

СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Светла Иванова Янкулова,

член на научното жури в конкурса за заемане на академичната длъжност „доцент по професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес)“, обявен в ДВ, бр. 92 от 2022 г. за нуждите на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет

Със Заповед № РД – 38-664/20.12.2022 г. на ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ съм определена за член на научното жури по обявения конкурс. Единствен кандидат в конкурса за академичната длъжност „доцент“ в направление 3.6. Право (Административно право и административен процес) е главен асистент, доктор по право Капка Светославова Георгиева-Атанасова. Съгласно изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), Правилника за прилагане на ЗРАСРБ и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ (ПУРПНСЗАДСУ), кандидатът е приложил пълен набор от документи за участие в конкурса. При обявяването на конкурса са спазени всички нормативни изисквания.

Капка Георгиева-Атанасова се дипломира в Юридическия факултет на Софийския университет през 2006 г. като магистър по специалност „Право“. През 2012 г. постъпва като асистент в Юридическия факултет на Софийския университет в катедрата по Административноправни науки след успешно спечелен от нея конкурс за асистент по Административно право и административен процес. Познавам Капка Георгиева от постъпването ѝ в Юридическия факултет и смятам, че тя добросъвестно е изпълнявала задълженията ѝ като преподавател и е възприета от колегите ѝ преподаватели и студентите като отдаден на учебната дейност юрист със задълбочени професионални познания.

Научното творчество на Капка Георгиева се отличава с избора ѝ за изследване на ясно очертани от нея проблеми в развитието на административноправната уредба. Въз основа на научните ѝ приноси през 2015 г. успешно защитава дисертационен труд на тема „Административните актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката“ за присъждане на образователно-квалификационна степен „доктор по право“. Поради значимостта на направените от нея изводи, научните ѝ произведения са цитирани в положителна светлина в българската правна литература (видно от приложените справки).

Преди да заеме длъжността „асистент“ в катедра „Административноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ Капка Георгиева работи като инспектор-юрист в дирекция „Отнемане в полза на държавата“ към Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество от 2006 до 2012 г. Успоредно с преподавателската и научноизследователската дейност Капка Георгиева заема длъжността съветник в политическия кабинет на заместник министър-председателя по правосъдната реформа и борбата с корупцията от 2017 до 2019 г. Практическият опит, събран при заемането на тези позиции, е в помощ при извършването на научните изследвания на Капка Георгиева, като същевременно научните ѝ знания са от голяма полза при изпълнението на посочените длъжности.

За участие в конкурса и в изпълнение на изискванията на чл. 24, ал.1, т. 3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), Капка Георгиева е представила научни произведения, които не повтарят представените при придобиването на образователната и научна степен "доктор" и са само част от нейните научни публикации:

- публикуван **монографичен труд**: *„Производствата по предоставяне на закрила на чужденци по Закона за убежището и бежанците“*, София: Нова звезда, 2022, в обем на 300 страници (включително използвана литература);

- **четири статии**: *За възможността да се налагат административни наказания с индивидуален административен акт*, В: Сборник доклади от конференция „50 години ЗАНН – история, традиции, бъдеще“, УИ „Св. Климент

Охридски“, 2020, с. 241-251, ISBN 978-954-07-4975-4; *По въпроса за правната помощ на разселени от Република Украйна лица, Административно правосъдие, бр.2/2022*, с. 5-14; *Принципите на административното право според Търновската конституция и тяхното съдържание днес*, В: *Сборник „135 години от приемането на Търновската конституция“*, Сиби, 2014, ISBN 978-954-730-891-6, с. 391-403; *Съдебният надзор върху оперативната самостоятелност на администрацията*, В: *Сборник доклади „100 години Върховен административен съд“*, УИ „Св. Климент Охридски“, 2014, ISBN 978-954-07-3794-2, с.199-206.

- една студия: *За прилагането на чл. 40, ал. 2 от Конституцията на Република България“*, сборник доклади от *Национална научно-практическа конференция „Медиите в България – 30 години по-късно“*, НБУ, департамент Право, 2020, ISBN 978-619-233-143-6, с. 101 – 124. (В съавторство).

Монографичният труд „Производствата по предоставяне на закрила на чужденци по Закона за убежището и бежанците“ се отличава със своята актуалност при съвременната правна уредба. В това научно изследване са разгледани производствата по предоставяне закрила на чужденци съгласно българското законодателство, като са анализирани международната и европейската правна уредба. Трудът се отличава с множество приносни моменти, част от които са изтъкнати в настоящето становище.

В основната си част научният труд е посветен на процесуалните правила, по които се предоставя закрила на чужденци, но са анализирани и редица материалноправни въпроси, без които не биха могли да бъдат изяснени процесуалните въпроси. Разграничени са различните видове закрила, които се предоставят на чужденци според българското законодателство. Изведени са основните принципи в областта на закрилата на чужденци, които са признати и утвърдени както в международния правопорядък и в правопорядъка на Европейския съюз, така и във вътрешното ни право. Особено внимание е отделено на забраната за принудително връщане (non-refuelment), тъй като той е предопределящ за цялото

производство по предоставяне на закрилата и определя тълкуването и прилагането на множество конкретни правила.

В монографичният труд подробно е разгледано правното положение на председателя на Държавната агенция за бежанците. Не се подминати отклоненията във връзка с изискванията за заемане на тази длъжност, които се наблюдават при съпоставяне на специалния Закон за убежището и бежанците и общия Закон за администрацията (например изискването за наличие на трудов стаж, предвидено в Закона за убежището и бежанците, което се различава от общия закон, предвиждащ като условие „опит в областта“).

Правомощията на председателя на Държавната агенция за бежанците да преценява дали и каква закрила да предостави са разгледани през призмата на общата теоретична постановка за упражняване на правомощията на административните органи в условията на оперативна самостоятелност и обвързана компетентност. Акцент в научният анализ е поставен върху правомощието на председателя на Държавната агенция за бежанците да предоставя международна закрила, като е обосновано виждането, че законодателят не е изразил по ясен и недвусмислен начин своята воля, поради което тя се извежда по тълкувателен път, като е направен обоснован извод, че това е предпоставка за формиране на противоречива съдебна практика по въпроса. Авторът обосновава виждането, че компетентният орган следва да издава своите актове в условията на обвързана компетентност.

Анализирани са основанията за предоставяне на убежище от президента, предвидени в Конституцията, както и допълнително предвидените основания в Закона за убежището и бежанците. Направен е прецизен юридически анализ на актовете на президента, с които се дава убежище. Този вид укази са определени като ненормативни конституционни актове, които са немотивирани, необжалваеми и влизат в сила веднага. Направени са и обосновани предложения *de lege ferenda* в Закона за убежището и бежанците, чрез които основанията за предоставяне на убежище от президента да бъдат прецизирани, за да не се стига до объркване относно

вида закрила, която може да търси чужденеца, и производството, в което тя следва да се предостави.

В монографията са разгледани и хипотези, при които основанията за предоставяне на различни видове закрила се припокриват. Авторът защитава виждането, че подобно смесване е недопустимо и създава правна несигурност, тъй като може да доведе до неяснота относно компетентния орган и производството, което следва да се приложи. Направен е обоснован извод, че смесването на понятията „убежище“ и „закрила на чужденци“, които често се приемат като синоними, рефлектира в други отрасли на правото. В тази връзка е обърнато внимание на разпоредбата на чл. 279, ал. 5 от Наказателния кодекс, която предвижда освобождаване от наказателна отговорност за незаконно преминаване на държавната граница от чужденци, които влизат в Република България, за да търсят убежище. Предложено е разпоредбата да бъде променена и освобождаването от наказателна отговорност да се прилага спрямо всички чужденци, които са преминали незаконно държавната граница, за да търсят закрилата на българската държава, което ще допринесе за постигане на съответствие с международната уредба и правото на ЕС, както и за премахване противоречивата съдебна практика на наказателните съдилища.

В монографичният труд е анализирана нормативната уредба не само от специалната материя, но и такава, която принадлежи към общата част на административното право. Особено внимание е отделено на понятията „административния орган“, „орган на държавно управление“ и „орган на изпълнителната власт“. Авторът отделя специално внимание на органите на изпълнителната власт и по-специално на председателите на държавни агенции. Анализирано е тяхното правно положение, съгласно чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията, като е обърнато внимание на отклоненията от общата разпоредба, които се съдържат в специални закони. Направено е предложение *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 19, ал. 9 от Закона за администрацията да бъде допълнена, като се предвиди възможност тези органи да издават общи административни актове. Това

предложение следва да бъде оценено положително, тъй като към настоящият момент тези органи на изпълнителната власт могат да издават само индивидуални административни актове. Същевременно, при извършване на необходимия сравнителен анализ между правомощията на компетентния да предостави международна закрила орган – председателят на Държавна агенция за бежанците, с други председатели на държавни агенции е отчетено, че някои от тях имат нормотворческа компетентност, а правомощията на други се стига се припокриват с тези на Министерския съвет.

Едно от достойнствата на монографичният труд е анализът на производствата по предоставяне на временна закрила и на убежище. В тази част научното изследване е подкрепено с анализ на съдебната практика при оспорването на издаваните актове, като са изведени настоящите тенденции в съдебната практика и са обсъдени отделни несъвършенства в законодателството, като са направени обосновани предложения за изменение на законовите разпоредби.

С практическа стойност са разсъжденията относно реквизитите на молбата, с която започва производството за предоставяне на международна закрила. При изследването на посочените производства е констатирана липсата на каквито и да е реквизити на молбата за закрила, включително посочване на конкретния вид закрила, който се търси от чужденеца. Отчетени са затрудненията, които настъпват в тази насока, както за самото търсецо закрила лице, така и за правоприлагащите и правораздавателните органи. Авторът е направил предложение относно реквизитите, които да съдържа молбата за закрила. Това предложение следва да бъде оценено високо, тъй като те имат важно практическо значение и не затрудняват лицата, които не знаят български език, каквито са търсеците закрила лица.

Констатирани са различни проблеми, които възникват във връзка с формулирането и определянето на сроковете в производството. Така например, отчетено е несъответствие между предоставения на компетентните органи срок по чл. 61а, ал. 1 от Закона за убежището и бежанците за регистриране на чужденеца и предвидения аналогичен срок в релевантната уредба от правото на Европейския

съюз. Критикуван е начинът на формулиране на разпоредбата, която урежда удължаването на срока за провеждане на производството по предоставяне на международна закрила, като е предложено изменение на чл. 74, ал. 2 от Закона за убежището и бежанците, което по непротиворечив начин да указва, че тази възможност може да бъде приложена от органа еднократно. Умело са съпоставени и анализирани приложимите срокове в производството по предоставяне на международна закрила като цяло. В обобщение от направения анализ авторът прави обосновано предложение за уеднаквяване на началния момент, от който сроковете започват да текат, като препоръчва срокът да започва да тече от образуване на производството. Направено е и предложение за въвеждането на изрични основания за удължаване на срока, когато такова е допустимо, както и да се предвиди задължение за решаващия орган да уведоми заинтересованото лице при постановено удължаване.

Интересен е анализът на предвидената в закона възможност за мълчаливо оттегляне на молбата за международна закрила, в който авторът отчита значителната несигурност, която този конклюдентен акт може да създаде в правната действителност, като засегне в значителна степен правата и интересите на заинтересованото лице. В тази връзка са направени обосновани предложения *de lege ferenda*, а именно: възможността за мълчаливо оттегляне изцяло да отпадне или ако законодателят прецени, че тя все пак може да остане, да бъдат предвидени ясни критерии, по които да се определи кои действия и бездействия се приемат за мълчаливо оттегляне на молбата, като компетентният орган да е задължен да посочи в предоставяната на лицето писмена информация в кои случаи ще се приема, че е налице мълчаливо съгласие. Направен е обоснован извод, че по този начин се гарантират правата на търсещия закрила и се избягва възможността решаващият орган да действа недобросъвестно или неправилно.

В областта на надзора върху актовете, постановявани във връзка с международната закрила, авторът предлага четири основни промени. Първата от тях е свързана с разширяване на субсидиарното приложение на

Административнопроцесуалния кодекс, както във фазата по оспорване, така и във фазата по издаване на административния акт. Второто предложение за промяна се отнася до възможността за упражняване на административен контрол, където е възможно. Предложено е актовете на интервюиращия и на решаващия орган да подлежат на оспорване по административен ред пред непосредствено погорестоящия орган, какъвто е председателят на Държавната агенция за бежанците. На трето място, обект на критика в монографията е разпоредбата на чл. 86 от Закона за убежището и бежанците, която предвижда забрана за обжалване на посочените в нея актове. Аргументирана е нелогичната забрана по отношение на някои от актовете, с които неблагоприятно се засяга правната сфера на търсещото закрила лица, което е в противоречие с правото на Европейския съюз (Директива 2013/32/ЕС). Предложено е или разпоредбата изцяло да отпадне или да бъде приведена в съответствие с релевантните актове от правото на Европейския съюз. Разгледани са и различните срокове, в които може да бъде упражнено правото на обжалване на неблагоприятен за лицето административен акт, като е предложено тяхното уеднаквяване. По този начин според автора всички срокове за оспорване по Закона за убежището и бежанците ще се изравнят, което улеснява правото на защита и е в съответствие с изискванията на правото на Европейския съюз.

Представените за участие в конкурса четири статии и една студия (в съавторство) са с оригинални научни приноси към изследваните в тях теми, коректно посочени в справката за научни приноси. Те се отличават с ясно очертаване на обсъжданата тема, поставяне на проблемите, съпътстващи правната уредба и предложения за тяхното решаване.

Въз основа на представените за участие в конкурса документи и научни произведения смятам, че се спазени изискванията на ЗРАСРБ и на ПУРПНСЗАДСУ за заемане на академичната длъжност „доцент“. Капка Георгиева-Атанасова е придобила *образователната и научна степен „доктор“ в научно направление 3.6. Право* (чл. 24, ал. 1, т. 1 ЗРАСРБ). Тя заема *повече от две години академичната длъжност „главен асистент“* (чл. 24, ал. 1, т. 2, б. „а“ ЗРАСРБ) и е доказан

специалист от практиката (чл. 24, ал. 1, т. 2, б. „г“ ЗРАСРБ). Представила е публикуван *монографичен труд и други научни публикации в областта на конкурса, които не повтарят представените за придобиване на образователната и научна степен "доктор"* (чл. 24, ал. 1, т. 3 ЗРАСРБ). Научната и преподавателска дейност на Капка Георгиева-Атанасова *отговаря на минималните национални изисквания* по чл. 2б, ал. 2 и 3, съответно на изискванията по чл. 2б, ал. 5 от ЗРАСРБ и разпоредбите на Правилника за прилагане на ЗРАСРБ (чл. 24, ал. 1, т. 4 ЗРАСРБ). *Няма доказано по законоустановения ред плагиатство* в научните трудове, представени за участие в конкурса (чл. 24, ал. 1, т. 5 ЗРАСРБ). Така са налице и изискванията на чл. 105, ал. 1 от ПУРПАСЗАДСУ.

Въз основа на становището ми, изразявам положителна оценка за резултатите от научната и преподавателска дейност на Капка Георгиева-Атанасова, представени за участие в конкурса. Положителната оценка ми дава основание да **гласувам „ЗА“** предлагането ѝ за избор от Факултетния съвет на Юридическия факултет при СУ „Св. Климент Охридски“ за заемането на академичната длъжност „доцент по професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес)“.

22.02.2023 г.

доц. д-р Светла Янкулова

.....