



АНАЛИЗ

за информираност

на страните



СЪДЪРЖАНИЕ

• 1. Въведение	3
1.1. Увод	3
1.2. Основна цел на Анализа	5
• 2. Нормативна уредба относно предоставянето на информация и насочването към медиация	6
2.1. Уредба в националното законодателство, относима към медиацията по административни спорове:	6
2.2. Наднационална правна рамка	10
• 3. Обобщени резултати от извършени анкети в рамките на проекта ..	13
3.1. Анкета до общините	13
3.2. Проведена анкета с адвокати и съдии	14
• 4... Популяризиране на медиацията по административни и екологични спорове в рамките на Проекта	17
4.1. Проведени информационни дни и обучения	17
• 5. Създаване на информационен портал по еко медиация	19
5.1. Цел на портала по еко медиация	19
• 6. Изводи относно информираността на страните и предложения за подобрене	21
6.1. Изводи относно информираността на страните	21
6.2. Мерки за подобряване на информираността на страните	22

1. Въведение

1.1. Увод

Медиацията е считана за най-бързо развиващия се способ за алтернативно решаване на споровете.

Въпреки своя потенциал и въпреки очакванията, медиацията в България до момента не поражда целения ефект. Възможно е това да се дължи на краткия срок от въвеждането ѝ от 2004 г., когато е приет Закон за медиацията е изминало малко повече от десетилетие и имайки предвид липсата на историческа обусловеност на този метод за решаване на спорове у нас, това време е крайно недостатъчно за налагане и популяризиране на този алтернативен подход за решаване на спорове.

И ако медиацията по граждански, търговски и семейни спорове търпи своето положително развитие през последните години, то медиацията по административни спорове е по-скоро теоретична постановка, отколкото реално алтернатива на административното правораздаване.

За това могат да се посочат множество причини, като индивидуализирането им е важно, за да бъдат преодолени: неясна и неprecизна нормативна уредба, липса на устойчиви и последователни мерки за разясняване пред обществото на ползите от института, наложилите се отношения на власт и подчинение между администрация и общество, страх у администрацията за самостоятелно вземане на решения, както и хипотетично възможност за корупционни практики правят на пръв поглед медиацията по административни спорове трудно приложима.

Безспорно, за да бъде въведен в реална употреба този институт трябва той да бъде както популяризиран пред широката общественост, така и да се създаде реален механизъм той да бъде прилаган, както във фазата на административното производство, така и в съдебната фаза на спора.

С оглед на това, че медиацията е алтернативен метод за решаване на спорове, следва популяризирането и информирането на граждани и организации да става с дейното участие както на държавния апарат, така и на неправителствения сектор, медиаторите, адвокатите и др.

С оглед на това Асоциацията на еколозите от общините в България съвместно с Партньора си Сдружение „Инициативни и иновации“, започна изпълнението на проект по Оперативна програма „Добро управление“ BG05SFOP001-3.003 - Граждански контрол върху реформата в съдебната система **„Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система“**.

Общата цел на проекта е адаптиране, развитие и усъвършенстване на алтернативните методи за решаване на правни спорове (медиация) при административни спорове и в частност- в областта на екологията и опазване на околната среда.

Проектният екип си поставя и следните **специфични цели**:

- Провеждане на анализ на текущото състояние и съществуващите добри практики в областта на медиацията, като способ за алтернативно решаване на спорове.
- Повишаване на обществената информираност и доверие в медиацията, което да доведе до намаляване натовареността на съдилищата.
- Инициране и провеждане на обществен дебат за ефективното включване на гражданските организации в процеса на медиация, като част от съдебната реформа.
- Инициране на обществен дебат и разработване и предлагане за обществено обсъждане на набор от нормативни промени, които да улеснят използването на медиацията за разрешаване на административни спорове в областта на екологията и опазването на околната среда.

- Подобряване процесите на администриране, публично информиране и цялостната ефективност при избор на решаване на спорове чрез медиация.
- Засилване на ролята и потенциала на обществеността и медиаторите и в частност разяснителни и обучителни кампании в сферата на екологията и опазването на околната среда.

1.2. Основна цел на Анализа

Настоящият анализ има за цел като разгледа приложимата правна уредба, уреждаща института на медиацията в България, както и като обобщи резултатите от проведени в рамките на проекта анкети, информационни дни и обучения, да направи изводи за нивото на информираност на заинтересованите страни за възможността да използват медиация по административни спорове, както и да маркира предложения за подобряване на информираността и познаването на института на медиацията.

2. Нормативна уредба относно предоставянето на информация и насочването към медиация

2.1. Уредба в националното законодателство, относима към медиацията по административни спорове:

2.2.1. Граждански процесуален кодекс (ГПК)

В чл. 140, ал.3 от ГПК (и чл. 374, ал.2 от ГПК- за търговски спорове) е уредена възможност съдът при подготовка на делото в закрито заседание да насочи страните към медиация.

„Съдът може да съобщи на страните и проекта си за доклад по делото, както и да ги напъти към медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора.“

Още с доклада по делото съдът може да напъти страните към медиация, може и кратко да разясни предимствата на медиацията. В съдебно заседание по граждански спорове, обичайно съдът отново напътва страните към споразумение или медиация.

Като слабост в законодателството, която следва да бъде преодоляна със законодателна промяна оценяме липсата на аналогична разпоредба в Административнопроцесуалния кодекс. Медиацията изобщо не е спомената като алтернативен способ за разрешаване на административни спорове, а именно в кодекса, който е общ за всички административни отношения акт, следва да се уреди общото приложение на медиацията.

Към момента, доколкото медиацията е приложима по административни спорове, може да бъде използвана общата разпоредба на чл. 144 от АПК Субсидиарно прилагане на Гражданския процесуален кодекс :

„ За неуредените в този дял въпроси се прилага Гражданският процесуален кодекс с изключение на чл. 61, ал. 2. "

На базата на тази разпоредба при съдебно свързана медиация (т.е. когато спорът вече е довел до оспорване на административния акт по съдебен ред) съдия-докладчикът по делото може да приложи чл. 140, ал.3 от ГПК и да напъти страните към медиация.

Въпреки това, за да се постигне цялостна регламентация на института, той не следва да бъде прилаган по аналогия и на база препращащи норми, а следва да бъде надлежно регулиран и пригоден спрямо нуждите на административните отношения.

2.2.2. Закон за медиацията

Закон за медиацията е общ акт, уреждащ медиацията. В него няма специфични разпоредби, касаещи задължение за популяризиране или информиране. С оглед на извършените анализи в хода на проекта, множеството проведени срещи и дискусии на състоялите се информационни дни и обучения, се налага становището за липса на целенасочена и устойчива и последователна политика на държавата за популяризиране на института на медиацията. Имайки предвид потенциала на тази процедура, както за намаляване на социалното напрежение, подобряване на общуването, както и разтоварване на съдебната система, изключително важна и основополагаща е ролята на държавата и държавния апарат. С оглед на това считаме, че следва да се обмисли възможността за създаване на **Централизиран орган по публична медиация към Министерство на правосъдието**, който:

- Да дава становища при поискване от АО дали е допустима медиация по определен казус;
- Да разработва обучения за повишаване на квалификацията на медиатори по административни спорове,
- Да следи за качеството на провежданите медиации,

- Да има дисциплинарни правомощия по отношение на медиаторите, извършващи медиации по административни спорове.
- Да води регистър на медиатори, извършващи медиации по административни спорове;
- Да провежда превантивни анализи на възможни спорни административни казуси и да съдейства за провеждане на превантивни медиации.

Считаме, че естественото място за регулация на статута и функциите на такъв орган (особено ако предметът на дейност на същия е насочен към медиации с всякакъв предмет, позволен от закона) е именно Закон за медиацията, като в рамките на проекта се разработва и проект на ЗИД на Закон за медиацията.

2.2.3. Административно- процесуален кодекс

Както беше споменато и по- горе, към настоящия момент в АПК отсъстват разпоредби, които изрично да уреждат напътването на страните по административния спор към медиация, както на етап на развитието на административния спор пред административния орган, така и при съдебно оспорване на административните актове.

2.2.4. Закон за адвокатурата и Етичен кодекс на адвоката

И в двата нормативни акта не са предвидени задължения или право на адвоката да разясни на клиента си процедурата по медиация и да го напъти към медиация.

В много от европейските държави действат разпоредби, които задължават адвокатите да разяснят и напътят клиентите си към медиация.

В Италия адвокатът по делото е задължен писмено да уведоми клиентите си за възможността за медиация като алтернатива на делото. Клиентът има право да развали договора с адвоката си, ако той не му предостави тази информация.

Адвокатите са задължени по закон да информират клиентите за опцията за медиация и да опитат да разрешат спора чрез медиация. Тази мярка за популяризиране на медиацията има решаващо значение в Италия.

В Обединеното кралство адвокатите са задължени да информират клиентите за възможността за медиация и други АРС съгласно Гражданско процесуалните норми възможно най-рано в процеса.

В Германия според Раздел 13 от Правила за професионална практика на адвокатите, те трябва да съветват техните клиенти да решават споровете си по най-подходящия начин. Следователно адвокати са длъжни да насочат клиентите си към медиация, ако тя е най-подходяща за дадения случай.

В множество доклади на Европейската комисия и Европейския парламент като една от основните мерки за популяризиране и насърчаване на медиацията се сочи въвеждане на задължение адвокатите да информират клиентите си за възможността да разрешат възникналия спор чрез медиация.

С оглед на посоченото, следва да се осмисли подход, съгласно който да бъдат предложени разпоредби в Закон за адвокатурата и Етични кодекс на адвоката, адвокатите да разясняват и напътват клиентите си към медиация, когато считат, че такава е най-подходяща за разрешаване на дадения казус.

2.2.5. Закон за съдебната власт (ЗСВ)

И отново, и в ЗСВ не е засегнат по никакъв начин института на медиацията. В един от основните закони, регламентиращи правата, задълженията на съдиите, тяхното обучение и повишаване на квалификацията им, дори и най-общо не се третира тази тема.

Напротив, вместо обучението на съдиите по препрещане към медиация да е част от общо-държавна целенасочена политика, да бъде част от провежданите първоначални и последващи обучения от Национален институт по правосъдие, неправителствени организации и медиационни центрове се ангажират през годините с инициативи за провеждане на подобни обучения. Считаме, че същото макар и

изключително полезно като инициатива, не следва да освобождава държавата от отговорността ѝ за провеждане на мащабна информационна кампания, както и за прилагане на трайни и устойчиви, законово-регламентирани мерки за популяризиране на медиацията между гражданите и организациите и за обучение на съдии, адвокати, медиатори и други засегнати страни и за осъществяване на контрол върху качеството на провежданите медиации.

С оглед на това и в рамките на проекта ще бъдат предложени и промени в ЗСВ в две основни направления:

- Уреждане на възможност (а при преценка за целесъобразност и задължение) на съдиите да насочват страните по спора към медиация;
- Уреждане на обучение по препращане към медиация на съдиите от Национален институт по правосъдие както в Програмата за първоначално обучение¹, така и в текущите обучения за магистрати.

2.2. Наднационална правна рамка

Препоръка №R(2001) 9 на СЕ е основният международен акт, който регламентира медиацията по административни спорове. Съгласно Препоръката използването на медиацията може да бъде нормативно въведено като необходимо условие за започване на съдебно производство, но може да се използва и по време на съдебно производство, например **по предложение на съдията**. Тази разпоредба дава възможност да се обмисли създаване на разпоредби, които да дадат право на съдиите при заведено съдебно производство, ако преценят, че спорът е подходящ за медиация – да напътят страните към такава.

Съгласно Препоръката с регулацията на алтернативните способности трябва да се гарантира, че страните получават **подходяща информация за възможната употреба** на алтернативни способности;

¹ В публикуваната на страницата на НИП Програма за начално обучение на младши съдии не е предвидено обучение по препращане към медиация <http://nij.bg/Articles/Articles.aspx?lang=bg-BG&pageid=1614>

Съгласно Ръководството за имплементиране на Препоръката.

- **Държавата и АО играят основна роля в представянето** на медиацията. За да се подчертае тази важност Препоръката съветва за определени случаи да бъдат нормативно въведена **задължителност на алтернативните способности**, като използването им да е предпоставка за завеждане на съдебно дело (тоест- за да заведе дело пред съд спорещият първо трябва да опита алтернативен способ за решаване на спора);
- Държавата следва да **насърчава административните органи** да предлагат на гражданите доброволно разрешаване на споровете, когато това е приложимо;
- За да подпомогне АО, Държавата следва да разработи и одобри **стандартизирани споразумения**, които да бъдат използвани;
- Необходимост от **държавно финансиране**, за да се гарантира качество на услугата;
- **Важността на съдиите**- да имат право да насочат страните към медиация и да одобряват постигнати споразумения ако са законосъобразни. Важно е да има лесно достъпни алтернативни методи за решаване на спора- н.е. **съдебни програми** към съда (каквито в България функционират в няколко граждански съдилища);
- **Важността на адвокатите**- в Кодексите за поведение да е предвидено задължение или препоръка към адвокатите да разясняват на клиентите си възможността за алтернативно решаване на споровете им;
- Държавата да се погрижи за **популяризиране на медиацията** по АС- чрез статии, онлайн издания, информационни центрове, дни на отворени врати в съдилищата и др.
- Държавите, например **на публични страници в интернет, да разяснява** точно как да се използват алтернативни способности за разрешаване на административни спорове.
- Информирание на АО, частните лица, съдии, адвокати.



Както е видно от изложената по-горе информация, Препоръката задава рамката, при следване на която държавите ще могат да имплементират успешно алтернативни способи (и в частност медиация) за разрешаване на административни спорове.

3. Обобщени резултати от извършени анкети в рамките на проекта

3.1. Анкета до общините

В рамките на проекта беше създадена и разпратена до общинските администрации анкета с цел разработване на примерни казуси, при които може да бъде приложен института на медиация при възникнал спор между административния орган и физическо и/или юридическо лице.²

В анкетата взеха участие и отговориха представители от 24 общини за най-често издаваните и оспорвани актове в областта на екологията и приложимост на медиацията по възникнали екологични спорове. Съгласно отговорите най-често възникващите казуси са:

- 54%- За действие (бездействие) на административни органи – (например безстопанствени кучета, третиране за дезинфекция, дератизация и дезинсекция, изсичане на гори и др.;
- 42%- Нови наредби или при проблеми със съществуващи нормативни документи– изисквания, такси и т.н.
- 25%- Обсъждане на ОВОС
- 21%- При защита на планове и програми за управление на защитени зони.

Както в проведената анкета, така и в проведените информационни дни по проекта, представителите на администрацията показаха общо познаване на института на медиацията, висока степен на заинтересованост относно това как той може да се

² Въпросите, зададени в проведените анкети са достъпни на www.ecomediacia.com

приложи по административни и екологични спорове, както и изразиха общо мнение, че прилагане на медиация по административни и екологични спорове има огромно приложение в ежедневната им дейност и значително ще подпомогне както работата им, така и общуването с граждани и организации.

3.2. Проведена анкета с адвокати и съдии

В рамките на проекта беше разработена и комуникирана с адвокатските колегии и административните съдилища в страната анкета относно възможността за прилагане на извънсъдебни способи и в частност - медиация при решаване на административни спорове, по казуси с насоченост екология и защита на околната среда.

Първата част на анкетата има за цел да се получи информация за степента на информираност на адвокатите и техните клиенти, съдиите и страните по споровете за възможността да бъде използвана медиация по административни спорове, както и да се оформи статистика за ориентируващ процент административни казуси, при които е използвана медиация.

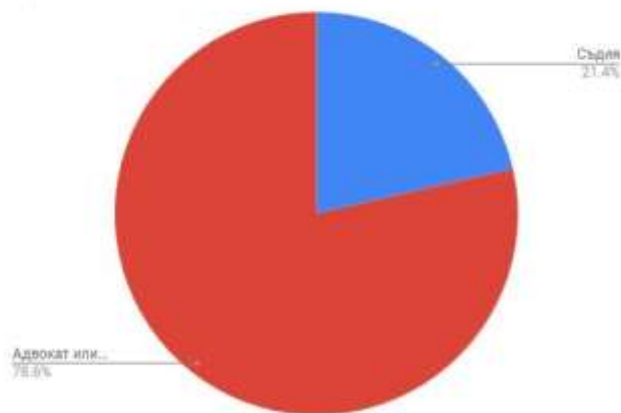
Втората част от въпросите имат за цел да се получи компетентното мнение и насоки на българската адвокатура и съд за прилагане на алтернативни способи и в частност медиация за решаване на административни спорове.

Съгласно обобщените резултати:

- отговорили 78% адвокати, 21% съдии- видно от фигура №1;

BG05SFOP001-3.003-0016-C01
"Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол
и подпомагане реформата в съдебната система"

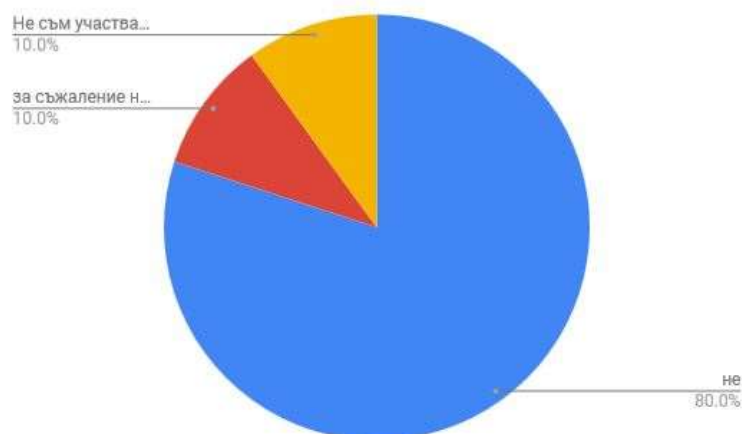
Брой за Вие сте:



Фиг.1

- **100%** - не са участвали в медиация по административни спорове/ **100%** считат, че е приложима, видно от фигура №2

Брой за Участвали ли сте с Ваш клиент в процедура по медиация по административни спорове? Ако - да, какъв е приблизително процента на спорове, по ко...



Фиг.2

- **63%** от адвокатите и **67%** от съдиите информират клиентите/ страните за възможността за медиация по административни спорове;



BG05SFOP001-3.003-0016-C01

"Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система"

- Предлагат нормативни промени- въвеждане на задължителна медиация, регламентиране на медиацията в АПК, възможност съдиите да водят медиации.

4. Популяризиране на медиацията по административни и екологични спорове в рамките на Проекта

4.1. Проведени информационни дни и обучения³

В рамките на проекта, с цел да бъде проведена дискусия относно приложимостта на медиацията по административни и в частност екологични спорове и да бъдат те популяризирани те, се проведоха:

- разяснителна кампания под формата на **еднодневни информационни дни**, съответно в градовете София, Пловдив, Велико Търново и Варна. Общия брой на участниците в кампанията до момента е **84**, като присъстваха еколози, медиатори, адвокати, юристи и други заинтересовани лица⁴;
- втория етап – провеждане на двудневни специализирани обучения в градовете София, Пловдив, Велико Търново и Варна, в които взеха участие над **40** участника.⁵ Основна цел на обучителните дни беше като запознае кратко в анализите и изводите, до които е достигнато по проекта, да даден на присъстващите практически поглед върху медиацията по екологични спорове. Споделен беше опит от други европейски и извън европейски държави. Разисквани бяха реални казуси, както и бяха извършени множество практически ролеви игри и симулации, които като поставиха участниците в ситуации, спомогнаха да бъде осъзната практическата ползност на медиацията (и в частност

³ Информацията е допълнена на 15.06.2018 г. след приключване на предвидените в Проекта обучителни дни

⁴ Приложена е презентацията от информационните дни

⁵ Приложена е презентацията от обучителните дни



на участието на медиатор) в сложни и многопластови екологични спорове.

- В рамките на проекта се информираше обществеността за предприетите инициативи и обучения чрез следните информационни канали:

- Онлайн страницата на АСЕКОБ:

<http://www.bamee.org/index.php?id=257730> ;

<http://www.bamee.org/index.php?id=259849>

- Онлайн страницата на Сдружение „Инициативи и иновации“:

<http://innovations.ngobg.info/novini.html> ,

- Онлайн портала за НПО:

<https://www.ngobg.info/bg/search/all.html?Keyword=%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F> :

- Facebook:

<https://www.facebook.com/%D0%A1%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5->

<https://www.facebook.com/%D0%A1%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%98%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8-%D0%B8->

[1334711563240911/](https://www.facebook.com/%D0%A1%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%98%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8-%D0%B8-1334711563240911/)

- Други онлайн платформи: <http://ecology-bulgaria.com/article/2457-asekob-organizira-obuchenia-za-izpolzvane-na-mediacia-v-oblastta-na-ekologichnite-sporove>

- Създадени и разпространени:

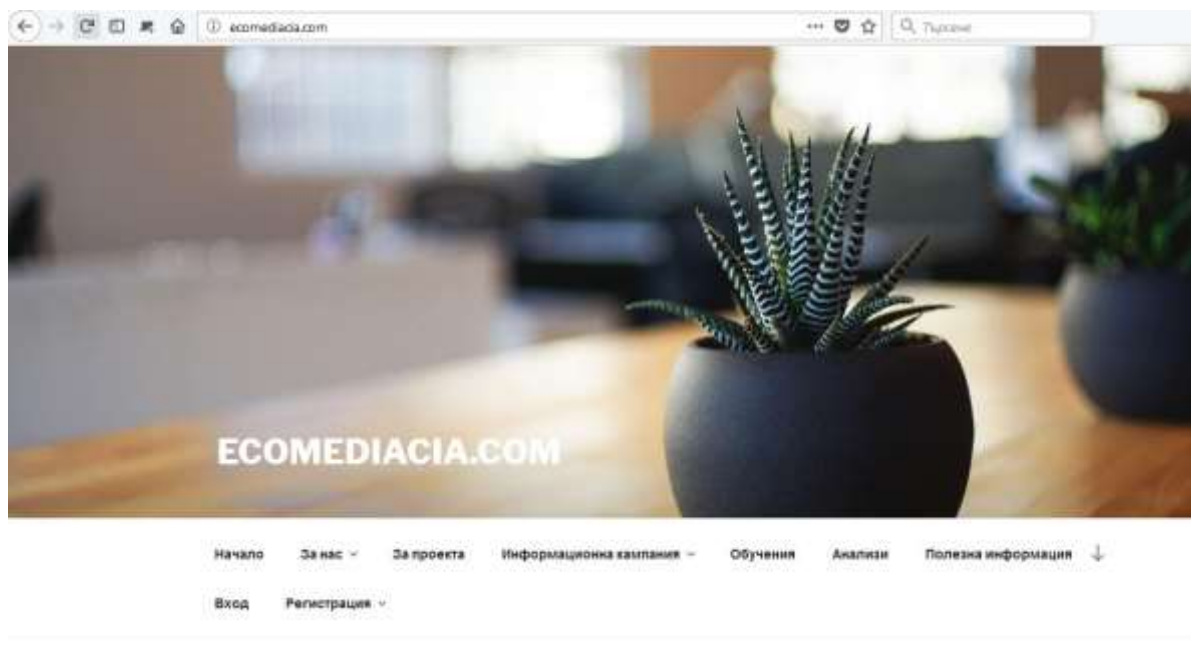
40обр. информационни листовки

20бр. информационни плакати

40бр. сертификати от проведено обучение

5. Създаване на информационен портал по еко медиация

5.1. Цел на портала по еко медиация



В рамките на проекта беше разработен и стартиран онлайн портал по еко медиация <http://ecomediacia.com/>.

Основна цели при създаване на портала са:

- Популяризиране на еко медиацията;
- Събиране на едно място на информация относно добри европейски и световни практики по медиация;
- Лесно достъпна информация за действащите медиатори;
- Примерни казуси и процеси, които могат да бъдат използвани като основа за провеждане на еко медиации,



BG05SFOP001-3.003-0016-C01

“Ефективната медиация в областта на екологичните спорове, адекватен способ за граждански контрол и подпомагане реформата в съдебната система”

- Да се предоставя актуална информация за инициативи, иновации, форуми, законодателни промени, актуални новини относно медиацията и в частност медиацията по административни и екологични спорове.

6. Изводи относно информираността на страните и предложения за подобрене

6.1. Изводи относно информираността на страните

На база проведеното проучване на приложимата нормативна уредба, проведените анкети, дискусии и обучения, считаме, че може да се направи обосновано заключение за много ниска степен на информираност на страните по административни спорове за възможността за провеждане на медиация по тези спорове. Информираниостта, още повече не е следствие от държавно регулирана дейност, а е на база самообучение, достъп до информация в интернет пространството, интервюта в масовия печат и други.

Основните изводи за информираността на страните са следните:

- Липсва нормативна уредба, която да указва на администрацията да използва медиация при възникнал спор със страните по административното правоотношение;
- Липсва нормативна уредба, която да указва на адвокатите да запознават клиентите си с възможността са ползват медиация, нито задължение да правят преценка дали по дадени казуси медиацията не е най- добрия подход за разрешаване на даден казус;
- Липсва нормативна уредба относно обучение на магистрати по преpraщане и напътване на страните по спора към медиация;
- Липсва аналогична на уредбата по ГПК в АПК, която да дава възможност на съдиите да напътват страните към медиация;
- Няма създадени центрове по медиация към административните съдилища, аналогични на тези към някои граждански съдилища;

- Нормативната уредба, която регулира медиацията по административни спорове е неясна и непрецизна.

6.2. Мерки за подобряване на информираността на страните

Считаме, че следните мерки в значителна степен биха допринесли за популяризиране и легитимиране на института на медиация по административни спорове:

- Нормативно закрепено задължение за адвокатите да информират клиентите си за възможността за използване на медиация;
- Нормативно закрепване на задължение за административния орган да търси начини за доброволно разрешаване на възникнал административен спор след извършване на оценка, доколкото същата е приложима по конкретния казус;
- Различни стимули (фискални, данъчни и др.) при използване на медиация по административни спорове);
- Създаване на аналогична разпоредба на чл. 140, ал. 3 от ГПК, за административните съдии да напътстват страните по спора към медиация;
- Задълбочено изучаване на медиацията в юридическите ВУЗове, в това число на възможността за медиация и по административни спорове,
- Провеждане на обучения по препращане към медиация от Национален институт по правосъдие;
- Широка държавно-инициирана и финансирана кампания по популяризиране и разясняване на възможността да се използва медиация по административни спорове, като част от Национална стратегия за популяризиране на медиацията;
- Разкриване на Центрове по медиация към административните съдилища в страната.
- Извършване на обучения в администрацията за възможностите да бъде използвана медиация по административни спорове.



Изготвили и съгласували:

1. Весела Стоименова: юрисконсулт
2. Станислав Червенков: юрисконсулт
3. Любов Петкова: експерт икономическа информация
4. Росица Михайлова: експерт - програми и проекти
5. Анна Маркова–Ташкова: икономист - финанси
6. Катя Георгиева: психолог
7. Красимира Стойчева : еколог
8. Никола Йорданов: медиатор
9. Поля Филипова: еколог
10. Ренета Паунчева: медиатор

Одобрил:

Николай Сиджимов – Ръководител проект