за основополагащ принцип на системата за детско правосъдие, задължаващ държавата към адекватно коригиране на поведението на дете в конфликт със закона,

като признава международноправните си задължения да гарантира на ангажираните държавни институции човешки, материален и финансов ресурс и ефективно действащи професионални стандарти, за да могат да осигуряват своевременна и индивидуализирана високоспециализирана политика по предотвратяване и противодействие на поведенческите отклонения на децата в условия на междуинституционално сътрудничество,

като се опира на партньорство с неправителствения сектор и информираната ангажираност на цялото общество,

и като се стреми към ясна, прозрачна и последователна политика в условия на обществено доверие и подкрепа,

приема тази Концепция за държавната политика в областта на правосъдието за детето, за да

изпълни ангажиментите, поети през последните двадесет години от държавата с присъединяването ѝ към редица международни договори, и

отговори на изискванията на международните организации, в които България членува, за съвременно и хуманно отношение към децата в конфликт със закона.

I. РЕЗЮМЕ

Практиката по въвеждане на международни правни стандарти по правосъдие спрямо детето поражда незадоволителни резултати, които не съдействат за качествена реформа на сектора за превенция и противодействие на поведенческите отклонения при децата, ориентирана към зачитане на техните права.

Едновременно действат концептуално несъвместими нормативни актове, изразяващи непримирими възгледи както за природата на отклоняващото се поведение на децата, така и за адекватните и предпочитани средства и процедури за ограничаването му. Практиката по успоредното им прилагане създава впечатление за произволност и хаотичност, а институционалната система функционира при недостиг на специализация, липса на адекватна статистическа и аналитична информация, нарушения на междуинституционалната комуникация и сътрудничеството с неправителствения сектор.

Действащото законодателство не предлага политическо решение и на конфликта между репресивната и закрилната функция на държавата, когато едно и също дете е едновременно жертва и извършител на общественоопасно деяние. Това фактически подкрепя консерватизма и репресивността на системата.

Изхождайки от ценностите на правовата държава и извод за закъсняла реформа на сектора за правосъдие спрямо детето, Правителството си поставя за цел да изгради политика, която да предотвратява общественоопасното и виктимогенното поведение на децата, като осигурява ефективна високоспециализирана защита на техните права и законни интереси, включително хуманна и законосъобразна корекция на поведенческите им отклонения, индивидуално съобразена с най-добрия интерес на детето в условия на правна сигурност и стабилен правов ред.

За постигането на тази цел ще бъдат положени усилия, за да бъде:

- укрепено правното положение на детето като система от ефективно, а не формално предоставени права;
- намален броят и тежестта на престъпленията, извършвани от непълнолетни, и на престъпленията с пострадало дете;
- повишена ефективността на ненаказателните мерки за въздействие;
- повишен капацитетът на държавните институции да осигуряват своевременна и индивидуализирана високоспециализирана защита на най-добрия интерес на детето в условия на обществено доверие и подкрепа, информираност, ефективно действащи

държавни професионални стандарти, правово законодателство, междуинституционално сътрудничество и партньорство с неправителствения сектор; и

- повишен капацитетът на неправителствените организации да допълват и допринасят за развитието на държавната политика в областта на правосъдието за детето.

По-конкретно ще бъде предприета система от законодателни, институционални и организационни мерки, насочени към:

- създаване на ориентирана към правата на детето и адекватна на съществуващата обществена действителност правна уредба, изцяло съобразена с международните правни стандарти и с установените приложими най-добри чуждестранни практики;

- специализация на системата за правосъдие за детето;

- единност на системата за правосъдие за детето;

- развиване на нови и увеличаване на капацитета на действащите услуги в общността по отношение на децата с поведенчески отклонения.

II. ПОНЯТИЯ. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА ПОЛИТИКА НА ДЪРЖАВАТА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ДЕТЕТО

За целите на тази концепция:

- **дете** е всяко физическо лице, ненавършило осемнадесетгодишна възраст;

- **общественоопасно** е всяко деяние, което разкрива от обективна страна белезите на престъпление, но може да бъде извършено както от наказателноотговорно дете (непълнолетно), така и от наказателнонеотговорно дете (малолетно или освободено от наказателна отговорност непълнолетно лице). В първия случай деянието се третира като престъпление и деецът се наказва, а във втория деянието се третира като отклоняващо се поведение, за което на извършителя се налага ненаказателна (закридна) мярка, установена със закон;

- **отклоняващо се** е поведението на дете, което устойчиво и последователно се отличава съществено от научно възприетото за нормално за възрастта му, като застрашава или уврежда развитието му, независимо дали извършеното е противоправно или не. Отклоняващото се поведение е криминогенно, когато обективно насочва детето към общественоопасно поведение, и виктимогенно, когато го насочва към поведение, което обективно създава или повишава вероятността (риска) детето да пострада от престъпно посегателство в сравнение с другите деца от същата възрастова група;

- **най-добрият интерес на детето** е съвкупността от неговите права и законни интереси, включително индивидуалните му възможности за развитие и субективното му

преживяване за достойнство, заедно с най-подходящите условия за тяхното пълно зачитане;

- **наказание** е мярка на най-тежката държавна принуда, предвидена в НК и налагана от съд на непълнолетно наказателноотговорно лице заради извършено от него престъпление.

Политиката на държавата в областта на правосъдието за детето представлява единна система от основни идеи, принципи и основани на тях мерки, предприети от държавата, за осигуряване на подходяща подкрепяща и насърчаваща среда за развитие на детето и за противодействие и предотвратяване на престъпленията и другите общественоопасни деяния, извършвани от и срещу деца, като елемент от гарантиране на правовия ред и правата на детето като субект на правото под особената закрила на държавата.

III. ВЪВЕДЕНИЕ: АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ДЕТЕТО

1.1 Държавната политика по предотвратяване и противодействие на отклоняващото се поведение при децата последователно пренебрегва задълженията на законодателя, поети по влезли в сила международни договори. Като цяло държавата не въвежда ефективно международните правни стандарти, към които се присъединява. Изпълнението на ангажиментите ѝ се извършва формално и при отклонения от оригиналната правна формулировка на международния акт, които, дори когато са допустими, са неясно мотивирани и обикновено не пораждат целения от първоизточника правен ефект. По съдържание законодателните инициативи са консервативни, фрагментарни и противоречиви и изразяват слабата информираност, политическа неангажираност и игнориране на международните задължения на българския законодател¹. Анализът на Националната стратегия за превенция и противодействие на асоциалното поведение и престъпленията на малолетни и непълнолетни, за последен път актуализирана през 2003 г., показва стремеж правонарушението да бъде абстрактно свързвано с патология на правосъзнанието на

¹От общо деветнадесетте изменения на ЗБППМН след влизането му в сила през 1958 г., девет са осъществени след 1989 г. (последна промяна по същество от 2005 г.), но само две от тях са насочени към промяна на статуквото (въвеждане на съдебен контрол върху настъпване във ВУИ и интегриране на СПИ в системата на корекционните институции), а не са технически наложени от промени в други закони с цел уеднаквяване на нормативни понятия. Нито едно от повече от петдесетте изменения на НК след 1989 г. не е осъществено в изпълнение на политика за усъвършенстване на режима на наказателната отговорност на непълнолетните, като първите усилия в тази посока са свързани с проекта за нов НК от 2010 г. Въпреки поетите от България ангажименти по редица международноправни и политически актове, в НПК продължават да липсват основни институти за щадищо правосъдие, специално насочени към намаляване на излишното репресивно въздействие на процеса върху детето.

детето без анализ на произхода му и приноса на негативни институционални практики за развитието му, трайно толерирани въпреки противоречието им с влезли в сила международни договори.

1.2 В резултат на това българската правна система реагира консервативно и противоречиво на поведенческите отклонения на децата, като изостава от световните тенденции за намаляване на репресията, ясно очертани от международните актове. Едновременно действат концептуално несъвместими нормативни актове, изразяващи непримирими възгледи както за природата на отклоняващото се поведение на децата, така и за адекватните и предпочитани средства и процедури за ограничаването му. Актовете се обособяват в две поколения. Първото, представено от ЗБППМН и актовете по прилагането му, споделя политически възгледи и подходи от края на 50-те години на XX век, които отдават предимство на репресивния метод и влизат в противоречие с конституционноустановени и международноправни принципи за гражданските права. Второто поколение обхваща ратифицираните международни актове и наказателните закони. *Между двете поколения съществува конфликт, който може да бъде преодолян само чрез отмяна на законите от първо поколение².*

1.3 Практиката по успоредно прилагане на актовете от двете поколения изобилства на противоречия и създава впечатление за произволност и хаотичност, особено при актовете от първо поколение. Това дестабилизира целия сектор за превенция и противодействие на отклоняващото се поведение на децата, като произвежда собствени криминогенни и виктимогенни ефекти - деформирани послания към обществото, развиващи репресивни нагласи към децата в конфликт със закона, отрицателно възпитателно въздействие и силна виктимизация на последните, водеща до загуба на умения за социалноприемливо функциониране, социално изключване и поглъщане от криминални общности. Тази концептуална неадекватност на законодателството толерира безконтролно прилагане на практики и разбирания в драстично противоречие с действащи международни актове и установения конституционен ред:

- Понятието за противообществена проява по чл. 49а, ал. 1 от ЗБППМН, която е основание за налагане на възпитателна мярка на дете, не удовлетворява

² Въпреки че самият законодател се солидаризира с тази позиция, законите от първо поколение продължават да се прилагат. Причините са свързани с буксуване на реформата на прилагащите го институции и свързаната с това ясно изразена институционална съпротива срещу отказ от репресивни практики, влошаващи криминогенната среда на децата. Вж. Стенограма от заседанията на Комисията по правни въпроси по проекта за ЗИДЗБППМНП от септ. 2003 г.

конституционните принципи за законоустановеност на поведение, водещо до ограничения на права (чл. 5, ал. 3 от КРБ), и за равнопоставеност пред закона по възраст (чл. 6 от КРБ). Както многократно се настоява в мониторинговите доклади на Комитета на ООН по закрила на детето, определението въвежда субективния критерий „неморалност“ като самостоятелно основание за третиране на едно деяние като противообществено, когато е извършено от дете. Правовият характер на конституционноустановения правен ред в България забранява: 1. неморалното поведение да бъде основание за правно-репресивно третиране наравно с общественоопасни и противоправни прояви; и 2. дискриминация на децата спрямо възрастните чрез санкциониране на едно деяние само когато е извършено от дете (употреба на алкохол, хомосексуално поведение).

- *Противообществената проява е по-широко понятие от престъплението.* За да бъде третирано едно деяние като такава проява, не е необходимо да бъде извършено виновно и за него да е предвидено наказание. Това води до квалифицирането като противообществено на поведение, чрез което детето проявява признаци само на жертва (сексуална експлоатация, най-тежките форми на детски труд по смисъла на Конвенция № 182 на МОТ) в нарушение на изрични изисквания на множество международни актове и насоки по прилагането им.

- *Поради широката неопределеност на понятието за противообществена проява е невъзможно да се прецени ефективността на института на малозначителността по чл. 16 от ЗБППМН като гаранция срещу произволно правораздаване.* Той изключва неморалната проява като вид противообществена проява, но въпреки това практиката на МКБППМН показва изключително висок дял на възпитателни мерки, налагани за такива прояви.

- *Липсва ясно разграничение между наказание и възпитателно-закрилна мярка, което придава на цялата държавна политика силно изразен репресивен характер.* Системата на възпитателните мерки по ЗБППМН и на наказанията, приложими към непълнолетните по НК, по съдържание са идентични. Възпитателните мерки за изолация (настаняване в СПИ и ВУИ) удовлетворяват стандарта за лишаване от свобода, установен както в българския закон, така и в практиката на Съда по правата на човека. Три от петте възпитателните мерки, които не са аналози на наказания, са аналози на други репресивни наказателни (условно осъждане) и наказателнопроцесуални (мярка за неотклонение) институти. Мерките по чл. 13, точки 2, 9 и 10 от ЗБППМН са аналогични на три от четирите дисциплинарни наказания по чл. 60 от ПУДВУИСПИ. Това

положение създава условия държавата да бъде осъждана от Съда по правата на човека за системни нарушения на фундаментални права.

- Процедурата за налагане на възпитателни мерки не удовлетворява основни изисквания за справедлива процедура, установени в ЕКЗПЧ. Тя е компрометирана от неопределеното съдържание на понятието за противообществена проява, което прави последиците от деянието непредвидими за детето. Липсват гаранции, че възпитателната мярка няма да преследва цели, различни от грижа. Не са обезпечени изискванията за доказаност на обвинението, правата на детето да бъде незабавно и подробно запознато с него, да не дава обяснения, да се ползва от презумпцията за невиновност и компетентна адвокатска защита, да участва активно в доказателствения процес, да ползва разумен срок за подготовка на защитата си, свободата му от самообвинение и пр. МКБППМН не отговаря на условията за независим и безпристрастен орган и упражнява едновременно функции по ръководство и решаване и по повдигане и поддържане на обвинението. Процедурата пред тях не е състезателна и не съдържа гаранции, че доказателственият процес ще доведе до установяване на обективната истина и правото на защита на детето ще се упражнява ефективно.

- Непълнолетните обвиняеми в наказателния процес се намират в по-благоприятно процесуално положение от малолетните и наказателнонеотговорните непълнолетни във възпитателното производство. От гореизброените недостатъци на законовата рамка и от по-високия ранг на НК и НПК спрямо ЗБППМН, следва по принцип юридическа невъзможност възпитателни мерки да бъдат налагани извън случаите на виновно извършено престъпление от непълнолетен, а спрямо малолетните и наказателнонеотговорните непълнолетни да се прилагат само мерки на закрила по ЗЗДет. Практиката е обратна.

1.4 Пробационните мерки, които по естеството си са възпитателни и в повечето държави се прилагат като алтернативи на наказанието с възстановителен характер, са въздигнати в наказание. Поради несъгласуваността на уредбата им по НК с ратифицирани международни конвенции по правата на човека, Конституцията и други разпоредби на НК те на практика почти не се прилагат спрямо непълнолетни извършители на престъпление. Едва с проекта за Обща част на НК, изготвен през 2010 г. от работна група към МП, започват целенасочени усилия за промяна на това положение. Репресивният характер на пробацията е намален, а част от пробационните наказателни мерки са изведени заедно с други мерки в самостоятелна система за ненаказателни мерки за въздействие, които се налагат вместо или заедно с наказанието от съд.

1.5 Наказателната процедура не е съобразена с качествата на детето на особен участник. Съгласно международните договори, тези качества са свързани със засилване на отрицателното (травмиращо) въздействие на процеса върху детето и на рисковете показанията му да не съдействат за разкриване на обективната истина, тъй като са повлияни от стресови фактори и неразбиране на формалните средства за общуване в процеса (формалност на езика, процесуалните роли, пространственото подреждане на съдебната зала и пр.). Тези отклонения са съществени и винаги водят до увреждане на психиката на детето, като в същото време не възникват спрямо възрастните, а когато възникват, по принцип нямат траен вреден ефект върху тях. Действащите в НПК норми за облекчаване на стресиращото въздействие на процеса върху детето са оскъдни, когато то е обвиняем, и напълно отсъстват, когато то е пострададал.

1.6 Институционалната система за предотвратяване и противодействие на общественоопасното поведение на децата има двойствен и фрагментарен характер. Всяко поколение актове поддържа собствена система от органи, които се различават по статус и принципи на функциониране, а комуникацията и сътрудничеството между тях са нарушени. Оттук произтичат институционални конфликти. Статистиката показва, че МКБППМН действат преди всичко като институции за санкциониране на престъпно поведение, въпреки основното си предназначение да реагират на непрестъпни отрицателни прояви на децата.

1.7 Институционалната система няма специализиран характер. Липсват държавни професионални стандарти за подбор и поддържане на квалификацията на тесни специалисти. Въпреки обезпечеността на съдебната власт от гледище на човешки ресурси (23.7 съдии на 100 000 души, което е над средното за Европа), подготовката на прокурорите и съдиите да разглеждат дела с ненавършил пълнолетие участник продължава да не е предмет на целенасочено и стандартизирано изграждане и поддържане от държавата. Частична професионализация е налице в групата на инспекторите в Детските педагогически стаи (ДПС) към МВР. Законът не изисква тясна специализация и не предвижда ред за проверка на компетентността и на социалните работници, психолозите и педагозите, чието присъствие при процесуални действия спрямо дете е допустимо или задължително. Това положение, валидно и за специалистите в неправителствения сектор, е предпоставка за разнопосочна и неправилна практика, неефективно използване в правораздаването на експертния

потенциал на българските специалисти и силно затруднено аналитично проследяване и развиване на приложимите стандарти.

1.8 Липсата на последователна законодателна стратегия за предотвратяване и противодействие на отрицателните прояви на децата (особено на наказателнонеотговорните) води до противоречие между репресивната и закрилната функция на държавата спрямо деца, които са едновременно извършители и пострадали от общественоопасно поведение. Те са адресати на две напълно самостоятелни политики, основани на различни комплекси нормативни актове (съответно на ЗЗД и ЗБППМН), провеждани от различни институционални системи. Между тези политики липсва както нормативно, така и институционално установена зона на съвместно действие, приоритетност и разпределение на компетентност, която да разреши конкуренцията между тях, когато детето е адресат и на двете.

Това затруднява професионалното общуване между двете системи и прави невъзможни екипна и мултидисциплинарна работа и създаване на услуги в общността, насочени към децата с отклоняващо се поведение. ЗБППМН блокира възможността системата на наказателното правораздаване спрямо непълнолетни извършители на престъпления и системата за закрила на детето да действат ефективно и синхронизирано. ЗБППМН товари с репресия, аналогична или по-тежка от наказателната, непълнолетни извършители на леки престъпления, освободени от наказателна отговорност, т.е. деца, които държавата се е отказала да наказва. Същият закон предвижда същия стандарт на репресия по отношение на деца без престъпно поведение, като същевременно пречи на достъпа им до системата за закрила. Така законът подменя възпитателната политика на държавата с репресия, която не е снабдена с правни гаранции срещу произвол и се прилага стихийно и хаотично от МКБППМН. Практиката по прилагането на ЗЗДет потвърждава изводите за несъответствия на системата за правосъдие за деца с международните стандарти (зачитане на най-добрия интерес на детето, подкрепа за преодоляване на поведенчески отклонения, предимство на мерки за подкрепа и възстановяване без институционализация, професионализация на системата) и несъгласуваност в действията на специализираните администрации по прилагане на секторните закони.

1.9 Тъй като действащото законодателство не предлага политическо решение на конфликта между качеството жертва и качеството извършител, то поражда репресивни ефекти и обуславя репресивния метод като фактически приоритетен в общата политика на държавата. Прилагането на закрила преди или вместо репресия е

изключение с неустойчив характер, обусловено от случайни или субективни фактори, негодно да обоснове целенасочена законодателна политика. Репресивният метод получава широко приложение във възрастовата група на малолетните, за която би следвало да е изключен.

1.10 Политиката на държавата в областта на правосъдието за деца не е основана на всеобхватна, изчерпателна и обективна статистическа и аналитична информация. Различните относими институции следят статистически различни аспекти от явлението на отклоняващо се поведение при децата. Прилагането на ЗБППМН значително затруднява неговото статистическо наблюдение, особено когато негови основни понятия са неясни и не позволяват да се изградят еднозначни статистически показатели. Това положение позволява парадоксалната практика противоречиви тези и изводи да бъдат еднакво убедително обосновани с едни и същи статистически данни и методики и необходимост от специални аналитични усилия за преодоляване на несъвършенствата на държавната статистика. Като цяло, *непълнолетната престъпност е устойчиво обществено явление, което не надхвърля десет процента от общата престъпност, но тенденцията отчита известно влошаване на качествените показатели* – леко понижаване на възрастовата граница, повишаване на обществената опасност, повишаване на агресивността на проявите при незначителни поводи, ръст на хулиганската мотивация, симптоматична за социално отчуждаване на децата³.

1.11 Държавата не използва пълноценно експертния и функционален капацитет на неправителствения сектор като източник на специализирано знание и доставчик на услуги. Не достигат правителствено финансирани програми, насърчаващи изследвания и развитие на услуги в материята, както и развити политики за партньорство и контролирано възлагане на дейности на институции и организации извън държавата. Проблемът е още по-съществен предвид липсата на държавна институционализирана система за криминологични изследвания.

1.12 Горното определя необходимостта от създаване на единна концепция за политиката на държавата в областта на правосъдието за детето.

III. ОСНОВНИ ИДЕИ И ПРИНЦИПИ

Настоящата концепция изхожда от следните идеи и принципи:

³ *Петрунов, Г.*, Престъпленията на децата и срещу децата. Социологически анализ по количествени показатели. – В: Авторски колектив, Рискови криминогенни и виктимогенни фактори при децата. Съюз на съдиите в България, С., 2009-2010 г., с. 24-32, *Стойчев, Л.*, Непълнолетните извършители на престъпления в България в края на ХХ и началото ХХI век. – В: Населението на България в началото на ХХI век – състояние и тенденции, С., 2011 г. (под печат).

1. Политиката на държавата в областта на правосъдието за детето е неразделна част от общата държавна политика по осигуряване на спазването и упражняването на правата на човека и гарантиране на правовия характер на правния ред. Тази политика е израз на *принципа за особената закрила*, която държавата осигурява на децата, намиращи се под нейна юрисдикция, тъй като изграждането на законосъобразно правосъзнание у децата е отговорност на възрастните в обществото.

2. Правата на детето са в основата на политиката на българската държава в областта на правосъдието за детето. Държавата осигурява пълното им спазване според:

- *принципа за равнопоставеност*, независимо дали техен титуляр е дете-извършител или дете-пострадал от общественоопасно деяние, или е носител на защитен от закона признак;

- *принципа за най-добрия интерес на детето*, като осигурява на този интерес незабавна, ефективна и всеобхватна закрила;

3. Личността на детето винаги може да развие правосъобразни нагласи и навици, които да го въздържат от общественоопасно поведение. У ненавършило пълнолетие лице рядко се формират трайни престъпни навици, а общественоопасното поведение на децата съществено се отличава от това на възрастните. Отклоняващото се поведение е проява преди всичко на рискове, на които е изложено развитието на детето, и решаващо се влияе от типа държавна реакция - репресията проявява тенденция да го стабилизира, а мерките за социална подкрепа, закрила и образование много често успешно го заличават. Политиката на българската държава в областта на правосъдието за детето насърчава развитието на положително правосъзнание у децата, проявено в уважение към правата и свободите на другите, като се ръководи от:

3.1 *принципа за зачитане на личността и достойнството на детето* във всички процедури, в които то участва, и с всички действия, бездействия и актове на държавните органи, които го засягат, включително като осигурява свобода на изразяване и подходяща защита на личния му живот от публичност;

3.2 *принципа за предимство на превантивните мерки*, свързани с премахване и управление на криминогенните и виктимогенните рискове, пред мерките за последващо въздействие (възстановителни и наказателни);

3.3 *принципа за предимство на възстановителните ненаказателни мерки пред наказанията*;

3.4 *принципа за изчерпване на мерките с предимство*. Наказанията са крайно извънредно средство за повлияване на престъпно поведение, допустимо само след

изчерпване на всички приложими ненаказателни мерки. Ненаказателните мерки са изчерпани, когато са били приложени, но отрицателното отклоняващо се поведение на детето се е задълбочило, без да е обусловено от външни рискови фактори, както и когато същите мерки не са приложими към непълнолетно лице поради тежестта на извършеното от него престъпление. Приложимостта на ненаказателните мерки се възобновява с всяко деяние на детето, изтърпяващо наказание, което показва положително изменение в поведението му и създава основание изпълнението на наказанието да бъде спряно или прекратено. Принципът за изчерпване се прилага и при определяне на приложимото наказание. Наказанието „лишаване от свобода“ има характер на крайна наказателна мярка с минимална продължителност, която не може да се приложи, ако не е съобразена с най-добрия интерес на детето;

3.5. *принципа за ненаказване на жертвата.* В случаите, в които детето е извършило наказуемо деяние в причинна връзка с нарушаване на неговите права или действие на други криминогенни рискове, то не търпи никакви санкционни правни последици;

3.6. *принципа за неприлагане на мерки с ефект на наказания спрямо малолетни деца,* като към тези деца се прилагат мерки за закрила и подкрепа, съобразени с рисковете, действащи в конкретния случай;

3.7 *принципа за предимство на извънсъдебните средства* за налагане на мерки за въздействие, като осигурява съдебен контрол върху налагането и изпълнението на тези от тях, които имат принудителен характер;

3.8 *принципа на специалността.* Спрямо непълнолетните извършители на престъпления се прилага специална система от наказания. Спрямо деца - участници в наказателния процес се прилага специална система от институти за щадящо правосъдие, съобразена със специалните им потребности на обвиняеми, свидетели или пострадали, която осигурява ефективното и пълноценното им процесуално участие

3.8. *принципа на неизолация.* Изпълнението на никое наказание или мярка за принуда не изолира детето от неговата семейна и приятелска среда, когато те са подкрепящи, и не препятства контактите му с образователни, възпитателни и реинтегриращи институции и организации;

4. Общественоопасното и виктимогенното поведение на детето е индивидуално обусловено от условията на средата, в която детето се развива. Политиката на държавата в областта на правосъдието за детето е основана върху:

- *принципа за координиран високоспециализиран мултидисциплинарен професионален и индивидуален подход във всеки случай;*

- *принципа за партньорство и сътрудничество с неправителствения сектор.*

IV. ЦЕЛИ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО ЗА ДЕТЕТО

1. Основната цел на държавната политика е:

Да предотвратява общественото и виктимогенното поведение на децата, като осигурява ефективна високоспециализирана защита на техните права и законни интереси, включително хуманна и законосъобразна корекция на поведенческите им отклонения, индивидуално съобразена с най-добрия интерес на детето в условия на правна сигурност и стабилен правов ред.

2. За постигането на основната цел, се установяват следните особени цели:

2.1. Укрепване на правното положение на детето като система от изчерпателно и ефективно предоставени права, предвидени в международните актове и споразумения, по които Република България е страна, в стабилна правова среда.

2.2. Превенция на отклоняващото се поведение при децата: намаляване на броя и тежестта на престъпленията, извършвани от непълнолетни, включително рецидивните престъпления, и на престъпленията с пострадал дете, особено на престъпленията срещу малолетните;

2.3. Повишаване на ефективността на ненаказателните мерки за въздействие като средства за управление на криминогенните и виктимогенните рискове, включително за повишаване на устойчивостта на детето срещу въздействието им;

2.4. Повишаване на капацитета на държавните институции да осигуряват своевременна и индивидуализирана високоспециализирана защита на най-добрия интерес на детето в условия на обществено доверие и подкрепа, информираност, ефективно действащи държавни професионални стандарти, правово законодателство, междуинституционално сътрудничество и партньорство с неправителствения сектор.

2.5. Повишаване на капацитета на неправителствените организации да допълват и допринасят за развитието на държавната политика в областта на правосъдието за детето, включително като извършват относими изследвания, развиват и предоставят програми за повишаване на професионалната квалификация на служителите в сектора, диференцирани услуги за деца в риск, деца-жертви и деца-извършители според техните нужди.

V. СРЕДСТВА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ

Общи средства:

A. Законодателен процес

1. Създаване на ориентирана към правата на детето правна уредба, изцяло съобразена с международните правни стандарти, както и с установените най-добри практики в чуждестранните правни системи, когато същите са приложими към българската обществена действителност:
 - 1.1. изоставяне на практиката на формално възпроизвеждане на международноправни (съответно реципирани от чуждестранен закон) разпоредби;
 - 1.2. установяването на практика за прецизна предварителна оценка на промените, които ще настъпят при въвеждането на международните правни стандарти в национален нормативен акт;
 - 1.3. установяване на практика за задължителен сравнителен анализ на правната и обществената среда, в която действа реципираната чуждестранна норма;
 - 1.4. установяване на практика за текущо наблюдение на действието на инкорпорираните разпоредби и оценка на съответствието му с очакваното;
 - 1.5. установяване на практика за наблюдение и оценка на вътрешната съгласуваност на законодателните инициативи в областта на правосъдието и закрилата на детето;
 - 1.6. установяване на практика законодателните изменения да се предлагат от цялостен преглед на действащото законодателство за детето.
2. Осигуряване на адекватност на правната уредба на съществуващите обективни обществени явления и процеси, свързани с отклоняващото се поведение при децата и неговото противодействие и предотвратяване
 - 2.1. установяване на практика на текущо наблюдение и анализ на структурата и динамиката на отклоняващото се поведение при децата и на изпълнението на държавната политика за тяхното предотвратяване и противодействие срещу тях, както и провеждане на периодични криминологични изследвания по единна методика чрез съпоставими и устойчиви показатели за установяване на значимите криминогенни и виктимогенни фактори;
 - 2.2. установяване на практика на постоянно наблюдение на действието на законодателството и оценка спрямо резултатите от анализа на отклоняващото се поведение на децата и действието на криминогенните и виктимогенните фактори;

2.3. установяване на практика на своевременно привеждане на законодателството в съответствие с резултатите от анализите по т. 2.1 и 2.2, когато бъде установено несъответствие.

Б. Институционални средства

3. Специализация на системата за правосъдие за детето:

3.1 създаване на специализирани съдебни състави;

3.2 създаване на специализирани звена в прокуратурата и органите на разследването;

3.3 въвеждане на съответни държавни професионални стандарти за подбор, поддържане на квалификацията и атестация за всички групи държавни служители от системата за правосъдие за детето, скрепени с ред за професионално израстване в условия на конкуренция. Част от тези стандарти са специални правила за предотвратяване и санкциониране на правонарушения, извършени от държавни служители, институции и доставчици на услуги срещу деца, включително срещу непълнолетни обвиняеми и осъдени;

4. **Междуинституционална координираност (единност) на системата за правосъдие за детето**, която ангажира всички относими институции съобразно тяхната компетентност при разрешаването на всеки конкретен случай според най-добрия интерес на детето при водеща роля на една институция и под съдебен контрол.

5. **Развиване на нови и увеличаване на капацитета на действащите услуги в общността по отношение на децата с поведенчески отклонения**, включително специализирана професионална приемна грижа, диференцирана според вида рискове, на които детето е подложено, и особеностите на неговите образователни, възпитателни, здравни и пр. нужди, програми за интензивно третиране в общността (образователно, професионално и друго консултиране и насочване, образователни услуги и др.), в центрове от закрит тип и със симулирана изолация и др.

Специални средства:

А. Изменения в законодателството

1. Изменения в НК

1.1 Облекчаване на наказателната отговорност и реда за нейното осъществяване при престъпления, извършени от непълнолетни. Разширяване на приложното поле на институтите за освобождаване от наказателна отговорност на непълнолетен;

1.2 Запазване на тежестта на наказателната репресия по отношение на престъпления, извършени срещу деца;

1.3 Въвеждане на самостоятелна система от ненаказателни мерки за въздействие, приложими вместо наказание, в изпитателен срок или по време на изтърпяване на наказание.

2. Изменения в НПК

2.1 Усъвършенстване на въведените вече правила за щадящо изслушване на малолетни и непълнолетни в наказателния процес съобразно изискванията на международните правни стандарти в сила за Република България⁴. Необходимо е да се въведат и адаптирани процедури съобразно изискванията на актовете и насоките на ООН, които:

- позволяват изслушване на детето в подходяща обстановка и извън съдебната зала;
- въвеждат специален ред за събиране на свидетелски показания от дете (допускане на алтернативни помощни средства за изразяване, близки до психиката на детето и стоящи извън формалния процесуален език);
- въвеждат съдебен контрол върху формулировката на въпросите и начина на разпит от страните, за да се гарантира, че въпросите са разбираеми и подходящи за детето и не го стресират;

⁴ Сред тях са Конвенция на ООН за правата на детето, в сила за България от 1991 г.; ФП към КПД относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография, в сила за България от 2002 г.; Протокол за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика на хора и по-специално на жени и деца, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност; Конвенция на СОТ относно забраната и незабавни действия за ликвидирането на най-тежките форми на детски труд; Европейска конвенция на СЕ за упражняването на правата на детето; Европейска социална харта на СЕ; Конвенция на СЕ за престъпления в кибернетичното пространство; Конвенция на СЕ за борбата с трафика на хора; Конвенция (201) на СЕ за защита на децата от сексуална експлоатация и сексуална злоупотреба; Харта на ЕС на основните права (2007/С 303/01); Декларация за основните принципи на правосъдие за жертвите на престъпления и злоупотреба с власт (Резолюция на ГА на ООН 40/34, 1985 г.); Виенска декларация относно престъпленията и правосъдието (РГА 55/59, 2000 г.) и планове за действие за изпълнението ѝ по отношение на свидетелите и жертвите на престъпления и младежкото правосъдие (РГА 56/261, 31.01.2002 г.); Насоки за правораздаване относно децата, жертви и свидетели на престъпления (анексирани към Резолюция 2005/20 на ИСС); Декларация и План за действие от Стокхолм; Ангажимент и План за действие от Будапеща; Глобални ангажименти от Йокохама; Препоръка R(2001)16 на Съвета на министрите за защита на децата от сексуална експлоатация; Препоръка R (97) 13 за заплахите срещу свидетелите и правата на защитата; Препоръка R (85)11 относно положението на жертвите в рамките на наказателното право и процес; Препоръка R (87)21 относно помощта за жертвите от престъпления и превенция на виктимизацията; Препоръка R (2001)11 относно водещите принципи в борбата срещу организираната престъпност; Препоръка R (2000)11 относно действията срещу трафика на хора с цел сексуална експлоатация; Препоръка R (96)8 за наказателната политика в Европа в периода на промени; Препоръка No R (91) 11 относно сексуалната експлоатация, порнографията, проституцията и трафика на деца и младежи. Резолюция на Съвета за защита на свидетелите в борбата срещу международната организирана престъпност; Рамково решение на Съвета относно борбата със сексуалната експлоатация на деца и детската порнография (2004/68/ЈНА); Рамково решение на Съвета относно борбата с трафика на хора (2002/629/ЈНА); Рамково решение на Съвета от 15.03.2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления (2001/220/ЈНА).

- препятстват ненужен контакт на детето със съдебния процес (разпит чрез видеоконференция) и с обвиняемия и неговия защитник (законово разпореждане за провеждане на разпит без пряк контакт с тези лица и за изолиране на детето в отделно помещение докато изчаква да даде показания);
- активизират ролята на педагога/психолога, в чието присъствие се изслушва детето. Международните стандарти изискват активно участие на това лице в хода на изслушването, с регламентирана възможност за пряка намеса при формулирането и задаването на въпроси и получаване на отговори.

3. Изменения в ЗИНС

3.1 Ефективно изпълнение на наложените наказания;

3.2. Изграждане на ефективна система от ненаказателни (алтернативни) мерки за ресоциализация на осъдения, изпълнявани в общността;

4. Нова уредба на контрола върху отклоняващото се поведение на децата

4.1. Приемане на изцяло нова уредба за предотвратяване и противодействие на отклоняващото се поведение на децата, изцяло съобразена с действащите за България международни правни стандарти и приложимите най-добри чуждестранни практики;

4.2. Отмяна на ЗБППМН.

5. Промени в други закони:

За осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието за детето се изменят и допълват:

- **Закон за съдебната власт** – относно въвеждането на специализирани съдебни и прокурорски състави за разглеждане на дела с участието на дете;

- **Закон за Министерството на вътрешните работи** – относно въвеждането на специализирани звена в структурата на органите на разследването по дела с участието на дете;

- **Закон за правната помощ** – относно осигуряването на безплатна правна помощ на деца, пострадали от престъпление;

- **Закон за отговорността на държавата и общините за вреди** – относно особени правила за обезщетяване на вреди, възникнали за дете в резултат на незаконни действия или бездействия на административните органи от системата за правосъдие за детето;

- *Закон за защита на лицата, застрашени във връзка с наказателното производство* – относно създаването на специална защита на свидетели на престъпления;

- *Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления* – относно осигуряването на адекватно и своевременно възмездяване на вредите, претърпани от дете, пострадало от престъпление.

Б. Други средства

- Разширяване на сътрудничеството на Република България с други държави в областта на политиките за децата, като се ползват утвърдените добри практики в тази насока като осигурената финансова подкрепа от страна на Правителството на Конфедерация Швейцария за Министерство на правосъдието на Република България чрез подписаното Споразумение за Тематичен фонд „Сигурност” (проект „*Укрепване на нормативния и институционалния капацитет на съдебната система в областта на правосъдието за непълнолетни*”)⁵.

VI. ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ

- финансово обезпечаване на влизането в сила на новото законодателство;

- повишаване на капацитета на ДПС;

- създаване на широк комплекс услуги, които да отговорят на потребностите на децата с поведенчески отклонения за преодоляване на отклоненията с предимство на услугите в общността и възможност за подходящи институционални грижи, включително приложими по време и след изтърпяване на наказание, ако такова е наложено;

- закриване на ЦКБППМН и МКБППМН;

- мораториум върху настаняването на деца във ВУИ и СПИ. Закриване на СПИ;

- независима оценка на материалните и институционални възможности на ВУИ да се трансформират в заведения за подкрепа на деца в риск;

- независима оценка на професионалната подготовка на служителите от системата на ЗБППМН (централна и местни комисии, персонал на ВУИ и СПИ) с оглед пренасочването им към органите от системата за закрила на детето;

⁵ Споразумението е подписано на 27.07.2011 г. от министъра по управление на средствата от Европейския съюз, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, главния прокурор и посланика на Конфедерация Швейцария в България като част от Българо-швейцарската програма за сътрудничество за намаляване на икономическите и социалните неравенства в рамките на разширения Европейски съюз.

- създаване на програма за финансиране на пилотни проекти на неправителствени организации, управлявана от МП;

- създаване на институционална система за криминологични изследвания;

- подобряване на статистическото наблюдение на отклоняващото се поведение при децата. Разработване и прилагане на единни показатели и методики за наблюдение и информационен анализ на рисковете и действието на законодателството, както и на ефектите от инициативите на неправителствените организации.