
ДИСКУСИИ

КРИТИЧНИ БЕЛЕЖКИ КЪМ ПРОЕКТА ЗА КОДЕКС ЗА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ НАРУШЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ

*Радослава Йорданова**

На вниманието на юридическата общественост бе представен дългоочакваният проект на Кодекс на административните нарушения и наказания. Несъмнено е, че начинанието е трудно, но и отговорно, защото системата на административното наказване е много важна част от наказателната политика на България.

Представеният законопроект дава отговори на редица спорни въпроси в практиката – разрешен е въпросът за разносните в хода на административнонаказателното производство, регламентиран е изчерпателно институтът на давността, разширени са правомощията на районния съд при съдебното оспорване на издадените наказателни постановления.

Едновременно с това проектът страда от значителни недостатъци. Причините за това са много, но основната се свежда до погрешния подход при неговото изготвяне. Подобно на представения преди повече от година проект за нов Наказателен кодекс, и настоящият проект за Кодекс за административните нарушения и наказания е изработен без ясен, задълбочен и подробен анализ на съществените проблеми на административното наказване, които следва да бъдат преодолени чрез новата уредба. Без подобно дефиниране на затрудненията при прилагане на действащата нормативна рамка очакванията за разрешаване на тези затруднения са лишени от основание.

Освен това изложените мотиви към законопроекта не отговарят на критериите, залегнали в чл. 28 от Закона за нормативните актове, като обективно не съдържат изложение относно причините, които налагат приемането на кодекса; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Несъмнено е, че задачата за изготвяне на изцяло нов закон, уреждащ производството по установяване и наказване на извършено административно нарушение, е

* Съдия в Районния съд – Ихтиман.

изключително отговорна, тъй като трябва да се намери балансът между традициите, които има административното наказване в българската правна система, и създаването на такива нови правила, които биха могли ефективно да обслужат съвременните обществени отношения. Следва да се намери и нужният баланс между бързо, ефективно и справедливо наказване на извършено административно нарушение и правата на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице.

Сред научните среди, а и сред практикуващите юристи отдавна тече дискусия относно необходимостта от радикална промяна на концепцията за административното наказване. При обсъждането на законопроекта обаче не може да се избегне изводът, че съставителите механично са запълнили препращащите разпоредби на сега действащия Закон за административните нарушения и наказания (чл. 11 ЗАНН, чл. 63 ЗАНН и чл. 84 ЗАНН) със съответстващите им текстове от Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс. По този начин се е получил един хибрид, съдържащ както материалноправни разпоредби, така и процесуални правила, които в своята съвкупност единствено ще затруднят правоприлагането, а няма да спомогнат за по-ефективното и бързо санкциониране на извършителите на административни нарушения.

Отличен е моментът при действително усъвършенстване на уредбата на административното наказване да се пристъпи към декриминализация на значителна част от текстовете на Наказателния кодекс – особено в случаите, при които деянията са със сравнително ниска обществена опасност. Паралелните изменения в системата на административното наказване и в Наказателния кодекс биха били в съответствие с тенденцията след приемането на Лисабонския договор Европейският съюз и държавите членки да могат да работят заедно за съгласувана и последователна наказателна политика. Във връзка с това неведнъж е изтъквано, че наказателното право следва винаги да е последно средство за държавна принуда; наказателните санкции да бъдат ограничени до особено тежки престъпления, включително да се декриминализират в Специалната част на НК деянията с отпаднала обществена опасност, а при наказателноправните мерки да съществува чувствителност по отношение на основните права.

Още в Препоръка № R (87) 18 на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа относно опростяване на наказателното правосъдие, приета на 17.09.1987 г., е посочено, че вътрешното законодателство следва да се ръководи от принципа на равенство на всички граждани пред закона и индивидуализацията на наказателното правосъдие, и особено от сериозността, характера, обстоятелствата и последиците от престъплението, личността на предполагаемия нарушител, вероятното решение на съда, въздействието на осъждането върху предполагаемия нарушител и становището на жертвата. Нещо повече, в същата тази препоръка изрично е прието, че правните системи, които разграничават административни нарушения и наказателни нарушения, трябва да вземат мерки за декриминализирането им, особено

за масовите нарушения в областта на пътните произшествия, данъчните и митническите закони, при условие че те са незначителни по същество нарушения.

I. В проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания (КАНН) е отчетено обстоятелството, че производството по издаване на наказателни постановления и налагане на административни наказания по своята същност е наказателно производство, тъй като е свързано изцяло с извършването на нарушение и налагане на наказание, т.е. с ограничаване на правната сфера на сочения за извършител. Административнонаказателното производство е израз на държавната наказателна репресия и се явява като мярка за възмездие, предупреждение и превъзпитаване по отношение на извършителя на едно административно правонарушение. Българското административнонаказателно производство е наказателно по смисъла на чл. 6, § 1 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи, доколкото отговаря на теста *Енгел*: 1) квалификация на деянието по националното право; 2) характер и естество на нарушението; 3) вид и тежест на предвиденото наказание („суровост на възможното наказание“). Тези критерии са дефинирани по делото *Engel and Others v. Netherland* и са стабилно утвърден в практиката на ЕСПЧ алгоритъм за проверка; те неотклонно се изследват при определянето на наказателния характер на обвинението по всяко конкретно дело.

Както теорията посочва, правораздавателната дейност на изпълнителната власт е своеобразна привилегия, тъй като Конституцията на Република България не предвижда налагането на наказания да се извършва от органи, различни от съдебните¹.

II. Недостатъците на проекта може да бъдат обобщени в няколко насоки

1. Относно процедурата по установяване и наказване на извършено административно нарушение

В исторически аспект при създаването на Закона за административните нарушения и наказания е въведено своеобразно триинстанционно производство. То започва със съставянето на акт за установяване на административно нарушение и ако той е законосъобразен и обоснован, наказващият орган издава наказателно постановление. Това е правораздавателна дейност – тук административният орган има правомощие вместо съдилищата да прецени извършено ли е едно административно нарушение, кой го е извършил, неговата вина и да наложи съответното наказание. Вече издаденото наказателно постановление подлежи на оспорване пред съответния районен съд, в района на който е извършено или довършено административното на-

¹ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2001, с. 300.

рушение. Районният съд действа не като контролна инстанция, а като инстанция по същество – той е длъжен да направи същата проверка, която е извършил и административнонаказващият орган при издаването на наказателното постановление, а именно: извършено ли е деяние, осъществяващо състава на конкретно административно нарушение, кой е извършителят му и каква е неговата вина, наложеното наказание съответства ли на извършеното нарушение и правилно ли е индивидуализирана санкцията. В теорията работата на районния съд се нарича „втора първа инстанция“².

През 1998 г. бе въведена възможността за касационно оспорване на решенията на районните съдилища – първоначално пред наказателните колегии в съответния окръжен съд, а с приемането на АПК през 2007 г. касационното производство бе поето от административните съдилища. При наличието на две съдебни инстанции, които контролират дейността на администрацията по установяване и наказване на административните нарушения, е напълно безпредметно съществуването на двуфазно производство пред административния орган (чрез съставяне на акт за установяване на административно нарушение и издаване на отделно наказателно постановление). Двуйнстанционното съдебно производство дава достатъчно гаранции за спазване на правата и реализиране на правото на защита на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице. Нещо повече – в проекта са регламентирани и правила за извършване на предварителна проверка – чл. 129 КАНН и сл.³, което неминуемо още повече ще усложни и забави процедурата по установяване и наказване на извършените административни нарушения.

Когато вносителите са съставяли проекта, очевидно не са си дали сметка, че основният дял от отменени наказателни постановления са по повод допуснати съществени процесуални нарушения именно във фазата при съставянето на акт за установяване на административно нарушение и издаването на наказателно постановление – при противоречия в тяхната обстоятелствена част или в правната квалификация на нарушението. Подобни процесуални нарушения винаги водят до ограничаване на възможността на наказаното лице да разбере фактическите или правните рамки на повдигнатото му административно обвинение, както и на съда да формира надлежни изводи относно волята на наказващия орган по фактите или по приложимия закон, което от своя страна влече отмяна на издаденото наказателно постановление.

В проекта липсва законов регламент за това кои недостатъци в съставения акт за установяване на административно нарушение и издаденото наказателно постановление до какви последици водят. Дефинирането на понятието за съществено процесуално нарушение е крайно наложително, тъй като практиката на съдилищата е из-

² Дерменджиев, И. Административни нарушения и наказания, с. 162.

³ В чл. 133, ал. 2 КАНН е предвидено и съставяне на отделен акт за образуване на административнонаказателно производство.

ключително противоречива. Тези противоречия биха могли да бъдат ограничени именно чрез законовото закрепване на критерия за същественост на допуснатото нарушение на процесуалните правила.

На практика нито за актосъставителя, нито за наказващия орган съществуват никакви особени изисквания за специални знания и умения или професионална компетентност. Едновременно с това и сега действащият Закон за административните нарушения и наказания, и проектът за Кодекс на административните нарушения и наказания въвеждат доста високи процесуални изисквания за съдържанието на акта и наказателното постановление.

Не съществува пречка да бъдат диференцирани процедурите, при които се установяват и наказват нарушения със сравнително по-ниска степен на обществена опасност (напр. по Закона за движението по пътищата, Закона за горите и др.), и други нарушения, които са с по-висока степен на обществена опасност, или когато самото установяване на административно нарушение изисква събиране на доказателства или специални знания и умения (напр. по Закона за устройство на територията, Закона за акцизите и данъчните складове, данъчните закони, Кодекса на труда и пр.).

2. Относно системата на наказания

Към настоящия етап един от основните проблеми в областта на административното наказване е системата от наказания. Проектът на КАНН не дава нови разрешения, а преповтаря ЗАНН. Принципно обществените очаквания са насочени основно към ефективността на налаганите наказания. Както е добре известно, в много от случаите наложеното наказание „глоба“ не се изпълнява, тъй като разноските по събирането на глобата надвишават наложената санкция, а в други случаи глобата изобщо не може да бъде събрана (поради липса на доходи или имущество на наказаното лице).

Не съществува пречка да бъде развита системата от наказания, включително и чрез замяна на наложено наказание „глоба“ с „общественополезен труд“ или дори „лишаване от свобода“. Подобно разрешение не би било в противоречие с практиката на ЕСПЧ. Съобразно чл. 5, § 1, б. в от Конвенцията за правата на човека и основните свободи никой не може да бъде лишен от свобода, освен за неизпълнение на законно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона. Съобразно практиката на ЕСПЧ е напълно допустимо лишаването от свобода да бъде наложено при неизпълнение на законно съдебно решение, стига арестуваното или лишено от свобода лице да е имало възможност да изпълни съответното решение, но да не го е направил⁴. Обстоятелството, че данъчната администрация не събира ефективно наложените от административнонаказващите органи глоби, не е само правораздавателен проблем, а въпрос на държавна политика, на воля на

⁴ Право на Европейската конвенция за правата на човека. С.: Сиела, 2015, с. 363.

държавата в лицето на оправомощените за това органи да изпълнят наложеното наказание. Естествено е, че липсата на реално изпълнени наказания, което е завършващият елемент от реализирането на отговорността, води до нейното обезсмисляне. Целта на налагането на едно наказание в основната си част е да постигне превантивен ефект – както по отношение на извършителя, така и по отношение на останалите членове на обществото (чл. 42 КАНН).

3. Относно събирането на доказателствата

Силно притеснение будят правилата на глава единнадесета от КАНН, озаглавена „Доказване“. В нея (от чл. 82 до чл. 121) са развити доказателствата и доказателствените средства и способите за доказване в хода на административнонаказателното производство. Посочените правила в голямата си част преповтарят правилата на Наказателно-процесуалния кодекс, включително института на поемните лица, правилата за оглед на местопроизшествие, претърсване и изземване. Подобен формализъм е напълно излишен, доколкото не е необходимо производството по установяване и наказване на административни нарушения да бъде съответно на производството по разследване на извършено престъпление. Нещо повече, не е отчетено обстоятелството, че разпоредбите на този кодекс няма да бъдат прилагани от лица със специална подготовка, каквито са разследващите полицаи. Чрез такъв формален подход най-малкото ще бъде забавена реализацията на отговорността, която е едно от основните предимства на административното наказване.

4. Относно съдебното оспорване на наказателните постановления

В проекта подробно са развити правилата за съдебното оспорване на актовете на наказващия орган. Разширени са правомощията на районния съд като „втора“ първа инстанция, включително и с възможността да измени оспорвания акт (чл. 203 КАНН). Недостатък на тази част от проекта е липсата на правила за дисциплиниране на участниците в производството (при неявяване, непредставяне на доказателства и пр.), които да гарантират своевременното приключване на делото.

5. Относно други административнонаказателни процедури

Извън приложното поле на проекта за КАНН попадат особените административнонаказателни производства по Указа за борба с дребното хулиганство и по Закона за опазване на общественния ред при провеждането на спортни мероприятия. Не е известна причината за това същите да не са регламентирани в кодекса, след като същият претендира да кодифицира изцяло процедурата по установяване и наказване на административните нарушения и наказания, още повече че тези нормативни актове изрично препращат към подлежащия на отмяна Закон за административните нарушения и наказания. Съобразно проекта в преходните и заключителните му разпоредби е предвидено единствено механичната замяна на наименованието на стария ЗАНН с новия КАНН.

В проекта за КАНН не е направен опит за разграничение между административно нарушение и престъпление по смисъла на Наказателния кодекс. Известно е, че има редица случаи, при които съществува пряко препокриване между съставите, включени в особената част на Наказателния кодекс, и съставите на административни нарушения, поместени в съответните административнонаказателни разпоредби на специалните закони. Това създава проблем пред правоприлагането, когато преценката на органа, констатиращ извършването на конкретното деяние за това дали то очертава признаците на предвидено в закона административно нарушение или престъпление, е изцяло субективна, и в едни случаи би могло на дадено лице да бъде търсена административна, а в други – наказателна отговорност.

Именно при приемането на този нов кодекс е моментът да бъде изведен единен законодателен критерий, който да бъде ясно определен или поне определяем, за разграничаване на съставите на правонарушенията, за извършването на които следва да бъде носена административна или наказателна отговорност, тъй като е недопустимо преценката за липсата или наличието на състав на престъпление да бъде изцяло предоставена на субективната преценка на държавните органи. Това може да доведе до дискриминационния резултат две лица, извършили едно и също правонарушение, да понесат различна по вид отговорност.

Във връзка с това е видно, че проектът не урежда и въпроса за конкуренцията между наказателна и административнонаказателна отговорност, когато за едно и също деяние е образувано и административно, и наказателно производство. Разрешенията, дадени в Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г. по т. д. № 3/2015 г. на ОСНК на Върховния касационен съд (ВКС), биха могли да имат законодателна опора, така че да не съществува каквото и да било съмнение за нарушение на забраната за повторно съдене и наказване на едно и също лице за същото деяние. Както ВКС посочва, *non bis in idem* е класически принцип на наказателнопроцесуалното право, чиято цел е да не се допусне повторението на наказателни процедури, които са приключили с влязъл в сила акт, и е установен в чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ. Липсата на законови правила за преодоляване на конкуренцията между наказателна и административнонаказателна отговорност води до липса на достатъчно гаранции за гражданите за това, че няма последователно да бъдат подлагани на наказателна репресия за престъпление, за което вече са били окончателно осъдени или оправдани, макар и в хода на административнонаказателно производство⁵.

⁵ В решение от 14.01.2010 г. по делото *Цоньо Цонев срещу България* /2376/03/ Европейският съд на правата на човека изрично се е произнесъл, че е налице нарушение на чл. 4 от Протокол № 7 от ЕКПЧ, доколкото жалбоподателят е бил „осъден“ в административно производство (което може да бъде уподобено на „наказателно производство“ съгласно автономния смисъл на този термин в Конвенцията) и след като това „осъждане“ е влязло в сила, на жалбоподателя са били повдигнати обвинения

б. Не на последно място, в мотивите на вносителите не е даден отговор на въпроса какво налага преповтаряне на съществуващата смесена подсъдност при съдебното оспорване на административнонаказателните дела – същите да започват в общите и да приключват в административните съдилища.

...

След запознаване с проекта за Кодекс за административните нарушения и наказания и мотивите към него занимаващият се с административнонаказателно право остава с усещането за несъмнено огромна по обем свършена работа, която обаче няма да доведе до очакваните резултати, а именно ефективно, бързо и справедливо наказване на извършени административни нарушения.

Настоящият анализ не претендира за изчерпателност, но така представеният проект следва да бъде подложен на едно по-широко обществено обсъждане с цел да бъдат преодолени всички недостатъци така, че да може в максимална степен да се постигне основната поставена от вносителите цел – осъвременяване на уредбата на административните нарушения в съответствие с актуалните постижения на правната теория и съдебната практика. Прибързаното приемане на този кодекс не само няма да разреши съществуващите към настоящия момент проблеми, но и ще задълбочи някои от тях и ще намали ефективността на административното наказване като средство за преустановяване и наказване на административните нарушения.

Несъмнено е, че облекчаването на формалните изисквания към процедурите по установяване и наказване на извършено административно нарушение при наличие на достатъчно гаранции за правата на привлеченото към административнонаказателна отговорност лице би било в интерес както на правораздавателните органи, така и на гражданите, и би повишило доверието в цялата система на държавно управление.

за престъпление, които се отнасят за същите деяния, за които му е било наложено наказание в административното производство и съдържат по същество едни и същи факти.