

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект!

ЗАКОН

**ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

(обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; изм., бр. 46 и 109 от 2007 г., бр. 69 и 109 от 2008 г., бр. 12, 27, 32 и 33 от 2009 г., бр. 15, 32 и 101 от 2010 г., бр. 13, 33, 60, 61 и 93 от 2011 г.; Решение № 10 на Конституционния съд от 2011 г. – бр. 93 от 2011 г.; изм., бр. 19, 20, 25 и 60 от 2012 г., бр. 17, 52, 70 и 71 от 2013 г., бр. 21 от 2014 г. и бр. 14, 24, 41, 42, 60, 74 и 79 от 2015 г.)

§ 1. В чл. 24 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 4:

„(4) Наказателното производство се прекратява, ако в случаите по чл. 25, т. 4 в едномесечен срок не е направено искане за възобновяване на административнонаказателното производство или искането не е уважено.”

2. Досегашната ал. 4 става ал. 5.

§ 2. В чл. 25 се създава т. 4:

„4. спрямо дееца за същото деяние е проведено и приключило административнонаказателно производство с характер на наказателно.“

§ 3. Създава се чл. 220а:

„Действия по отношение на лице, спрямо което е приключило административнонаказателно производство с характер на наказателно

Чл. 220а (1) Не се привлича като обвиняем лице, спрямо което за същото деяние е проведено и приключило административнонаказателно производство с характер на наказателно. Наказателно преследване срещу това лице за същото деяние се възбужда след отмяната на акта, с който е приключило административнонаказателното производство, ако не са налице други пречки.

(2) Когато се установи, че спрямо обвиняемия за същото деяние е проведено и приключило административнонаказателно производство с характер на наказателно, наказателното производство се спира, като се отменят взетите по отношение на него мерки за процесуална принуда. В този случай производството може да продължи по отношение на останалите обвиняеми, ако това няма да попречи за разкриване на обективната истина.

§ 4. В чл. 250 се правят следните изменения и допълнения:

1. Създава се нова ал. 3:

„(3) Съдията-докладчик изпраща делото на съответния орган за налагане на административно наказание, когато установи, че деянието съставлява:

1. престъпление, което в предвидените в особената част на Наказателния кодекс случаи се наказва по административен ред;

2. административно нарушение по чл. 1, ал. 2 от Указ № 904 за борба с дребното хулиганство;

3. административно нарушение по чл. 21 от Закона за опазване на общественения ред при провеждането на спортни мероприятия.”

2. Досегашните ал. 3, 4 и 5 стават съответно ал. 4, 5 и 6.

§ 5. В чл. 301 се създава ал. 4:

„(4) При решаването на въпроса по ал. 1, т. 2 съдът се произнася и дали извършеното деяние съставлява:

1. престъпление, което в предвидените в особената част на Наказателния кодекс случаи се наказва по административен ред;

2. административно нарушение по чл. 1, ал. 2 от Указ № 904 за борба с дребното хулиганство;

3. административно нарушение по чл. 21 от Закона за опазване на общественения ред при провеждането на спортни мероприятия.”

§ 6. В чл. 305, ал. 5 се създава изречение второ: „В случаите на чл. 301, ал. 4, съдът признава подсъдимия за невинен и му налага административно наказание, като прилага съответните разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания, Указ № 904 за борба с дребното хулиганство или Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия.

§ 7. В чл. 334 се създава т. 2а:

„2а. да отмени първоинстанционната присъда в случаите на чл. 301, ал. 4 и да наложи административно наказание, като прилага съответните разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания, Указ

№ 904 за борба с дребното хулиганство или Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия.”

§ 8. В чл. 354, ал. 1 се създава т. 2а:

„2а. отмени присъдата или решението в случаите на чл. 301, ал. 4, признае подсъдимия за невинен и му наложи административно наказание, като прилага съответните разпоредби на Закона за административните нарушения и наказания, Указ № 904 за борба с дребното хулиганство или Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия.”

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 9. В Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г.; попр., бр. 29 от 1968 г.; изм., бр. 92 от 1969 г., бр. 26 и 27 от 1973 г., бр. 89 от 1974 г., бр. 95 от 1975 г., бр. 3 от 1977 г., бр. 54 от 1978 г., бр. 89 от 1979 г., бр. 28 от 1982 г.; попр., бр. 31 от 1982 г.; изм., бр. 44 от 1984 г., бр. 41 и 79 от 1985 г.; попр., бр. 80 от 1985 г.; изм., бр. 89 от 1986 г.; попр., бр. 90 от 1986 г.; изм., бр. 37, 91 и 99 от 1989 г., бр. 10, 31 и 81 от 1990 г., бр. 1 и 86 от 1991 г.; попр., бр. 90 от 1991 г.; изм., бр. 105 от 1991 г., бр. 54 от 1992 г., бр. 10 от 1993 г., бр. 50 от 1995 г.; Решение № 19 на Конституционния съд от 1995 г. – бр. 97 от 1995 г.; изм., бр. 102 от 1995 г., бр. 107 от 1996 г., бр. 62 и 85 от 1997 г.; Решение № 19 на Конституционния съд от 1997 г. – бр. 120 от 1997 г.; изм., бр. 83, 85, 132, 133 и 153 от 1998 г., бр. 7, 51 и 81 от 1999 г., бр. 21 и 51 от 2000 г.; Решение № 14 на Конституционния съд от 2000 г. – бр. 98 от 2000 г.; изм., бр. 41 и 101 от 2001 г., бр. 45 и 92 от 2002 г., бр. 26 и 103 от 2004 г., бр. 24, 43, 76, 86 и 88 от 2005 г., бр. 59, 75 и 102 от 2006 г., бр. 38, 57, 64, 85, 89 и 94 от 2007 г., бр. 19, 67 и 102 от 2008 г., бр. 12, 23, 27, 32, 47, 80, 93 и 102 от 2009 г., бр. 26 и 32 от 2010 г., бр. 33 и 60 от 2011 г., бр. 19, 20 и 60 от 2012 г., бр. 17, 61 и 84 от 2013 г., бр. 19, 53 и 107 от 2014 г. и бр. 14, 24, 41, 74 и 102 от 2015 г.) в чл. 424 ал. 1 се изменя така:

„(1) Когато в досъдебното производство прокурорът установи, че деянието съставлява престъпление, което в предвидените в особената част на Наказателния кодекс случаи се наказва по административен ред, изпраща делото на съответния орган за прилагане на разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания.“

§ 10. В Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г.; изм., бр. 54 от 1978 г., бр. 28 от 1982 г., бр. 28 и 101 от 1983 г., бр. 89 от 1986 г., бр. 24 от 1987 г., бр. 94 от 1990 г., бр. 105 от 1991 г., бр. 59 от 1992 г., бр. 102 от 1995 г., бр. 12 и 110 от 1996 г., бр. 11, 15, 59, 85 и 89 от 1998 г., бр. 51, 67 и 114 от 1999 г., бр. 92 от 2000 г., бр. 25,

61 и 101 от 2002 г., бр. 96 от 2004 г., бр. 39 и 79 от 2005 г., бр. 30, 33, 69 и 108 от 2006 г., бр. 51, 59 и 97 от 2007 г., бр. 12, 27 и 32 от 2009 г., бр. 10, 33, 39, 60 и 77 от 2011 г., бр. 19, 54 и 77 от 2012 г., бр. 17 от 2013 г., бр. 98 и 107 от 2014 г. и бр. 81 от 2015 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 70 се създава буква „д“:

„д) се установи, че административнонаказващият орган е нарушил задълженията си по чл. 33, ал. 2“.

2. В чл. 71 съюзът „а“ след думите „влизана в сила на присъдата“ се заличава, а след думите „решението или определението“ се поставя запетая и се добавя „а в случаите на буква „д“ – в едномесечен срок от спиране на наказателното производство по чл. 25, т. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс“.

3. В чл. 72 след думите „от окръжния прокурор“, се поставя запетая и се добавя „а в случаите по чл. 70, б. „д“ – от съответния прокурор“.

ВНОСИТЕЛИ:

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс

I. Относно § 1 – § 3 от законопроекта:

Забраната за повторно съдене и наказване на едно и също лице за същото деяние – *ne 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. Установеното от чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ правило е съществен елемент на правото на справедлив процес по чл. 6, § 1 от ЕКПЧ. По естеството си то представлява самостоятелна гаранция на гражданите срещу опасността да бъдат последователно подлагани на наказателна репресия за едно и също деяние, за което вече са били окончателно осъдени или оправдани съгласно наказателната процедура на държавата.

В актуалната национална законодателна уредба правилото *ne bis in idem* е въплътено в разпоредбата на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК, съгласно която не се образува наказателно производство, а образуваното се прекратява, когато спрямо същото лице за същото престъпление има незавършено наказателно производство, влязла в сила присъда, постановление или влязло в сила определение или разпореждане за прекратяване на делото. Посочената разпоредба не допуска повторното наказване на едно и също лице за същото престъпление и изключва възможността за провеждане на нов наказателен процес срещу същото лице за същото престъпно деяние.

Правилото е валидно и в административнонаказателното производство. С разпоредбата на чл. 17 от ЗАНН се забранява повторното наказване на едно и също лице по административнонаказателен ред за административно нарушение, за което то е било вече наказано с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда.

И двата текста имат предвид „същото” деяние, като в чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК е използван изразът „същото престъпление”, а в разпоредбата на чл. 17 от ЗАНН – „същото административно нарушение”. Затова не е спорно, че едно и също деяние не може да бъде предмет на две отделни наказателни производства или на две административнонаказателни производства.

С тълкувателно решение № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС е обобщена проблематиката на съотношението между административнонаказателната и наказателната отговорност на едно и също лице за едно и също деяние в контекста на правилото *ne bis in idem*. Фокусът на тълкувателния акт е поставен върху разпространената в практиката хипотеза, когато се ангажира наказателната отговорност на лице, вече наказано за същото деяние по административнонаказателен ред с влязъл в сила акт (наказателно постановление или решение на съд). Тези случаи не са изрично уредени нито в ЗАНН, нито в НПК, разпоредбите на които не елиминират възможността за последващо ангажиране на наказателната отговорност на дееца, по отношение на когото е било проведено административнонаказателно производство за същото деяние, квалифицирано като административно нарушение

Според изискванията на чл. 4 от Протокол № 7 към Конвенцията обаче приключилото първо по ред административнонаказателно производство, ако е с наказателен характер по смисъла на чл. 6, § 1 от ЕКПЧ, съставлява процесуална пречка за образуване и провеждане на последващо наказателно производство срещу същото лице за същото деяние, дори когато то осъществява признаците на престъпление по НК. Тази постановка е застъпена и отстоявана в множество решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) – *Gradinger v. Austria*, *Franz Fischer v. Austria*, *Falkner v. Austria*, *Sergey Zolotukhin v. Russia*, *Hakka v. Finland*, *Nykkanen v. Finland*, *Glanz v. Finland*, *Jussila v. Finland*, *Muslija v. Bosnia and Herzegovina* и др., включително и по българското дело *Цоньо Цонев срещу България* (2). В такива хипотези дублирането на административнонаказателната и наказателната отговорности пряко се конфронтира с принципа *ne bis in idem*, което противоречие е процесуално нетърпимо и следва да бъде отстранено. При наличие на извод, че инкриминираното административно нарушение има характер на „наказателно обвинение“, административнонаказателната санкция се приравнява на „осъждане“ по смисъла на чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ. В тези случаи наказването на дееца по административнонаказателен ред има *ne bis in idem* ефект, като образуването срещу него за същото деяние наказателно производство е недопустимо и подлежи на прекратяване директно на основание чл. 4, § 1 от Протокол № 7, която разпоредба се прилага по най-близкия процесуален

ред, а именно – на прекратяването на наказателното производство по чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК.

В актуалната правна рамка ОСНК на ВКС е упражнило компетентността си чрез постановления тълкувателен акт да преодолее допусканията от съдилищата нарушения на чл. 4, § 1 от Протокол № 7 при дублирането на административнонаказателни производства с наказателен характер и наказателни производства. В т. 1.2.2 от решение № 3/2015 г. са открити допустимите от действащото законодателство процесуални възможности, които могат да се използват в хипотезите на конкуренция между наказателна отговорност и административнонаказателна отговорност спрямо едно и също лице за едно и също деяние, когато административнонаказателното производство се е развило първо във времето – прекратяване на второто по ред наказателно производство, образувано и/или проведено срещу дееца за същото деяние след окончателното приключване на административнонаказателното производство с наказателен характер, съответно с отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му на основание чл. 4, § 1 от Протокол № 7 по реда на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК; възобновяване на окончателно приключилото административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ при наличие на предпоставките на чл. 70, б. „в” от ЗАНН, отмяна на постановените по него актове и прекратяването му; възобновяване на прекратеното наказателно производство на основание чл. 422, ал. 1, т. 3 от НПК или отмяна на постановлението на прокурора за прекратяване на наказателното производство по реда на чл. 243, ал. 9 от НПК и провеждане на наказателното производство след отпадане на процесуалната пречка по чл. 4, § 1 от Протокол № 7.

С постановеното от общото събрание на наказателната колегия на ВКС тълкувателно решение № 3/2015 г. разрешават само частично проблемите при приложението на чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ в хипотезите на конкуренция между административнонаказателната и наказателната отговорност на дееца за едно и също деяние. Въпреки че последователното осъществяване на поредицата посочени процесуални способности позволяват в редица случаи да се постигне разумен баланс между непосредствената и основната задачи на наказателния процес по чл. 1 от НПК и ефективната защита на правилото на чл. 4, § 1 от Протокол 7, на практика този подход е трудоемък, продължителен във времето, ангажира

много усилия и финансови разходи за компетентните власти. В много от случаите няма да се постигне възобновяване на административнонаказателните производства с наказателен характер, което по необходимост ще доведе до окончателно прекратяване на наказателното производство на основание чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ по реда на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК, съответно, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му или възобновяване на наказателното производство, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му.

Такъв резултат – ненаказване на дееца – е неприемлив от гледна точка на държавния интерес и справедливостта.

Поправянето на това положение е възможно по законодателен път. Приключилото срещу дееца първо по време административнонаказателно производство с характер на наказателно следва да се третира като временна процесуална пречка за реализация на наказателната отговорност. Дори когато административнонаказателното производство е било инициентирано и проведено заради грешка в материалната компетентност на административнонаказващия орган, щом се установят основания, които обуславят наказателната отговорност на дееца, задължение на държавата е да предвиди процесуален механизъм, който да гарантира възможността за приоритетно провеждане на наказателно производство. В практиката си (напр. решения по допустимост по делата *Falkner v. Austria*, *Ščiukina v. Lithuania*) ЕСПЧ е имал възможност да отбележи, че чл. 4 от Протокол № 7 не се разпростира задължително върху всички производства, проведени във връзка с едно и също нарушение. В частност, на националните власти се признава възможността да поправят ситуация, в която административнонаказващите органи са действали незаконосъобразно извън компетентността си, възложена им от вътрешното право.

Специфичните български условия не дават основание да се оцени като оптимална възможността за разширяване на обхвата на чл. 24, ал. 1, т. 6 от НПК, при която окончателният акт от проведеното административнонаказателното производство се включи към изброените в разпоредбата актове с прекратителен ефект. Следва да се има предвид, че тази норма надхвърля минималните изисквания на чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ. Тя забранява въобще паралелното провеждане на наказателни производства, което поначало не е пречка по Конвенцията, като предвижда прекратяване на последващото образувано производство

дори и в случаите, когато по първото производство все още не е постановен окончателен акт. При пълно и безусловно приравняване на административнонаказателните производства с наказателен характер към същинските наказателни производства самото образуване и висящността на административнонаказателно производство (още преди приключването му) биха се явили пречка за провеждането на наказателно производство и биха обусловили необходимост от прекратяване на второто производство.

Успешното преодоляване на конфликта *ne bis in idem* и принципа за приоритет на наказателната отговорност пред административнонаказателната е възможно чрез разрешението, прието от австрийския Върховен съд по делото *Falkner v. Austria* – спиране на хода на образувания втори по ред наказателен процес до отстраняване на процесуалната пречка за провеждането му, каквато се явява приключилото първо по време административнонаказателно производство за същото деяние срещу същия деец.

Фактологията по делото *Falkner* бележи висока степен на сходство с най-честите случаи на недопустимо дублиране на административнонаказателно производство с наказателен характер и наказателно производство в практиката на българските съдилища, тъй като се отнася до незаконосъобразно проведено административнонаказателно производство поради липса на компетентност на административнонаказващия орган.

В решението по делото *Falkner v. Austria* ЕСПЧ е обсъдил ситуация, при която жалбоподателката е предизвикала пътен инцидент с причиняване на телесна повреда при управление на МПС под въздействието на алкохол. С влязло в сила решение на административен орган на г-жа *Falkner* е била наложена глоба за управлението на МПС в пияно състояние. Впоследствие първоинстанционният съд я признал за виновна за причиняване на телесна повреда по непредпазливост при шофиране след употреба на алкохол. Втората инстанция частично оправдала жалбоподателката за квалифициращото обстоятелство относно пияното състояние, като приела нарушение на *ne bis in idem*, тъй като за това нарушение подсъдимата вече била наказана по административен ред. Австрийският Върховен съд отменил решенията на двете съдебни инстанции и спрял наказателното производство, изтъквайки нарушение на принципа *ne bis in idem*, тъй като решението на административния орган се основавало на същите факти, преценени и от съдилищата. (Видно от

цитираните в решението на ЕСПЧ релевантни норми, австрийският процесуален закон позволява спиране на наказателния процес, когато обвиняемият временно не може да бъде наказателно преследван). Счетено било, че административното обвинение представлява пречка от гледна точка на чл. 4 от Протокол № 7 за провеждане на наказателно производство, поради което то следвало да бъде суспендирано. Върховният съд изтъкнал от друга страна, че поведението на г-жа Falkner попадало в юрисдикцията на съдилищата, тъй като представлявало престъпление, а не административно нарушение, поради което административнонаказващият орган не разполагал с компетентност да санкционира деяние, съставляващо престъпление. Поради това резултатите от административното производство срещу жалбоподателката били анулирани и платената от нея глоба ѝ била върната.

Впоследствие наказателните съдилища отново провели съдебно производство и осъдили жалбоподателката за престъпление – причиняване на телесно увреждане по непредпазливост при утежняващи обстоятелства, като приели, че пречката по чл. 4, § 1 от Протокол № 7 била отпаднала, тъй като административното производство било анулирано, а повторното провеждане на наказателен процес срещу жалбоподателката представлявало възобновяване на производството по смисъла на чл. 4, § 2 от Протокол № 7.

Изложеното обуславяло изводи, че:

- националните власти са признали и отстранили допуснатото нарушение на забраната *ne bis in idem*, тъй като Върховният съд е отменил съдебните решения, постановени в рамките на две инстанции в първото наказателно производство, образувано след приключилото административнонаказателно, и е суспендира наказателната процедура;

- взети са били мерки съгласно вътрешното право за отмяна на проведената административнонаказателна процедура, оценена като незаконно водена от орган без компетентност, както и на наложената с нея административна санкция (платената глоба е била върната на г-жа Falkner);

- вторият наказателен процес, проведен при условията на изключението по чл. 4, § 2 от Протокол № 7 (възобновяване на наказателно производство), протекъл след отпадане на пречката по смисъла на чл. 4, § 1 от Протокол № 7.

При тези обстоятелства ЕСПЧ е заключил, че казусът не разкрива нарушение на правилото *ne bis in idem* и е приел жалбата на г-жа Falkner за недопустима.

По делото *Ščiukina v. Lithuania* (решение по допустимост от 5.12.2006 г.) в принципен план също не се изключва възможността за преодоляване на последиците от повторното наказателно преследване на лицето за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключило с влязъл в сила акт административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на Конвенцията, чрез признаване на нарушението на правилото *ne bis in idem* и „анулиране” на последиците от първото административнонаказателното производство с характер на наказателно производство по смисъла на Конвенцията. (За разликата между казусите *Ščiukina* и *Zolotukhin* вж. *Zolotukhin v. Russia*, § 117 и § 118).

При зачитане на установения в българското право принцип на „поглъщане” на административнонаказателната отговорност от наказателната в НПК може да се предвиди процесуален механизъм за елиминирание на последиците от проведената административнонаказателна процедура, подобен на описания австрийски модел. В този смисъл със законопроекта се предлага въвеждане на ново основание за спиране на наказателното производство – в случаите, когато спрямо дееца за същото деяние е проведено и приключило административнонаказателно производство с характер на наказателно.

Това разрешение постига необходимия баланс между правото на лицето да не бъде подлагано на повторно наказателно преследване и възможността държавата приоритетно да реализира наказателна отговорност спрямо лице, извършило престъпление. То се явява най-икономично в процесуален аспект, тъй като запазва значението на извършените по наказателното производство преди спирането процесуални действия, а след отпадането на процесуалната пречка за провеждане на наказателното производство (отмяната по реда на възобновяването на постановения окончателен акт в хода на административнонаказателното производство с наказателен характер) същото продължава от стадия, в който е било допуснато нарушението на правилото *ne bis in idem*.

Такъв вариант не е отхвърлен от практиката на ЕСПЧ и не влиза в колизия с решението на ЕСПЧ по делото *Цоньо Цонев срещу България* (2), нито с фундаменталното решение на Голямата камера на съда по делото

Zolotukhin v. Russia. Целта на правилото *ne bis in idem* е да осигури протичане на наказателния процес без процесуална пречка по чл. 4, § 1 от Протокол № 7. Средствата за постигането на този резултат са възложени изцяло на усмотрението на договарящите държави, в каквато насока правото и практиката по приложение на Конвенцията не поставят ограничения, освен изискването за съблюдаване на принципа.

Разрешението не е несъвместимо и с утвърденото разбиране, че принципът *ne bis in idem* защитава обвиняемия от повторно наказателно преследване, считано от момента на влизането в сила на акта, с който е приключило първото административнонаказателно производство с характер на наказателно. Предвидените в § 3 (новия чл. 220а, ал. 2 от НПК) от законопроекта мерки гарантират, че деецът само формално притежава качеството на обвиняемо лице, без каквито и да е неблагоприятни за него последици, свързани с тази процесуална фигура. Подобен е и възприетият от българския законодател подход при регламентацията на чл. 220, ал. 2, вр. чл. 25, т. 3 от НПК по отношение на обвиняем, който придобие имунитет.

Съгласно залегналите в § 1 от законопроекта предложения за изменение на чл. 24 от НПК прекратяването на наказателното производство поради проведено административнонаказателно производство с наказателен характер не е безусловно, а се налага само в случаите на бездействие на съответните държавни органи, оправомощени да предприемат възобновяване на административнонаказателното производство или когато искането не е уважено. Разпоредбата е замислена като гаранция за правата на дееца срещу бездействие на компетентните органи. Тя е и санкция за органите, които са пропуснали да проявят необходимата процесуална активност или не са осъществили успешно законовите си правомощия. Липсата на инициатива за възобновяване от страна на прокурора без съмнение индицира воля на компетентните органи в правната действителност да остане резултатът именно от административнонаказателното производство. Продължителното бездействие обаче не може да се толерира, защото поставя дееца в ситуация на неизвестност дали спрямо него ще се провежда или не наказателно производство. Това състояние във всички случаи трябва да бъде временно – с конкретно определени темпорални параметри, защото деецът не може да поставен в положение на очакване неопределено дълъг срок от време. За него трябва да е безусловно ясно дали в определен

законов срок държавата ще упражни правомощията си да отстрани процесуалната пречка за провеждане на наказателното производство – да възобнови административнонаказателното производство и да анулира последиците му, за да реализира по-тежката наказателна отговорност. Този срок е очертан в § 7, т. 2 от законопроекта в предложеното допълнение на чл. 71 от ЗАНН – един месец от спиране на наказателното производство по чл. 25, т. 4 от НПК, като продължителността му е разумна и достатъчна за добросъвестна и обоснована процесуална реакция на компетентните органи.

На последно място, следва да се уточни, че използваният в предложението за законодателна промяна термин „административнонаказателно производство с наказателен характер” досега не е легално въведен в НПК, нито в ЗАНН. Съществуването на това понятие обаче не може да бъде отречено, защото е утвърдено и обичайно употребявано както в теорията на правото на Конвенцията, така и в практиката на ЕСПЧ. Във всички дела с фокус „наказателно обвинение” Съдът неизменно прилага критериите „Енгел”, изведени в решението *Engel and Others v. Netherland*, като въз основа на тях преценява въпроса дали съответното производство има наказателен характер по смисъла на ЕКПЧ. Използването на този термин в законопроекта е наложително, тъй като не всички административнонаказателни производства могат да бъдат приравнени на наказателни. Административнонаказателното производство с наказателен характер е частен случай на административнонаказателно производство. Такива без съмнение са например производствата по Указа за борба с дребното хулиганство, по Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия. Други от административнонаказателните производства обаче нямат наказателен характер, а следователно провеждането им не съставлява пречка за последващо наказателно преследване съгласно правилото на чл. 4, § 1 от Протокол № 7. Характерът на производството се определя във всеки отделен случай съобразно критериите „Енгел”, които са пряко приложими на национално ниво от съда, разглеждащ конкретното дело.

II. Относно § 4 – § 8 от законопроекта:

Предвидените изменения в чл. 250, чл. 301, чл. 305, ал. 5, чл. 334 и чл. 354 от НПК изрично овластяват съдията-докладчик, респ. съда, при образувано наказателно производство да се произнасят по въпроса дали

инкриминираното деяние е предвидено в особената част на НК да се наказва по административен ред и дали съставлява административно нарушение по чл. 1, ал. 2 от УБДХ или чл. 21 от ЗООРПСМ. Ако в стадия на подготвителните действия за разглеждане на делото в съдебно заседание в хипотезата на чл. 250 от НПК от описанието на деянието се констатира, че то е престъпление, което в особената част на НК е предвидено да се наказва по административен ред, или административно нарушение по чл. 1, ал. 2 от УБДХ или чл. 21 от ЗООРПСМ, съдията-докладчик, освен че прекратява наказателното производство, следва да изпрати материалите по делото на съответния компетентен административнонаказващ орган за налагане на административно наказание. Ако основанията за квалификация на извършеното деяние по съответните разпоредби на НК, в които се предвижда наказване по административен ред, или за квалификацията му като дребно хулиганство или спортно хулиганство се разкрият в съдебно заседание, законопроектът въвежда ново правомощие на съда – директно да налага на дееца административно наказание съобразно съответните разпоредби на ЗАНН, УБДХ, ЗООРПСМ.

В актуалната наказателнопроцесуална уредба е наложено разбирането, че въпросът дали деянието, с разглеждането на което съдът е сезиран, представлява престъпление се разрешава с присъдата (арг. от чл. 250, ал. 1, т. 1, чл. 289, ал. 1, чл. 301, ал. 1, т. 2 и ал. 5 и др. от НПК). В случай, че се окаже, че деянието не е престъпление, а административно нарушение, съдът следва да оправдае подсъдимия по повдигнатото му обвинение за съответното престъпление, като няма правомощия да санкционира дееца с административно наказание, нито да изпраща делото като преписка на компетентния административнонаказващ орган. Съдът не може да реализира административнонаказателната отговорност на дееца без в закона да съществува изрична процесуална форма за разглеждане и санкциониране на деяния от класа на административните нарушения. Този подход се основава на възприетата в доктрината теза, че определени противоправни деяния са дисквалифицирани като престъпления от самия законодател и по силата на закона са трансформирани в административни нарушения (чл. 424, чл. 172а, ал. 5 от НК, чл. 2, ал. 1 от УБДХ, чл. 21 от ЗООРПСМ), като е предвидено да се преследват по административен ред. При разглеждането им административнонаказващият орган суверенно формира фактически и правни изводи по всички въпроси, касаещи

отговорността на нарушителя. Наказателният съд няма компетентност да се произнесе по тях и да наложи на дееца административно наказание, защото не може да надхвърли обсега на своите стриктно установени правомощия, а задачата му по конкретното дело се изчерпва със задълженията му по чл. 301, ал. 1 и чл. 305, ал. 5 от НПК. Без законодателни изменения съдът не разполага с възможност и да изпрати делото като преписка на административнонаказващия орган, защото провеждането на второто по ред административнонаказателно производство, ако е с наказателен характер, не е допустимо заради забраната на правилото *ne bis in idem*, регламентирано в чл. 4, § 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ.

Задължителните предписания по приложението на закона в този смисъл, дадени с т. 2 и т. 2.1 от тълкувателно решение № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС, се прилагат за всички процесуални ситуации, когато подсъдимият бъде оправдан, тъй като извършеното от него деяние не е престъпление, а административно нарушение, подлежащо на разглеждане и санкциониране в самостоятелно административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на Конвенцията, като т. 6 от ППВС № 10 от 28.09.1973 г. в частта относно указанието делото да се изпраща като преписка на административнонаказващия орган за налагане на административно наказание, намира приложение, само ако вторият по ред административнонаказателен процес няма характер на наказателно производство по автономното значение на чл. 4, § 1 от Протокол № 7, както и в изрично предвидените в закона случаи, когато функциите на административнонаказващия орган се изчерпват единствено с дейността по налагане на административното наказание.

От това положение несъмнено произтичат неблагоприятни последици, изразяващи се в ненаказуемост на дееца за извършеното от него противоправно деяние и то единствено поради процедурни основания.

Недостатъците на законовата регламентация могат успешно да бъдат преодолені със законодателни изменения в предложената насока, без излишно да се разпиляват усилията на различни органи, да се изразходват финансови ресурси и ненужно да се бюрократизира процеса по наказване на извършителя.

От друга страна, със залегналите в законопроекта предложения надеждно се защитават правата на гражданите срещу заплахата да бъдат

последователно подлагани на наказателна репресия за деяние, за което вече са били окончателно осъдени или оправдани съгласно наказателната процедура на държавата. Разпоредбите на чл. 4 от Протокол № 7 изискват отговорността на дееца да се реализира в една единствена процедура, като не поставят условия към реда, по който държавите преследват извършителя на съответното закононарушение – в наказателно или административнонаказателно производство.

Предложеният подход не представлява революционна новост за българския законодател. Разпоредбите, регламентиращи института на освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание и прилагането на мерки по отношение на непълнолетните извършители по Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, са красноречиви примери за успешно проявление на идеята за ускоряване и опростяване на процесуалното развитие на производството. Тенденцията към процесуална икономия следва да бъде продължена и чрез въвеждането на правомощия на съда директно да се произнася по административнонаказателната отговорност на дееца, щом в наказателното производство е установено, че поради по-ниската степен на обществена опасност извършеното от него деяние се класифицира като административно нарушение. Не може да се пренебрегне обстоятелството, че с постановената оправдателна присъда съдът се произнася относно фактите на деянието, авторството, вината на извършителя, въпреки че поради определени предпоставки, обуславящи по-ниската степен на обществена опасност на деянието, то е дисквалифицирано като престъпление и е уредено като административно нарушение. При изведено заключение за осъществено от дееца противоправно поведение, субсумиращо се под състава на определено административно нарушение, е напълно неоправдано процесуалната дейност на съда да остане без практически резултат, а реализирането на административнонаказателната отговорност на извършителя – да се възпрепятства.

Предвиденият в законопроекта механизъм за разглеждане и произнасяне от съда по определени деяния, за които е предвидено наказване по административен ред в Особената част на НК (чл. 424, ал. 1, чл. 172а, ал. 5 от НК), както и в чл. 1, ал. 2 от УБДХ и в чл. 21 от ЗООРПСМ – позволява експедитивното им санкциониране при разумен баланс между принципите на справедливостта и приоритета на

наказателната отговорност, от една страна, и забраната за повторно наказателно преследване, от друга страна.

Установяването и санкционирането на тези деяния се реализира в рамките на наказателно производство, което като съвкупност от процесуални действия надхвърля гаранциите за защита правата и законните интереси на гражданите, предоставени в административнонаказателния процес.

Ограничаването на обхвата на административните нарушения, по които съдът може да се произнася при образувано наказателно дело, само до ситуираните в НК административнонаказателни състави и проявите на дребно хулиганство и спортно хулиганство осуетява опасността от прекомерно размиване на границата между наказателната и административнонаказателната отговорност. Предложените изменения се отнасят единствено до деяния, които поначало се преследват и санкционират в административнонаказателни процедури с наказателен характер по смисъла на ЕКПЧ.

III. Относно § 9 и 10 от законопроекта:

Предвид регламентирането на правомощие на съда в съдебната фаза на процеса да налага административно наказание в посочените по-горе случаи, с § 9 се изяснява приложимостта на чл. 424 от НК в досъдебната фаза на процеса.

Ефективното действие на предложените с § 1 – § 3 изменения в НПК е неделимо обвързано с кореспондиращи промени в регламентацията на института на възобновяването в ЗАНН, което се предлага с § 10 от законопроекта.

Ретроспективният обзор на предвидената в ЗАНН регламентация във връзка с осуетяването на възможността за повторение на административнонаказателно и наказателно производства спрямо едно и също лице за едно и също деяние показва, че основанието за възобновяване по чл. 70, б. „г“ не е фигурирало в редакцията на ЗАНН от 1969 г., а е въведено едва с ДВ, бр. 28 от 1982 г. Първоначално законодателят е застъпил идеята, че конкуренцията между административнонаказателното и наказателното производство може да се предотврати само чрез действието на нормата на чл. 33 от НПК, която поначало е замислена да изключи възможността за дублиране на

производства. Тази цел очевидно не е била постигната на практика, поради което през 1982 г. се е стигнало до необходимостта от въвеждане на ново основание за възобновяване – визираното от чл. 70, б. „г” от ЗАНН, изрично регламентиращо хипотезата, при която по повод едно и също деяние спрямо един и същи деец са проведени дублиращи се административнонаказателно и наказателно производства.

Това законодателно разрешение също не представлява ефективно средство за неутрализиране на последиците от нарушението на правилото *ne bis in idem* при повторното наказателно преследване на деец, спрямо когото за същото деяние е било проведено административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на ЕКПЧ. Разпоредбата на чл. 70, б. „г” от ЗАНН е приета преди Протокол № 7 към ЕКПЧ (подписан от Република България на 3 ноември 1993 г., ратифициран със закон, приет от XXXVIII Народно събрание на 12 октомври 2000 г. – ДВ, бр. 87 от 2000 г., в сила за Република България от 1 февруари 2001 г., обнародван в ДВ, бр. 76 от 30 септември 2011 г.) да стане част от вътрешното право на Република България и не отговаря адекватно на изискванията му. Съгласно разясненията в т. 1.2.1 от тълкувателно решение № 3/2015 г. на ОСНЖ на ВКС предвиденото в чл. 70, б. „г” от ЗАНН основание се отнася единствено за случаите, когато проведеното административнонаказателно производство няма характер на наказателно производство.

Това основание не произвежда действие, ако административнонаказателното производство по същността си се приравнява на наказателно производство. Приложението му без оглед на посочената диференциация на административнонаказателните производства на такива с наказателен характер противоречи на изискванията на чл. 4, § 1 от Протокол № 7 и предпоставя опасност от осъдителни решения от ЕСПЧ поради няколко съображения:

- Възможност за възобновяване на основанието по чл. 70, б. „г” от ЗАНН не е обхваната от предвидените в чл. 4, § 2 на Протокол № 7 изключения. Цитираната разпоредба допуска възобновяване на производството с наказателен характер само при наличие на нови факти или новооткрити обстоятелства или на сериозен порок на процеса, които са се отразили на неговия изход;

- Чл. 4, § 1 от Протокол № 7 забранява не само двукратното наказване, но се отнася и до хипотезите, когато жалбоподателят е бил

повторно обвинен и преследван, без да е бил отново окончателно осъден. Чрез възобновяване по реда на чл. 70, б. „г” от ЗАНН може да се преодолее само двойното наказване на лицето, но не и повторното ангажиране на отговорността му в наказателно производство. Нормата всъщност консолидира допуснатото нарушение на правилото *ne bis in idem*, тъй като позволява образуване и развитие на ново наказателно производство и повторно наказване на дееца след окончателното приключване на административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на Конвенцията и в крайна сметка закрепя именно резултата от недопустимо проведения втори по ред процес;

- Основанието за възобновяване по чл. 70, б. „г” от ЗАНН е неприложимо за случаите, когато лицето е оправдано по проведеното второ по ред наказателно производство, въпреки че чл. 4, § 1 от Протокол № 7 закриля лицето от повторно наказателно преследване без оглед на неговия изход;

- Обсъжданата разпоредба от ЗАНН не предоставя ефективна защита и поради обстоятелството, че не предвижда инициатива на заинтересуваното лице за стартиране на производството за възобновяване.

Съществуващото неприемливо положение се дължи до голяма степен на изключването на съществените процесуални нарушения от обхвата на предвидените в ЗАНН основания за възобновяване. Макар че институтът на възобновяването е създаден, за да предотврати опасността в правния мир да остане неправилен акт, в ЗАНН не е предвидена действена законодателна санкция за нарушение на чл. 33 от ЗАНН, въпреки че осъществяването на процесуална дейност без материална компетентност е изключително грубо нарушение на законността. Неоспоримо е положението, че делото се решава в пределите на компетентността на съответния държавен орган по реда и със средствата, предвидени в закона. Обективната истина може да бъде разкрита, само ако процесуалната дейност по решаване на делото се осъществява от компетентен орган. Тази постановка категорично е утвърдена от разпоредбата на чл. 13 от НПК, както и от принципите на законоустановеността, компетентността и на обективната истина, от които се ръководи административнонаказателният процес. Постановеният в нарушение на основополагащото правило на чл. 33, ал. 2 от ЗАНН акт (наказателно постановление или съдебно решение) по тежестта на последиците си се приравнява на липса на акт изобщо. С изричното въвеждане на ново основание за възобновяване на

административнонаказателното производство законът адекватно ще отчете особено същественото значение на нарушението на чл. 33, ал. 2 от ЗАНН и ще гарантира възможността за отмяна на акта, постановен от некомпетентен орган, който изначално не е могъл да разглежда и да се произнася по деяние, съставляващо престъпление.

От друга страна, възможността за възобновяване в разглежданите хипотези осигурява възможност за елиминация на процесуалната пречка за реализация на наказателна отговорност по отношение на деец, чието деяние представлява престъпление, но спрямо когото първо във времето е било проведено административнонаказателно производство с наказателен характер. Щом резултатите от незаконосъобразно проведената без надлежна компетентност административнонаказателна процедура отпаднат, открива се пътят за безпрепятствено протичане на наказателното производство, а такъв подход осигурява приоритетната реализация на наказателната отговорност.

На последно място, с въвеждането на това изменение се формира всеобхватен взаимно свързан комплекс от основания за възобновяване в хипотезите на проведено първо във времето административнонаказателно производство с наказателен характер: чл. 70, б. „в” от ЗАНН регламентира възможността за възобновяване на административнонаказателното производство при разкриване на новооткрити обстоятелства или доказателства, чл. 70, б. „г” от ЗАНН касае случаите, когато административнонаказателните производства нямат наказателен характер, а предложението по § 7 от законопроекта ще позволи възобновяване при особено съществено нарушение на закона, каквото е нарушението по чл. 33, ал. 2 от ЗАНН, довело до нарушение на материалната компетентност на административнонаказващия орган.

Предложените допълнения на чл. 71 и чл. 72 от ЗАНН уреждат срока, в който трябва да бъде направено предложението за възобновяване по чл. 70, б. „д” от ЗАНН, и конкретизират компетентните органи да инициират процедурата по възобновяване.

ВНОСИТЕЛИ: