

2023

Образецът е одобрен от
Съвета за административната
реформа
на 28 януари 2021 г.

Доклад за последваща оценка
на въздействието на Закона за
правната помощ, обхващаща
периода от 2017 до 2022 година

Съдържание:

Съдържание:	2
I. Резюме	7
II. Основна част на доклада	9
II. 1. Увод	9
II. 2. Цели	10
II. 3. Обхват и структура на оценката	12
Изменение 1. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)	14
II. 3. 1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	14
Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)	20
II. 3. 2. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	20
Изменение 3. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)	26
II. 3. 3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт	26
II.3.4. Критерии за оценка	34
II.3.5. Въпроси за оценка	36
II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни	38
II.4.1. Заинтересовани страни	38
II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни	39
II.4.3. Събрани данни	54
II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията	55
Изменение 1. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)	55

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)	61
Изменение 3. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)	68
II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи	83
Изменение 1. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)	83
Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)	84
Изменение 3. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)	85
II. 7. Заключение	86
II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка	89
II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно чл. 186 от ЗНА	89
II. 10. Източници	90
III. Приложения	91

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 41 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
АСП	Агенция за социално подпомагане
ВАДвС	Висш адвокатски съвет
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДАБ	Държавна агенция за бежанците
ДАЕУ	Държавна агенция „Електронно управление“
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ЗА	Закон за адвокатурата
ЗДАНС	Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“
ЗИД на ЗПП	Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ
ЗМ	Закон за митниците

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПП	Закон за правната помощ
ЗПФКПП	Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления
ЗСП	Закон за социално подпомагане
ЗУБ	Закон за убежището и бежанците
КЗД	Комисия за защита от дискриминация
КЗП	Комисия за защита на потребителите
КЗПЧОС	Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
МС	Министерски съвет
НАП	Национална агенция за приходите
НБПП	Национално бюро за правна помощ
НК на ВКС	Наказателна колегия на Върховния касационен съд
НОИ	Национален осигурителен институт

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

НОМИОВ	Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
НТПП	Национален телефон за правна помощ
ОВ	Оценка на въздействието
ООН	Организация на обединените нации
ППЗСП	Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
РЦК	Регионален център за консултиране
СГС	Софийски градски съд
СРС	Софийски районен съд

Списък на фигурите

Фигура №	Заглавие/описание на фигурата

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Този образец на доклад за последваща оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършените последващи оценки и на необходимите им реквизити.

****** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ последващата оценка на въздействието, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка, като се съобрази с изискването на минималното съдържание на доклада съгласно чл. 41 от НОМИОВ.

******* Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието, прието с Решение №885 на Министерския съвет от 3 декември 2020 г.

I. Резюме

Съдържанието и структурата на резюмето се определя от екипа, извършващ последващата оценка на въздействието, като се вземат предвид изследваните проблеми, акцентите и основните изводи от оценката.

Докладът представя в обобщен вид резултатите от оценката на прилагането на Закона за правната помощ в България, изводите и констатациите, както и препоръките за бъдещото развитие на правната рамка на системата за правна помощ.

Оценката обхваща периода 2017-2022 година (наричан за целите на изследването разглеждан период), но отчита постигнатите резултати и възникващите проблеми от прилагането на Закона за правната помощ от влизането му в сила. Изследването се фокусира върху измененията в нормативната уредба, регулираща обществените отношения по повод предоставянето на правна помощ в разглеждания период, както и резултатите от тяхното прилагане.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

В хода на изследването бе събрана информацията относно правната уредба, включваща всички нормативни актове (закони и подзаконови актове), регламентиращи предоставянето на правна помощ, както и други релевантни актове, преди всичко издадените от Националното бюро за правна помощ. По отношение на промените в правната уредба, извършени през периода 2017 г. до 2022 г., бе потърсена и достъпната информацията относно тяхната подготовка и приемане.

Проучени бяха публикуваните анализи, отчетни доклади и указания на НБПП, стандарти за качество, оценка и контрол на предоставената правна помощ. За допълване на изводите и констатациите от наличните анализи и оценки беше изпратено писмо с покана за участие в обществена консултация до заинтересовани институции и организации с формулирани въпроси за оценка по основните критерии, които се използват при извършването на последваща оценка на въздействието съгласно Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието (обн., ДВ, бр. 91 от 2016 г.).

За целите на изследването от НБПП бе поискана, и съответно предоставена, информацията за вътрешните процедури за определяне и назначаване на дежурни адвокати за предоставяне на правна помощ, указанията за определяне на възнагражденията на лица, оказали правна помощ, единни стандарти за качество, справки, отчети и други вътрешни актове и информацията, имаща отношение към обхвата на оценката. Предоставената от НБПП информация допълва анализа по прилагане на правната рамка на системата за правна помощ.

Изследването обхваща основните аспекти на системата за правна помощ, систематизирани в няколко основни групи въпроси:

- представяне на системата на правната помощ и развитие на нормативната уредба в периода от 2017 г. до 2022 г.;
- правомощия на основните институции, които отговарят за провеждане на държавната политика и организиране на правната помощ, и на взаимодействието между тях;
- финансиране на правната помощ (бюджет за правна помощ);
- състояние на системата за правна помощ, проблеми и предизвикателства.

II. Основна част на доклада

NB! Минималното съдържание на основната част на доклада на последващата оценка на въздействието е нормативно установено (чл. 41 от НОМИОВ) с цел установяване на единен подход при структурирането на последващите оценки на въздействието, извършвани от администрацията.

II. 1. Увод

Посочват се причините за извършването на последващата оценка на въздействието, периодът на извършване на оценката, екипът на оценката и неговото сформироване, използваните източници на данни, бележки, уточнения, таблици и фигури и т.н.

Последващата оценка на въздействието на ЗПП е извършена в изпълнение на Решение № 436 на Министерския съвет от 2022 г. за одобряване на списък със законопроекти, на които ще бъде извършена цялостна предварителна оценка на въздействието, и със закони, на които ще бъде извършена последваща оценка на въздействието през 2022 г.

При изготвянето на последващата оценка е използвана приетата от Министерския съвет в края на 2020 г. методологическа рамка за извършване на последваща оценка на въздействието, приложима за последващите оценявания, изготвяни в рамките на изпълнителната власт. Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието;
3. Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г.;
4. Образец на доклад за последваща оценка на въздействието (одобрен от Съвета за административната реформа на 28 януари 2021 г.).

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Последващата оценка на въздействието на Закона за правната помощ е изготвена от екип, сформиран със заповед № ЛС-13-55/13.05.2022 г., изм. със заповед № ЛС-13-89/03.07.2023 г., на министъра на правосъдието, и обхваща периода от 2017 г. до 2022 г.

II. 2. Цели

[Посочват се целите, които са поставени пред последващата оценка на въздействието. Теорията определя четири основни цели, с които се характеризира последващата оценка на въздействието:]

- ✓ *подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове)*
- ✓ *подобряване на прилагането на нормативния акт*
- ✓ *отчетност от прилагането на нормативния акт*
- ✓ *извличане на изводи от прилагането на нормативния акт*

(Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 10)]

Оценката на въздействието е инструмент за повишаване на качеството на нормативните актове чрез изследване на социалните, икономическите, екологичните и други ефекти от тяхното прилагане, включително върху малките и средните предприятия, неправителствените организации и гражданите.

Резултатите от прилагането на нормативен акт се проверяват чрез последваща оценка на въздействието. Последващата оценка на въздействието изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт. Органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, извършва последваща оценка на въздействието.

Съгласно чл. 36 НОМИОВ целите на последващата оценка на въздействието могат да са свързани с периодичен преглед на прилагането на нормативния акт, с резултатите от регулирането на конкретна част от съответните обществени отношения, със съответствието с определени конституционни или законови положения, с изводи относно последиците от прилагането на акта чрез правилата, които са заложиени в него.

Генералната цел на настоящата последваща оценка на въздействието е да установи и измери действителните последици от прилагането на ЗПП през

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

последните 5 години, както и да се идентифицира дали има нужда от допълнителни нормативни регулации.

В Ръководството за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет от 2020 г. се определят четири основни цели на оценката:

- подобряване формулирането на политики (изработване на нормативни актове);
- подобряване прилагането на нормативния акт;
- отчетност от прилагането на нормативния акт;
- извличане на изводи от прилагането на нормативния акт.

Ръководейки се от методологическата и правната рамка за извършването на последваща оценка на въздействието, могат да се дефинират следните цели:

Цел 1: Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ, а именно да се гарантира равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?

Цел 2: Осигурен ли е достъпът до правна помощ на по-широк кръг лица от уязвими социални групи чрез създаване на нови форми в системата за правна помощ за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия?

Цел 3: Постигнато ли е и в каква степен подобряване на системите за наблюдение и оценка на качеството на предлаганата правна помощ – подобряване на подбора на вписаните адвокати, специализация, квалификация?

Цел 4: Разпоредбите на Закона за правната помощ предоставят ли достатъчно механизми за ранна намеса с оглед повишаване на осведомеността и достъпността на правните услуги?

II. 3. Обхват и структура на оценката

* Определянето на обхвата на последващото оценяване изисква посочване на „обекта“ на оценката – целият нормативен акт, действащ към момента на извършване на оценката; част от нормативния акт; отделна негова разпоредба; конкретно изменение на нормативния акт през времето; период на действие на акта, негова част или изменение; териториален обхват на действие на акта, негова част или изменение и т.н.

** Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.

*** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.

Настоящата последваща оценка включва изследване на измененията и допълненията на Закона за правната помощ за периода от 2017 г. до 2022 г., като отчита постигнатите резултати и възникващите проблеми от прилагането на Закона за правната помощ от влизането му в сила. Изследването се фокусира върху измененията в нормативната уредба, регулираща обществените отношения по повод предоставянето на правна помощ, в разглеждания период, както и резултатите от тяхното прилагане.

Приемането на Закона за правната помощ е част от реформирането на системата за правна помощ, и в частност подобряването на достъпа до правна помощ, като един от показателите за готовността на Република България за членство в Европейския съюз в частта, отнасяща се до съдебната реформа.

По силата на българската Конституция и на своите международни договорни задължения Република България е длъжна да осигури ефективна, качествена и достъпна правна помощ. Съгласно чл. 6, параграф 3, т. „с“ от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи всяка държава е задължена да осигури адекватен достъп до правна помощ, а същевременно Конституцията на Република България в чл. 30, ал. 4 прогласява правото на адвокатска защита като едно от основните права на гражданите. От друга страна, осигуряването на равен достъп до правосъдие на всички граждани е посочено като ключов приоритет на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение № 825 на Министерския съвет от 2014 г. За постигане на този

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

приоритет се налага не само наличието на материалноправните норми, предвиждащи задължение за назначаване на служебна защита, но и осигуряването на ефективна организация на предоставянето на безплатна адвокатска помощ.

С приемането на ЗПП се поставя началото на такава организация на системата за правна помощ, която се основава на планиране, анализ, отчетност и контрол при управлението и разпореждането с публичните средства, и чието финансирането е задължение на изпълнителната власт на държавата, какъвто е и водещият принцип в ЕС. Законът и първоначалният период на неговото прилагане са предмет на изследвания, мнения и различни становища¹, които отчитат положителните промени след приемането му, но и слабостите както в нормативната уредба, така и в практическото ѝ приложение. Установените проблеми мотивират по-нататъшното развитие на законодателството.

В обхвата на разглеждания период попадат общо 9 (девет) изменения и допълнения на ЗПП. Същите могат да бъдат групирани в две основни групи: първа група – изменения и/или допълнения, които имат само технически или редакционен характер; втора група – изменения и/или допълнения по същество. Предмет на разглеждане в настоящата последваща ОВ ще бъде втората група изменения и/или допълнения на ЗПП, а именно:

- Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.;

- Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.);

- Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.

¹ Оценка на приложението на Закона за правната помощ 2007-2011 г – Институт „Отворено общество“. Мирела Веселинова, Основният проблем на правната помощ е в липсата на пари;

Изменение 1. *Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)*

II.3.1. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.

При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:

- ✓ вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

Законът за изменение и допълнение на Закона за правната помощ е приет от 43-ото Народно събрание на 24 януари 2017 г., обн., ДВ, бр.13 от 07.02.2017 г.². С приетите изменения и допълнения се разширява кръгът на лица от уязвими социални групи и се улеснява достъпът до получаване на правна помощ като:

Първо, дава се възможност на лицата, които не попадат в хипотезите на чл. 22, т. 1 и 2 ЗПП, но имат изключително ниски доходи (такива под линията

² <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=111583>

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

на бедността в страната), да могат да получат правна помощ (чл. 22, ал. 3). Тази норма е въведена, тъй като при анализ на отчетите и практиката на НБПП се установява, че при прилагането на дотогавашния критерий за получаване на първична правна помощ – гарантиран минимален доход в размер на 65 лв., във връзка със ЗСП и ППЗСП, голяма част от молбите за първична правна помощ не биват удовлетворени, въпреки ниските доходи на подателите им. Очакванията са с въвеждането на този нов критерий да бъде даден достъп на повече лица до първична правна помощ.

Второ, в кръга на лицата с право на безплатна правна помощ са добавени и родители, длъжащи издръжка на ненавършили пълнолетие деца, по смисъла на чл. 143 от Семейния кодекс, и случаи по молби в съответствие с Конвенцията за международно събиране на издръжка за деца и други членове на семейството, съставена в Хага на 23 ноември 2007 г. (чл. 22, т. 6).

Гражданите, имащи право на правна помощ, могат да получават консултации както от Националното бюро за правна помощ, така и от Регионалните центрове за консултиране, които се предвижда да бъдат създадени към съответните адвокатски колегии.

Освен това с измененията в системата за правна помощ се създават нови форми за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия, като Национален телефон за правна помощ и Регионални центрове за консултиране.

Тези инструменти водят началото си от работата на НБПП по проект „Подобряване на достъпа на уязвими групи до правна помощ“ по Норвежкия финансов механизъм. В рамките на този проект са разкрити две нови услуги за предоставяне на първична правна помощ – Гореща линия за първична правна помощ и Регионални центрове за консултиране. Описаните услуги са приети добре от обществото, което е важно с оглед на задължението за устойчивост на проектните услуги за период от 5 години съгласно договора по проекта. Във връзка с това с Постановление № 324 на Министерския съвет от 2014 г. са приети изменения и допълнения в Правилника за устройството и дейността на НБПП, с които Националният телефон за първична правна помощ и Регионалните центрове за консултиране са установени на подзаконово ниво като постоянни дейности на бюрото – „НБПП разработва системите за правна помощ по наказателни, граждански и административни дела чрез въвеждане на ефективни модели за правни съвети и консултации на социално слаби граждани – национален телефон за първична правна помощ и регионални центрове за консултиране“ (чл. 4, т. 11, в сила от 1 май 2015 г.). Регламентирано е и заплащането на правните съвети и консултации

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

по НТПП и РЦК, като са внесени промени в Наредбата за заплащането на правната помощ (чл. 13, т. 3 в сила от 15 декември 2015 г.) . Като основен държавен орган, ангажиран със закрилата на най-уязвимите групи от населението, НБПП се ангажира да продължи поддържането и развитието на въвежданите с този проект услуги във времето.

Тъй като НТПП и РЦК имат своите особености при предоставянето им, процедурата е намерила отражение в новата глава пета „а“ „Предоставяне на правна помощ по Националния телефон за правна помощ и в Регионален център за консултиране“ на Закона, а консултациите по тази глава са определени като вид правна помощ с допълнение към чл. 21, т. 1. Наред с това в задълженията на адвокатските съвети с допълнение към чл. 18, т. 2 е включено и това да поддържат списъци и на адвокатите, предоставящи консултации в регионалните центрове за консултиране, наред с общото ново въведено задължение.

Ползването на тези нови инструменти от гражданите е при облекчени условия, извън общия ред, защото за тях не е необходимо решение за предоставяне на правна помощ, както и назначаване на адвокат от председателя на бюро. Всяко лице може да получи консултация в РЦК, в случай че установи с надлежен документ, че месечният му доход не превишава определената за страната линия на бедност. Това може да се оцени като опит за преодоляване на формализма в системата, тъй като тя е трудна за недостатъчно грамотни и неинформирани граждани, хора без правни познания, живеещи в отдалечени населени места, в социална изолация, пенсионери инвалиди, които са трудно подвижни, самотни хора, лица без адрес.

Очакванията са по този начин системата да стане по-достъпна за хората от горепосочените групи и да може да се ползва от всеки гражданин за получаване на разбираем устен съвет, който да го ориентира по отношение на неговия проблем. Регионалните центрове за консултиране създават възможност за развиване на изнесени консултации и правни съвети на място, за хора от съответния съдебен район, живеещи в селища от областта или обитаващи социални домове.

Изразените становища на народните представители и на ключови институции, ангажирани с предоставянето на правна помощ, при обсъждането на законопроекта са положителни.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Описаните изменения на ЗПП могат да бъдат оценени като следваща крачка в посока към разширяване на достъпа до правна помощ и инвестиране в първична правна помощ.

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Проблем 1:

Установена през последните години трайна тенденция към влошаване на социално-икономическото положение на гражданите в страната. За уязвимите социални групи липсата на средства за заплащане на адвокат води до невъзможност за достъп до първична правна помощ.

Проблем 2:

Ниската информираност и правна култура на гражданите.

A2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт:

Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Законодателните изменения нямат пряко и/или косвено въздействие върху държавния бюджет и не налагат допълнителни средства, тъй като разходите за правна помощ по НТПП помощ и в РЦК са предвидени и включени в утвърдения за 2016 г. бюджет на НБПП за администриране на правната помощ.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

С промените на Закона за правната помощ, приети от 43-то Народно събрание на 24 януари 2017 г., обн., ДВ, бр.13 от 7 февруари 2017 г., се

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

подобрява достъпът до правосъдие на етап първична правна помощ – консултация и подготовка на документи за образуване на дело. Въведените нови ефективни модели за правна помощ, а именно – правни съвети и консултации чрез Националния телефон за първична правна помощ и Регионални центрове за консултиране, регламентирани в Правилника за устройството и дейността на Националното бюро за правна помощ, приети с Постановление № 324 на Министерския съвет от 2014 г., в сила от 1 май 2015 г., и ползването им при облекчени условия гарантират достъпа до правни услуги на максимално широк кръг от социално слаби граждани и уязвими социални групи.

Предоставяната правна помощ посредством НТПП и РЦК като етап от правната помощ на социално слаби граждани е изключително важна за своевременното и правилно решаване на техните правни проблеми, преценка на правния интерес на кандидата, основателност, обоснованост и допустимост на претенцията и ползата, която правната помощ би донесла на лицето, кандидатстващо за нея.

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

Разширява се изпълнението на социалната функция на закона по отношение на граждани от уязвими социални групи и привеждането му в съответствие с европейските добри практики.

През 2017 г. е предоставена правна помощ по реда на глава пета „а“ раздел I – консултация или правен съвет по НТПП – общо на 3004 лица, на които са предоставени консултации. Предоставената правна помощ по реда на глава пета „а“ раздел II – за консултации в РЦК – е на 262 лица, на които са предоставени консултации.

През 2017 година са създадени шест нови регионални центрове за консултиране към Адвокатските съвети в Хасково, Кърджали, Велико Търново, Стара Загора, Плевен, Пазарджик.

Въздействия:

Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Очаква се чрез действащия Национален телефон за правна помощ, средствата за който са от бюджета на Бюрото, не само да се даде възможност за предоставяне на правни консултации на по-широк кръг лица, а и в резултат на предоставяните консултации рязко да се намали процесуалното представителство в съда, което от своя страна води до икономии на бюджетни средства. Въведените механизми за контрол на правната помощ от Националното бюро за правна помощ – задължителните указания по прилагането на Закона за правната помощ, издадени като Наръчници и изпратени до всички органи от системата за правна помощ – прокурори и разследващи полицаи, съдилища, адвокатски съвети и адвокати, Единните критерии и стандарти за качество, оценка и контрол на предоставената правна помощ, гарантират правилното и целесъобразно разходване на утвърдените бюджетни средства за правна помощ, без да се увеличават разходите за администриране на същата.

A3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на прекомерното разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях, са разгледани в разделите „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

A4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;

Съгласно мотивите към законопроекта основните насоки за усъвършенстване на системата за правна помощ, залегнали в Стратегията за развитие на Националното бюро за правна помощ за периода 2014-2019 г., са „Повишаване на ефикасността и ефективността на системата за правна помощ“ и „Привеждане на нормативната уредба в съответствие с промените във външната среда – обществено-икономически условия и взаимоотношения и утвърдени в практиката устойчиви модели и механизми за правна помощ“. Основна стратегическа цел на бюрото е да гарантира достъпа до правна помощ на по-широк кръг лица от уязвими социални групи чрез създаване на нови форми в системата за правна помощ за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Ефективността от новите пилотни услуги, както и поетият ангажимент по чл. 15.2 от Общите условия към финансираните от Норвежкия финансов механизъм 2009-2014 г. договори за безвъзмездна помощ по програма BG 14 за устойчивост на проектите услуги 5 години след приключване на проекта доведе до необходимостта от нормативна уредба за създаване на Национален телефон за правна помощ към Националното бюро за правна помощ и Регионални центрове за консултиране към адвокатските колегии.

Чрез двете нови форми системата ще стане по-лесно достъпна за хората от уязвимите социални групи. Регионалните центрове за консултиране създават възможност за развиване на изнесени консултации и правни съвети на място за хора от съответния съдебен район, живеещи в селища от областта или обитаващи социални домове. Така системата ще може да се ползва от всеки гражданин за получаване на бърз, леснодостъпен устен съвет или консултация, което ще го ориентира по отношение на компетентни органи, срокове, ред и начин за решаване на проблема му.

А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Не е приложимо.

Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)

II.3.2 Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.

При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:

- ✓ *вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

- ✓ *вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ *изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ *изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

Заявителите за правна помощ, за да установят факти и обстоятелства по чл. 22 ЗПП, е необходимо да представят документи от съответните компетентни органи. Това е допълнителна административна тежест за тях и забавя процедурата по произнасяне по техните заявления. Независимо че от години практиката на НБПП е да събира информацията служебно, това също изисква определено време за подготовка на писма до съответните компетентни органи и изчакване на техните отговори, което удължава срока за произнасяне.

Законът за правната помощ регламентира видовете правна помощ, редът и условията за нейното предоставяне. Всеки гражданин, който отговаря на някое от условията по чл. 22 ЗПП, има право на безплатна правна помощ за консултация и подготовка на документи за образуване на дело, предоставени въз основа на решение на председателя на НБПП, на безплатен правен съвет от адвокат в откритите регионални центрове за консултиране към адвокатските съвети.

Условията по чл. 22 от Закона за правната помощ, наличието на някое от които е основание за предоставяне на правна помощ на гражданин, са:

- Ако получава или отговаря на условията за получаване на месечна социална помощ по реда на чл. 9 и 10 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане;
- Ако получава или отговаря на условията за получаване на целеви помощи за отопление за предходния или настоящия отоплителен сезон;
- Ако е настанено в специализирана институция за предоставяне на социални услуги или ползва социална услуга резидентен тип или социална услуга звено „Майка и бебе“ съгласно чл. 36 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане;
- Ако месечният доход на лицето е в размер до линията на бедност за съответната календарна година.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Във връзка с установяването на горните факти и обстоятелства са необходими документи, издадени от съответните компетентни ведомства, които са: Агенцията за социално подпомагане, Националният осигурителен институт, Националната агенция по приходите, Агенцията по заетостта, Агенцията по вписванията.

Досегашната дългогодишна практика на Националното бюро за правна помощ е, когато заявителят за правна помощ не е представил документ от съответния компетентен орган, удостоверяващ наличието на някое от условията за предоставяне на правна помощ, да го изисква служебно от съответното ведомство на хартиен носител. Кореспонденцията със съответните ведомства, изчакването на отговори и документи от тях води до удължаване във времето на процедурата по предоставяне и произнасяне по заявленията за правна помощ на гражданите и предизвиква тяхното недоволство от това.

Необходимостта от удостоверяване на нормативно установените основания с официални документи от съответните компетентни органи наложи предприемането на действия на национално ниво за облекчаване на административната тежест върху гражданите чрез създаването на системата Regix към Държавна агенция „Електронно управление“ за междурегионов електронен обмен на данни между ведомствата в изпълнение на правителствената програма за електронно управление.

Служебното събиране на информация относно социалния статус и доходите на заявителите за правна помощ чрез водене на кореспонденция между НБПП и съответните компетентни ведомства довежда до забавяне на процедурата по предоставяне на правна помощ, което не е в интерес на гражданите.

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Проблем 1: Създадената практика за служебното събиране на информация относно социалния статус и доходите на заявителите за правна помощ чрез водене на кореспонденция между НБПП и компетентните ведомства, когато заявителят за правна помощ не е представил документ от съответния компетентен орган, води до забавяне на процедурата по предоставяне на правна помощ, което не е в интерес на гражданите.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

А2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт;

Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Не е налице необходимост от допълнителни бюджетни средства и разходи, а напротив, очаква се да намалеят ведомствените разходи за издръжка на бюрото и останалите ведомства, свързани със събирането и предоставянето на необходимата по ЗПП информация, материализирана в документ на хартиен носител.

За гражданите се очаква да отпадне или намалее административната тежест – време и разходи /такси/ за снабдяване с необходимите им документи от съответните компетентни ведомства.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

Ускорена процедура по предоставяне на правна помощ чрез служебен електронен обмен на информация за заявителите на правна помощ между НБПП и съответните компетентни ведомства посредством присъединяването на бюрото и получаването на реален достъп до средата за междурегистров обмен на данни – Regix, към Държавна агенция „Електронно управление“.

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

1. По отношение на гражданите – ползватели на правна помощ: Създадени са предпоставки за повишаване на мотивацията на гражданите, които имат нужда от правна помощ, тъй като промените ще доведат до по-бързо и по-лесно получаване на правна помощ и по-голяма ефективност на процедурата по предоставяне на правна помощ. Гражданите ще получават своевременно консултация, правен съвет и подготовка на документи.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

2. По отношение на НБПП и другите ведомства, с които си взаимодейства във връзка с процедурата по предоставяне на правна помощ;

Намаляват се разходите, свързани със служебното събиране, изискване, подготовка и получаване на документи на хартиен носител. Всичко това от своя страна дава възможност на НБПП ефективно да управлява и да се разпорежда със средства от бюджета на бюрото.

Въздействия:

Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).

1. Гарантиране в достатъчна степен на достъпа до правна помощ на гражданите;

2. Повишаване на доверието на гражданите във възможностите за получаване на правна помощ и институциите, от които зависи това.

А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на прекомерното разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях, са разгледани в разделите „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;

Със законопроекта се предлага изменение и допълнение на Закона за правната помощ с цел премахване на изискването за представянето на хартиен носител от гражданите на документи, удостоверяващи основанията за предоставяне на правна помощ, издавани от съответните компетентни ведомства – Агенцията за социално подпомагане, Националния осигурителен институт, Националната агенция по приходите, Агенцията по заетостта и Агенцията по вписванията.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Законопроектът е изготвен във връзка с предприемане на мерки за постигане на целите на Решение № 496 на Министерския съвет от 2017 г. за изпълнение на Решение № 338 на Министерския съвет от 2017 г. за приемане на мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител.

Целта на предложените промени е да се ускори процедурата по предоставяне на правна помощ чрез служебен електронен обмен на информация за заявителите на правна помощ между НБПП и съответните компетентни ведомства посредством присъединяването на бюрото и получаването на реален достъп до средата за междурегистров обмен на данни – Regix, към Държавна агенция „Електронно управление“. По този начин ще се облекчат гражданите и ще се намали административната тежест върху тях при снабдяването им с необходимите документи от съответните компетентни ведомства за установяването на фактите и обстоятелствата по чл. 22 ЗПП.

С предложената нова ал. 3 на чл. 25 се предвижда въвеждане на принципа за несменяемост на адвоката – от консултацията до процесуалното представителство по делото. Целта на измененията е адвокатът, който е запознат с правния проблем, да продължи да представлява лицето и по образуваното производство пред съда.

По този начин ще се постигне бързина при решаване на проблемите на гражданите, за които е установено, че имат право на правна помощ и основания за изготвяне на документи за завеждане на дело, като се избегне повторното откриване на процедура за правна помощ от съда с искане за определяне на адвокат. Чрез предложените законодателни изменения се осигурява процесуална икономия и бързина в съдебното производство, което е в интерес не само на гражданите, но и на съда.

А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Не е приложимо.

Изменение 3. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)

* Структурата е представена, в случай че се оценяват повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н.

** При оценяване на повече от едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н. мултиплицирайте.

*** В случай че се оценява само едно изменение/разпоредба/период на действие и т.н., посочване на отделни изменения не е необходимо и разделите не се мултиплицират.

II.3.3. Изследване на причините за приемането или за изменението на нормативния акт

Причините за приемането на нормативния акт могат да съдържат няколко постигнати резултата, няколко последици (преки ефекти) и няколко въздействия - косвени ефекти. При изследването на причините за приемането на нормативния акт може да се акцентира върху връзката постигнати резултати – последици – въздействия, в този ред и в обратен ред.

При изследването на причините за приемането или изменението на нормативния акт се:

- ✓ *вземат предвид използваните ресурси, постигнатите резултати, последиците и въздействията от приемането или изменението на нормативния акт;*
- ✓ *вземат предвид причинно-следствените връзки между приемането или изменението му, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.;*
- ✓ *изследват мотивите, съответно докладът към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива;*
- ✓ *изследва съдебна практика, която е свързана с нормативния акт.*

Действащият ЗПП (до ЗИД на ЗПП, обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) ограничаваше видовете правна помощ – консултации, подготовка на документи и представителство, до такава, касаеща съдебното производство. Съгласно международното и европейско право в областта на правата на човека всяка държава членка на Европейския съюз трябва да предвиди в националното си законодателство мерки за насърчаване на уреждането на спорове от извънсъдебни органи, които са част от ефективните правни средства

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

за защита на гражданите, за които разходите по завеждане на дело пред съда са твърде високи.

Директива 2008/52/ ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ, L 136/3 от 24 май 2008 г.) насърчава извънсъдебните способности за решаване на спорове. С цел подобряване на достъпа до правосъдие Европейският съвет призовава държавите членки да създадат алтернативни извънсъдебни процедури за разрешаване на спорове по гражданскоправни и търговскоправни въпроси. Освен това при осигуряването на достъпа до правосъдие Европейският съюз поставя акцент върху антидискриминационните производства. Предвид изложеното разширяването на обхвата и приложното поле на съществуващите видове правна помощ в административнонаказателните производства, административните производства за издаване и оспорване на индивидуални административни актове и в производства и процедурите пред други извънсъдебни органи – арбитраж и медиация, еважна стъпка и мярка за подобряването и улесняването на достъпа на гражданите до правосъдие, което обосновава и промени в ЗПП. Това е от съществено значение за гражданите и съдебните институции, поради възможността по-бързо и по-евтино да се реши проблемът, който обикновено е свързан със социални права, дискриминация, права на бежанци, потребителски спорове и др., и очакваното намаляване на броя на съдебните производства .

Законът за правната помощ изключва от кръга на лицата с достъп до системата за правна помощ някои категории, които поради специфичния си профил се нуждаят от специалните грижи на държавата във всяко отношение. Към тази група са лицата с физически и ментални увреждания, лицата получили закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, и лицата, чието запрещение се иска. Едно от средствата за оказване на подкрепа на тези лица е осигуряването на достъп до правосъдие и правна защита чрез системата за правна помощ.

Лицата с увреждания са особено чувствителна категория, която попада в кръга от уязвими социални групи. Целта на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която ЕС е страна, е да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправното упражняване на всички права от страна на всички хора, независимо от всякакви дълготрайни физически, психически, умствени или сетивни увреждания. В тази връзка включването на хората с увреждания в кръга на лицата с право на правна помощ на самостоятелно правно основание е обосновано от задължението на държавата, произтичащо от международното и национално законодателство – разпоредбите на Закона за хората с увреждания, чрез съответните органи да

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

осигури на тези хора ефективен достъп до правосъдие и правна защита, имащи нужда от такава основно в областта на социалните им права, при всички форми на дискриминация, насилия и злоупотреба, като се има предвид, че рискът тези хора да бъдат обект на подобни нарушения и престъпления е по-висок.

Необходимостта от допълнителното включване в категориите лица с право на правна помощ на лицата, получили международна закрила, и тези със статут на временна закрила произтича от правото на всеки чужденец да получи съдействие и помощ от правителствени органи и неправителствени организации на всеки етап от производството и след получаване на международна закрила. В тази връзка държавата е задължена да осигури условия за получаване на правна помощ не само на чужденците, търсещи международна закрила, но и на тези, получили вече такава, както и на тези, ползващи се от статута на временна закрила. Увеличилата се бежанска вълна, поради политически конфликти, войни и финансово-икономически причини обосновава задължението на държавата да се погрижи за правата на тези лица, оправдава включването им в номенклатурата на лицата, които разполагат с право на безплатна правна помощ.

Установени слабости, пропуски и неточности в действащата нормативна уредба налагат прецизирането на някои правни норми и привеждането им в съответствие с настъпили промени в други нормативни актове и с установената практика през годините на прилагане на ЗПП. Необходимо е пропуските в действащата нормативна уредба да бъдат преодоляни чрез нови правни норми, уреждащи процедури по прекратяване на правната помощ, включително в случаите на злоупотреба с право на правна помощ, замяна и освобождаване на назначения адвокат, които са от значение за отчетността на адвокатите, качеството на правната помощ, интересите на правосъдието и страните в производството и контрола върху целесъобразното разходване на средства от държавния бюджет за правна помощ.

Действащата система за правна помощ (до ЗИД на ЗПП, обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) не покрива съдебните такси и разноски за производството на гражданите, на които е допусната правна помощ по социални причини, за разлика от системата за правна помощ в други европейски държави, което се счита за добра практика. Подобряването на достъпа до правосъдие е свързано с осигуряването на по-облекчени условия за достъп до правна помощ. Заплащането на съдебни такси и разноски в производството, включително разноските за правна помощ, които се дължат на НБПП, ако лицето бъде осъдено, действа възпиращо за голяма част от гражданите от уязвими социални групи за достъпа им до правосъдие, т.е. явява се бариера за достъпа

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

до правосъдие. За много от гражданите, които поради имущественото си и финансово състояние не могат да си позволят да ползват платен адвокат, съдебните такси и разноски са непосилни.

Освобождаването от съдебни такси и разноски в производството и от възстановяването на разноските за правна помощ са мерки за облекчаването на достъпа до правосъдие, които имат своите основания в националното ни и европейското законодателство и в трайно установената съдебна практика.

От изложеното следва, че е необходим механизъм за освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански и административни производства по преценка на съда, когато им е допусната правна помощ по социални причини, установени с документи от съответните органи, и нямат възможност да заплатят за защита от упълномощен адвокат.

Оценката за приложението на Закона за правната помощ за периода 2013-2017 година относно възстановяването на разноските за правна помощ показва, че по-голяма част от служебните адвокати и ползвателите на правна помощ са против възстановяването на разноските за правна помощ, когато се касае за случаи, при които тя е предоставена поради липса на средства за заплащане на възнаграждение за упълномощен адвокат, като основният мотив е, че така се обезсмисля понятието правна помощ по социални критерии. Същевременно дори тези, които намират това за справедлива практика, признават, че често пъти тя е неприложима, особено когато осъденият е трайно безработен, без дом и имущество. Противниците на възстановяването застъпват виждането, че това противоречи на целта на Закона за правната помощ, социалната функция и самата същност на системата за правна помощ – да бъде инструмент, насочен към осигуряване на равенство на гражданите пред закона и равен достъп до правосъдие. Освен това данните сочат, че събираемостта е много ниска – само около 3% от годишния бюджет за правна помощ е събираемостта на вземанията за разноски за правна помощ.

A1. Конкретни проблеми, довели до приемането или изменението на нормативния акт

Представят се предходно дефинираните проблеми – тези, които са стояли за разрешаване с нормативния акт.

Проблем 1: Необходимост от:

- разширяване на обхвата на правна помощ по отношение на лицата със специфичен профил – от различни уязвими групи;

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

- разширяване на видовете правна помощ в извънсъдебни производства и процедури за извънсъдебно решаване на спорове;
- освобождаване на лицата, на които е допусната правна помощ, от съдебни такси и разноски по граждански и административни производства.

А2. Използвани ресурси, постигнати резултати, последици и въздействия от приемането или изменението на нормативния акт:

Използваните ресурси:

Посочват се ресурсите, които са били използвани за изпълнение на оценявания нормативен акт (негова промяна), като финансови ресурси, човешки ресурси, материали и др.

Предвидените изменения и допълнения в Закона за правната помощ ще се реализират в рамките на определените разходни тавани за 2023 – 2025 г. на Министерството на правосъдието.

Предвид това не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания. Законопроектът не води до въздействие върху държавния бюджет.

Постигнати резултати:

Постигнатите резултати показват аргумента за необходимостта от приемането на нормативния акт. Това са състояния, положения, действия и т.н., настъпили в рамките на прилагането на нормативния акт.

1. Гарантира се достъпът до правосъдие на гражданите чрез използването на съществуващите видове правна помощ в извънсъдебни производства и процедури за извънсъдебно решаване на спорове.

2. Разширява се кръгът от лица със специфичен профил, имащи достъп до системата за правна помощ.

3. Освобождават се гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански и административни производства, когато им е допусната правна помощ по социални причини, установени с документи от съответните органи.

4. Освобождаване на гражданите по всички видове производства от възстановяването на разноските за правна помощ в полза на НБПП.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Последици (преки ефекти):

Това са преките, непосредствените ефекти от приемането на нормативния акт, чиито проявления се регистрират в краткосрочен план след приемането на нормативния акт.

1. По-висока ефективност на процедурите за правна помощ.
2. Гражданите ще получат възможност да решат правния си проблем и да защитят правата си още на административната фаза на производството по издаване или оспорване на индивидуален административен акт или чрез алтернативните способи за решаване на спорове – медиация или арбитраж.
3. Ще паднат бариерите за достъпа на гражданите до правосъдие чрез освобождаването им от заплащане на съдебни такси и разноски, включително от разноските за правна помощ.

Въздействия:

Това са трансформиращите ефекти, чиито проявления се регистрират в дългосрочен план след приемането на нормативния акт (наричани и „косвени“).

1. Подобряване на достъпа до правосъдие на граждани от уязвими социални групи и облекчаване на условията за достъп до правосъдие.
2. Намаляване на съдебните производства поради ползването на новите видове правна помощ.

А3. Причинно-следствени връзки между приемането/изменението на нормативния акт, последиците и въздействията от него, промени в обществените отношения, промяна в поведението на адресатите на акта и др.

С оглед запазването на логическата цялост и предотвратяване на прекомерното разкъсване на текста на оценката, причинно-следствените връзки между измененията и последиците, съответно между измененията и въздействията от тях, са разгледани в разделите „Последици (преки ефекти)“ и „Въздействия“ от доклада.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

А4. Основни акценти от мотивите, съответно доклада към проекта на нормативния акт преди приемането му, частичната или цялостната предварителна оценка на въздействието, когато са извършени такива:

1. Разширяване на обхвата и приложното поле на съществуващите видове правна помощ в извънсъдебните процедури:

С предложените промени в чл. 21 ЗПП се дава възможност за ползването на нови правни средства за защита на граждани, които отговарят на условията за правна помощ, а именно: консултации и/или подготовка на документи за производства по издаване на индивидуални административни актове и тяхното оспорване по административен ред и представителство пред извънсъдебни органи и в извънсъдебни процедури. Действащият ЗПП ограничава консултациите и подготовката на документи до такива, касаещи съдебното производство.

Под извънсъдебни процедури се разбира административнонаказателни производства, производства по издаване на индивидуален административен акт, производства по оспорване на индивидуален административен акт по административен ред, производства пред арбитраж и процедура по медиация. Това са производства пред административни органи от изпълнителната власт, в чиито правомощия е издаването на индивидуални административни актове, касаещи социални права на гражданите, дискриминация, бежански права, потребителски права и др. Тези органи могат да бъдат Държавната агенция за бежанците, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за защита на потребителите и други административни органи. Към извънсъдебните органи за решаване на спорове, освен изброените, спадат и арбитражите за разрешаване на спорове.

Предимството за гражданите при ползването на тези нови правни средства за защита се състои в това, че те благоприятстват достъпа до правосъдие чрез осигуряването на по-бързи и по-евтини начини за защита и при по-малко формалности.

Ползването на тези нови правни възможности е от естество да предотврати внасянето на спора в съда и да спомогне за намаляване на случаите на оспорване по съдебен ред и съдебните дела.

2. Разширяване на кръга от лица със специфичен профил с осигурен достъп до правна помощ.

В ЗПП (до ЗИД на ЗПП, обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) сред кръга от правоимащи липсват някои категории лица със специфичен профил, които да

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

могат на самостоятелно правно основание да ползват правна помощ, като лица с физически и ментални увреждания; лица, чието запрещение се иска, или лица, поставени под запрещение; както и лица, търсещи или получили международна закрила или ползващи се от временна закрила.

Законът за правната помощ изключва от кръга на лицата с достъп до системата за правна помощ и една друга категория лица, а именно лицата, навършили 21 години, по задължения за издръжка, възникнали преди навършването на 21 годишна възраст.

С предложените изменения и допълнения в чл. 22 ЗПП към лицата, които имат право на правна помощ, се добавят и горепосочените. Едно от средствата за оказване на подкрепа на тези лица е осигуряването на достъп до правосъдие и правна защита чрез системата за правна помощ.

3. Освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански, административни и наказателни производства, когато им е предоставена правна помощ, защото не разполагат със средства за заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това. В тази връзка са предложените изменения и допълнения в чл. 78 и чл. 83 от Гражданския процесуален кодекс и чл. 227а, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс.

4. Регламентиране на процедури, осъществявани от органите, допускащи правна помощ, за лишаване от правна помощ, за прекратяване на правната помощ, замяна и освобождаване на назначен адвокат.

Регламентацията на посочените процедури е в интерес както на органите от системата за правна помощ – съдилища, адвокатски съвети, НБПП, така и на адвокатите, осъществяващи правната помощ, както и на страните по делото. Тази регулация осигурява на органите възможност за намеса при недобросъвестно изпълнение от назначения адвокат на задълженията му по предоставяне на правна помощ. Освен това дава възможност на органите от системата да парират случаи на злоупотреба с право на правна помощ от недобросъвестното поведение на получателя на такава с оглед защита на интересите на другите страни в производството и защита на интересите на правосъдието от възпрепятстване на производството, протичане и приключване на делата в разумни срокове.

В регулацията на процедурата по прекратяване на правната помощ особено внимание е обърнато на едно от основанията за прекратяване, а именно „злоупотреба с право на правна помощ“. През годините в практиката

на съдилищата и адвокатските съвети зачестиха случаи на злоупотреба с право на правна помощ от страна на недобросъвестни лица, които многократно предявяват искания за замяна на назначения им адвокат с друг, без да са посочили уважителни причини за това или мотивирани от други цели, които не съответстват на целите на института на правната помощ. По този начин се възпрепятства протичането на производството в разумни срокове и се увреждат правата и законните интереси на останалите страни в производството.

Поради това се налага дефиниране на понятието „злоупотреба с право на правна помощ“, като в т. 3 от изменения § 1 от допълнителните разпоредби на ЗПП е изяснен смисълът на това понятие.

Във всички новорегламентирани процедури – по прекратяване на правната помощ, лишаване от правна помощта, замяната и освобождаването на адвокат, са изяснени основанията и органите, които могат да поискат тяхното прилагане и реда, по който се осъществява.

5. Други промени в Закона за правната помощ.

Необходимостта от предложените други промени в ЗПП е продиктувана от привеждането на някои от нормите в действащия ЗПП в съответствие с направени през годините промени в други нормативни актове, от установени при прилагането на закона пропуски и слабости в нормативната уредба.

А5. Резултати от изследвана съдебна практика, свързана с нормативния акт.

Не е приложимо.

II.3.4. Критерии за оценка

При извършване на последваща оценка на въздействието могат да се прилагат различни критерии, за да се оценят резултатите от прилагането на нормативния акт. В изложението по-долу са представени най-често използваните критерии за последваща оценка на въздействие (междинно и последващо оценяване). Възможните критерии са няколко (Ръководството, РМС № 885 от 2020 г., стр. 17 – 20):

Критерий 1. Постигане на целите

Постигане на целите – този критерий показва степента, в която целите от приемането или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на прилагането на нормативния акт.

Преценката дали целите на един нормативен акт са реализирани е проверка за обективното им постигане или непостигане. Оценяването се съсредоточава само върху постигането на заявените цели и няма стремеж да покаже съответните причинни връзки или да ги обяснява и тълкува. Критерият „постигане на целите“ може да се прилага на всички нива: на ниво постигнати резултати, на ниво последици (преките, непосредствените ефекти) и на ниво въздействия (чиито проявления се регистрират в дългосрочен план).

Целта на Закона за правната помощ е да гарантира равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ (чл. 3 ЗПП). Разглеждането на този критерий се улеснява от сравнително точните и ясни формулирани цели в мотивите към нормативния акт, а също и от ясното посочване на очакваните резултати.

Критерий 2. Ефективност

Ефективност – този критерий показва степента, в която постигането на целите, заложи при приемането или изменението на нормативния акт, се дължи на прилагането на нормативния акт.

Анализът на ефективността при последващата оценка на въздействието на ЗПП изследва степента на напредъка в постигането на целите на законодателната интервенция до момента.

Анализът на ефективността при настоящата последваща ОВ е спомогнал да се формира становище относно напредъка в постигането на целите до момента и за приноса на конкретната политика или мярка към реализирането на наблюдаваните промени.

Критерий 3. Ефикасност

Ефикасност – този критерий измерва постигането на целите, заложиени при приемането или изменението на нормативния акт, с минимално използване на ресурсите при прилагането на нормативния акт.

Критерият се отнася до връзката между използваните ресурси и постигнатите резултати при прилагането на ЗПП.

Критерий 4. Устойчивост

Устойчивост – критерий за оценяване на степента на трайно разрешаване на идентифицираните проблеми.

Оценява се доколко отделните законодателни изменения са допринесли за окончателното разрешаване на идентифицираните проблеми, които са стояли пред тях.

Критерий 5. Полезност

Полезност – критерий за измерване на степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт

Критерият изследва до каква степен прилагането на разпоредбите на ЗПП отговаря на очакванията на гражданите и на държавните органи. Полезността на политиката или интервенциите е установена на база събраните данни и информацията и становищата, представени в рамките на проведените обществени консултации и обсъждания, чрез които е установена степента на удовлетворяване на очакванията на техните адресати.

II.3.5. Въпроси за оценка

Въпросите, които се поставят за разглеждане от всяка последваща оценка на въздействието, са две групи: общи и конкретни. Общите въпроси за разглеждане могат да бъдат поставени при всяко последващо оценяване. Задължително е обаче да бъдат зададени и конкретните въпроси, които са специфични за текущо оценяваните интервенции, и които се отнасят до всеки от критериите за оценка: постигане на целите, ефективност, ефикасност,

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

устойчивост и полезност на интервенциите. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21)

Определени въпроси за оценка:

Въпрос 1.	Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ?
Въпрос 2.	Какви са основните проблеми, които възпрепятстват постигането на целите на Закона за правната помощ?
Въпрос 3.	Кои са основните положителни последици/ефекти от прилагането на Закона за правната помощ?
Въпрос 4.	Има ли отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ и кои са те?
Въпрос 5.	Какви са разходите/вложените ресурси по прилагането на Закона за правната помощ и съпоставими ли са с ползите от изпълнението на разпоредбите му?
Въпрос 6.	Приемането/измененията на Закона за правната помощ довело ли е до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) във Вашата организация?
Въпрос 7.	В каква степен разпоредбите на Закона за правната помощ осигуряват равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?
Въпрос 8.	Доколко са устойчиви измененията, направени в Закона за правната помощ през годините?
Въпрос 9.	Има ли необходимост от промени в Закона за правната помощ?

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Въпрос 10.

В каква степен интересите на заинтересованите от прилагането на Закона за правната помощ страни са защитени?

(Определените **конкретни въпроси** за оценка (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-21):

II. 4. Заинтересовани страни и събрани данни

Посочва се информация за заинтересованите страни, събраните данни и информация за проведените консултации.

Изменение 1. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)

Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)

Изменение 3. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022г.)

II.4.1. Заинтересовани страни

Посочват се идентифицираните адресати и заинтересовани страни на нормативния акт. Възможно най-пълно обхващане на заинтересованите страни в процеса по извършване на последващата оценка на въздействието е от изключителна важност. (Ръководство, РМС № 885 от 2020 г., стр. 20-22)

Списъкът на заинтересованите страни включва:

1. Гражданите, ползватели на правна помощ по реда на ЗПП;
2. Органите от системата за правна помощ – НБПП, адвокатските съвети, разследващи органи съдилища;
3. Адвокатите, вписани в Националния регистър за правна помощ;

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

4. Други – държавни и общински административни органи, Държавната агенция за бежанците, Комисията за защита на потребителите, Комисията за защита от дискриминация, Арбитражните съдилища, Центровете за спогодби и медиация.

II.4.2. Информация относно проведените консултации със заинтересованите страни

Посочват се заинтересованите страни, начините и периода на провеждане на консултациите със заинтересованите страни.

Министерството на правосъдието инициира консултации с Министерството на вътрешните работи, Софийски градски съд, Софийски районен съд, Висшия адвокатски съвет, Агенция „Митници“ и Държавна агенция „Национална сигурност“, на които бяха предоставени формулираните въпроси за оценка по отделните критерии – „Постигане на целите“, „Ефективност“, „Ефикасност“, „Устойчивост“ и „Полезност“.

Получени са отговори от Висшия адвокатски съвет, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерството на вътрешните работи и Агенция „Митници“, както следва:

1. Висш адвокатски съвет
Въпрос 1. Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ?
С измененията и допълненията на Закона за правната помощ, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 102 от 2022 г. и бр. 11 от 2023 г. в значителна степен са постигнати целите на Закона за правна помощ, касаещи подобряване на достъпа до правосъдие на гражданите, разширяването на обхвата и приложното поле на съществуващите видове правна помощ в някои производства пред съд, както и в производства и процедури пред извънсъдебни органи.

С допълнението на чл. 1 от Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) се разшири обхватът на правната помощ, включвайки предоставянето на правна помощ и при извънсъдебни процедури.

С нова т. 14 на чл. 8 ЗПП (обн., ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 04.05.2023 г.) се предвиди, че Националното бюро за правна помощ ще осъществява правна помощ в наказателни, граждански, административни и в международни спорове по граждански дела във връзка с подаден сигнал или публично оповестената информация при условията и по реда на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

Разпоредбата на новата т. 14 в чл. 8 ЗПП е с неудачна редакция, която е в колизия с други норми на закона. Става въпрос за това, че самото НБПП като държавен орган не осъществява и не би могло да осъществява пряко правна помощ по посочените дела, както между впрочем и по всякакъв вид дела. Правната помощ се осъществява от адвокати – чл. 2 ЗПП, а НБПП организира предоставянето на правна помощ – чл. 6, ал. 2 ЗПП.

С измененията на текста на чл. 20, ал. 1 и 2 ЗПП (обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) се разшири обхватът на взаимодействие между Националното бюро за правна помощ и други държавни и общински органи, извън изброените в разпоредбата, действаща преди изменението, както и възможността за изискването на устна и писмена информация за лица, свързани с предоставяне на правна помощ, от други държавни и общински органи, наред с тези, изброени в действащата до изменението разпоредба: НАП, НОИ, АСП, ДАБ и други, като изрично е предвидено, че предоставянето на информацията не може да бъде отказано или ограничено по съображения за служебна, банкова, търговска или професионална тайна, или че същата представлява данъчна и осигурителна информация или защитена лична информация.

С измененията и допълненията в чл. 21 и 22 ЗПП (ДВ, бр. 102 от 2022 г.) се разшири видът и обхватът на правната помощ, като се предвиди възможност за предоставяне на консултация и/или подготовка на документи и за започване или провеждане на производство за издаване на индивидуален административен акт и/или за неговото оспорване по административен ред.

Правната помощ е безплатна и с последните изменения и допълнения на ЗПП от 2022 г. в обхвата на лицата, които имат право на безплатна правна помощ, са включени и лица от уязвими групи и в неравностойно положение, а именно: лица по чл. 143 и 144 от Семейния кодекс, на лица, ненавършили

21 години, както и на лица, навършили 21 години, по задължения за издръжка, възникнали преди навършване на 21-годишна възраст, в съответствие с Регламент (ЕО) № 4 от 2009 г. на Съвета от 18 декември 2008 г. относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на съдебни решения и сътрудничеството по въпроси, свързани със задължения за издръжка (ОВ, L 7/1 от 10 януари 2009 г.) и Конвенцията за международното събиране на издръжка на деца и на други членове на семейството (ОВ, L 192/51 от 22 юли 2011 г.); лица, търсещи или получили международна закрила или ползващи се от временна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, за които предоставянето на правна помощ не се дължи на друго правно основание; лица, чието запрещение се иска, както и на лица, поставени под запрещение; лица с увреждания, получаващи месечна подкрепа съгласно Закона за хората с увреждания, чийто месечен доход не е достатъчен, за да упълномощят адвокат.

Националното бюро за правна помощ формира преценката си за предоставяне на правна помощ, като взема предвид дали лицата отговарят на необходимите изисквания, посочени в ЗПП, установени с документи от съответните компетентни органи, и съобразно определения за страната размер на линията за бедност; декларация за семейно и имуществено състояние на лицето по образец, утвърден от НБПП.

Създаде се възможност при предоставяне на правна помощ от НБПП информацията да бъде събирана служебно от съответните органи по електронен път след изразено съгласие от лицето, поискало предоставянето на правната помощ.

Разшири се обхватът на системата за правна помощ съгласно чл. 23, ал. 1 и 2 ЗПП (обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.) в случаите, при които по силата на закон задължително се предвижда адвокатска защита, резервен защитник или представителство; когато обвиняемият, подсъдимият или страната по наказателно, гражданско или административно дело не разполага със средства за заплащане на адвокат, желае да има такъв и интересите на правосъдието изискват това.

С изменението на ал. 2 изрично е предвидено, че в тези случаи лицето не дължи възстановяване на разноските за предоставената правна помощ.

Предвид зачестилите случаи на злоупотреба с право, включително и при искане за допускане и предоставяне на правна помощ, се създаде изцяло

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

нова разпоредба на чл. 24а. (ДВ, бр. 102 от 2022 г.), свързана с наличието на предпоставки, при които правната помощ се прекратява.

В глава четвърта на ЗПП – „Достъп до системата на правна помощ“, с измененията и допълненията, обнародвани в ДВ, бр. 102 от 2022 г., се улесни достъпът до правосъдие на лицата, посочени са кратки срокове за издаване на решение за допускане на правна помощ, особено в случаите на домашно насилие, реда за обжалване, в случаите на отказ от страна на НБПП, както и възможността за определяне на последващи действия от страна на адвоката, консултирал лицето в РКЦ, да осъществи последващите действия чрез изготвяне на документи за завеждане на дело или участие в процедура по медиация.

Предвид изложеното с последните изменения и допълнения на ЗПП в значителна степен са изпълнени целите на закона.

Въпрос 2. Какви са основните проблеми, които възпрепятстват постигането на целите на Закона за правната помощ?

Установени противоречия, непълноти и пропуски в нормативната уредба на други закони, особено при наличието на възникнали случаи, свързани с динамичните процеси от обществен, политически, социален и морален аспект, налагащи спешни изменения и допълнения на текстове в различни нормативни актове.

Все още наличието на затруднения при снабдяването с част от необходимите документи, свързани с удостоверяване на критериите за допускане до правна помощ, както и държавните такси, които често затрудняват или са пречка за достъп до правосъдие.

Въпрос 3. Кои са основните положителни последици/ефекти от прилагането на Закона за правната помощ?

Подобряване на достъпа до правосъдие на граждани от уязвими социални групи и облекчаване на условията за достъп до правосъдие в изпълнение на препоръките на Европейската комисия по Доклада за върховенството на закона за 2020 г.

Постигане на съответствие на законодателството ни с добрите европейски практики в областта на правната помощ и изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни изменения в Закона за правната помощ (Q4/2022)“,

заложена в Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България.

С приетите изменения и допълнения в ЗПП са облекчени условията за достъп на гражданите до правосъдие. В кръга на лицата, имащи право до видовете правна помощ, са включени и лица от уязвими групи и в неравностойно положение. Осигурена е възможност за ползване на правна помощ в извънсъдебни производства и процедури, които са по-евтини и по-бързи. Осигурена е възможност още в хода на административни процедури и производства пред административно наказващи органи лицата да ползват правна помощ за защита на правата и законните си интереси, в производства по издаване или оспорване на индивидуален административен акт или чрез алтернативните способи за решаване на спорове — медиация или арбитраж. Налице е облекчаване на достъпа до правосъдие чрез освобождаване от заплащане на съдебни такси и разноски, включително от разноски за правна помощ, в предвидените в ЗПП случаи. Някои от гражданите, които отговарят на условията по ЗПП и които принадлежат към категорията лица с увреждания, чужденци, получили международна закрила или със статут на временна закрила, могат да ползват системата за правна помощ на самостоятелно правно основание, в случай че не отговарят на условията или не са получили социални помощи или услуги.

Положителни оценки за България от страна на Европейската комисия относно синхронизиране на законодателството ни в областта на правната помощ със законодателството на страните членки от Европейския съюз и добрите европейски практики.

За адвокатите, вписани в Националния регистър за правна помощ, предоставящи правна помощ, се разшири кръгът от дейности за участие, поради разширяване на видовете правна помощ и приложното поле на ЗПП.

Предвид възможността за предоставяне на правна помощ и в административни процедури, извънсъдебни процедури, включително по медиация и пред арбитраж, е налице възможност за доброволно уреждане на спорове и намаляване на съдебните производства, с което се облекчава работата в съдебната система.

Като изцяло положителен следва да се отчете ефектът от допълнението в ал. 2 от чл. 23 със ЗИД на ЗПП – ДВ, бр. 102 от 2022 г., според което в случаите, когато обвиняемият, подсъдимият или страната по наказателно, гражданско или административно дело не разполага със средства за заплащане на адвокат, желае да има такъв и интересите на правосъдието изискват това,

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

лицето не дължи възстановяване на разноските за предоставената правна помощ. Това са преобладаващата част от случаите на предоставяне на правна помощ – задължителна или факултативна, в които преди изменението на ЗПП рискът гражданите от уязвими социални групи да бъдат осъдени да възстановят разноските по предоставената им правна помощ действаше възпиращо и бе бариера за достъп до правосъдие. Така на практика се обезсмисляше понятието правна помощ по социални критерии и в известна степен бе в противоречие с целите на ЗПП и самата същност на системата за правна помощ, а именно да бъде инструмент за осигуряване на равенство на гражданите пред закона и ефективен достъп до правосъдие. С това изменение отпадна и необходимостта НБПП да изпълнява неприсъщите за него и обременителни за администрацията функции, свързани с действия по издаване на изпълнителни листи срещу лица, на които е предоставена правна помощ, както и такива по предприемане на процедури по принудително изпълнение на задълженията на тези лица за разноските за предоставената помощ, които производства според извършените анализи в много малка част от случаите - под 3 %, са водели до реално събиране на дължимите суми.

Въпрос 4. Има ли отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ и кои са те?

Липсват данни за настъпили отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ, както и за риск от негативно влияние или отражение на промените в закона върху действащата система за правна помощ.

Въпрос 5. Какви са разходите/вложените ресурси по прилагането на Закона за правната помощ и съпоставими ли са с ползите от изпълнението на разпоредбите му?

Заплащането на правната помощ се осъществява от бюджетните средства, предоставени от Министерство на правосъдието на Националното бюро за правна помощ, съобразно определения в Наредбата за заплащане на правната помощ възнаграждения, определени по видове правна помощ. За осъществяването дейност по администриране на правната помощ адвокатските съвети получават възнаграждение от бюджета на НБПП в размер 20 на сто от сумата, изплатена на адвокатите от съответната адвокатска колегия за предходното тримесечие съгласно чл. 19 ЗПП (обн., ДВ, бр. 102 от 2022 г.)

Въпрос 6. Приемането/измененията на Закона за правната помощ довело ли е до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) във Вашата организация?

С разширяване на обхвата на видовете правна помощ и приложното поле на Закона за правна помощ безспорно се увеличават и нужните финансови ресурси за заплащане на правната помощ. В този смисъл, от една страна, това е свързано с необходимостта от по-голям бюджет за финансиране на правната помощ, от друга, следва да се отбележи, че макар и изменени, възнагражденията за видовете дейности в Наредбата за заплащане на правната помощ, които бяха увеличени през 2021 година, те все още са изключително ниски. С оглед социалните, икономически, инфлационни процеси в страната и увеличението на всички цени на стоки и услуги размерите на възнагражденията, които се дължат на служебните адвокати, съгласно действащата Наредба за заплащане на правната помощ се налага спешно да бъдат актуализирани, като значително бъдат завишени размерите на предвидените по Наредбата възнаграждения. Допълнително основание за увеличение на възнагражденията за предоставяне на правната помощ е обстоятелството, че съгласно чл. 44, ал. 2 от Закона за адвокатурата по делата, по които адвокатите осъществяват правна помощ по реда на ЗПП, те трябва да защитават лицата, спрямо които е допусната правната помощ по най-добрия начин и със същата грижа, както ако са били упълномощени като защитници повереници. Еднаквите изисквания към дължимата грижа при водене на делото от адвоката, независимо от това по какъв ред той е ангажиран с оказване на правната помощ, предполага ако не еднакви, то сходни и съпоставими поне като минимума размери на възнагражденията, които се дължат на адвоката за съответния вид работа. В това отношение обаче все още е налице значителна разлика между минималните възнаграждения по НЗПП и тези по Наредба № 1 от 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, които в някои случаи са с пъти по-високи. Това демотивира адвокатите, занимаващи се с правна помощ.

Не следва да се подминават и непрестанно увеличаващите се изисквания към адвокатите, назначени по реда на ЗПП, както във връзка с качеството на тяхната работа, така и по отношение на количеството дейности, които служебните адвокати извършват при осъществяване на дейността си и при отчитане на тази дейност. В този смисъл определените с НЗПП възнаграждения следва в спешен порядък да бъдат променени в посока на нарастване.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Поради увеличения обем от работа, свързан с разширения обхват на правната помощ по ЗПП, новите видове дейност по предоставяне на правна помощ и нейното отчитане значително е затруднена работата на щатните юристи в НБПП. Техният брой не е достатъчен предвид увеличаващия се ежедневен обем от работа. Всеки ден малочисленият екип от юристи разглежда преписки, образувани по заявления на граждани с искания за допускане на правна помощ, и изготвя проекторешения по тези искания, както и проекторешения за определяне на представители на малолетни и непълнолетни чужденци по реда на чл. 25 от Закона за убежището и бежанците, обработват отчети за предоставената от адвокатите от страната правна помощ. Всичко това налага увеличаване на щата.

Въпрос 7. В каква степен разпоредбите на Закона за правната помощ осигуряват равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?

С разширения обхват на Закона за правната помощ и видовете правна помощ в значителна степен е осигурен равен достъп до правосъдие и осигуряване предоставянето на ефективна правна помощ в съответствие с препоръките на Европейската комисия и добрите европейски практики в областта на правната помощ.

Въпрос 8. Доколко са устойчиви измененията, направени в Закона за правната помощ през годините?

С всяко изменение и допълнение на Закона за правната помощ се цели в максимална степен ефективност на ЗПП както по отношение на приложното поле, така и по отношение на видовете правна помощ. Измененията и допълненията са насочени, от една страна, към разширяване на обхвата на правната помощ, от друга страна, към улеснен достъп на гражданите до правосъдие, по-голям обем от работа за адвокатите, вписани в Националния регистър за правна помощ, разширяване на кръга от държавните и общинските органи, които да си взаимодействат с Адвокатските съвети и НБПП при предоставяне и осъществяване на правната помощ.

Измененията и допълненията имат положително отражение и оценка, поради което следва да се приеме, че са устойчиви.

Въпрос 9. Има ли необходимост от промени в Закона за правната помощ?

Все още са налице несъответствия, непълноти и противоречия в някои законови норми, както и в практики, наложени с дадени от НБПП указания, които се дискутират в адвокатските общности. Евентуално след като бъдат официално поставени за обсъждане, ще се преценява и необходимостта от законодателни изменения и допълнения.

Въпрос 10. В каква степен интересите на заинтересованите от прилагането на Закона за правната помощ страни са защитени?

Към настоящия момент с разширения обхват и видовете правна помощ в немалка степен е осигурена съществена закрила на интересите на голяма част от заинтересованите страни. Защитата на интересите на т.н. потребители на правна помощ, основната част от които са лица без финансови средства и материални възможности за упълномощаване на договорен адвокат, до голяма степен се изразява в отпадането на нуждата да възстановяват сторените от бюджета на НБПП разноски по предоставяне на съответната помощ.

За изключително полезна следва да се счита промяната на чл. 19 ЗПП (ДВ, бр. 102 от 2022 г.), свързана с получаваното от адвокатските съвети възнаграждение от бюджета на НБПП за осъществяваната от тях дейност по администриране на правната помощ. В положителен аспект се оценява както извеждането на този въпрос от подзаконово на законово ниво, така и двойното увеличаване на размера на предвиденото за съветите възнаграждение. Трансферът на повече средства от бюджета за администриране на правната помощ към адвокатските съвети съответства по-адекватно на ангажиментите и отговорностите на съветите, регламентирани в общо 9 точки на чл. 18 ЗПП. Увеличението на средствата, които НБПП превежда след всяко тримесечие на адвокатските съвети, води до по-добро администриране на правната помощ от съветите и способства от тяхна страна да се осъществява по-ефективен текущ контрол за качеството на предоставената от адвокатите правна помощ.

Голяма част от адвокатите, които предоставят правна помощ по реда на ЗПП и също са заинтересовани от постигане на целите, предвидени с промените в закона, една от които е повишаване на качеството на правната помощ, не са удовлетворени от предвидените в НЗПП възнаграждения, които те считат за обидно ниски, тъй като не кореспондират нито със завишените изисквания към тях, нито с актуалната социално-икономическа обстановка в страната.

2. Държавна агенция „Национална сигурност“

Въпрос 1. Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ?

Целите на инициираните от Агенцията промени са постигнати, като са преодолените констатираните законодателни непълноти и правна помощ може да бъде осигурена във всички случаи на административно задържане, включително в случаите по чл. 124б, ал. 1 от Закона за държавна агенция „Национална сигурност“.

Въпрос 2. Какви са основните проблеми, които възпрепятстват постигането на целите на Закона за правната помощ?

Неприложимо.

Въпрос 3. Кой са основните положителни последици/ефекти от прилагането на Закона за правната помощ?

Гарантиране на равноправно третиране на задържаните по реда на отделните закони – Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за митниците и ЗДАНС, лица.

Въпрос 4. Има ли отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ и кои са те?

Не са установени.

Въпрос 5. Какви са разходите/вложените ресурси по прилагането на Закона за правната помощ и съпоставими ли са с ползите от изпълнението на разпоредбите му?

Неприложимо.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Въпрос 6. Приемането/измененията на Закона за правната помощ довело ли е до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) във Вашата организация?

Неприложимо.

Въпрос 7. В каква степен разпоредбите на Закона за правната помощ осигуряват равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?

Предложените от ДАНС промени гарантират равноправно третиране (равен достъп до правна помощ) на задържаните по реда на отделните закони (ЗМВР, ЗМ и ЗДАНС) лица.

Въпрос 8. Доколко са устойчиви измененията, направени в Закона за правната помощ през годините?

Текстовете, предложени от Агенцията (касаещи предоставяне на правна помощ в случаите на задържане по чл. 124б, ал. 1 ЗДАНС), не са изменени и/или допълвани с последващи редакции на ЗПП.

Въпрос 9. Има ли необходимост от промени в Закона за правната помощ?

Не са констатирани.

Въпрос 10. В каква степен интересите на заинтересованите от прилагането на Закона за правната помощ страни са защитени?

Интересите на заинтересованите страни са защитени във висока степен. От една страна, задържаните лица по реда на чл. 124б, ал. 1 ЗДАНС имат равен достъп до правна помощ, наред с тези, задържани по реда на ЗМВР и ЗМ. От друга страна, възможността за осигуряване на достъп до правна помощ на задържаните лица по предвидения в закона ред е гаранция за законосъобразност на задържането от органите на ДАНС.

3. Министерство на вътрешните работи

Въпрос 1. Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ?

Практическото приложение на закона показва постигане на целта, прокламирана в чл. 3 от Закона за правната помощ, в достатъчна степен, за да се гарантира защитата на правата на гражданите.

Въпрос 2. Какви са основните проблеми, които възпрепятстват постигането на целите на Закона за правната помощ?

Не са констатирани проблеми, които възпрепятстват постигане на целите на Закона за правната помощ.

Въпрос 3. Кой са основните положителни последици/ефекти от прилагането на Закона за правната помощ?

Гарантиране правото на защита на гражданите чрез осигуряване на достъп до ефективна правна помощ от квалифицирани лица – адвокати, със средства, осигурени от държавния бюджет, както и бързото и безпрепятствено изпълнение на действия по разследването, изискващи присъствието на адвокат.

Въпрос 4. Има ли отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ и кои са те?

Не са констатирани отрицателни последици от прилагането на Закона за правната помощ.

Въпрос 5. Какви са разходите/вложените ресурси по прилагането на Закона за правната помощ и съпоставими ли са с ползите от изпълнението на разпоредбите му?

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Заложените в закона финансови параметри имат минимален размер и позволяват реализирането на законовата цел чрез реализирането на минимални разходи.

Въпрос 6. Приемането/измененията на Закона за правната помощ довели ли е до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) във Вашата организация?

Приемането на закона не е довело до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) в Министерството на вътрешните работи.

Въпрос 7. В каква степен разпоредбите на Закона за правната помощ осигуряват равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?

Законът за правната помощ осигурява в достатъчна степен равен достъп на лицата до правосъдие и предоставяне на ефективна правна помощ.

Въпрос 8. Доколко са устойчиви измененията, направени в Закона за правната помощ през годините?

Доколкото с прилагането на действащите разпоредби на Закона за правната помощ целта на закона е постигната, то направените в него промени са били необходими, навременни и устойчиви. Нормативният акт урежда обществени отношения, които не се характеризират с голяма динамика, което го прави устойчиви във времето и очертаващ една законодателна рамка, която търпи главно изменения в нейните икономически показатели.

Въпрос 9. Има ли необходимост от промени в Закона за правната помощ?

Не се констатира необходимост от промени в Закона за правната помощ.

Въпрос 10. В каква степен интересите на заинтересованите от прилагането на Закона за правната помощ страни са защитени?

С факта на осигуряване от страна на държавата чрез прилагането на Закона за правната помощ на равен достъп до правосъдие посредством предоставяне

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

на ефективна и квалифицирана правна помощ интересите на заинтересовани лица са защитени в най-висока степен. Създава се предпоставка за разкриване на обективната истина и пълноценно участие на правните субекти във воденото производство.

4. Агенция „Митници“

Въпрос 1. Постигнати ли са и в каква степен целите на Закона за правната помощ?

Целите на ЗПП – гарантиране на равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ, са постигнати.

Въпрос 2. Какви са основните проблеми, които възпрепятстват постигането на целите на Закона за правната помощ?

Не са идентифицирани проблеми при прилагането на закона от страна на Агенция „Митници“.

Въпрос 3. Кой са основните положителни последици/ефекти от прилагането на Закона за правната помощ?

Основните положителни последици по прилагането на ЗПП се изразяват в предоставянето на равен достъп на лицата до правосъдие. В тази връзка задържаното лице попълва декларация, че е запознато с правата си, както и за намерението си да упражни или да не упражни правата си, като на лице в уязвимо положение се предоставя информация на разбираем език и по разбираем начин, като се отчитат специфичните му потребности. Също така е предвидена възможност за обжалване пред компетентен съд по отношение законността на задържането.

Въпрос 4. Има ли отрицателни последици/въздействия от прилагането на Закона за правната помощ и кои са те?

Не са констатирани негативни последици по прилагането на ЗПП.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Въпрос 5. Какви са разходите/вложените ресурси по прилагането на Закона за правната помощ и съпоставими ли са с ползите от изпълнението на разпоредбите му?

Агенция „Митници“ не осъществява разходи за служебни защитници.

Въпрос 6. Приемането/измененията на Закона за правната помощ довело ли е до необходимост от увеличаване на ресурсите (финансови, човешки, материални) във Вашата организация?

За приложението на ЗПП не се налага използването на допълнителни ресурси (финансови, човешки, материални).

Въпрос 7. В каква степен разпоредбите на Закона за правната помощ осигуряват равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ?

Прилагането от страна на Агенция „Митници“ на разпоредбите на ЗПП осигурява равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ.

Въпрос 8. Доколко са устойчиви измененията, направени в Закона за правната помощ през годините?

Измененията в ЗПП са устойчиви, като направените законови промени са в унисон и на разпоредбите на Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство (ОВ, L 142/1 от 1 юни 2012 г.).

Въпрос 9. Има ли необходимост от промени в Закона за правната помощ?

Към момента няма необходимост от промени в ЗПП.

Въпрос 10. В каква степен интересите на заинтересованите от прилагането на Закона за правната помощ страни са защитени?

Считам, че интересите на заинтересованите лица са защитени. Със законовите разпоредби се гарантират процесуалните права на лицата и адекватното упражняването правото им на защита.

II.4.3. Събрани данни

Посочва се информация за други използвани източници на относими за оценката данни.

1. Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България;
2. Доклада за върховенството на закона за 2020 година;
3. Официална информация от КЗП и от КЗД;
4. Информация от Центъра за спогодби и медиация към СРС и СГС;
5. Информация от Агенция за хората с увреждания;
6. Национално представително изследване за нуждата от правна помощ;
7. Оценка на приложението на Закона за правната помощ 2013-2017 г;
8. Годишни отчети на НБПП за 2017 – 2022 г.;
9. Актуализирана Стратегия за развитие на Националното бюро за правна помощ 2020-2025 г.

II. 5. Анализ на данните и оценяване на въздействията

Изменение 1. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

Изразените становища на народните представители и на ключови институции, ангажирани с предоставянето на правна помощ, при обсъждането на законопроекта са положителни, като по-конкретно:

Висшият съдебен съвет изразява положително становище по законопроекта.

Прокуратурата на Република България оценява положително целите, които си е поставил законопроектът – да се осигури достъп до правна помощ на по-широк кръг лица от уязвими социални групи чрез създаване на нови форми в системата за правна помощ и предоставяне на правни консултации при облекчени условия. Смята, че така ще се подобри достъпът на гражданите до правосъдие.

Също така подкрепя предложението като критерий за предоставяне на правна помощ да се използва линията на бедност съгласно Постановление № 296 на Министерския съвет от 2015 г., а не гарантираният минимален доход, въз основа на който се определя правото на социална помощ на гражданите (ППЗСП). Този подход ще осигури възможност повече лица да имат достъп до безплатна правна помощ както от Бюрото, така и от Регионалните центрове за консултиране.

Подкрепя въвеждането в глава пета „а“ „Предоставяне на правна помощ по националния телефон за правна помощ и в регионален център за консултиране“ на нови форми на правни консултации и съвети, защото всички граждани при необходимост ще могат да получат безплатна правна консултация или съвет по телефон.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Споделя и идеята на предложените промени в чл. 22 ЗПП за включване в кръга на имащите право на правна помощ и лицата по чл. 143 от Семейния кодекс и на пострадалите от престъпления, които дават основание за подпомагане и финансова компенсация по Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпление – в случай, че пострадалите не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита.

От редакционна и правно-техническа гледна точка се предлага да се обмисли по-внимателно изменението на чл. 22, ал. 1, т. 7 (§3 от проекта). Представената редакция препраща към ЗПФКПП с изрази „Други престъпления по Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления“, което не е достатъчно прецизно, защото ЗПФКПП не урежда състави на престъпления, а изброява или очертава кръга престъпления, които дават основания на пострадалия да претендира подпомагане или финансова компенсация. Според тях препратката трябва да бъде към съответните текстове от специалния закон и да даде яснота дали приложението на ЗПП се разширява до пострадалите от престъпления, които имат право на подпомагане по ЗПФКПП, или и право на финансова компенсация по същия закон.

По отношение на ал. 2 на чл. 27а изразява резерви относно възможността НБПП да прави извън сроковете по чл. 248, ал. 1 ГПК искане за допълване или изменение на съдебното решение в частта му за разноските. Причината е както че се създава привилегия за НБПП (извън този срок да иска изменение или допълване на съдебно решение в частта относно разноските), така и защото от гледна точка на систематиката мястото на това изменение е по-скоро в Гражданския процесуален кодекс, а не в Закона за правната помощ.

Омбудсманът на Република България подкрепя изложената основна стратегическа цел на Националното бюро за правна помощ чрез проекта да се гарантира достъпът до правна помощ на по-широк кръг лица от уязвими социални групи чрез създаване на нови форми в системата за правна помощ за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия.

Наред с правната регламентация на създадените Национален телефон за правна помощ към Националното бюро за правна помощ и Регионални центрове за консултиране към адвокатските колегии, отчита като положителни и предложените промени, с които се уеднаквяват критериите при предоставяне на правна помощ от различните органи в системата и се разширява кръгът лица, имащи право на такава, като се включват и лицата

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

по чл. 143 от Семейния кодекс, имащи право на издръжка, и лица-пострадали от престъпления, изчерпателно изброени в Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления. Счита, че действително се наблюдава тенденция към влошаване на социално-икономическите условия на живот на гражданите, което, съчетано с липсата на правни познания, ги поставя в положение да не могат адекватно да защитават и отстояват правата си в момент на нужда.

В допълнение към направените предложения в законопроекта, с които се разширява кръгът на лицата, имащи право на правна помощ, смята за необходимо да се разшири и кръгът на видовете правна помощ, като бъде включена и възможността за ползване на такава в случаите на предприети спрямо гражданите действия от особени юрисдикции, каквито са например арбитражните съдилища. Към арбитражно производство прибегват най-често колекторски фирми, изкупили от монополно дружество задължения на граждани отдавна погасени по давност, но също така арбитражът се използва и от самите монополни дружества, доставчици на обществени услуги, от фирми за бързи кредити и др., като арбитражното производство се оказва удобен начин за лесно осъждане на гражданите. В основата на проблема е не само липсата на достатъчно регламентирани законови гаранции за правата на гражданите в арбитражната процедура, но и липсата на правни познания у тях, които да им позволят да реагират адекватно и навременно, за да се защитят. Предвид това счита, че в разпоредбата на чл. 21 от Закона за правната помощ следва да бъде добавена нова т. 5 със следния текст: „консултация, подготовка на документи и представителство при данни за образувано производство пред особена юрисдикция“.

В позицията си на омбудсман, застъпващ се за правата и свободите на гражданите, не изразява съгласие с предвидените промени в разпоредбата на чл. 27а ЗПП, които са насочени към механизма за възстановяване на разноските за правна помощ. Направеното предложение в тази връзка е да се въведе специален ред за предявяване на искане от НБПП за възстановяване на разноските за правна помощ по граждански и административни дела.

В настоящата си редакция разпоредбата на чл. 27а предвижда, че в определени със закон случаи лицата, на които е предоставена правна помощ, възстановяват на НБПП направените разноски, като тези разноски се събират от Националната агенция за приходите въз основа на издаден от съда изпълнителен лист. Такива случаи са регламентирани в разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс и на Гражданския процесуален кодекс. Като има предвид постъпили в институцията на омбудсмана жалби на граждани, които се оплакват, че, макар да са ползвали правна помощ като

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

„социално слаби“, е трябвало впоследствие да възстановят разходите за нея на НБПП, поради това счита, че разпоредбата на чл. 27а ЗПП и съответните разпоредби от НПК и ГПК следва да бъдат отменени. Не приема за правилно и справедливо „безплатната“ правна помощ, изразяваща се в процесуално представителство, да бъде обусловена всъщност от изхода на делото. Още повече, че при регламентиране на условията, на които трябва да отговаря едно лице, за да получи такава помощ, не е посочена основателността на претенцията им.

В становището на **Висшия адвокатски съвет** по проекта е изразена пълна подкрепа на предлаганите изменения и допълнения: „...Създаване възможност за даване на консултации на социално слаби граждани в регионални центрове ще разшири достъпа на гражданите до квалифицирана правна помощ.

Телефонната линия, създадена към НБПП, е изключително важна за насочване на нуждаещите се от правен съвет.

С определяне на нов критерий за достъп до правна помощ, а именно линията на бедност в страната, България ще се доближи до практиките на другите държави от ЕС. Действащият Закон за правната помощ ограничава достъпа до правосъдие чрез ниския праг, определен за предоставяне на правна помощ.

Подобряване на системата за събиране на разноските за служебен защитник ще спомогне за увеличаване бюджета на НБПП и възможност за предоставянето на правна помощ на повече граждани...”.

A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирани данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

- ☑ *Наблюдение на изпълнението*
- ☑ *Теория на промяната като рамка за данни*

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☑ *Проследяване на процеса и реалистично оценяване*
- ☑ *Анализ на съгласуваността и анализ на продължението*
- ☑ *Качествен сравнителен анализ*

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☑ *Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)*
- ☑ *Склонност за съответствие (квази-експериментален)*
- ☑ *Разлика в разликата (квази-експериментален)*
- ☑ *Прекъсване на регресията (квази-експериментален)*

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

1. Наблюдение на изпълнението – прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. Теория на промяната като рамка за данни – прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзка между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

Наблюдение на изпълнението, теория на промяната:

В мотивите към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (със сигн. № 602-01-63/31.10.2016 г.) са посочени неговите основни насоки, а именно:

- повишаване на ефикасността и ефективността на системата за правна помощ;
- привеждане на нормативната уредба в съответствие с промените във външната среда – общественно-икономически условия и взаимоотношения и утвърдени в практиката устойчиви модели и механизми за правна помощ;
- гарантиране на достъпа до правна помощ на по-широк кръг лица от уязвими социални групи чрез създаване на нови форми в системата за правна помощ за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия.

Резултатите от приемането на тези промени са отчетени в доклада за дейността на НБПП от 2017 г., където е отбелязано: „Приет е ЗИД на Закона за правната помощ в сила от 7 февруари 2017 година (ДВ, бр. 13 от 2017 г.), с който се регламентират реда и условията за предоставяне на правна помощ на Националния телефон за правна помощ и в Регионалните центрове за консултиране към адвокатските съвети и се въвежда допълнителен нов критерий за предоставяне на правна помощ от НБПП – линията на бедност за съответната календарна година“.

Вследствие на законовите промени са актуализирани Правилата за работа на Националния телефон за правна помощ и Правилника за дейността на Регионалните центрове за консултиране към адвокатските съвети. Разработени са и са одобрени образци на: заявление за консултация в РЦК, молба за избор на адвокат и други документи, свързани с отчитането,

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

изпращането и заплащането на предоставените консултации в Регионалните центрове за консултиране и по НТПП.

Отчетено е, че предоставената правна помощ по реда на глава пета „а“ раздел I – консултация или правен съвет по Националния телефон за правна помощ – е на общо 3004 лица, на които са предоставени консултации. През 2017 година са създадени шест нови регионални центрове за консултиране към Адвокатските съвети в Хасково, Кърджали, Велико Търново, Стара Загора, Плевен, Пазарджик, като към момента общо действащите Регионални центрове за консултиране са 11 (единадесет).

Изводите са, че усилията на екипа на НБПП са довели до повишаване на контрола и ефективността по предоставяне на правната помощ. Постигнатият пълен времеви синхрон между постъпването на отчетите и тяхното изплащане се запазва и през отчетната година. Създадени са предпоставки за запазване на тази тенденция и през следващата – 2018 г.

В отчетния доклад за дейността на НБПП за 2018 г. е констатирано, че намаляването броя на адвокатските защиты през 2018 г. спрямо 2017 г. се дължи и на действащите от предходните години модели за предоставяне на правна помощ - Национален телефон за правна помощ и Регионални центрове за консултиране, които подпомагат гражданите. Това води до намаляване на неоснователно заведените иски, което от своя страна намалява разходваните бюджетни средства за процесуалното представителство. Тази констатация трайно се извежда и в отчетите на НБПП за следващите години.

Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

С Решение на Пленума на **Висшия съдебен съвет** по протокол № 20 от 12 юли 2018 г., т. 20 е съгласуван разглеждания проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ.

Прокуратурата на Република България съгласува законопроекта в частта по § 1 относно допълването на чл. 22 от Закона за правната помощ с нова ал. 4. Споделят разбирането за необходимост от промени в

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

законодателството, които целят да ускорят процедурата по предоставяне на правна помощ и да се намали административната тежест върху гражданите при снабдяването им с документи от различни ведомства, за да ги представят пред други ведомства. Същевременно не съгласуват предложените § 2 и 3.

Висшият адвокатски съвет в свое официално становище счита, че предвижданата възможност НБПП да се снабдява служебно с необходимите документи ще доведе до подобряване и ускоряване на процедурата по предоставяне на правна помощ, до своевременно предоставяне на правна помощ, до намаляване на административната тежест за гражданите, до стимулиране на мотивацията на нуждаещите се да кандидатстват за правна помощ. Висшият адвокатски съвет счита, че предвижданата алинея 4 на чл. 22 от проекта ще доведе и до увеличаване на броя на получилите правна помощ лица, защото НБПП ще може служебно да получава необходимата му информация от горепосочените ведомства по електронен път значително по-бързо в сравнение с метода, който се ползва досега – писмената кореспонденцията по отношение на кандидатстващите за правна помощ.

Висшият адвокатски съвет счита, че предвижданата възможност ще даде право на НБПП да извършва електронен обмен на данни между регистрите на НБПП и компетентните ведомства чрез системата Regix – за междурегистров обмен на данни, към Държавна агенция „Електронно управление“.

Като предимство на проекта Висшият адвокатски съвет счита и обстоятелството, че не се предвижда въвеждането на такси за гражданите към НБПП в процедурата по предоставянето на правна помощ и събирането на необходимата в тази връзка информация.

Ето защо Висшият адвокатски съвет смята, че разпоредбата на § 1 от проекта отговоря на целите и интересите на лицата, които са обхванати от приложното поле на Закона за правната помощ, и е насочена към улесняване на процедурата по предоставяне на правна помощ и облекчаване на достъпа до правна помощ.

Законът за изменение и допълнение на Закона за правната помощ предвижда създаване на нова разпоредба на чл. 25, ал. 3, която дава възможност председателят на НБПП (в случаите по чл. 21, т. 2 и 3) да предостави правна помощ, в случай че лицето е консултирано в Регионален център за консултиране към адвокатски съвет и е установено, че са били налице основанията по чл. 21, т. 2 и 3.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

В становището е отбелязано, че разпоредбата на § 2 предвижда създаване на нова алинея 3 на чл. 25, като целта е да се постигне бързина при решаване на проблемите на гражданите, за които е установено, че имат право на правна помощ, и основания за изготвяне на документи за завеждане на дело, като се избегне повторното откриване на процедура за правна помощ от съда с искане за определяне на адвокат. Освен това по този начин се постига и процесуална икономия и бързина в съдебното производство, което е в интерес не само на гражданите, но и на съда. Предложените изменения и допълнения в Закона за правната помощ ще създадат предпоставки за по-пълна защита на интересите на гражданите, които имат нужда от правна помощ, тъй като ще доведат до по-бързо и по-лесно получаване на правна помощ и по-голяма ефективност на процедурата по предоставянето ѝ. Гражданите ще получават своевременно консултация, правен съвет и подготовка на документи от определения в Регионалния център за консултиране адвокат, както и при необходимост – процесуално представителство. Целта на измененията е адвокатът, който е запознат с правния проблем, да продължи да представлява лицето и по образуваното производство пред съда. Висшият адвокатски съвет предлага проектната норма да бъде или самостоятелна нова алинея 6 на чл. 25, или да бъде създадена нова разпоредба – чл. 25а.

Законът за изменение и допълнение на Закона за правната помощ предвижда изменение на чл. 22, т. 7, с което се разширява приложното поле на нормата, като отпада вторият съюз „или“ след думата „насилие“, а след думата „хора“ се добавя „и други престъпления“. Висшият адвокатски съвет счита, че с промяната на разпоредбата неоправдано се разширява приложното поле на предоставянето на безплатната правна помощ.

Към мотивите на законопроекта не са изложени доводи, които да обосновават допълването на разпоредбата на чл. 22, т. 7 с израза „всички други престъпления“. Логическата връзка на изброените в т. 7 видове посегателства върху личността насочва на извода, че с предлаганото допълнение се обхващат случаи на престъпления, свързани с домашното или сексуалното насилие, и трафик на хора, но за престъпленията от такъв характер се предоставя правна помощ по общите правила, защото досегашната редакция на чл. 22, т. 7 не обхваща случаите на престъпления. Изразът „всякакви други престъпления“ необосновано разширява приложното поле на безплатната правна помощ и дава възможност да се прилага и по отношение на всякакви престъпления, а не само тези, които са свързани с домашно или сексуално насилие или трафик на хора. С предвижданото допълване на разпоредбата на чл. 22, т. 7 практически се създава възможността да се предоставя безплатна правна помощ на пострадалите от всички други престъпления при наличието на двете

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

допълнителни условия – липса на средства за това и желание за адвокатска защита.

Висшият адвокатски съвет счита, че разпоредбата на § 3, с която се предвижда разширяване на приложното поле на чл. 22, т. 7, е в пряко противоречие с разпоредбите на чл. 18, чл. 25, ал. 1 и чл. 27а ЗПП относно правомощията на адвокатските съвети по организацията на правната помощ, на органите по чл. 25, ал. 1 по вземане на решенията за предоставяне на правна помощ, както и относно възстановяването на предоставените средства за правна помощ от лицата, спрямо които е постановено осъдително решение или присъда.

В становището са изложени и предложения за включването на нови разпоредби в ЗИД на ЗПП.

Адвокатският съвет при Адвокатска колегия Велико Търново подкрепя разпоредбата на § 1 от проекта на ЗИД на ЗПП с разбирането, че така създадена нормативна уредба ще улесни правоимащите граждани в уредената със ЗПП процедура за предоставяне на правна помощ, а чрез това ще се спомогне осигуряването на равен достъп до правосъдие.

По разпоредбата на § 2 от проекта на ЗИД на ЗПП, с която се предвижда създаването в чл. 25 на ЗПП на нова ал. 3, е отбелязано, че разбирането на адвокатската колегия е, че с предлаганата нова алинея се цели постигането на резултат за едно и също лице да не се събират доказателства и да не се прави преценка дали има право за предоставяне на безплатна правна помощ в хипотезите по чл. 21, т. 2 и 3 ЗПП. В тази връзка смятат, че би било удачно в ЗПП да се предвиди възможността председателят на НБПП да може да допуска правна помощ и под формата на процесуално представителство (по чл. 21, т. 3 ЗПП) в случаите, когато едновременно (заедно) с искането за допускане на правна помощ по чл. 21, т. 2 ЗПП (подготовка на документи за завеждане на дело) до него е отправено и искане за допускане на правна помощ по чл. 21, т. 3 ЗПП (за процесуално представителство). Така на практика ще се постигне намаляване на административната тежест за правоимащите граждани и улесняване на достъпа им до правосъдие чрез предоставяната правна помощ, както и намаляване на времето, за което може да бъде получена исканата правна помощ. По този начин, на практика:

1. ще се извършва еднократна преценка за конкретен случай относно наличието на обстоятелствата по чл. 23 ЗПП;

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

2. ще се постигне постановяване само на един акт за конкретен случай по чл. 25, ал. 3 ЗПП, установяващ наличието на предпоставки за допускане на правна помощ;

3. ще се отправя само едно искане до Адвокатския съвет по чл. 25, ал. 4 ЗПП за определяне на адвокат;

4. ще се преодолее необходимостта лицето, което има право да получи безплатна правна помощ и под формата на процесуално представителство, да сезира втора административна процедура чрез искане за предоставянето ѝ пред съда;

5. ще се разтовари съдът от разглеждане на такива искания и това ще е предпоставка за по-бързото движение на делата;

6. по искането за предоставяне на правна помощ като процесуално представителство – ще се произнесе орган, който фактически управлява и се разпорежда с бюджетните средства за заплащане на правна помощ по ЗПП.

По така изложеното и с виждането да бъде постигната редакционна прецизност в разпоредбата и с това преодоляване на проблеми при прилагането и тълкуването ѝ, е предложена нова реакция на чл. 25, ал. 3, както и кореспондиращо изменение в чл. 23, ал. 3 ЗПП.

По законопроекта е получено становище и от членовете на **Аналитичното звено при НК на ВКС** – съдиите Антоанета Данова и Лада Паунова. Според тях предложените с § 1 и 2 изменения не би следвало да породят проблеми в практиката. Във връзка с предложената с § 3 нова редакция на чл. 22, т. 7 отбелязват, че е коректно да се посочи, че става въпрос за разпоредбата на чл. 22, ал. 1, т. 7, а освен това този параграф би следвало да е на първо място, понеже другите два са свързани с изменение на следващи норми в закона. Според досегашната редакция на нормата безплатна правна помощ се предоставя на определен кръг пострадали според характера на извършеното деяние, като се отнася не само до пострадали от престъпление, но и жертви на домашно насилие или сексуално посегателство, които не съставляват престъпление. Прочитът на формулираната нова редакция на чл. 22, ал. 1, т. 7 сочи, че тя следва да се тълкува и прилага в смисъл, че безплатна правна помощ по чл. 21, т. 1 и 2 от закона се предоставя на всеки пострадал от престъпление, включително и от такова от частен характер, ако са налице условията да не разполага със средства и да желае да ползва адвокатска защита. Ако такава е била волята на предложителя, то тогава в редакцията на нормата не би следвало да се съдържа конкретното посочване на „пострадали

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

от трафик на хора“, защото конкретното изброяване на определени категории пострадали не е необходимо, ако право на безплатна правна помощ има всеки пострадали от престъпление. Ако предложителят не е имал предвид всички пострадали от престъпление, то следва нормата да дефинира кои „други престъпления“ се имат предвид. Изложените съображения сочат на извод, че е необходимо прецизиране на предлаганата редакция на разпоредбата.

A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализирания данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ *Наблюдение на изпълнението*
- ☒ *Теория на промяната като рамка за данни*

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ *Проследяване на процеса и реалистично оценяване*
- ☒ *Анализ на съгласуваността и анализ на продължението*
- ☒ *Качествен сравнителен анализ*

(Квази) експериментални методи

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☒ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☒ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☒ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☒ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

1. Наблюдение на изпълнението - прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. Теория на промяната като рамка за данни - прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

Наблюдение на изпълнението, теория на промяната:

От мотивите към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (със сигн. № 802-01-33/30.08.2018 г.) се извеждат следните цели:

- ускоряване на процедурата по предоставяне на правна помощ чрез служебен електронен обмен на информация за заявителите на правна помощ между НБПП и съответните компетентни ведомства чрез присъединяването

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

на бюрото и получаването на реален достъп до средата за междурегистров обмен на данни – Regix, към Държавна агенция „Електронно управление“;

- облекчаване на гражданите и намаляване на административната тежест върху тях при снабдяването им с необходимите документи от съответните компетентни ведомства за установяването на фактите и обстоятелствата по чл. 22 ЗПП.

Видно от отчетния доклад за дейността на НБПП за 2018 г. разработен е механизъм за служебно събиране на информация за социалния статус на кандидатстващите за правна помощ лица.

Получен е от Държавна агенция „Електронно управление“ и реален достъп по електронен път до регистри и справки на НОИ и Агенцията за социално подпомагане за кандидатстващите за правна помощ лица чрез системата Regix за междурегистров обмен на данни.

Изводите на бюрото са, че усилията на екипа на НБПП са довели до повишаване на контрола и на ефективността по предоставянето на правната помощ.

В отчета за дейността на бюрото за 2019 г. е установено намаляване на броя на адвокатските защиты през 2019 г. спрямо 2018 г., което се дължи на действащите вече промени в закона, свързани основно с контрола при допускането на правната помощ, както и с контрол при отчитането на правната помощ от адвокатите. Тази констатация трайно се запазва и в отчетите за следващите години.

Изменение 3. *Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)*

Представя се анализът на всички събрани данни, който включва тяхното тълкуване и обобщаване и/или изчисляване чрез прилагане самостоятелно или заедно на някои от методите за оценяване на въздействията.

A1. Информация за отговорите и изразените становища на заинтересованите страни

По законопроекта е получено становище от **Върховния касационен съд**. Предлаганите изменения в Закона за правната помощ ВКС намира за необходими и своевременни, поради което изразява принципна подкрепа за законопроекта.

1. Относно първото направление на предлаганите изменения следва да се отчете, че те съответстват на насоките, съдържащи се в Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ, L136/3 от 24.05.2008 г.), за насърчаване извънсъдебните способности за решаване на граждански и търговски спорове, както и на поставения от ЕС акцент върху защитата в антидискриминационните производства. В тази връзка предложеното разширяване на обхвата и приложното поле на правната помощ в административнонаказателни производства, административни производства по издаване на индивидуални административни актове, както и в производства пред други извънсъдебни органи, като арбитраж и медиация следва да бъдат подкрепени. Ефектът от тази мярка е двояк – от една страна, осигуряването на нови правни средства за защита благоприятства достъпа на гражданите до правосъдие чрез осигуряване на по-бързи и по-евтини начини за защита при по-малък формализъм, а от друга – намалява необходимостта от внасяне на споровете в съд, което ще облекчи натовареността на съдебната система.

2. Подкрепа заслужават промените, очертани и във второто направление от законопроекта – разширяване на кръга от правоимащи лица да ползват правна помощ. Тук става дума за включване на някои категории лица със специфичен профил, които не са обхванати от действащия ЗПП. Такива са лицата с физически, психически, умствени или сетивни увреждания, на които по силата на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания следва да бъде осигурена защита и да се гарантира пълноценното им и равноправно упражняване на всички права. Такова задължение държавата има и по силата на националното законодателство, залегнало в Закона за хората с увреждания, по силата на който на тях следва да бъде осигурен ефективен достъп до правосъдие и правна защита, особено в областта на социалните им права, при всички форми на дискриминация, насилия и злоупотреби.

Друга група лица, които ЗИД на ЗПП предвижда да бъдат обхванати, са тези, получили международна закрила, и такива със статут на временна закрила. Това решение произтича от правото на всеки чужденец да получи съдействие и помощ от държавни органи и неправителствени организации на всеки етап от производството, независимо дали вече е получил международна закрила или още търси такава, или се ползва от временна закрила. Нарастващата бежанска вълна по различни причини налага включването на тези лица в кръга от правоимащи на правна помощ, поради което измененията в тази насока също следва да бъдат подкрепени.

3. Третото направление на предлаганите промени касае освобождаването на граждани, по отношение на които е допусната правна помощ, от заплащане на съдебни такси по граждански и административни производства, включително от възстановяване в полза на НБПП на разносните за правна помощ. Тази мярка заслужава подкрепа не само от гледна точка на справедливостта, но и с оглед достъпа на тези граждани до правосъдие, което е обусловено от финансовите им възможности. Преодоляването на съществуващата противоречива съдебна практика в тази сфера също е аргумент в подкрепа на измененията.

4. Вниманието заслужават промените, свързани с правомощията на органите, допускащи правна помощ, и процедурите, по които те се осъществяват. Подобряването на регламентацията на последните е в интерес както на самите компетентни органи – съдилища, органи на досъдебното производство, адвокатски съвети, адвокати, осъществяващи правната помощ, НБПП, така и на страните по съответните производства – съдебни или извънсъдебни.

Особено важно значение има предоставянето на възможност за неутрализиране недобросъвестното изпълнение на задълженията от назначения да осъществи правната помощ адвокат, както и възможността да се предотврати злоупотребата с правна помощ от ползвателите на такава, недобросъвестното поведение на които накърнява правата на останалите страни в производството и води до възпрепятстване на правосъдието в разумни срокове. В тази връзка важно значение има въвеждането на процедури за прекратяване на правната помощ, за замяна и освобождаване на адвокат, като са изяснени основанията за предприемане на тези мерки, компетентните органи и редът за произнасянето им. Това направление от предлаганите изменения в ЗПП също следва да бъде подкрепено.

5. Последната група промени касае уредбата на заплащане на членовете на Националното бюро за правна помощ и адвокатските колективи, върху които пада основната тежест за контрол върху качеството на предоставяната правна помощ. Тези мерки са актуални с оглед настъпилите промени в общественно-икономическите условия в страната и заслужават принципна подкрепа. Но конкретните параметри на промените и начинът на регламентирането им не касаят пряко дейността на Върховния касационен съд, поради което становище по съществото им не следва да бъде изразявано.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Предвид изложеното Върховният касационен съд на Република България е изразил принципна подкрепа по отношение на предложения законопроект, като няма конкретни бележки и предложения.

При разглеждане на законопроекта в ресорните комисии в Народното събрание на Република България е постъпило становище от **Омбудсмана на Република България**, съгласно което с предложения проект се прави важна стъпка за разрешаване на съществуващи проблеми в уредбата и за подобряване на реда за получаване на необходимата правна помощ.

Напълно са подкрепени предложенията за разширяване на обхвата на правната помощ, въз основа на които изрично се включват лицата, чието запрещение се иска, лицата, поставени под запрещение, както и лицата с определени вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност.

Становището на обществения защитник е, че в светлината на ратифицираната Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания и на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315/57 от 14 ноември 2012 г.), която следваше да бъде напълно транспонирана от България до 16 ноември 2015 г., промените са от съществено значение за действията за осигуряването на адекватни възможности на тези уязвими граждани за ефективен достъп до правосъдие, наравно с всички останали, включително чрез предоставяне на процедурни и подходящи за възрастта им мерки за подкрепа с оглед ефективното изпълняване на тяхната роля като преки и непреки участници, като свидетели във всякакви процесуални действия, включително в следствената и други предварителни фази.

Обърнато е внимание на критериите, по които ще се определя дали месечният доход на лицата с определени вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност е достатъчен, за да имат възможност тези граждани да упълномощят адвокат съгласно текста на предложената нова т. 12 на чл. 22 от Закона за правната помощ. В новата ал. 2 на чл. 22 е посочено, че „в случаите по ал. 1, т. 7, 9, 10 и 12 НБПП формира преценката си за предоставяне на правна помощ, като взема предвид обстоятелствата по чл. 23, ал. 3, установени с документи от съответните компетентни органи, и съобразно определения за страната размер на линията за бедност”.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Отбелязано е, че голяма част от хората с увреждания отговарят на определението на § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за хората с увреждания за „хора с трайни увреждания“ и на тях медицинската експертиза е установила вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 и над 50 на сто увреждания. С оглед състоянието си те получават месечна финансова подкрепа по чл. 70 от Закона за хората с увреждания за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане. Пенсионерите с трайно намалена работоспособност (вид и степен на увреждане над 90 на сто), които постоянно се нуждаят от чужда помощ, получават към определената им пенсия добавка в размер на 75 на сто от социалната пенсия за старост. Тези средства подпомагат хората с увреждания предвид затрудненията, които срещат поради заболяванията си. В този смисъл е посочено, че е от съществено значение да бъдат обсъдени възможностите за изрично определяне в законопроекта на понятието за доходи, както и кои доходи няма да бъдат включвани за определяне на правоимащите с увреждания, като средствата от месечната финансова подкрепа – добавката за чужда помощ и останалите помощи, не се смятат за доходи при отпускане на целевите помощ (по подобие например на Закона за хората с увреждания).

Обърнато е внимание и върху предложения нов текст на ал. 5 на чл. 22, в който е посочено, че „в случаите, когато правната помощ се предоставя от НБПП, информацията по ал. 2 и 3 се събира служебно, като бюро се снабдява с необходимите документи от съответните компетентни органи по електронен път. Кандидатът за правна помощ удостоверява с документ доходите си или изразява съгласие информацията за тях да бъде изисквана служебно от компетентните органи“. Следва да се отбележи, че част от хората с интелектуални затруднения или психични увреждания срещат значителни затруднения да изразяват волята си. Те може да не са поставени под запрещение, но да се нуждаят от правна помощ. В значителна част от случаите за тези граждани ще е предизвикателство да изпълнят изискването в изр. 2 на новата ал. 5 за набавяне на документ, с който да удостоверяват доходите си, или да изразят съгласие информацията за тях да бъде изисквана служебно от компетентните органи. От тази гледна точка е посочено, че ще е подходящо да бъде облекчена процедурата за подобни случаи, като информацията се събира служебно и решението се взема въз основа на наличните документи.

A2. Информация относно използвания метод за оценяване на въздействията

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Оценяването на въздействията от приемането или изменението на нормативния акт се основава на анализа на събраните данни. При оценяването на въздействията и формирането на изводи се тълкуват и обобщават анализиранияте данни, като се правят съответните изчисления, като се използват самостоятелно или заедно някои от следните методи/групи методи:

§. Прагматични методи

Група прагматични методи, включително наблюдение на изпълнението и теория на промяната като рамка за данни:

- ☒ Наблюдение на изпълнението
- ☒ Теория на промяната като рамка за данни

§. Строги подходи

Строгите методи за оценяване на въздействията са методи, които имат ясна отправна точка за формулиране на твърдения на принципа „причина - следствие“.

Проучване на казуси

Група методи за проучване на казуси, включително чрез проследяване на процеса и реалистично оценяване, анализ на съгласуваност и анализ на продължението, и качествен сравнителен анализ.

- ☒ Проследяване на процеса и реалистично оценяване
- ☒ Анализ на съгласуваността и анализ на продължението
- ☒ Качествен сравнителен анализ

(Квази) експериментални методи

Група методи за изследване чрез контролни групи, които позволяват да се оцени ефектът от нормативната промяна чрез сравнение на резултатите между равностойни тестова и контролна група.

- ☒ Рандомизирани контролирани проучвания (експериментален)
- ☒ Склонност за съответствие (квази-експериментален)
- ☒ Разлика в разликата (квази-експериментален)
- ☒ Прекъсване на регресията (квази-експериментален)

§. Мултикритериен анализ

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Метод за последваща оценка на въздействието върху основата на специален набор от критерии, които са свързани с набелязаните цели.

§. Модел на стандартните разходи

Методологическа рамка за измерване на разходите за изпълнение на задълженията за предоставяне на информация.

Използваните методи включват:

1. Наблюдение на изпълнението – прагматичен метод, който се фокусира върху измерване на изпълнението спрямо показатели за постигнатите резултати;

2. Теория на промяната като рамка за данни – прагматичен метод, насочен към обясняване на причинно-следствената връзката между реалните действия по изпълнение на политиката и как те водят до постигане на поставените цели.

Резултати от анализа на събраните данни

Посочват се конкретните резултати от приложените методи за оценяване на въздействието.

Наблюдение на изпълнението, теория на промяната:

Поставените цели на законопроекта са описани в мотивите към него така:

Основната стратегическа цел на законопроекта е подобряване на достъпа до правосъдие чрез осигуряването на по-благоприятни условия, които се състоят в следното:

- Гарантиране на достъпа до правосъдие на гражданите чрез използването на съществуващите видове правна помощ в извънсъдебни производства и процедури за извънсъдебно решаване на спорове;
- Разширяване на кръга от лица със специфичен профил, имащи достъп до системата за правна помощ;
- Освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански, административни и наказателни производства, когато им е предоставена правна помощ, защото не разполагат със средства за

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това;

- По-висока ефективност на процедурите, касаещи правната помощ.

Видно от окончателните текстове на Закона за изменение и допълнение на Закона за правната помощ, обн., ДВ, бр. 102 от 23 декември 2022 г., заложените цели са намерили израз в приетите изменения и допълнения, както следва:

По отношение на *„Гарантиране на достъпа до правосъдие на гражданите чрез използването на съществуващите видове правна помощ в извънсъдебни производства и процедури за извънсъдебно решаване на спорове“* законодателят е приел следното:

В чл. 1 е разширен предметният обхват на ЗПП, като е добавено, че този закон урежда правната помощ и по извънсъдебни процедури. Легална дефиниция на понятието „представителство извънсъдебни процедури“ е дадена в § 1, т. 2 от допълнителните разпоредби, според която „Представителство в извънсъдебни процедури“ е представителство в административнонаказателни производства, в производството по издаване на индивидуален административен акт, в производството по оспорване на индивидуален административен акт по административен ред, в производство пред арбитраж и в процедура по медиация.“.

В чл. 21 – видове правна помощ, е добавено изрично и представителството в извънсъдебни процедури (чл. 21, т. 3 ЗПП), наред със съществуващите до момента видове правна помощ.

Резултатът от горепосочените нормативни промени по отношение на тази цел се състои в следното:

Предимството за гражданите при ползването на тези нови правни средства за защита се изразява в това, че те благоприятстват достъпа до правосъдие чрез осигуряването на по-бързи и по-евтини начини за защита и при по-малко формалности.

Ползването на тези нови правни възможности е от естество да предотврати внасянето на спора в съда и да спомогне за намаляване на случаите на оспорване по съдебен ред и съдебните дела.

Представителството на граждани, отговарящи на условията за правна помощ, от адвокат от системата за правна помощ в извънсъдебна процедура по

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

медиация осигурява по-голяма ефективност на процедурата и увеличава възможността за приключването ѝ със спогодба, което от своя страна ще ускори разрешаването на споровете и ще облекчи работата на съда. Чрез медиацията всяка от спорещите страни може да предлага извършване на някакво процедурно действие, да предоставя доказателства по спорните въпроси, да излага своите становища, аргументи и твърдения, но поради невъзможност да се представлява ефективно сама, да не постигне желанния резултат. Именно в тези случаи представителството на адвокат в процедурата, който да съдейства с правни съвети, би се оказал ефективен способ за решаване на спора. С още по-голяма сила това важи за страна, на която вече е предоставена правна помощ по съдебно дело и съдът е насочил страните по него към медиация. В този случай на другата страна, ако не разполага със средства, за да си упълномощи адвокат, следва да се осигури възможност да ѝ бъде назначен такъв по реда и при условията на ЗПП.

Участието на адвокат по реда на ЗПП като представител на страна в арбитражно производство в случаите, когато страната иска да ползва такъв, но не може да си го позволи, тъй като не разполага със средства за упълномощен адвокат, е също предпоставка за ефективно и справедливо решаване на спора по ускорена и по-евтина процедура от съдебната.

По-голямата част от споровете, които се решават в арбитраж или чрез медиация, имат гражданскоправен характер и основно са потребителски и семейни спорове.

В производствата по установяване на административните нарушения и по налагане на административните наказания, когато лицето е затруднено да си наеме адвокат на този етап, преди обжалването на акта на административнонаказващия орган по съдебен ред, правната помощ би била един допълнителен инструмент за защита и предпоставка за справедливо решаване на спора.

Посочените нормативни промени са в съответствие и с международното и с европейското право в областта на правата на човека, съгласно което всяка държава членка на Европейския съюз трябва да предвиди в националното си законодателство мерки за насърчаване на уреждането на спорове от извънсъдебни органи, които са част от ефективните правни средства за защита на гражданите, за които разходите по завеждане на дело пред съда са твърде високи. С цел подобряване на достъпа до правосъдие държавите членки следва да създадат алтернативни извънсъдебни процедури за разрешаване на спорове по гражданскоправни и търговскоправни въпроси. Освен това при осигуряването на достъпа до правосъдие Европейският съюз поставя акцент

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

върху антидискриминационните производства. Предвид изложеното разширяването на обхвата и приложното поле на съществуващите видове правна помощ в административнонаказателните производства, в административните производства за издаване и оспорване на индивидуални административни актове и в производства и процедурите пред други извънсъдебни органи – арбитраж и медиация, е важна стъпка и мярка за подобряването и улесняването на достъпа на гражданите до правосъдие.

Предвид липсата на достатъчно практика по прилагането на ЗПП в тази му част, към момента на настоящата оценка не могат да се изведат конкретно измерими стойности.

По отношение на **„Разширяване на кръга от лица със специфичен профил, имащи достъп до системата за правна помощ“**, законодателят е приел следното:

В чл. 22 се добавят няколко нови категории лица със специфичен профил, по отношение на които се осигурява безплатна правна помощ по чл. 21, т. 1 и 3, а именно:

- в т. 6 се добавят и лицата, навършили 21 години, по задължения за издръжка, възникнали преди навършването на тази възраст;

- в т. 8 се добавят и лицата, получили международна закрила, или ползващи се от временна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, за които предоставянето на правна помощ не се дължи на друго правно основание;

- създадени са т. 11 и 12, с които правна помощ се предоставя и на:

„11. лица, чието запрещение се иска, както и на лица, поставени под запрещение;

12. лица с увреждания, получаващи месечна подкрепа съгласно Закона за хората с увреждания, чийто месечен доход не е достатъчен, за да упълномощат адвокат.“

Резултатът от горепосочените нормативни промени по отношение на тази цел се състои във включването в системата за правна помощ на някои категории лица, които поради специфичния си профил се нуждаят от специалните грижи на държавата. Към тази група са лицата с физически и ментални увреждания, лицата, получили закрила по реда на Закона за

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

убежището и бежанците, и лицата, чието запрещение се иска или са поставени под запрещение.

Едно от средствата за оказване на подкрепа на тези лица е осигуряването на достъп до правосъдие и правна защита чрез системата за правна помощ.

Лицата с увреждания са особено чувствителна категория, която попада в кръга от уязвими социални групи. Целта на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, ратифицирана със закон, приет от 41-ото Народното събрание на 26 януари 2012 г. (обн., ДВ, бр. 12 от 2012 г.), е да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на всички права от страна на всички хора, независимо от всякакви дълготрайни физически, психически, умствени или сетивни увреждания. В тази връзка включването на хората с увреждания в кръга на лицата с право на правна помощ на самостоятелно правно основание е обосновано от задължението на държавата, произтичащо от международното и националното законодателство. Разпоредбите на Закона за хората с увреждания предвиждат чрез съответните органи да се осигури на тези хора ефективен достъп до правосъдие и правна защита, имащи нужда от такава основно в областта на социалните им права, при всички форми на дискриминация, насилия и злоупотреба, като се има предвид, че рискът тези хора да бъдат обект на подобни нарушения и престъпления е по-висок.

Необходимостта от допълването на категориите лица с право на правна помощ с лицата, получили международна закрила, и тези със статут на временна закрила, произтича от правото на всеки чужденец да получи съдействие и помощ от правителствени органи и неправителствени организации на всеки етап от производството и след получаване на международна закрила. В тази връзка държавата е задължена да осигури условия за получаване на правна помощ не само на чужденците, търсещи международна закрила, но и на тези, получили вече такава, и на тези, ползващи се от статута на временна закрила. Увеличилата се бежанска вълна поради политически конфликти, войни и финансово-икономически причини и задължението на държавата да се погрижи за правата на тези лица оправдава включването им в номенклатурата на лицата, които разполагат с право на безплатна правна помощ.

Законът за правната помощ изключва от кръга на лицата с достъп до системата за правна помощ и една друга категория лица, а именно лицата, навършили 21 години, по задължения за издръжка, възникнали преди навършването на 21-годишна възраст. Според т. 16 и 32 от Заключенията и

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

препоръките на Специалната комисия за преглед на практическото действие на Конвенцията от 23 ноември 2007 г. за международно събиране на издръжка на деца и други членове на семейството и на Протокола от 23 ноември 2007 г. за приложимото право към задълженията за издръжка (публикувани на интернет страницата на Хагската конференция по международно частно право), разпоредбата на чл. 2, параграф 1, буква „а“ от Хагската конвенция от 2007 г., определяща нейното приложно поле, се прилага за задължения за издръжка, произтичащи от връзката родител-дете към лице под 21-годишна възраст, без да се взема предвид възрастта на молителя кредитор към момента на подаване на молбата. Възрастта на молителя кредитор не е релевантна – той може да подаде молба по чл. 10 от Конвенцията и след навършване на 21 години, съответно да ползва безплатна правна помощ съгласно чл. 15, независимо от навършените 21 години, стига задължението, чието изпълнение се търси, да попада в приложното поле на Конвенцията. Специалната комисия напомня на страните, че разпоредбите на Хагската конвенция от 2007 г. следва да се тълкуват възможно най-широко с цел максимално възстановяване на присъдените издръжки на деца. Условиата относно достъпа до безплатна правна помощ по чл. 46 от Регламент (ЕО) № 4/2009 на Съвета от 18 декември 2008 година относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на съдебни решения и сътрудничеството по въпроси, свързани със задължения за издръжка, са напълно идентични.

Предвид липсата на достатъчно практика по прилагането на ЗПП в тази му част, към момента на настоящата оценка не могат да се изведат конкретно измерими стойности.

Следва да се отбележи, че по официални данни на Агенцията за социално подпомагане към Министерството на труда и социалната политика, публикувани на интернет страницата на Министерството на труда и социалната политика³, през периода януари-март 2022 г. средно 653 503 души са получили месечна финансова подкрепа по Закона за хората с увреждания. Право на такава подкрепа имат пълнолетни хора с трайни увреждания (с

³ <https://www.mlsp.government.bg/nad-653-000-khora-s-uvrezhdaniya-poluchavat-mesechna-finansova-podkrepa>

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

установени вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност 50 или над 50%) и не се обуславя от доходите им и имущественото им състояние. Размерът на помощта е процент от линията на бедност според степента на увреждането и се актуализира ежегодно спрямо нейния размер.

По отношение на *„Освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански, административни и наказателни производства, когато им е предоставена правна помощ, защото не разполагат със средства за заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това“* са извършени нормативни промени в чл. 78, ал. 7 и чл. 83, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс, както и в 227а, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс.

В хипотезата на чл. 83, ал. 1 ГПК законодателят е отчетел обстоятелството, че при някои категории граждански правоотношения, при които е засегнат пряко общественият интерес или едната страна е социално и икономически слаба, невъзможността за внасяне на държавна такса или на разноски би било препятствие на достъпа ѝ до правосъдие. За да улесни достъпа до правосъдие в такива случаи, законът е предвидил възможността да бъдат освобождавани страните по определени категории дела както от задължението за внасяне на такси, така и от задължението за внасяне на съдебни разноски. Освобождаването от тези задължения произтича пряко от закона и съдът следва само да констатира наличието на основание за прилагане на разпоредбата на чл. 83, ал. 1 ГПК. Така наред с посочените основания с проекта на ЗИД на ЗПП се предлага и едно ново основание – когато на страната по делото е предоставена правна помощ при условията на чл. 23, ал. 2 от Закона за правната помощ. Това означава, че от т. нар. автоматично освобождаване от държавни такси и разноски ще се ползват страните по дела, по които им е предоставена правна помощ, когато не разполагат със средства за заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това.

С приемането на тези разпоредби се изпълнява и една от мерките – мярка „Влизане в сила на законодателни изменения в Закона за правната помощ (Q4/2022)“, заложен в Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България, която изисква с цел облекчаване на условията за достъп до правна помощ освобождаване от такси и разноски в съдебното производство на лицата, получили правна помощ, поради това, че не разполагат със средства за заплащане на възнаграждение за упълномощен адвокат.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Действащата система за правна помощ до промяната на ЗПП (ДВ, бр. 102 от 23 декември 2022 г.) не покриваше съдебните такси и разноски за производството на гражданите, на които е допусната правна помощ по социални причини, за разлика от системата за правна помощ в други европейски държави, което се счита за добра практика. Подобряването на достъпа до правосъдие е свързано с осигуряването на по-облекчени условия за достъп до правна помощ. Заплащането на съдебни такси и разноски в производството, включително разноските за правна помощ, които се дължат на НБПП, ако лицето бъде осъдено, действа възпиращо за голяма част от гражданите от уязвими социални групи за достъпа им до правосъдие, т.е. явява се бариера за достъпа до правосъдие. За много от гражданите, които поради имущественото си и финансово състояние не могат да си позволят да ползват платен адвокат, съдебните такси и разноски са непосилни. Освобождаването от съдебни такси и разноски в производството и от възстановяването на разноските за правна помощ са мерки за облекчаването на достъпа до правосъдие, които имат своите основания в националното ни и европейско законодателство и в трайно установената съдебна практика.

Оценката за приложението на Закона за правната помощ за периода 2013-2017 година относно възстановяването на разноските за правна помощ показва, че по-голяма част от служебните адвокати и ползвателите на правна помощ са против възстановяването на разноските за правна помощ, когато се касае за случаи, при които тя е предоставена поради липса на средства за заплащане на възнаграждение за упълномощен адвокат, като основният мотив е, че така се обезсмисля понятието правна помощ по социални критерии. Разбирането е, че това противоречи на целта на Закона за правната помощ, социалната функция и самата същност на системата за правна помощ – да бъде инструмент, насочен към осигуряване на равенство на гражданите пред закона и равен достъп до правосъдие. Същевременно дори тези, които намират това за справедлива практика, признават, че често пъти тя е неприложима, особено когато осъденият е трайно безработен, без дом и имущество. Освен това данните сочат, че събираемостта е много ниска, само около 3% от годишния бюджет за правна помощ, на вземанията за разноски за правна помощ.

Предвид липсата на достатъчно практика по прилагането на ЗПП в тази му част, към момента на настоящата оценка не могат да се изведат конкретно измерими стойности.

По отношение на постигането на **„По-висока ефективност на процедурите, касаещи правната помощ“** законодателно са отстранени някои слабости и пропуски в действащата нормативна база, констатирани при прилагането на ЗПП през годините, и прецизиране на някои от действащите

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

норми, което се изразява чрез създаване на чл. 24а и 24б и изменение на чл. 26.

В чл. 24а и 24б се регламентират случаите на прекратяване на правна помощ и лишаване на страната от правна помощ. С изменението и допълнението на чл. 26 е прецизиран редът за замяна и освобождаване на назначения адвокат.

Регламентацията на посочените процедури е в интерес както на органите от системата за правна помощ – съдилища, адвокатски съвети, НБПП, така и на адвокатите, осъществяващи правната помощ, както и на страните по делото. Тази регулация осигурява на органите възможност за намеса при недобросъвестно изпълнение от назначения адвокат на задълженията му по предоставяне на правна помощ. Освен това дава възможност на органите от системата да парират случаи на злоупотреба с право на правна помощ от недобросъвестното поведение на получателя на такава с оглед на защита на интересите на другите страни в производството и защита на интересите на правосъдието от възпрепятстване на производството и на протичането и приключването на делата в разумни срокове.

Липсата на такава регламентация в ЗПП до неговата промяна (ДВ, бр. 102 от 23 декември 2022 г.) е водело до често просрочване на отчетите на адвокатите и подаването им извън законоустановения срок, поради това, че им липсва съдебен акт, с който да установят момента на преустановяване на участието им по делото, от който момент тече едногодишният срок за подаване на отчета.

С регулацията на тези процедури е свързано и изпълнението на задължението на НБПП да следи за целесъобразното разходване на държавните средства за правна помощ.

В регулацията на процедурата по прекратяване на правната помощ особено внимание е обърнато на едно от основанията за прекратяване, а именно „злоупотреба с право на правна помощ“.

През годините в практиката на съдилищата и адвокатските съвети са констатирани чести случаи на злоупотреба с право на правна помощ от страна на недобросъвестни лица, които многократно предявяват искания за замяна на назначения им адвокат с друг, без да са посочили уважителни причини за това, или защото са мотивирани от други цели, които не съответстват на целите на института на правната помощ. По този начин се възпрепятства протичането

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

на производството в разумни срокове и се увреждат правата и законните интереси на останалите страни в производството.

Поради това се е наложило и дефиниране на понятието „злоупотреба с право на правна помощ“, като в т. 3 от изменения параграф 1 от допълнителните разпоредби на ЗПП е изяснен смисълът на това понятие.

Във всички новорегламентирани процедури – по прекратяване на правната помощ, лишаване от правна помощ, замяната и освобождаването на адвокат, са изяснени основанията и органите, които могат да поискат тяхното прилагане и редът, по който се осъществява. По този начин се постига осигуряването на по-качествена и ефективна правна помощ.

II. 6. Описание на въздействията и формулираните изводи

Изменение 1. *Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 13 от 7.02.2017 г.)*

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Основната цел на разглежданото изменение е да се разшири кръгът на лица от уязвими социални групи и да се улесни достъпът до получаване на правна помощ, което отчитаме като изпълнено. Във връзка с измененията в ЗПП относно въведените два нови инструмента за предоставяне на правни съвети и консултации при облекчени условия на 23 март 2017 г. е приет актуализиран Правилник за дейността на регионалните центрове за консултиране към адвокатските съвети, а на 28 септември 2017 г. са допълнени и изменени Правила за работа на националния телефон за правна помощ.

С издадените актове НБПП цели да унифицира практики при работата на съдебните и разследващите органи при прилагането на ЗПП, на адвокатските колегии и съвети, да стимулира адвокатите да предоставят правна помощ с високо качество, както и да стандартизира в максимална степен отчитането на предоставената правна помощ при възможно намаляване на административната тежест върху адвокатите.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Предоставена е правна помощ по реда на глава пета „а“ раздел I – консултация или правен съвет по Националния телефон за правна помощ на общо 3004 лица, на които са предоставени консултации. Предоставена е правна помощ по реда на Глава пета „а“ Раздел II – за консултации в Регионалните центрове за консултиране на 262 лица, на които са предоставени консултации. Информационен видеоклип за популяризиране на работата на Националния телефон за правна помощ и Регионалните центрове за консултиране към съответните адвокатски колегии е излъчван 20 пъти по БНТ 1 за периода от 1 април до 7 октомври 2018 г. Информационна брошура за гражданите, които желаят да ползват правна помощ, е предоставена на адвокатските съвети за разпространение по ведомства, институции и домове за предоставяне на социални услуги.

Изводите са, че промените са довели до повишаване на контрола и ефективността по предоставяне на правната помощ – намаляването на броя на адвокатските защиты през 2018 г. спрямо 2017 г. в резултат на действащите от предходните години модели за предоставяне на правна помощ – Национален телефон за правна помощ и Регионални центрове за консултиране, които подпомагат гражданите; намаляване на неоснователно заведените иски, което от своя страна намалява разходваните бюджетни средства за процесуалното представителство.

Тази констатация трайно се извежда и в отчетите на НБПП от 2017 г. до момента.

Изменение 2. Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 92 от 6.11.2018 г.)

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Основната цел на предложените промени:

- да се ускори процедурата по предоставяне на правна помощ чрез служебен електронен обмен на информация за заявителите на правна помощ между НБПП и съответните компетентни ведомства чрез присъединяването на бюрото и получаването на реален достъп до средата за междурегистров обмен на данни – Regix, към Държавна агенция „Електронно управление“;

- да се облекчат гражданите и да се намали административната тежест върху тях при снабдяването им с необходимите документи от съответните

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

компетентни ведомства за установяването на фактите и обстоятелствата по чл. 22 ЗПП;

- бързина при решаване на проблемите на гражданите, за които е установено, че имат право на правна помощ и основания за изготвяне на документи за завеждане на дело, като се избегне повторното откриване на процедура за правна помощ от съда с искане за определяне на адвокат и в тази връзка осигурена процесуална икономия и бързина в съдебното производство, което е в интерес не само на гражданите, но и на съда,

очевидно е постигната. Националното бюро за правна помощ извърши необходимите действия за включване в системата за междурегистров електронен обмен на данни – Regix, към ДАЕУ с останалите ведомства и има реален достъп до същата. Въз основа на заявление от НБПП, изх. № 17-119-156/05.10.2017 г., до ДАЕУ за присъединяване към средата за междурегистров обмен на данни (Regix) със заповед № ДАЕУ-5480/07.11.2017 год. на председателя на ДАЕУ е наредено да се осигури на НБПП реален достъп до данни от регистри и справки на НОИ, Агенцията по социално подпомагане и НАП, необходими във връзка с предоставянето на правна помощ на граждани от бюро. Осигурен е достъп на НБПП в продукционна среда на Regix към регистрите от горепосочените ведомства. На НБПП е издаден транспортен сертификат и VPN account. Разработен е механизъм за служебно събиране на информация за социалния статус на кандидатстващите за правна помощ лица.

Изводите са, че промените са довели до повишаване на контрола и на ефективността по предоставянето на правната помощ.

Изменение 3. *Закон за изменение и допълнение на Закона за правната помощ (обн., ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г.)*

Описват се въздействията и формулираните изводи въз основа на анализа на данните и методите за тяхното тълкуване, обобщаване и изчисляване, както и причините за техния избор.

Основната цел на обнародвания през м. декември 2022 г. ЗИД на ЗПП е подобряване на достъпа до правосъдие чрез осигуряването на по-благоприятни условия, които се състоят в следното:

- гарантиране на достъпа до правосъдие на гражданите чрез използването на съществуващите видове правна помощ в извънсъдебни производства и процедури за извънсъдебно решаване на спорове;

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

- разширяване на кръга от лица със специфичен профил, имащи достъп до системата за правна помощ;
- освобождаване на гражданите от заплащане на съдебни такси и разноски по граждански, административни и наказателни производства, когато им е предоставена правна помощ, защото не разполагат със средства за заплащане на адвокат, желаят да имат такъв и интересите на правосъдието изискват това;
- по-висока ефективност на процедурите, касаещи правната помощ.

Събраната информация не може все още реално да отчете въздействията поради краткия срок на приложение на нормите. Очакваните резултати са подробно описани в предходния раздел.

II. 7. Заключение

Един от най-сериозните проблеми, който се очертава в първоначалния период на приложението на ЗПП, е високата степен на изключване от достъпа до правна защита. Измененията и допълненията на ЗПП през 2017 г. – 2022 г. бележат съществено подобряване на достъпа на гражданите до правната помощ и до правосъдие като цяло. Законодателят предприема мерки за подобряване на достъпа на гражданите до правната помощ, като включва многобройни нови основания за предоставяне на правна помощ и разширява кръга на лицата, имащи право на правна помощ.

Проблемът и законодателното решение, съдържащо се в приетите изменения и допълнения на ЗПП по отношение на достъпа до предоставяната правна помощ, са разгледани и анализирани в раздел II. 3 „Обхват и структура на оценката“ и в раздел II.5. „Анализ на данните и оценяване на въздействията“ на настоящата оценка. Анализът на тези законодателни промени през разглеждания период обосновава заключението, че проблемът с високия процент на изключване от достъпа до правна защита е разрешен в много голяма степен. Последователна е работата в посока разширяване на приложното поле на първичната правна помощ, включително чрез създадените два нови инструмента – Национален телефон за правна помощ и Регионални центрове за консултиране, функциониращи още от 2016 г. Обхватът на правната помощ е разширен чрез използването на различни механизми, които включват: добавяне на нови видове правна помощ; разширяване на кръга на лицата с право на достъп до правна помощ; освобождаване от съдебни такси и разноски за лицата, на които е предоставена

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

правна помощ; по-висока ефективност на процедурите, касаещи правната помощ.

Висшият адвокатски съвет, като един от основните участници в осъществяването на тази политика, заключава, че с измененията и допълненията на Закона за правната помощ, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 102 от 2022 г. и бр. 11 от 2023 г., в значителна степен са постигнати целите на Закона за правната помощ, касаещи подобряване на достъпа до правосъдие на гражданите, разширяването на обхвата и приложното поле на съществуващите видове правна помощ в някои производства пред съд в производства и процедури пред извънсъдебни органи. Като положителна последица от прилагането на ЗПП изтъква постигнатото съответствие на законодателството ни с добрите европейски практики в областта на правната помощ и изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни изменения в Закона за правната помощ (Q4/2022)“, заложена в Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България. Според Висшия адвокатски съвет измененията и допълненията имат положително отражение и оценка, поради което следва да се приеме, че са устойчиви. С разширения обхват на Закона за правната помощ и видовете правна помощ в значителна степен е осигурен равен достъп до правосъдие и осигуряване предоставянето на ефективна правна помощ в съответствие с препоръките на Европейската комисия и добрите европейски практики в областта на правната помощ.

Държавна агенция „Национална сигурност“ изразява становище, че целите на иницираните от Агенцията промени са постигнати, като са преодолени констатираните законодателни непълноти и правна помощ може да бъде осигурена във всички случаи на административно задържане, включително в случаите по чл. 124б, ал. 1 от Закона за държавна агенция „Национална сигурност“. Интересите на заинтересованите страни са защитени във висока степен. От една страна, задържаните лица по реда на чл. 124б, ал. 1 ЗДАНС имат равен достъп до правна помощ, наред с тези, задържани по реда на ЗМВР и ЗМ. От друга страна, възможността за осигуряване на достъп до правна помощ на задържаните лица по предвидения в закона ред е гаранция за законосъобразност на задържането от органите на ДАНС.

Министерството на вътрешните работи констатира, че практическото приложение на закона показва постигане на целта, прокламирана в чл. 3 от Закона за правната помощ, в достатъчна степен, за да се гарантира защитата на правата на гражданите. Законът за правната помощ осигурява в достатъчна степен равен достъп на лицата до правосъдие и предоставяне на ефективна правна помощ. Доколкото с прилагането на действащите

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

разпоредби на Закона за правната помощ целта на закона е постигната, то направените в него промени са били необходими, навременни и устойчиви. Нормативният акт урежда обществени отношения, които не се характеризират с голяма динамика, което го прави устойчиви във времето и очертаващи една законодателна рамка, която търпи главно изменения в нейните икономически показатели. Поради тази причина не се констатира необходимост от промени в Закона за правната помощ. С факта на осигуряване от страна на държавата чрез прилагането на Закона за правната помощ на равен достъп до правосъдие посредством предоставяне на ефективна и квалифицирана правна помощ интересите на заинтересовани лица са защитени в най-висока степен.

Агенция „Митници“ също се присъединява към извода, че целите на Закона за правната помощ - гарантиране на равен достъп на лицата до правосъдие чрез осигуряване и предоставяне на ефективна правна помощ, са постигнати. Основните положителни последици по прилагането на ЗПП се изразяват в предоставянето на равен достъп на лицата до правосъдие. В тази връзка задържаното лице попълва декларация, че е запознато с правата си, както и за намерението си да упражни или да не упражни правата си, като на лице в уязвимо положение се предоставя информация на разбираем език и по разбираем начин, като се отчитат специфичните му потребности. Също така е предвидена възможност за обжалване пред компетентен съд по отношение законността на задържането. Измененията в ЗПП са устойчиви, като направените законови промени са в унисон и на разпоредбите на Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство (ОВ, L 142/1 от 1 юни 2012 г.). Към момента няма необходимост от промени в ЗПП. Считат, че интересите на заинтересованите лица за защитени – със законовите разпоредби се гарантират процесуалните права на лицата и адекватното упражняването правото им на защита.

От събраните становища в рамките на проведените консултации, както и от направените констатации и заключения в настоящата последваща оценка на въздействието може да се направи изводът, че законодателната политика в областта на правната помощ е последователна, правилна и устойчива.

II. 8. Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка

Посочват се начините, по които ще бъдат разпространени резултатите от оценката, като публикуването на интернет-страницата на съответната институция и на Портала за обществени консултации е нормативно изискване.

За повишаване на публичността на резултатите от оценката е възможно да бъдат използвани всички познати информационни канали, като резултатите могат да бъдат представени на официални политически форуми, на официални експертни форуми и кръгли маси, на пресконференции, чрез съобщения до медиите, чрез изпращане до формални и неформални групи в и извън администрацията и др.

Резултатите от извършената на основание Решение № 436 на Министерския съвет от 2022 г. за одобряване на списък със законопроекти, на които ще бъде извършена цялостна предварителна оценка на въздействието, и със закони, на които ще бъде извършена последваща оценка на въздействието през 2022 г., последваща оценка на въздействието на ЗПП ще бъдат предоставени на Министерския съвет. В изпълнение на чл. 22, ал. 3 от Закона за нормативните актове последващата оценка на въздействието ще се публикува на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации в срок до 30 дни от изготвянето ѝ.

II. 9. Препоръки за последващи действия съгласно чл. 18б от ЗНА

Съгласно Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието в зависимост от резултатите от последващата оценка на въздействието органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него, може да предлага отмяна, изменение или допълнение на нормативния акт и да инициира извършването на предварителна оценка на въздействието на предложените промени.

На базата на констатациите и заключенията на последващата оценка на въздействието може да се направи препоръка, че към настоящия момент не се налагат законодателни промени.

Доклад за последваща оценка на въздействието на Закона за правната помощ, обхващаща периода от 2017 до 2022 година

Следва да се отбележи, че в изразеното становище на Висшия адвокатски съвет е отчетена нуждата от по-голям бюджет за финансиране на правната помощ с оглед на разширяване на обхвата на видовете правна помощ и приложното поле на Закона за правна помощ. Споделено е виждането, че макар и изменени, възнагражденията за видовете дейности в Наредбата за заплащане на правната помощ, които бяха увеличени през 2021 година, те все още са изключително ниски. В това отношение обаче все още е налице значителна разлика между минималните възнаграждения по НЗПП и тези по Наредба № 1 от 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, които в някои случаи са с пъти по-високи.

Като се вземе предвид, че в настоящата оценка на въздействие въпросът за възнагражденията на адвокатите, предоставящи правна помощ, не е бил предмет на разглеждане, поради обстоятелството, че съгласно чл. 37, ал. 1 ЗПП заплащането на правната помощ се определя в наредба на Министерския съвет по предложение на НБПП, то този проблем следва да намери решение след изследване на необходимостта от промяна на Наредбата за заплащане на правната помощ, приета с Постановление № 4 на Министерския съвет от 2006 г. (обн., ДВ, бр. 5 от 2006 г.), като се извърши и съответната частична предварителна оценка на въздействието по реда на ЗНА и НОМИОВ.

II. 10. Източници

Описание на използваните източници на информация:

1. Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България;
2. Доклада за върховенството на закона за 2020 година;
3. Официална информация от КЗП и от КЗД;
4. Информация от Центъра за спогодби и медиация към СРС и СГС;
5. Информация от Агенция за хората с увреждания;
6. Национално представително изследване за нуждата от правна помощ;
7. Оценка на приложението на Закона за правната помощ 2013-2017 г.;
8. Годишни отчети на НБПП за 2017-2022 г.;

9. <https://www.parliament.bg/bg>;
10. <https://www.gov.bg/>;
11. <https://mjs.bg/home/index/1201f1c6-798b-41b6-a874-052e228ac8a1>;
12. <https://www.mlsp.government.bg/nad-653-000-khora-s-uvrezhdaniya-poluchavat-mesechna-finansova-podkrepa>

III. Приложения

Към доклада се представят всички приложения, които не са включени в основните раздели и които съдържат информация, подкрепяща анализа в последващата оценка на въздействието.