До

Председателя на научното
жури, съгласно Заповед на директора
на ИДП на БАН № РД-09-49 от
03.07.2024 г.

# Р Е Ц Е Н З И Я

**от проф. д-р Мария Гавраилова Славова от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”**

относно: дисертационния труд на Деница Георгиева Александрова-Митрова, докторант в свободна форма на обучение в секция Публичноправни науки“ в ИДП, на тема „Административни органи, актове и производства по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража“,

за присъждане на научна и образователна степен доктор по право, в областта на висше образование 3. „Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.6. „Право“, с научен ръководител проф. д-р Дарина Зиновиева

Уважаема госпожо председател,

Със Заповед на директора на ИДП на БАН № РД 09-49/03.07.2024 г. за утвърждаване на научно жури за провеждане на процедура за защита на дисертационния труд на тема „Административни органи, актове и производства по Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража“, с автор Деница Митрова, докторант в свободна форма на обучение в секция „Публичноправни науки“ в ИДП, докторска програма „Административно право и административен процес“, за присъждане на

научната и образователна степен доктор по право, съм определена за член на процесното жури, а на първото заседание на журито - за рецензент на дисертационния труд.

За рецензия е представен дисертационния труд на кандидата и от съпътстващите го материали е видно, че са изпълнени законовите изисквания за публичната защита на дисертацията, съгласно Закона за развитие на академичния състав на Република България, ППЗРАСРБ и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в ИДП на БАН.

Документацията, представена на научното жури показва, че кандидатът е завършил право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, зачислен е като докторант в свободна форма на обучение и съответно е отчислен в началото на 2024 г., с право на защита, на основата на което е издадена процесната заповед за публична защита.

Дисертационният труд е посветен на тема, която за първи път се разглежда в доктрината на административното право и административния процес и изследва административноправния характер на право-отношенията между държавата, в лицето на специализираните органи по изпълнение на наказанията, и лишените от свобода. Актуалността на изследването се диктува от изрично въведения съдебен контрол от административните съдилища, по отношение на изрично предвидени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС) през 2017 г. Доколкото съществуват научни опити по темата на дисертацията у нас, материята е изучавана от наказателнопроцесуалната доктрина и то за служебни нужди на местата за лишаване от свобода и надзора, осъществяван от прокуратурата при изпълнение на наказанията.

С реформата от 2017 г., в изпълнение на Пилотното решение „Нешков и други срещу България“ на ЕСПЧ, на законодателно ниво се предвид, че отношенията между лишените от свобода и специализираните държавни органи по изпълнение на наказанията във всички случаи, които не се регулират от наказателнопроцесуалното право и с които не се влошава правното положение на осъдените, са административноправни и по отношение на тях се прилагат правилата на административното право и административния процес. Така с промяната на философията на уреждането на процесните отношения, дисертационният труд на Деница Митрова е първото научно изследване у нас, посветено на обединението на пенитенциарното с административното право и административния процес.

Дисертационното изследване осмисля административноправно нововъведените компесаторни способи за защита на лишените от свобода в изпълнение на Решението „Нешков и други срещу България“, чрез съпоставката им с общите правила на Административнопроцесуалния кодекс по прекратяване на незаконосъобразни действия на административните органи и исковото производство за обезщетение на причинени вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия.

Така от новелизацията на законодателството се дава началото на научни опити, които чрез приносите на рецензирания труд са добро начало както за теорията, така и за практиката в една не особено привлекателна за изследователите, но особено важна за управлението, област на правото.

Анализът на действащата правна уредба, която има отношение към лишените от свобода, води до обосновани изводи, относно настоящето им положение, проблемите, които се срещат в практиката и начините за

преодоляването им и стига до предложения с оглед на бъдещото законодателство, чийто приносен характер е безспорен.

Дисертационният труд съдържа проучване и проследяване на нормативната уредба на националното законодателство относно статута на лишените от свобода от 1969 година до днес и на международните правила относно изпълнение на наказанието „лишаване от свобода“, приети в Съвета на Европа и на приложението на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, както и практиката на Съда по правата на човека.

Към изводите от тази трудна научна задача се добавя и анализа на българската съдебна практика, както на общите, така и на административните съдилища, включително и решенията на Конституционния съд от областта.

Първата глава на изследването има теоретичен характер и дава определения на понятия, които се осмислят практически и в контекста на правото на Европейския съюз и

на понятието „местата за лишаване от свобода“ видовете на база динамичния диференциран подход - с оглед възрастта – затвори и поправителни домове за непълнолетни; с оглед трудовата превенция – трудово-поправителни общежития (ТПО) и затвори; с оглед съдебния статус – обвиняеми и подсъдими – арести и затвор и с оглед пола на лицата – мъжки и женски затвори. Прилагането на диференцирания подход е нормативен застъпен в националното законодателство, като въвежда установени международни правила за третиране на лишените от свобода в Международния пакт за граждански и политически права, Европейските правила на затворите, препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа

На базата на диференцирания подход подробно са описани видовете местата за лишаване от свобода и е въведен критерият – режим на изтърпяване на наказанието. Първоначалният режим се определя винаги от съда с влязлата в сила присъда. На тази база осъдените лица на строг режим се настаняват в затвори и затворнически общежития от закрит тип, а тези с общ или лек режим – в затвори и затворнически общежития от открит тип.

Глава втора е посветена на административни органи в местата за лишаване от свободата, като в значителен обем е изложена практиката и слабостите на доктрината и естествено е постигнато приносно разбиране за самото съдържание на понятието органи за управление на местата за задържане“, техните видове, компетентността им, контролът върху тяхната дейност и перспективите в усъвършенстването им, като е използвана съдържателната част на т. 8 на Тълкувателно постановление №2 от 19.05.2015 г. на Общото събрание на ГК на ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС.

По естествената систематика на изложението третата глава е посветена на видове административни актове, издавани от органите по изпълнение на наказанията, както и на местна и родова подсъдност на производствата пред административните съдилища по оспорването им.

Особено внимание е отделено на подзаконовите административни актове и на правомощията на министъра на правосъдието по издаването им, самостоятелно или съвместно с други органи на изпълнителната власт. На критичен анализ е подложена неотменената Наредба № 1 от 30.01.2003 г. за структурата, организацията и дейността на охраната на органите на съдебната власт, която е издадена от министъра на правосъдието след съгласуване с Висшия съдебен съвет, която продължава да предпоставя порочна административна практика. Така с

конкретни препоръки от приносно естество е разграничението между издаваните административни актове от главния директор и началниците на затвори и затворнически общежития, чиято практическа стойност е сериозна. Задържаните и осъдените лица в арестите и затворите имат по – голям правен интерес да участват в издаването на ООА от главния директор, тъй като с тях пряко , като се предполага, че ще бъдат по – активни във втория случай, защото от една страна приемат, че ще бъде чуто тяхното мнение, а от друга – се опитват да влияят при определяне на правилата, действащи при наказателното изпълнение.

Макар съдебната практика да не изобилства от разглеждани спорове по обжалване на ОАА, може да се направен опосреден извод на кои заповеди на главния директор се придава характер на такива актове. Такава е заповедта на главния директор на ГДИН, с която на основание чл. 58 ЗИНЗС осъдените се разпределят в местата за лишаване от свобода . В производството по оспорване на тази заповед съдът изрично посочва, че не всеки лишен от свобода разполага с процесуална легитимация да я оспорва, като посочва, че следва да притежава правен интерес, който „…трябва да е непосредствен, т.е. да засяга пряко и непосредствено правната сфера на жалбоподателя, като отменя, изменя или ограничава негови права или противоправно създава задължения за него. Личен интерес означава, че жалбоподателят с оспорването търси защита на свои субективни права, свободи и законно защитими интереси. Пряк интерес означава, че с отмяната на оспорения акт ще се премахнат настъпилите неблагоприятни последици от акта или ще се предотврати настъпването на такива от изпълнението му

Огромна по естеството и по обема си работа е извършена, за да се изследва и обобщи практиката на местата за задържане в страната и за да

се определи добрата административна практика, която е препоръчително, но не винаги възможно да се следва.

Глава четвърта е процесуалноправна по естеството си, но в общия контекст на изследването има своя естествен принос за завършване наголямата картина на дисертационния труд. Така с измененията на ЗИНЗС, в сила от 2017 г. и съобразявайки се с обстоятелството, че органите по изпълнение на наказанията действат като административни органи, изрично са предвидени процедури, чиито крайни актове подлежат на съдебен контрол по реда на АПК пред административните съдилища по местоизпълнение на наказанието. Установено е, че допълнително могат да се обособят производства по ЗИНЗС, за които, до 11.12.2020 г. , не е предвидено изрично съдебно оспорване по реда на АПК на издаваните заповеди от специализираните органи, но и за които няма предвидена законова забрана, като е посочена добрата административна практика.

Предмет на глава пета са нововъведените в ЗИНЗС ефективни вътрешноправни средства за защита, съпоставени с приложимите до07.02.2017 г. процесуални правила за поведение, като е съобразена практиката по ЕКПЧ и е анализирано приложението на новата разпоредба на чл. 250 АПК.  Направен е и изводът, че с оглед на съдебна практика на националните административни съдилища и на Върховния административен съд е видно, че до 2017 г. производствата, образувани по искове срещу затворническата администрация по искови молби на лишени от свобода за лоши условия в местата за лишаване от свобода, са разглеждани по реда на Закона за отговорността на държавата и общините.

Кандидатът има седем публикации по темата на дисертационния труд, както следва:

 Митрова, Д., Усъвършенстване на уредбата в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, Правен преглед,1112,2017, с. 56-60,ISSN 2534-9449

 Митрова, Д., An Improvement of the Law on punishment enforcement and detention under guard, Правен преглед, 11-12,2017,61-65, ISSN2534-9449

 Митрова, Д., Конвоирането лица – сравнителен анализ на нормативната уредба в Република България и проекта на Инструкция за организацията и реда за осъществяване на конвойната дейност от Главна дирекция „Охрана“, Общество и право, 10/2022, Съюз на юристите в България, 2023,ISSN:0204-8523

 Митрова, Д., Особености на заповедта на министъра на правосъдието по чл. 122, ал.1 от ЗИНЗС и на утвърдения с нея Списък на разрешените вещи, Административно правосъдие,1/23, Сиела,2023,19-34, ISSN 0861-5268

 Митрова, Д., Още за правата на наканите, електронен сайт DeFakto.bg, 29.05.2018

 Митрова, Д., Съдебният контрол на административните актове по жалби на лишените от свобода, електронен сайт DeFakto.bg, 05.04.2021  Митрова, Д., Критика към проекта на Инструкция за охрана на съдии, прокурори и следователи, електронен сайт DeFakto.bg, 21.10.2021

В заключение давам положителна оценка на труда, на приносния му характер и съответствието му на приложимите законови и подзаконови

изисквания и предлагам на научното жури да гласува **ЗА** присъждането на научната и образователна степен доктор по право на Деница Александрова Митрова**.**

13.09. 2024 г.

гр. София **проф. д-р Мария Гавраилова Славова**

To
The chairperson of the scientific jury,
according to the Order of the Director
of the ISL of the BAS No. RD-09-49 of
03.07.2024.

# R E V I E W

**by Prof. Maria Gavrailova Slavova, Ph.D.**
**from the Faculty of Law of the Sofia University "St. Kliment Ohridski"**

Re: Dissertation of Denitza Georgieva Aleksandrova-Mitrova, doctoral student in a free form of study at the Public Law Sciences section of the ISL, on the topic „Administrative Bodies, Acts and Proceedings under the Implementation of Law on Execution of Punishments and Detention in Custody"

for awarding the scientific and educational degree Doctor of Law, in the field of higher education 3. „Social, economic and legal sciences", professional direction 3.6. „Law", with supervisor Prof. Ph.D. Darina Zinovieva

Dear chairperson of the scientific jury,

By Order of the Director of the ISL of the BAS No. RD 09-49/03.07.2024 for the approval of a scientific jury for conducting a procedure on the defense of the dissertation on the topic "Administrative Bodies, Acts and Proceedings under the Law on the Execution of Punishments and Detention in Custody" by r Denitza Mitrova, doctoral student in the free form of study in the "Public Law Sciences" section at the ISL, doctoral program „Administrative Law and Administrative Process", for awarding the scientific and educational degree

Doctor of Law, I have been appointed a member of the Jury, and at the first meeting of the Jury - as a reviewer of the dissertation.

The candidate's dissertation submitted for review and the accompanying materials show that the legal requirements for the public defense of the dissertation have been met, according to the Law on the Development of the Academic Staff of the Republic of Bulgaria, RADASRBA and the Regulations on the Terms and Procedures for Acquiring Scientific Degrees and Occupying Academic Positions in the ISL of BAS.

The documentation presented to the scientific jury shows that the candidate graduated in law at the Faculty of Law of the Sofia University „St. Kliment Ohridski“, was enrolled as a doctoral student in a free form of study and was accordingly dismissed at the beginning of 2024, with the right of defense, on the basis of which the procedural order for public defense of the desertation was issued.

The dissertation is devoted to a topic that is first addressed in the doctrine of administrative law and the administrative process and examines the administrative legal nature of the legal relations between the state, in the person of the specialized bodies for the execution of punishments, and those deprived of liberty. The relevance of the research is dictated by the judicial control expressly introduced by the administrative courts, in relation to those expressly provided for by the Law on Implementation of Penal Sanctions and Detention in Custody(LIPSDC) in 2017. As far as there are scientific experiments on the topic of the dissertation in our country, the matter is studied from the criminal procedural doctrine, and that for official needs of the places of deprivation of liberty and the supervision carried out by the prosecutor's office during the execution of the punishments. With the reform of 2017, in implementation of the ECHR pilot decision „Neshkov and others v. Bulgaria“, it is envisaged at the legislative level that the relations between the prisoners and the specialized

state bodies for the execution of punishments in all cases that are not regulated from criminal procedural law and which do not worsen the legal situation of the convicted, are administrative law and the rules of administrative law and administrative process apply to them. Thus, with the change in the philosophy of settling procedural relations, Denitza Mitrova's dissertation work is the first scientific study in our country dedicated to the unification of the penitentiary with administrative law and the administrative process.

The dissertation research makes sense of the newly introduced compensatory methods for the protection of those deprived of liberty in implementation of the „Neshkov and others v. Bulgaria“ Decision, by comparing them with the general rules of the Code of the Administrative Procedure on the termination of illegal actions of administrative bodies and the claim proceedings for compensation for damages caused from unlawful acts, actions or omissions.

Thus, the amendment of the legislation gives the beginning of scientific experiments, which, through the contributions of the peer-reviewed work, are a good start for both theory and practice in an area of law that is not particularly attractive for researchers, but very significant for the governance.

The analysis of the current legal framework, which is related to those deprived of liberty, leads to justified conclusions regarding their current situation, the problems encountered in practice and ways to overcome them, and comes to proposals with a view to future legislation, the contributing nature of which is undeniable.

The dissertation contains a study and an analysis of the normative framework of the national legislation regarding the status of those deprived of liberty from 1969 to the present day and of the international rules regarding the execution of the „imprisonment“ penalty adopted by the Council of Europe and

the application of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as the practice of the European Court of Human Rights.

To the conclusions of this uneasy scientific, task an analysis of the Bulgarian judicial practice, both of the general and the administrative courts, is added, including the decisions of the Constitutional Court on the issue.

The first chapter of the research has a theoretical nature and gives definitions of the concepts that are understood practically and in the context of European Union law and the concept of „places of deprivation of liberty“ types based on the dynamic differentiated approach - with regard to age - prisons and correctional facilities for minors; with regard to labor prevention - labor and correctional dormitories (LCD) and prisons; in view of the legal status - accused and defendants - arrests and prisons and in view of the gender of the persons - male and female prisons. The application of the differentiated approach is normatively advocated in national legislation, introducing established international rules for the treatment of prisoners in the International Covenant on Civil and Political Rights, the European Prison Rules, the recommendations of the Committee of Ministers to the Council of Europe.

On the basis of the differentiated approach, the types of places of imprisonment are described in detail and the criterion - mode of serving the sentence - is introduced. The initial regime is always determined by the court with the judgment entered into force. On this basis, persons sentenced to a strict regime are accommodated in prisons and prison dormitories of a closed type, and those with a general or light regime - in prisons and prison dormitories of an open type.

Chapter two is dedicated to administrative bodies in places of deprivation of liberty, with a significant volume of practice and weaknesses of doctrine being exposed, and of course a helpful understanding of the very content of the concept of authorities of places of detention, their types, their competence , the

control over their activity and the prospects for their improvement, using the content of item 8 of Interpretative Resolution No. 2 of 19.05.2015 of the General Assembly of the Civil College of the Supreme Court of Cassation of the I and II College of the Supreme Administrative Court.

According to the natural systematics of the exposition, the third chapter is devoted to types of administrative acts issued by the authorities for the execution of punishments, as well as to local and generic jurisdiction of the proceedings before the administrative courts for challenging them.

Particular attention is paid to the by-laws and the powers of the Minister of Justice to issue them, alone or jointly with other bodies of the executive power. The unrepealed Regulation No. 1 of 30.01.2003 on the structure, organization and activity of the security of the bodies of the judiciary, which was issued by the Minister of Justice after consultation with the Supreme Judicial Council, has been subjected to a critical analysis, which continues to presuppose a vicious administrative practice. Thus, with specific recommendations of a contributory nature, the distinction between the administrative acts issued by the chief director and the heads of prisons and prison dormitories, the practical value of which is serious. Arrested and convicted persons in detention centers and prisons have a greater legal interest in participating in the issuance of the GAA by the general director, because with them directly, and it is assumed that they will be more active in the second case, because on the one hand they accept, that their opinion will be heard, and on the other hand, they try to influence the determination of the rules applicable to the criminal execution.

Although the judicial practice does not abound with considered disputes on appeal of the GAA, an indirect conclusion can be drawn as to which orders of the general director are given the character of such acts. Such is the order of the Chief Director of the GDEP, with which, on the basis of Art. 58 of the

LIPSDC, convicts are assigned to places of deprivation of liberty. In the proceedings challenging this order, the court explicitly states that not every prisoner has legal standing to challenge it, stating that he should have a legal interest that „...must be immediate, i.e. to directly and immediately affect the legal sphere of the applicant by canceling, amending or limiting his rights or unlawfully creating obligations for him". Personal interest means that the appellant with the challenge seeks protection of his subjective rights, freedoms and legally protectable interests. Direct interest means that the annulment of the disputed act will eliminate the adverse consequences of the act or prevent the occurrence of such from its implementation.

A huge amount of work has been done to investigate and summarize the practice of detention facilities in the country and to identify good administrative practice which is recommended but not always possible to follow.

Chapter four is procedural in nature, but in the general context of the research it has its natural contribution to completing the big picture of the dissertation work. Thus, with the amendments to the LIPSDC, in force since 2017 and taking into account the fact that the bodies for the execution of punishments act as administrative bodies, procedures are expressly provided for, the final acts of which are subject to judicial review under the procedure of the CAP before the administrative courts of the place of execution of punishment. It has been established that additional proceedings under the LIPSDC can be distinguished, for which, until 11.12.2020, there is no provision for an explicit judicial challenge under the procedure of the CAP of the orders issued by the specialized bodies, but for which there is no legal prohibition, as good administrative practice is indicated.

The subject of chapter five is the newly introduced effective internal legal means of protection, compared with the procedural rules of conduct applicable until 07.02.2017, taking into account the practice under the ECHR

and analyzing the application of the new provision of Art. 250 CAP. It was also concluded that, in view of the judicial practice of the national administrative courts and the Supreme Administrative Court, it is clear that until 2017, the proceedings initiated on claims against the prison administration on claims of prisoners for poor conditions in the places for deprivation of liberty, are examined in accordance with the Law on the Liability for Damages Incurred by the State and Municipalities.

The candidate has seven publications on the topic of the dissertation as follows:

- Mitrova, D., Improvement of the regulations in the Implementation Of Penal Sanctions and Detention In Custody Act, Legal Review, 1112, 2017, pp. 56-60, ISSN 2534-9449
- Mitrova, D., An Improvement of the Law on punishment enforcement and detention under guard, Правен преглед, 11-12,2017,61-65, ISSN2534-9449
- Mitrova, D., Escorting persons - a comparative analysis of the legal framework in the Republic of Bulgaria and the draft of the Instruction on the organization and order for the implementation of the escort activity by the General directorate “Security", Society and Law, 10/2022, Union of Lawyers in Bulgaria, 2023, ISSN:0204-8523
- Mitrova, D., Peculiarities of the order of the Minister of Justice under Art. 122, paragraph 1 of the IPSDCA and the list of permitted items approved by it, Administrative Justice, 1/23, Siela, 2023, 19-34, ISSN 0861-5268
- Mitrova, D., More about the rights of the punished, electronic site DeFakto.bg, 29.05.2018
- Mitrova, D., Judicial control of administrative acts on appeals of prisoners, DeFakto.bg electronic site, 04/05/2021

- Mitrova, D., Criticism of the draft Instruction for the Protection of Judges, Prosecutors and Investigators, online site DeFakto.bg, 21.10.2021

In conclusion, I give a positive assessment of the work, its contributing nature and its compliance with the applicable legal and by-law requirements, and I propose to the scientific jury to vote FOR awarding the scientific and educational degree Doctor of Law to Denitza Aleksandrova Mitrova.

13.09. 2024

Sofia, Prof. Maria Slavova, Ph D.