Р Е Ц Е Н З И Я

От: проф.д-р. Веселина Канатова – Бучкова - Институт за държавата и правото при БАН

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен **„доктор“** по „Административно право и административен процес“ в Института за държавата и правото при БАН

Основание за представяне на рецензията: участие в състава на научното жури по защита на дисертационния труд съгласно заповед № РД-09-49/03.07.2024 г. на директора на ИДП – БАН

Автор на дисертационния труд: **Деница Георгиева Александрова-Митрова**

Тема на дисертационния труд: **„Административни органи, актове и производство по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража“**

Научен ръководител: проф. д-р Дарина Зиновиева

I. Информация за дисертанта.

Дисертантката е зачислена в самостоятелна форма на обучение по докторска програма „Административно право и административен процес“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, през 2011 г.

Дисертантката е завършила юридическото си образование в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, като има магистратура по „Международни отношения“, „Право на Европейския съюз“ към СУ“Св.Климент Охридски“. Преминала е множество допълнителни квалификации и обучения, свързани с административното правораздаване. От 2017 г. до момента е съдия в Административен съд- София град. Автор е на осем

публикации по темата на дисертацията. Била е временен преподавател в НИП, както и лектор по актуални въпроси в сферата на административното наказване.

За периода на докторантурата са изпълнени всички изисквания, които са заложени в индивидуалния план.

II. Обща характеристика на представения дисертационен труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в пет глави, в общ обем от 289 страници, включително с увода, съдържанието, списък на използваната литература. Библиографията включва 35 източника на български и чужд език, като е използвана и значителен обем практика на ЕСПЧ и националните съдилища. Обемът на изследването, както и използваните източници сочат за проведено сериозно научно изследване. Докторантът има осем (8) публикации по темата на дисертационния труд, което надхвърля минималните изисквания.

Темата на дисертацията е актуална както предвид измененията в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, които възлагат на административните съдилища да се произнасят по нетипични за административното правоотношение въпроси, свързани с правното положение на лицата, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“, така и поради липсата на цялостно изследване по предмета на монографията.

В първата глава са разгледани местата за изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, както и изискванията към условията в тях. Посочва се, че със законови разпоредби са създадени различни видове места за лишаване от свобода, в които се изпълнява наказанието „лишаване от свобода“, което е израз на принципа за диференциация на наказателната отговорност и справедливост на наложеното наказание. Прави се извод, че пенитециарното законодателство полага усилия за стриктното следване на европейските правила за затворите, макар че с реформата през 2017 г. се предвижда настаняването на лишените от свобода в местата за лишаване от свобода да се извършва при първоначално определения режим, което означава, че наказанието си в един затвор или затворническо общежитие ще изтърпяват осъдени за първи път и рецидивисти. В първата глава се

разглеждат изискванията към местата за лишаване от свобода, които са свързани с принципа за забрана за подлагане на изтезания или нечовешко или унизително отношение или наказване, установен в чл. 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Дисертантката посочва, че липсва в практиката или теорията установен критерий относно разграничаването на водещите или второстепенни изисквания към местата за лишаване от свобода, поради което ги разглежда с оглед систематическото им посочване в ЗИНЗС и правилника за неговото приложение. Намирам, че изследването в тази си част има приносен характер за практиката, предвид важността на изискванията към местата за лишаване от свобода за исковете към органите по ЗИНЗС за вреди заради нарушения на принципа на чл. 3 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, част от подведомствеността на административните съдилища. Авторът посочва, че в ЗИНЗС и ППЗИНЗС са въведени формално международно установените стандарти, като националните критерии и изисквания за нормалните условия на бит и безопасна среда на живот не са систематизирани, а са обособени в множество самостоятелни подзаконови актове, което прави тяхното приложение сложно и свързано с изключително добро познаване на нормативната уредба от страна на затворническата администрация и нейния принципал – министъра на правосъдието. Липсата и бездействието по приемане на единна законова регламентация за условията на живот в местата за лишаване от свобода води до множество жалби от лишените от свобода до съдилищата, които имат нелеката задача да подредят, систематизират и отсъдят дали реално се спазват стандартите в пенитенциарните заведения за добри условия на живот.

Във втората глада са разгледани видовете административни органи, които имат правомощия във връзка с изпълнение на наказанието лишаване от свобода или мярката за неотклонение „задържане под стража“, като подробно за изясняване техните правомощия и актове. Органите по изпълнение на наказанията по ЗИНЗС са административни органи и тяхната дейност е израз на административни правомощия по упражняване на държавна принуда във връзка с изпълнение на наказанията. Подкрепям становището, че главният директор на главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ е административния орган, подчинен на министъра на правосъдието, който пряко ръководи и контролира дейността на местата за лишаване от свобода и пробационните служби. Последователно за изследвани другите административни органи, на които е възложена компетентност по специалния

закон, включително и функциите, правомощията и актовете на медицинските лица в затворите. Разгледани са и правомощията на т.нар „неспециализирани органи“ – прокуратурата, която осъществява общ надзор върху спазване на законността пир изпълнение на наказания съобразно Закона за съдебната власт и участва по административните дела по ЗИНЗС, съдът и омбудсмана.

В трета глава се изследват видовете административни актове, които се издават от съответните органи по изпълнение на наказанията. Министърът на правосъдието е органът, който е овластен да издава подзаконови нормативни административни актове, като сред издаваните от министъра наредби се акцентира върху Наредба № 1 от 30.01.2003 г. за структурата, организацията и дейността на охраната на органите съдебната власт, която урежда структурата, организацията и дейността на специализираното звено за охрана на органите на съдебната власт. Въпреки отмяната на законовата разпоредба – чл. 36д, ал. 4 от Закона за съдебната власт, въз основа на която е издадена посочената наредба, министърът на правосъдието не я отменил изрично, поради което се посочва, че са известни случаи, в които съдилищата се позовават на посочената наредба. Разглежда се характера на заповедта на министъра на правосъдието, с която се одобряват правила за конвоиране в ГД „Охрана“, като се сочи, че тя не притежава белезите на индивидуалния административен акт, а е акт, който се издава в хода на одобрение на предварително изготвени правила за поведение и не съставлява самостоятелен административен акт. Прави се извод, че Правилата за конвоиране на ГД „Охрана“ отговарят частично на дефиницията за общ административен акт относно адресатите на акта, но се установява еднократност на действието по отношение на адресатите. Доколкото обаче не е установено нарочно производство по издаване на Правилата за конвоиране, се заключава, че Правилата са вътрешно-служебен акт. Изложението относно характера на Списъка на разрешените вещи и предмети по чл. 122 ЗИНЗС, който се утвърждава със заповед на министъра на правосъдието, не е завършено, което препоръчвам да бъде сторено, и няма изложено конкретно виждане по поставения въпрос. Отделно, препоръчвам таблицата на стр. 183 да отпадне, тъй като не допринася за изложението, от една страна, а от друга, се отклонява от характера на дисертацията като монографично изследване.

В четвърта глава са разгледани видовете административни производства, които се развиват пред органите по изпълнение на наказанията, както и крайните актове, с които тези

производства завършват, включително допустимостта от съдебното им оспорване. В първият раздел са описани предмета, процедурата и предпоставките на производството по преместване и облекчаване на положението на лишените от свобода. Посочва се, че макар преместването да касае едни и същи лица и места, правният ред, по който се осъществява е регламентиран от административното или наказателнопроцесуалното право в зависимост от това дали се облекчава или утежнява положението на лицето. Прави се извод, основан на съдебната практика, че част от елементите на понятието „добро поведение“, което се преценява в условията на оперативна самостоятелност от компетентния административен орган (началника на затвора) при издаване на заповед за преместване, са налаганите дисциплинарни наказания и начина на отражението им върху заинтересованото лице, отчитането на положения труд на лишения от свобода, както и защита на дисертация за нова магистратура, наличието на множество награди и др.под. Описва се и дисциплинарното производство по налагане на дисциплинарни наказания и тяхното оспорване пред по-горестоящия административен орган или съда. Разгледан е и редът, при който се извършва зачитането на изтърпяното наказание по две или повече присъди и нормативната уредба при продължаване на специалния режим по отношение на изтърпяващи наказанието „доживотен затвор“ и „доживотен затвор без право на замяна“.

В пета глава е направено разграничение между производствата по защита срещу изтезанията, жестоко, нечовешко или унизително отношение по ЗИНЗС и производството по оспорване на неоснователни действия или бездействия административните органи, уредено в АПК. Посочва се, че производството по ЗИНЗС предписва общи процесуални правила за поведение при търсенето на защита срещу неоснователни действия или бездействия на съответните компетентни органи и длъжностни лица в сферата на изпълнение на наказанията, докато в глава 15 АПК законодателят е предвидил две отделни процедури – защита срещу неоснователни действия и защита срещу неоснователни бездействия. Не споделям становището на автора, че по исковете за вреди по чл. 284, ал. 1 ЗИНСЗ е налице друг процесуален ред, установен в особения закон след измененията от 2017 г., който се различава от реда по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Следва в тази връзка да се отбележи, че както ЗОДОВ, така и ЗИНСЗ въвеждат материалноправното основание за възникване на отговорността на административните органи за поправяне на насените вреди от незаконосъобразна

административна дейност в случаите по ЗОДОВ и за нарушаване на принципа на чл. 3 ЗИНЗС. И двете производства са искови и процесуалният ред, по който се развиват е установен в АПК. Различията в тях се основават именно на спецификите на материалните разпоредби в специалните закони относно засегнатите лица и състава на административния деликт.

В заключение: Изследването съставлява сериозен научен труд, който показва уменията на автора да анализира детайлно правните институти, част от предмета на темата, да поставя акценти, да изолира проблеми, да прави обосновани критични бележки, както и да извежда собствени правни изводи. Ето защо и освен посочените приносни моменти, принос на изследването са предложенията de lege ferenda, които се основават на задълбочен правен анализ.

Съдържанието на дисертацията отговаря на чл. 6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и на чл. 27, ал.2 от ППЗРАСРБ. Представени са необходимия брой публикации във връзка с темата, а значителният обем на използвана библиография сочи за прецизния научен подход на докторантката към изследвания въпрос.

С оглед на горното, убедено предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Деница Георгиева Александрова-Митрова, докторант в Института за държавата и правото при БАН.

12.09.2024 г.

Подпис:

/проф. д-р В. Бучкова/

R E V I E W

From: Prof. Veselina Kanatova – Buchkova, PhD - Institute for the State and Law at the BAS

Subject: dissertation work for the award of the educational and scientific degree **„Doctor“** in „Administrative Law and Administrative Process“ at the Institute of State and Law at the BAS

Reason for presenting the review: participation in the composition of the scientific jury for the defense of the dissertation according to order No. RD-09-49/03.07.2024 of the Director of the ISL - BAS

Author of the dissertation: **Denitza Georgieva Alexandrova-Mitrova**

Dissertation topic: **„Administrative autorities, acts and proceedings by the Implementation Of Penal Sanctions and Detention In Custody Act“**

Research supervisor: Prof. Darina Zinovieva, PhD

I. Information for the dissertation student.

The dissertation student is enrolled in an independent form of study in the doctoral program "Administrative Law and Administrative Process" from scientific field 3. Social, economic and legal sciences, professional direction 3.6. Law, in 2021.

The dissertation student completed her legal education at Sofia University "St. Kliment Ohridski", having a master's degree in "International Relations", "Law of the European Union" at SU "St. Kliment Ohridski". She has undergone numerous additional qualifications and training related to administrative justice. From 2017 to

the present, she is a judge in the Administrative Court - Sofia city. She is the author of eight publications on the topic of the dissertation. She was a temporary teacher at the National Institute of Justice, as well as a lecturer on current issues in the field of administrative punishment.

For the period of the doctoral studies, all the requirements laid down in the individual plan have been met.

II. General characteristics of the presented dissertation work.

The work complies with the requirements of Art. 27 of the Regulations for Application of the Development of the Academic Staff in the republic of Bulgaria Act (RADASRBA). It is structured in five chapters, in a total volume of 289 pages, including the introduction, table of contents, list of used literature. The bibliography includes 35 sources in Bulgarian and foreign languages, and a significant volume of practice of the ECHR and national courts is also used. The volume of the research, as well as the sources used, point to a serious scientific study. The doctoral student has eight (8) publications on the topic of the dissertation, which exceeds the minimum requirements.

The topic of the dissertation is relevant both in view of the amendments to the Implementation Of Penal Sanctions and Detention In Custody Act, which assign the administrative courts to rule on issues atypical for the administrative legal relationship, related to the legal status of persons serving a sentence of „imprisonment“, as well and due to the lack of comprehensive research on the subject of the monograph.

In the first chapter, the places for execution of the penalty of „imprisonment“ are examined, as well as the requirements for the conditions in them. It is pointed out that different types of places of deprivation of liberty have been established by law, in which the punishment of „imprisonment“ is carried out, which is an expression of the principle of differentiation of criminal responsibility and justice of the imposed punishment. It is concluded that the penitentiary legislation strives to strictly follow the European rules for prisons, although the reform in 2017 provides for the accommodation of prisoners in places of deprivation of liberty to be carried

out under the originally defined regime, which means that first-time convicts and repeat offenders will serve their sentence in a prison or prison dormitory. The first chapter examines the requirements for places of deprivation of liberty, which are related to the principle of prohibition of torture or inhuman or degrading treatment or punishment, established in Art. 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The doctoral student points out that there is no established criterion in practice or theory regarding the distinction of leading or secondary requirements for places of deprivation of liberty, which is why she examines them with a view to their systematic indication in the IPSDCA and the Regulations for its application. I find that the research in this part has a contributing nature to the practice, given the importance of the requirements to the places of deprivation of liberty for the claims to the authorities under the IPSDCA for damages due to violations of the principle of Art. 3 of the Execution of Punishments and Detention in Custody Act, part of the jurisdiction of the administrative courts. The author points out that the internationally established standards have been formally introduced in the IPSDCA and RAIPSDCA, and the national criteria and requirements for normal living conditions and a safe living environment are not systematized, but are separated into numerous independent by-laws, which makes their application complex and related with extremely good knowledge of the regulatory framework on the part of the prison administration and its principal - the Minister of Justice. The lack of and inaction to adopt a uniform legal regulation on the living conditions in places of deprivation of liberty leads to numerous complaints from the prisoners to the courts, which have the difficult task of arranging, systematizing and judging whether the standards in the penitentiary institutions are actually being followed for good living conditions.

The second chapter examines the types of administrative bodies that have powers in connection with the execution of the penalty of deprivation of liberty or the remand measure „detention in custody“, detailing their powers and acts. The bodies for the execution of punishments under the IPSDCA are administrative bodies and their activity is an expression of administrative powers to exercise state coercion in connection with the execution of punishments. I support the view that the general director of the General direction “Execution of punishment” is the administrative body subordinate to the Minister of Justice, which directly directs and supervises the activities of places of deprivation of liberty and probation services. Subsequently, the other administrative bodies, which are assigned competence under the special law, including the functions, powers and acts of medical personnel in prisons, were

examined. The powers of the so-called „non-specialized bodies“ were also examined - the prosecutor's office, which carries out general supervision over compliance with the law and the execution of punishments in accordance with the Judicial System Act and participates in administrative cases under the IPSDCA, the court and the ombudsman.

The third chapter examines the types of administrative acts that are issued by the relevant bodies for the execution of punishments. The Minister of Justice is the body that is authorized to issue by-law administrative acts, and among the regulations issued by the Minister, the emphasis is on Regulation No. 1 of 30.01.2003 on the structure, organization and activity of the security of the bodies of the judiciary, which regulates the structure , the organization and activity of the specialized unit for the protection of judicial authorities. Despite the repeal of the legal provision - Art. 36e, paragraf 4 of the Judicial System Act, on the basis of which the said regulation was issued, the Minister of Justice did not expressly revoke it, therefore it is stated that there are known cases in which the courts refer to the said regulation. The nature of the order of the Minister of Justice approving convoy rules in GD „Security“ is examined, pointing out that it does not have the characteristics of an individual administrative act, but is an act that is issued in the course of approving a preliminary prepared rules of conduct and does not constitute an independent administrative act. It is concluded that the Convoy Rules of GD „Security“ partially meet the definition of a general administrative act regarding the addressees of the act, but the one-time nature of the action regarding the addressees is established. However, to the extent that no deliberate procedure for issuing the Convoy Rules has been established, it is concluded that the Rules are an internal service act. The statement regarding the nature of the List of permitted items and objects under Art. 122 IPSDCA, which is approved by order of the Minister of Justice, has not been completed, which I recommend to be done, and no specific view has been presented on the issue. Separately, I recommend that the table on page 183 be dropped, as it does not contribute to the exposition, on the one hand, and on the other, it detracts from the character of the dissertation as a monographic study.

The fourth chapter examines the types of administrative proceedings that develop before the authorities for the execution of punishments, as well as the final acts with which these proceedings end, including the admissibility of their legal challenge. The first section describes the subject matter, the procedure and the prerequisites of the procedure for relocation and relief of the situation of prisoners. It is stated that although the relocation concerns the same persons and places, the

legal order in which it is carried out is regulated by administrative or criminal procedural law, depending on whether the person's situation is alleviated or aggravated. It is concluded, based on judicial practice, that part of the elements of the concept of „good behavior“, which is assessed in the conditions of operational autonomy by the competent administrative body (the head of the prison) when issuing a transfer order, are the imposed disciplinary punishments and the way of their impact on the interested person, the consideration of the current work of the prisoner, as well as the defense of a dissertation for a new master's degree, the presence of numerous awards, etc. The disciplinary proceedings for imposing disciplinary penalties and their challenge before the higher administrative body or the court are also described. The order in which the sentence served for two or more convictions is respected and the regulatory framework for the continuation of the special regime in relation to those serving the sentence of „life imprisonment“ and „life imprisonment without the right to commutation“ were also examined.

In the fifth chapter, a distinction is made between the proceedings for protection against torture, cruel, inhuman or degrading treatment under the IPSDCA and the proceedings for contesting unfounded actions or inactions of administrative bodies, regulated in the CAP. It is indicated that the proceedings under the IPSDCA prescribe general procedural rules for behavior when seeking protection against unfounded actions or inactions of the relevant competent authorities and officials in the field of execution of punishments, while in Chapter 15 of the CAP the legislator has provided for two separate procedures - protection against groundless acts and defense against groundless omissions. I do not share the author's opinion that the claims for damages under Art. 284, para. 1 IPSDCA there is another procedural order, established in the special law after the amendments of 2017, which differs from the order under the Act on the Liability for Damage Incurred by the State and Municipalities (ALDISM). In this connection, it should be noted that both ALDISM and IPSDCA introduce the substantive legal basis for the emergence of the responsibility of the administrative bodies for repairing the damage caused by illegal administrative activity in cases under ALDISM and for violation of the principle of Art. 3 IPSDCA. Both proceedings are claims and the procedural order by which they develop is established in the CAP. The differences in them are based precisely on the specifics of the material provisions in the special laws regarding the affected persons and the composition of the administrative tort.

In conclusion: The research constitutes a serious scientific work, which shows the author's skills to analyze in detail the legal institutes, part of the subject matter,

to emphasize, to isolate problems, to make justified critical remarks, as well as to draw his own legal conclusions. Therefore, and in addition to the stated contribution points, the contribution of the study is the proposals de lege ferenda, which are based on a thorough legal analysis.

The content of the dissertation complies with Art. 6, paragraph 3 of the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria Act and of Art. 27, paragraph 2 of RADASRBA. The necessary number of publications related to the topic are presented, and the considerable volume of used bibliography points to the precise scientific approach of the doctoral student to the researched question.

In view of the above, I strongly suggest to the scientific jury that the educational and scientific degree "Doctor" in the scientific specialty 3.6 "Law" be awarded to Denitza Georgieva Aleksandrova-Mitrova, a doctoral student at the Institute of State and Law at the BAS.

12/09/2024

Signature:

/prof. V. Buchkova, PhD/