



Насърчаване на почтеността чрез реформа на административнонаказателната система в България

ИЗГРАЖДАНЕ НА ЦЯЛОСТНА И СЪГЛАСУВАНА
ПРАВНА РАМКА



Насърчаване на почтеността чрез реформа на администра- тивнонаказателната система в България

ИЗГРАЖДАНЕ НА ЦЯЛОСТНА И СЪГЛАСУВАНА
ПРАВНА РАМКА

Този проект е съфинансиран от Европейския съюз чрез Програмата за Подкрепа на Структурните Реформи (REFORM/IM2020/017). Настоящата публикация е изготвена с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Изразените в нея възгледи по никакъв начин не могат да бъдат възприемани като отражение на официалното становище на Европейския съюз.

Настоящият документ, както и всички включени в него данни и карти, не накърняват статута или суверенитета на която и да е територия, нито определянето на международните граници или наименованието на дадена територия, град или област.

Моля, цитирайте тази публикация като:

OECD (2022), *Насърчаване на почтеността чрез реформа на административнонаказателната система в България: Изграждане на цялостна и съгласувана правна рамка*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3844067-bg>.

ISBN 978-92-64-97631-3 (Печатен материал)

ISBN 978-92-64-72114-2 (pdf)

ISBN 978-92-64-38378-4 (HTML)

ISBN 978-92-64-72765-6 (epub)

Оригинално заглавие: OECD (2022), *Promoting Integrity through the Reform of the Administrative Penalty System of Bulgaria: Building a Comprehensive and Coherent Legal Framework*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1be9905a-en>. Този превод е изготвен от Дирекция Обществено Управление и ОИСП не може да гарантира неговата точност. Единствените официални версии са английските текстове.

Снимки: Корица © RossHelen/Shutterstock.com, и Gearings изображения © OECD, проектиран от Christophe Brilhaut.

Поправките на публикациите на ОИСП могат да бъдат намерени онлайн на адрес: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2022

Използването на този труд, независимо дали в цифров, или в печатен формат, се урежда от Общите условия, които можете да намерите на адрес <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Предговор

Административните наказания са важен способ за осигуряване на спазването на нормативните актове и могат да се прилагат в различни области на държавното управление, включително в областта на обществените поръчки, опазването на околната среда, движението по пътищата, защита на конкуренцията и регулирането на пазарите (напр. енергетика, финансови услуги, транспорт), защитата на потребителите и т.н. Същевременно, целият процес по осигуряване на прилагането на законите и подзаконовите нормативни актове чрез налагане на административни наказания е изложен на различни рискове, свързани с почтеността на служителите в администрацията – от момента на установяване на нарушението до налагането на наказание или вземането на решение за обжалване на наказанието.

Недобросъвестното поведение на лицата, участващи в процеса на прилагане на нормативните актове, може да бъде насърчавано или възпрепятствано от различни фактори, включително от степента, в която правната рамка е ясна, хомогенна, всеобхватна, съгласувана и обективна. Например, ако нормативните актове имат твърде тесен или твърде широк обхват на възможните санкции и ако липсват критерии за тяхното налагане, съществува по-голяма вероятност длъжностните лица да използват несъвършенствата в системата за лично облагодетелстване. На свой ред подобно поведение едновременно подкопава както целите, преследвани с приемането на нормативните актове, но така и по-широкото спазване на правилата, доверието на гражданите в публичните институции, върховенството на закона и инвестиционния климат.

България е определила превенцията и санкционирането на корупцията сред органите, отговорни за прилагането на административноправната рамка, като един от своите антикорупционни приоритети. За да се справи с него, българското правителство реши да предприеме задълбочен анализ на законодателството в областта на административните нарушения и наказания с оглед на неговото реформиране. Настоящият доклад - част от проект, финансиран от ЕС в рамките на Програмата за подкрепа на структурните реформи, има за цел да подпомогне тези усилия.

Този доклад е част от работата на ОИСР в областта на почтеността в публичния сектор, която представлява последователно съгласуване и придържане към общи етични ценности, принципи и норми за отстояване и приоритизиране на обществения интерес пред частните интереси. Препоръката на ОИСР относно почтеността в публичния сектор призовава държавите да се придържат към принципите „справедливост, обективност и навременност при прилагането на мерките“ чрез институтите на дисциплинарната, административно-наказателната, гражданската и/или наказателната отговорност.

Настоящият доклад е одобрен от Работната група на ОИСР на висшите служители по въпросите на почтеността в публичния сектор (SPIO) на 22 март 2022 г., разсекретен е от Комитета по публично управление на 28 април 2022 г. и е подготвен за публикуване от Секретариата на ОИСР.

Благодарности

Докладът е изготвен от дирекция „Публично управление“ (GOV) под ръководството на Елза Пилиховски, директор на дирекция „Публично управление“ в ОИСР, и Хулио Басио Терачино, ръководител на отдел „Интегритет в публичния сектор“ в GOV. Докладът беше координиран от Джулио Неси от отдел „Интегритет в публичния сектор“ със съществения принос на Ралица Илкова от Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Петя Митрева от Университета за национално и световно стопанство и Освалд Янсен от Юридическия колеж на Американския университет във Вашингтон. Докладът е допълнен с бележките и коментарите на Алис Бергрун от отдела за почтеност в публичния сектор и Елза Гопала Кришнан от отдела за борба с корупцията на ОИСР. Редакционна и административна помощ оказаха Мерал Гедик, Петра Бурай, Виктория Миновска, Чарлз Виктор и Аман Джоал. Преводът на доклада на български език беше подготвен от Ралица Илкова и Петя Митрева и редактиран от Виктория Миновска.

Докладът е изготвен в рамките на проект „Цялостна реформа на административнонаказателната дейност“, финансиран от Европейския съюз чрез Програмата за подкрепа на структурни реформи и в сътрудничество с Генерална дирекция „Подкрепа за структурни реформи“ (GD "REFORM") на Европейската комисия. Авторите изказват специални благодарности на Кристина Лучичи и Владимир Исаила от GD "REFORM" на Европейската комисия за подкрепата и приноса им към доклада.

ОИСР изказва благодарност на правителството на България, както и на всички публични институции, участвали в процеса, за съвместната им работа, по-специално на Министерския съвет на Република България, Министерството на външните работи; Министерството на вътрешните работи; Министерството на енергетиката; Министерството на здравеопазването; Министерството на земеделието, храните и горите; Министерството на икономиката; Министерството на културата; Министерството на младежта и спорта; Министерството на образованието и науката; Министерството на околната среда и водите; Министерството на отбраната; Министерството на правосъдието; Министерството на регионалното развитие и благоустройството; Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията; Министерството на труда и социалната политика; Министерството на туризма; Министерството на финансите; Държавната агенция „Електронно Управление“; Държавната агенция за метрологичен и технически надзор; Националната агенция за приходите; Агенция „Митници“; Агенцията за държавна финансова инспекция; Българската агенция по безопасност на храните; Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури; Агенция „Пътна инфраструктура“; Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“; Агенцията за хората с увреждания; Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“; Изпълнителна агенция „Морска Администрация“, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“; Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“; Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“; Комисията за защита на потребителите; Комисията за финансов надзор; Община Бургас; Столичния инспекторат и Регионална дирекция по горите - Ловеч. И накрая, Красимир Божанов и Искрен Иванов от дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет, а до месец май 2021 г. - Петя Тянкова от кабинета на заместник министър-председателя по правосъдната реформа, заслужават

специално внимание за координирането на всички дейности, включително въпросника, на който отговориха над 30 институции, виртуалната проучвателна мисия, проведена в периода март-април 2021 г., и виртуалния семинар, организиран през септември 2021 г., на който бяха представени и обсъдени предварителните препоръки с представители на публичните институции и академичните среди.

Съдържание

Предговор	3
Благодарности	4
Обобщение на Доклада	11
1 Административно-наказателната рамка в България	13
1.1. Значимостта на административните наказания за почтеността в публичния сектор	14
1.2. Възникване и развитие на административнонаказателното право в България	14
1.3. Постигане на напредък в законодателните реформи на системата на административното наказване	15
1.4. Обхват на доклада	17
Източници	20
Забележка	20
2 Субекти на административнонаказателна отговорност в България	21
2.1. България би могла да разшири обхвата на отговорността на юридическите лица в ЗАНН по отношение на клоновете на юридически лица	22
2.2. България би могла да предвиди по-всеобхватен режим на отговорността на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпление	25
2.3. ЗАНН би могъл да гарантира съгласуваност в специалното законодателство относно режима на отговорност на допустителите и наредителите, които са разпоредили извършването на административно нарушение	31
Източници	35
Забележка	35
3 Видове, критерии и размери на санкциите в България	37
3.1. България би могла да разшири видовете санкции с цел повишаване на тяхната ефективност и възпиращото им въздействие	38
3.2. България би могла да предвиди възможност за налагане на допълнителни видове санкции на еднолични търговци и юридически лица като алтернатива или заедно с имуществените санкции	43
3.3. България би могла допълнително да изясни и разграничи режимите на отговорност за маловажни и явно маловажни административни нарушения въз основа на степента на обществена опасност на нарушението	46
3.4. България би могла да разшири възможността за плащане на санкции, наложени със съдебен акт, в редуциран размер	47
3.5. България би могла да подобри съгласуваността на административните санкции в специалните закони и да обмисли реформиране на системата от санкции	48
3.6. Правната рамка би могла да осигури повече обективни елементи за разграничаване на сходни наказателни и административни нарушения	56

3.7. България би могла да въведе разпоредби в специални закони, които да установяват санкции за нарушения, за които не е предвидена отделна санкция	57
3.8. Специалните закони могат да съдържат разпоредби за санкциониране на повторни административни нарушения, и административни нарушения на системно извършване	58
3.9. България би могла да предвиди приспадане от санкцията на времето, през което наказаното лице е било лишено административно или де факто от правото да упражнява определена професия или дейност	62
Източници	65
4 Административнонаказателно производство в България	67
4.1. В ЗАНН може да се предвидят по-подробни по-обширни правила за доказване на административните нарушения и самоличността на нарушителя	68
4.2. В ЗАНН би могло да се въведат разпоредби относно разделянето и обединяването на производствата	84
4.3. В ЗАНН може да се предвиди възможност за спиране на производството в случай на психично разстройство на нарушителя или ако има всякащо искане за международно сътрудничество	87
4.4. В ЗАНН би могло да се предвидят специални правила относно правата на писмен и устен превод по време на производството	89
4.5. България би могла да предвиди по-подробни и изчерпателни правила за връчване на призовки, книжа и съобщения в административнонаказателните производства	91
4.6. България би могла да въведе разпоредби за определяне на разходите и възнагражденията в извънсъдебната фаза на производството	95
4.7. България би могла да осигури съгласуваност на процесуалните правила, като прилага наказателнопроцесуални правила както за въззивните, така и за касационните производства по административнонаказателни дела	97
4.8. България би могла да въведе регламентиране на касационния контрол на актовете на администрацията за налагане на санкции	99
4.9. България би могла да въведе допълнителни основания за възобновяване на производството, приключило с влязло в сила наказателно постановление	105
4.10. България би могла да обмисли възможността за отмяна на разпоредбите за предявяване на граждански иски в административно-наказателни производства	106
4.11. България би могла да въведе възможност за задочно производство в конкретни случаи, за да се избегнат забавянето и безнаказаност	107
4.12. България би могла да въведе правила за изпълнение на административните санкции, наложени от чуждестранен компетентен орган, и за международно сътрудничество по административнонаказателни дела	109
4.13. България би могла да въведе по-подробни правила за събиране на наложените административни санкции, имуществени санкции и присъдени разноси на чужденци без постоянен адрес или известен адрес в Република България	113
4.14. ЗАНН би могъл да въведе по-подробни разпоредби и да осигури диференциация между преклузивните и давностните срокове, регламентиранни от ЗАНН	115
4.15. В ЗАНН би могло да се регламентира заличаването на административните санкции след тяхното изпълнение	123
Източници	125

ФИГУРИ

Фигура 3.1. Брой наложени административни наказания през 2019 г. по вид на санкцията	38
Фигура 3.2. Процент на събраните глоби и други имуществени санкции през 2019 г.	39
Фигура 4.1. Обжалване на наказателни постановления през 2019 г.	98

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Обобщение на Доклада

Реформата на правната рамка за административните нарушения и наказания е част от Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027 г.) и акцентира върху намаляване на рисковете, свързани с почтеността на служителите в администрацията при прилагането на законите и подзаконовите нормативни актове чрез налагане на административни наказания. Една от приоритетните оси на стратегията има за цел усъвършенстването на законодателството в областта на контрола и санкционирането на служителите в администрацията с оглед ограничаване на възможностите за корупционни практики.

Въпреки неотдавнашните усилия и реформи, свързани с подобряването на правната рамка, някои предизвикателства остават актуални. Правната рамка е разпокъсана и не е достатъчно съгласувана, което създава рискове от недобросъвестни практики при нейното прилагане и в по-общ план, застрашава върховенството на закона и капацитета на администрацията да изпълнява ефективно функциите си.

В доклада се анализират основните предизвикателства пред правната рамка на административните нарушения и наказания и се предлагат конкретни и практически препоръки, които ще послужат за основа на разработването на предложения за законодателни проемни. По-специално, в доклада се посочват три основни области, в които реформата е най-необходима.

Първо, обхватът на прилагане на правната рамка може да бъде определен по-ясно и изчерпателно. Това важи с особена сила за режима, приложим към юридическите лица, чиято отговорност възниква, когато физическо лице извърши определени престъпления и юридическото лице се е облагодетелствало или би могло да се облагодетелства от това. Въпреки че последните изменения на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), които влязоха в сила през декември 2021 г., запълниха някои празноти, отговорността на юридическите лица и едноличните търговци би могла да бъде уредена по-обстойно и по-подробно във връзка с въпроси като: категориите престъпления, от които юридическото лице може да извлече полза; статута на лицата, чието престъпно поведение може да породи отговорност; критериите и стимулите, определящи наказанието; и несъвместимостите за представяване на юридически лица. В допълнение към това не съществува единна практика при санкционирането на клонове на юридически лица и субекти без правосубектност, като например граждански дружества. Последователни и пропорционални правила биха могли да се установят и за санкциониране на допускащия и възложителя, когато нарушението е извършено от техни подчинени, тъй като повечето специални закони установяват отговорност за допускащите и в редки случаи за ръководителите, които са наредили на подчинените си служители да извършат нарушения.

Втората област, в която е необходима реформа, включва типологията, критериите и размера на административните наказания, предвидени както в общата, така и в специалната правна рамка. Въвеждането на нова типология на санкциите в ЗАНН следва да бъде част от по-широка стратегия за повишаване на спазването на наказанията, като се има предвид, че понастоящем събираемостта на наложените глоби е под 50 %. България наскоро въведе нова типология на санкция - безвъзмезден труд в полза на обществото; при нейното прилагане могат да се открият някои

пропуски. Междувременно може да се обмисли въвеждането на допълнителни типологии въз основа на опита на други държави - членки на ЕС, включително свързани с юридическите лица.

Осигуряването на еднаквост, съгласуваност и пропорционалност на размера на санкциите чрез специалната административноправна рамка е сериозно предизвикателство, поради факта, че диапазоните на санкциите са или твърде широки, или твърде тесни. Това може да се реши чрез намеса във всички специални закони, които са засегнати от неподходящи нива на санкции. Алтернативно или впоследствие, България би могла да започне системна реформа, като определи ограничен брой диапазони на санкциите, а всеки специален закон да определя приложимия в зависимост от тежестта на нарушението.

На трето място, реформата на правната рамка следва да отстрани редица пропуски и несъответствия по отношение на процесуалните въпроси на административнонаказателното право. ЗАНН съдържа много малко разпоредби за разследване на административни нарушения, така че би могло или да се направи по-широко позоваване на съответните правила на Наказателно-процесуалния кодекс, или да се интегрира със специален набор от правила заедно с правилата, предложени в проекта на Кодекса за административните нарушения и наказания от 2015 г.

От гледна точка на тези, които прилагат правната рамка, едно от най-съществените предизвикателства е свързано с трудностите при връчването на актовете и книжата, като по този начин се гарантира участието на всички участници в производството, които в някои случаи се възползват от правните недостатъци, за да търсят безнаказаност. Ето защо се предлагат допълнителни правила към ЗАНН за връчване на призовки и съобщения на физически и юридически лица, включително в случаите, когато те не пребивават в България. Предлага се също така да се посочат ограничени случаи, в които производството може да се проведе задочно, когато дори нарушителят не се е явил и не му е бил връчен актът.

По отношение на производството по обжалване се счита, че позоваването на два различни процесуални регламента - наказателен и административен - води до противоречия и непоследователност в практиката. За да ги отстрани, ЗАНН би могъл да обмисли използването само на разпоредбите, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, предвид произхода и основите на българската административнонаказателна система. С цел процесуална икономия ЗАНН би могъл да регламентира обединяването, разделянето и спирането на производствата. Необходимо е също така да се направи разграничение между преклузивните срокове и давностните срокове, за да се даде повече време за събиране на доказателства, което някои субекти считат за твърде кратко.

Друга област на реформа в ЗАНН е изпълнението на наказания, наложени в чужбина, или изпълнението в чужбина на наказания, наложени от български административни органи. Както се посочва от респондентите на въпросника и интервютата на ОИСП, въпросът за международното правно съдействие по административнонаказателни дела става все по-актуален, така че правната рамка би могла изрично и изчерпателно да регламентира такива случаи. Това би могло да се отнася до ситуации, при които друга държава - членка на ЕС, или трета държава е наложила административно наказание за нарушение, което подлежи на санкциониране или вече е било санкционирано от българските правоприлагащи органи. По същия начин би могъл да се разработи механизъм за събиране на разностните и имуществените санкции по административнонаказателни дела от чужденци без постоянен или известен адрес Република България. За пълноценното развитие на уредбата с участието на чужденци и гарантирането на техните процесуални права ще са необходими и по-конкретни правила за писмения и устния превод по време на производството.

1 Административно-наказателната рамка в България

Тази глава представя произхода и развитието на административнонаказателното право в България и описва приложимата правна рамка, включително последните реформи. В нея се разглежда значимостта на гарантирането на качеството на административните наказания за почтеността в публичния сектор. В раздела се очертават и основните цели на анализа, обхватът на доклада, както и предизвикателствата и начините за подобряване на нормативната уредба.

1.1. Значимостта на административните наказания за почтеността в публичния сектор

Публичноправните субекти получават все по-широки правомощия да санкционират правонарушения, които не попадат в приложното поле на наказателното право. Вследствие на това, освен дейностите за насърчаване на изпълнението, административните санкции се налагат в почти всички публичноправни сфери като например обществени поръчки, околна среда, недвижимо имущество и градско развитие, комуникации, конкуренция, защита на потребителите, данъчни въпроси, финансови пазари и движение по пътищата. Тези санкции се увеличават вследствие на установяването им в правните инструменти на ЕС, които ги предвиждат в области като конкурентното право, регулирането на пазарите (енергетика, финансови услуги, транспорт) и защитата на потребителите.

Неуспехът да се насърчи спазването на нормативните изисквания, да се наложат регулаторни изисквания и да се наложат административни санкции, когато е необходимо, по начин, който е справедлив, прозрачен и пропорционален на наложения риск, не само застрашава/компрометираща/заплашва постигането на целите на законите и подзаконовите актове, но също така оказва сериозно въздействие върху доверието на гражданите в дейността на публичния сектор и върху доверието в инвестиционния климат и принципите на правовата държава. Такъв е по-специално случаят, когато предизвикателствата пред административното правоприлагане се дължат на корупционното поведение на контролните и санкционни държавни органи, които се възползват от пропуските и “вратичките” в закона. В действителност, рисковете от корупция и неефективно правоприлагане са по-високи, когато правната рамка е неясна, фрагментирана, непълна или лишена от обективност, съобразяване с риска и пропорционалност.

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в България от 2015—2020 г. (Стратегия за борба с корупцията 2015—2020 г.) определя като един от приоритетите си предотвратяването и санкционирането на корупцията при осъществяване на дейността на административните органи, тъй като корупционното действие е деяние на конкретно физическо лице, което осъществява правомощията на съответния орган на държавното управление и отговаря за прилагането на административната правна рамка. По-специално в Стратегията за борба с корупцията се отбелязва, че сред условията, благоприятстващи появата на корупционно поведение при осъществяване дейността на тези органи и по време на свързаните с тях производства, са слабости в законодателството относно административните санкции. Това се потвърждава и от Стратегията за борба с корупцията за периода 2021—2027 г., която определя като една от приоритетните си цели **усъвършенстването** на законодателството в областта на контролната и санкционна дейност на администрацията с оглед ограничаване на обхвата на корупционните практики. Въпреки че през последните години България положи усилия и предприе реформи, с които бяха преодолени някои от предизвикателствата, свързани с правната рамка, все още остават редица нерешени въпроси.

1.2. Възникване и развитие на административнонаказателното право в България

Законът за административните нарушения и наказания („ЗАНН“)¹ е основният правен инструмент, уреждащ административните санкции и тяхното налагане в България. ЗАНН установява основните принципи и институти на административното наказване, а видовете административни нарушения и наказания са установени в над триста отраслови закони, които регулират различни сфери на държавното управление.

ЗАНН е приет през 1969 г., само една година след приемането на Наказателния кодекс, като и понастоящем се запазва връзката между двата нормативни акта, касаеща основни понятия и правни институти. От 1989 г. до настоящия момент ЗАНН е претърпял над 40 изменения и допълнения. Слабостите в правната уредба на общия закон, неминуемо водят и до редица несъвършенства в системата на административното наказване, предвидена в специалното административно законодателство. Тези слабости са предмет на редица научни дискусии и политически дебати, които целят усъвършенстване на правната уредба на административното наказване. През последните години бяха предложени или приети няколко реформи и най-новите промени ще влязат в сила на 23 декември 2021 г. (Каре 1.1).

Каре 1.1. Неотдавнашни реформа на административнонаказателното законодателство в България

През 2011 г. под егидата на Министерство на правосъдието, беше изработена Концепция за продължаване реформата на административнонаказателното правосъдие и правораздаване за периода 2011-2014 година. В Концепцията са очертани законодателни и организационни мерки за предотвратяване и сънкционане на административните нарушения. Като част от тези усилия, в периода 2012 – 2015 г. работна група, сформирана към Министерство на правосъдието, изготви проект на Кодекс за административните нарушения и наказания, който да кодифицира материята относно общите правила за административните нарушения, административните наказания и мерките за въздействие; реда за установяване на административните нарушения, за налагане, за оспорване и за изпълнение на административните наказания и мерките за въздействие; гаранциите за защита на правата и на законните интереси на гражданите и на техните организации. В крайна сметка проектът на кодекс не е внесен в Народното събрание за обсъждане.

В периода 2016 – 2017 г. бившият Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност изготви доклад „Идентифициране на съществуващи корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. В доклада бяха идентифицирани слабостите, свързани с регулирането, контролът и санкционирането в дейността на администрацията, като се предлагат редица мерки за отстраняването им, които също бяха взети предвид при изготвянето на настоящия доклад.

Неотдавна, с Решение № 69 от 5 февруари 2018 г. на Министерския съвет на България е одобрен докладът на междуведомствената работна група по проблемна област „Независимост на съдебната система и корупцията“, в който се съдържат конкретни антикорупционни мерки в областта на контролната и административнонаказателната дейност на администрацията. Във връзка с одобрените антикорупционни мерки, през декември 2020 г. Народното събрание одобри редица изменения на ЗАНН, а които ще влязат в сила на 23 декември 2021 г.

1.3. Постигане на напредък в законодателните реформи на системата на административното наказване

По молба на България и с подкрепата на Европейската комисия в рамките на Програмата за подкрепа на структурните реформи, от месец Октомври 2020 г., ОИСР предоставя техническа подкрепа на правителството на България с оглед преодоляване на съществуващите предизвикателства в правната рамка относно административните наказания и предлагане на законодателни изменения в светлината на опита и добрите практики на държавите - членки на ЕС. Като част от този проект в настоящия доклад се анализира нормативната уредба на България в

областта на административните наказания и се посочват основните предизвикателства и препоръки за тяхното преодоляване. Тези препоръки ще послужат като основа, върху която ОИСР ще разработи конкретни предложения, които България да разгледа на следващ етап.

В частност, в доклада се разглеждат въпроси, възникнали в резултат на задълбочен анализ на ЗАНН и няколко специфични административни закона в различни сектори, като например:

- Закон за счетоводството;
- Закон за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране;
- Закон за българските документи за самоличност;
- Закон за гражданското въздухоплаване;
- Търговски закон;
- Закон за стоковите борси и тържищата;
- Закон за защита на потребителите;
- Закон за кредитните институции;
- Закон за митниците;
- Закон за киберсигурност;
- Указ за борба с дребното хулиганство;
- Закон за акцизите и данъчните складове;
- Закон за чужденците в Република България;
- Закон за горите;
- Кодекс на труда;
- Закон за акцизите и данъчните складове;
- Закон за защита на класифицираната информация;
- Закон за платежните услуги и платежните системи;
- Закон за публичното предлагане на ценни книжа;
- Закон за енергията от възобновяеми източници;
- Закон за движението по пътищата;
- Закон за автомобилните превози;
- Закон за пътищата;
- Данъчноосигурителен процесуален кодекс;
- Закон за туризма;
- Закон за виното и спиртните напитки.

Докладът също така се основава на информацията, събрана чрез въпросник, който беше попълнен от около 30 публични институции — включително министерства, агенции, както и структури на регионално и общинско равнище — между декември 2020 г. и март 2021 г. и по време на виртуална среща за установяване на фактите с участието на няколко институции, проведена през март 2021 г. През септември 2021 г. беше организиран и семинар с ключови институции, на по време на който бяха обсъдени констатациите от доклада и предложенията за законодателни промени. Изготвеният доклад отразява и мнението на участниците относно направените предложения за законодателни промени.

1.4. Обхват на доклада

Докладът е разделен на три тематични области, свързани с правната рамка – субекти на административната отговорност; видове и размери на санкциите; процесуални аспекти – и препоръки как да се преодолеят установените предизвикателства и да се повиши справедливостта, ефективността, обективността, пропорционалността и адекватността на административнонаказателната система, като по този начин се намалят рисковете от корупция, свързани с нейното прилагане. В доклада са взети предвид Наръчникът на ОИСР и Принципите за най-добри практики в областта на регулаторното правоприлагане и инспекциите (ОИСР, 2014^[1]; ОИСР, 2018^[2]). Докладът допълнително въвежда добрите практики от други държави – членки на ЕС, по-специално от шест държави – Австрия, Чешката република, Германия, Литва, Нидерландия и Испания – които са израз на комбинация от водещи и разнообразни модели, разработени в Европейския съюз за санкциониране на административни нарушения, и чиито практики – за всеки отделен случай – са уместни и съвместими с българския правен контекст и традиция.

Докладът се съсредоточава върху предизвикателствата и възможностите за подобряване на правната рамка, която е основен елемент на системата за административни наказания. Бъдещата работа обаче би могла да обхване други ключови свързани области на системата, по-специално институционалните и управленските области. В България експертните познания по административнонаказателно право съществуват в рамките на институциите, които са партньори по проекта — кабинет на заместник министър-председателя по съдебната реформа (до май 2021 г.) и Дирекция „Модернизиране на администрацията“ към Министерския съвет, като последната институция ежегодно събира данни за административните санкции и административнонаказателните производства като част от Годишния доклад за състоянието на администрацията. В Стратегията за борба с корупцията за периода 2021—2027 г. също така е предвидено създаването и прилагането на единен регистър на административнонаказателните производства, чието разработване и прилагане ще бъде отговорност на различни институции, в това число Националния съвет за борба с корупцията, Съвета за административна реформа, Държавната агенция за електронно управление, Главния инспекторат на Министерския съвет (Каре 1.2).

Каре 1.2. Цели на планирания регистър за административно-наказателни производства съгласно Стратегията за борба с корупцията за периода 2021—2027 г

Регистърът на административнонаказателните производства следва да адресира проблемите при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията, свързани с липсата на единна база данни на административнонаказателните производства; липсата на контрол върху извършването на проверки за спазването на административните режими; липсата на възможност за преценка за навременността и еднаквото прилагане на закона; липсата на пълна и изчерпателна информация относно привеждането в изпълнение на наложените санкции и резултата от принудителното събиране на публични държавни вземания със санкционен произход, както и липсата на нормативна база за дигитализацията на административнонаказателната дейност и обмена на информация между ведомствата по електронен път.

Регистърът ще функционира като единна електронна база данни чрез интегрирана информационна система, която го поддържа, позволяваща въвеждането, обработката, съхранението, удостоверяването на вписаните обстоятелства и обобщаване на резултатите от дейността на органите, натоварени с контролни и санкционни правомощия.

Регистърът ще позволява навременното сигнализиране на администрацията при изтичащи инструктивни, преклузивни и давностни срокове с оглед на по-добрия контрол на съответната дейност на администрацията, по-специално по отношение на органите, отговарящи за контрола и правомощията за налагане на санкции.

Друга цел на регистъра е да позволи съхранението в структуриран вид и дигитализирането на дейностите по издаването на окончателните актове на наказващите органи и на актовете за установяване на административни нарушения.

Източник: (Правителство на Република България, 2021^[3])

Въз основа на предварително сравнително проучване, се прави изводът, че европейските държави не възлагат на една единствена институция отговорността за административнонаказателната политика. Същевременно те осигуряват съгласуваност на дейностите по административно наказване чрез своята политика за качество на правната и регулаторната уредба, за която обикновено отговарят органите на централната власт или министерството на правосъдието. Например Австрия, Германия, Нидерландия и Испания са разработили технически насоки за изготвянето на законодателни актове. Някои от тези насоки са специфични и се отнасят до диференциацията на административните санкции и до приложимостта и избора между различните системи за налагане на санкции (Карe 1.3). В тази връзка чрез допълнителни изследвания и работа би могло да се установи как България да подобри управлението на системата за административни санкции; да определи конкретни отговорности по въпроси като осигуряване на съгласуваност на съответната правна рамка, предоставяне на насоки при изготвянето на законопроекти, предвиждащи административни санкции, налагани от отделни министерства, както и централизиране и използване на данни за наложените санкции и свързаните с тях производства.

Каре 1.3. Гарантиране на качеството на законодателството в областта на административните санкции в Австрия, Германия, Испания и Нидерландия

Федералното канцлерство (Bundeskanzleramt) на Австрия публикува наръчник за изготвяне на законопроекти (Handbuch der Rechtssetzungstechnik) и други насоки за създаване на законодателни текстове (Legistische Richtlinien). Една от тези насоки включва формулировката на разпоредбите относно задълженията и забраните и наказването при тяхното нарушаване. Verfassungsdienst на Bundeskanzleramt е натоварен с Legistik — законодателна техника и качество.

Федералното министерство на правосъдието на Германия публикува Наръчник за изготвяне на законопроекти (Handbuch der Rechtsförmlichkeit). Няколко указания от наръчника са съсредоточени върху административните наказания (№ 43, 59 и 81 от допълнение 2). Наръчникът съдържа „Принципи относно необходимостта от санкции под формата на административни глоби, особено във връзка с мерките за административна принуда“ (достъпни на английски език). Германия също така разработи Наръчник за допълнителни наказателни разпоредби (Handbuch des Nebenstrafrechts, 2018 г.) и Насоки за определяне на разпоредби за наказателни и административни глоби в допълнителните наказателни разпоредби извън Наказателния кодекс. Министерството на правосъдието има и специална поддирекция, която, наред с други въпроси, отговаря за ключовия закон за административните наказания на Германия — Закона за регулаторните нарушения — към Генерална дирекция II, която е компетентна в областта на наказателното право.

В Испания Министерството на председателството (Ministerio de la Presidencia) има правомощието да осигури координацията и качеството на нормативната дейност на държавата. Това включва анализ на техническото качество на законопроектите, както и съответствието им с политиките за ограничаване на административната тежест и доброто регулиране (член 26, параграф 9 от Закон 50/1997). За тази цел в рамките на Министерството на председателството е създадена Служба за координация и нормативно качество (Oficina de Coordinación y Calidad normativa). През 2005 г. испанското правителство изготви насоки за стандартизиране на подходите в законотворчеството (Directrices de técnica normativa). Тези насоки не съдържат модели или насоки за създаването и съгласуваността на административните нарушения и административните санкции.

Нидерландия създаде Център за познания в областта на политиката и регулирането (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving), който да подпомага служителите на централно правителствено ниво, натоварени с разработването на политики и законопроекти. Министър-председателят публикува инструкции за изготвяне на законопроекти (Aanwijzingen voor de regelgeving). Юристите по законодателни въпроси в централното държавно управление са задължени да следват тези указания. В указанията също така се разглеждат въпроси като приложимостта на разпоредбите, избора на методи за изпълнение и избор на системите за налагане на санкции. Те също така предлагат много модели за формулиране на конкретни разпоредби, като например разпоредби, с които се създават правомощия за налагане на санкции. Освен това на 14 април 2011 г. нидерландското правителство издаде други задължителни стандарти за качество (verplichte kwaliteitseisen). Един от тези стандарти за качество е съсредоточен върху принципите, определящи избора между системите за санкциониране (uitgangspunten bij de keuze van een penaltiestelsel).

Източник: Изследване на ОИСП; (Government of Germany, 2021^[4])

Източници

- Government of Germany (2021), *Organisation plan of the Ministry of Justice and Consumer Protection*, https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Organisationsplan/Organisationsplan_EN.pdf?__blob=publicationFile&v=38 (accessed on 26 November 2021). [4]
- ОИСР (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Bulgaria*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/corruption/bulgaria-oecdanti-briberyconvention.htm> (accessed on 27 October 2021). [5]
- ОИСР (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [2]
- ОИСР (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. [1]
- Правителство на Република България (2021), *National Strategy for Preventing and Countering Corruption in the Republic of Bulgaria (2021-2027)*, <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1353> (accessed on 8 October 2021). [3]

Забележка

¹ Това се нарича „Закон за административните нарушения и наказания“ в (ОИСР, 2021^[5]).

2 Субекти на административнонаказателна отговорност в България

Този раздел разглежда предизвикателствата, възникнали по отношение на категориите лица, които могат да бъдат подведени под отговорност за административно нарушение. По-специално анализът се съсредоточава върху различни аспекти, свързани с административната отговорност на юридическите лица - включително специфични типологии, като например субекти без правосубектност, клонове на юридически лица и чуждестранни юридически лица. В него също така се разглежда режимът, на лицата, които имат контролни функции по отношение на подчинените им работници и служители, както и режимът на административна отговорност на подбудителите, помагачите и укривателите. Въпреки че в тези области съществуват предизвикателства и в други държави от ОИСР, една по-всеобхватна правна рамка в България в тази област би спомогнала за преодоляване на празнотите и несъвършенствата, идентифицирани от анализа и правоприменението.

2.1. България би могла да разшири обхвата на отговорността на юридическите лица в ЗАНН по отношение на клоновете на юридически лица

Отговорността на юридическите лица и едноличните търговци за неизпълнение на задължение към държавата и общините е уредена в член 83 от ЗАНН. По-специално:

„В предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност.“

С последните изменения на ЗАНН които влязоха в сила на 23 декември 2021 г., правната уредба на отговорността на юридическите лица и едноличните търговци е допълнена с две нови алинеи, които установяват правилата за реализиране на отговорността в случаите на правоприемство на юридическото лице. Съгласно новите разпоредби, в случай на правоприемство след изготвянето на акта, с който се установява неизпълнението на задължението, административно-наказателното производство продължава по отношение на правоприемника.

Въпреки че последните изменения на ЗАНН запълват някои правни празноти по отношение на отговорността на едноличните търговци и юридическите лица, остава да се разгледа въпросът за отговорността на клоновете на дружества и за отговорността на лица без правосубектност, като граждански дружества.

Що се отнася до клоновете на юридическите лица и едноличните търговци, в някои случаи те не са обособени като самостоятелен правен субект, а техните функции са единствено търговски. В тези случаи отговорността за неизпълнение на задължение към държавата или общината възниква за самото търговско дружество или едноличния търговец. Тази практика беше спомената и от респондентите в хода на проведените интервюта. В редица случаи обаче клонът на юридическото лице или едноличния търговец е самостоятелно обособен правен субект, което повдига въпросът и за имуществената му отговорност при неизпълнение на административно задължение. В този случай клонът има собствен правен статут и имущество, така че административнонаказателната отговорност не възниква за юридическото лице, а за клона.

Липсата на правна рамка за отговорността на клоновете на юридическите лица и едноличните търговци следва да бъде изтъкната като законодателна празнота, което води до противоречия в практиката на административнонаказващите органи и съдилищата. Тази законодателна празнота се подчерта и от респондентите във въпросника на ОИСР. Така например беше посочено, че клоновете на търговски дружества и клоновете на чуждестранни търговци могат да бъдат работодатели, но не носят отговорност за извършени от тях административни нарушения, тъй като в член 412а от Кодекса на труда няма приложими административнонаказателни разпоредби, които да ангажират отговорността им. Този законодателен пропуск е констатиран и в други закони, но тъй като се отнася до общия въпрос за субектите на административнонаказателна отговорност, би следвало да бъде систематично уреден в ЗАНН, както се предлага в Каре 2.1. Предложените изменения ще позволят също така да се внесе яснота по въпроса за процесуалното представителство на клоновете на национални и чуждестранни юридически лица, включително връчването на призовки, съобщения и други книжа (вж. Каре 4.10).

Каре 2.1. Предложени членове относно отговорността на клоновете

Чл. 83, ал. 1а от ЗАНН: „Разпоредбата на ал. 1 се прилага и по отношение на клоновете на национални и чуждестранни юридически лица, които имат статут на търговец по чл. 1 от Търговския закон, както и по отношение на всички други граждански организации със стопанска дейност.“

Чл. 83, ал. 1б от ЗАНН: „В случай че клонът на национално или чуждестранно юридическо лице няма статут на търговец по смисъла на член 1 от Търговския закон, юридическото лице носи отговорност.“

Забележка: Окончателната редакция на тези текстове от ЗАНН е следната: „(2) Разпоредбата по ал. 1 се прилага съответно и по отношение на: 1. дружествата по Закона за задълженията и договорите и обединенията на търговски дружества под формата на консорциум, когато не са търговски дружества – когато е допуснато неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност; 2. клонове на еднолични търговци и юридически лица със седалище в страната, в друга държава – членка на Европейския съюз или в трета държава, когато имат качеството на търговец по чл. 1 от Търговския закон – когато при осъществяване на дейността на клона е допуснато неизпълнение на задължения към държавата или общината; 3. еднолични търговци и юридически лица със седалище в страната, в друга държава – членка на Европейския съюз или в трета държава, които извършват дейност в Република България чрез клон когато клонът няма качеството на търговец по чл. 1 от Търговския закон – когато при осъществяване на дейността на клона е допуснато неизпълнение на задължения към държавата или общината.“; 3. Създава се нова ал. 3: „(3) По отношение на лицата по ал. 2 се прилагат съответно правилата, предвидени в този закон, по отношение на юридическите лица, допуснали неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност“.

Източник: Предложение на ОИСП.

Въпреки принципния характер на чл. 4 от ЗАНН, който регламентира правилата за действие на административнонаказателния закон по място, би било целесъобразно да се гарантира, че клоновете както на българските, така и на чуждестранни юридически лица са сред субектите, отговорни за неизпълнение на административни задължения, както е направено от Литва в чл. 37 от литовския Закон за публичната администрация и в съответствие с определението за икономически оператор, използвано в правото на ЕС (Каре 2.2).

Каре 2.2. Обхват на отговорността на юридическите лица в Литва

Съгласно член 37 от литовския Закон за публичната администрация, административните санкции могат да бъдат налагани на всеки „стопански субект“, който е физическо или юридическо лице или всяка друга организация, клон на юридическото лице или всяка друга организация, извършваща стопанска дейност. Съответните разпоредби гласят, както следва:

“Член 2 Основни понятия на този закон:

(14) Стопански субект – физическо или юридическо лице или друга организация, подразделение на юридическо лице или друга организация, извършваща стопанска дейност на територията на Република Литва, което се контролира от субекти на публичната администрация.”

Определението за икономически оператор в литовския Закон за публичната администрация дава възможност за отговорност на чуждестранни юридически лица, както и на субекти, които имат правосубектност съгласно националното право.

На равнището на ЕС, съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз, понятието „предприятие“ обхваща всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране, а всяка дейност, състояща се в предлагане на

стоки и услуги на даден пазар, е икономическа дейност. По-специално Съдът поддържа, че понятието „предприятие“ трябва да се разбира като една стопанска единица, макар от правна гледна точка тази стопанска единица да е съставена от няколко физически или юридически лица, и че ако такъв стопански субект нарушава правилата на конкуренцията, този субект следва да отговаря за това нарушение в съответствие с принципа на личната отговорност. В този смисъл дружеството- майка може да носи отговорност за поведението на дъщерно дружество по-специално когато, макар и да има отделна правосубектност, това дъщерно дружество не определя самостоятелно поведението си на пазара, а изпълнява по същество указанията, дадени му от дружеството майка, по-специално с оглед на икономическите, организационните и юридическите връзки между тези два правни субекта. Всъщност това е така, защото в подобна ситуация дружеството - майка и неговото дъщерно дружество са част от една и съща стопанска единица и следователно формират едно-единствено предприятие. Така обстоятелството, че дружество - майка и неговото дъщерно дружество представляват едно-единствено предприятие, позволява на Европейската комисия да адресира до дружеството майка решението за налагане на глоби, без да е необходимо да доказва личното участие на последното в нарушението.

Източник: Изследване на ОИСП; (ОИСП, 2016^[11]); Решение на Първоинстанционния съд (втори състав) от 12 декември 2006 г. Selex Sistemi Integrati SpA/Комисия на Европейските общности, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62004TJ0155>.

Липсата на нормативна уредба относно отговорността на субекти без правосубектност, предвидена в чл. 357 от Закона за задълженията и Договорите следва да се посочи като празнота в законодателството за административните наказания, което се подчертава и в хода на констативните интервюта.

Съгласно чл. 357, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите, „с договора за съдружие две или повече лица се договарят да обединят дейността си за постигане на обща стопанска цел.“ Дружеството не е юридическо лице; подлежи на гражданско-правна или гражданска отговорност за неизпълнение на задължение, произтичащо от договор с друго физическо лице, но не носи отговорност за неизпълнение на задължения към държавата или общините.

Основно предизвикателство пред нормативната уредба е, че субектите като тези по чл. 357 от Закона за задълженията и договорите не притежават имущество. Съгласно чл. 359, ал. 1 от Закона за задълженията и договорите, „Всичко придобито от дружеството е съвместна собственост на съдружниците“. Изкуство. 359, ал. 2 гласи, че ако не е уговорено друго, дяловете на акционерите са равни.

Друг субект без правосубектност е консорциумът по чл. 275 от Търговския закон. Съгласно определението в чл. 275 от Търговския закон консорциумът е договорно обединение на търговци за осъществяване на определена дейност. По аргумент от разпоредбата на чл. 276 от Търговския закон същността на тази правно-организационна форма се проявява в две разновидности – като гражданско дружество или като търговско дружество. В първия случай консорциумът е гражданско дружество (за което се прилагат разпоредбите на членове 357—364 от Закона за задълженията и договорите) и не е юридическо лице, а във втория – консорциумът възниква под формата на търговско дружество в една от петте му разновидности, допустими по българското законодателство.

Доколкото е възможно дейността на гражданското дружество да доведе и до неизпълнение на задължение към държавата или общината, може да се обмисли възможността за приписване на статут на юридическо лице за целите на административните наказания. Следователно, когато субект без правосубектност не е изпълнил задължение към държавата или общината, неговата отговорност е обективна и статутът му за целите на административните наказания следва да се

счита за същия като този на юридическите лица. С цел въвеждане на отговорността на такива субекти член 83 от ЗАНН може да бъде изменен, както е предложено в Каре 2.3.

Каре 2.3. Предложение за чл. 83, ал. 5

“Чл. 83, ал. 5. Разпоредбите на ал. 1 и 2 се прилагат и за:

1. Дружества по Закона за задълженията и договорите и обединенията на търговски дружества, под формата на консорциум, когато не са търговски дружества, в случаите на неизпълнение на задължението към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност, освен ако в специален закон не е предвидено друго;

2. Лица по ал. 1, регистрирани в друга държава, извършващи дейност в Република България чрез клон, освен ако в специален закон не е предвидено друго.”

Забележка: Това предложение беше обсъдено в работната група, отговаряща за последните изменения на ЗАНН, но в крайна сметка не беше прието.

2.2. България би могла да предвиди по-всеобхватен режим на отговорността на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпление

През 2005 г. за първи път българското законодателство предвиди отговорност на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпление, извършено за първи път през 2005 г. С влизането в сила на Закона за изменение на ЗАНН, обн., ДВ, бр. 79 от 4 октомври 2005 г. бяха включени разпоредбите на чл. 83а-83д от закона. През 2015 г. и 2020 г. институтът беше сериозно реформиран, но не всички слабости в правната уредба бяха преодоляни, като прилагане на института от съдилищата вероятно ще разкрие допълнителни слабости, които все още не са установени от правната теория.

Отговорността на юридическите лица по глава 4 от ЗАНН възниква когато физическо, наказателноотговорно лице е извършило престъпление, от което съответното юридическо лице се е облагодетелствало или би могло да се облагодетелства. Това поражда два вида юридическа отговорност: Наказателна отговорност за физическото лице, осъществило престъплението, и административна отговорност за юридическото лице, което е облагодетелствало или би могло да се облагодетелства. С други думи, отговорността на юридическото лице не е наказателна, а имуществена, което е в съответствие със законодателното решение, възприето от други държави – членки на ЕС, като Германия и Италия.

В България през първите десет години от въвеждането на имуществената отговорност на юридическите лица при престъпление, приложението на института не доведе до очакваните резултати. Най-същественият проблем пред реализиране на отговорността на тези юридически лица се явяваше обвързаността на производството по член 83а от ЗАНН с наказателното производство срещу отговорното физическо лице. Поради това през 2015 г. беше извършена сериозна законодателна реформа на института. Развитие претърпя както материалноправната уредба на отговорността на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от осъществено престъпление, така и процесуалния ред за реализиране на тази отговорност. Очаквано, реформата на института доведе до рязко увеличаване на броя на делата срещу юридически лица, което от своя страна разкри празноти и слабости в регламента, които не бяха отстранени с реформата от 2015 г.

Това доведе до необходимостта от нова законодателна инициатива за допълване и усъвършенстване на уредбата на института, която беше осъществена със Закона за изменение и допълнение на ЗАНН обн. ДВ, бр. 109 от 22 декември 2020 г. Тези изменения и допълнения обаче не обхващат всички съществуващи предизвикателства и законодателни празноти, които са посочени в следващите точки. В своя доклад от фаза 4 работната група на ОИСР по въпросите на подкупа на чуждестранни длъжностни лица също набеляза допълнителни области за подобрене по отношение на обхвата на корпоративната отговорност за подкуп на чуждестранни длъжностни лица и свързаните с тях престъпления.¹

2.2.1. България би могла да регулира по-детайлно отговорността на юридическите лица

Понастоящем отговорността на юридическите лица съгласно чл. 83а и сл. от ЗАНН възниква в случай на престъпление, извършено от физическо лице, от което престъпление юридическото лице се е обогатило или би могло да се обогати. Субектите на престъпления са изчерпателно изброени в чл. 83а, ал. 1, точки 1—4 от ЗАНН. Отговорността на юридическите лица съгласно българското законодателство обаче не е наказателна. Вероятно поради тези съображения институтът е бил систематично уреден в ЗАНН. Въпреки това, настоящата правна рамка не позволява подробно регламентиране на няколко специфични аспекта, свързани с отговорността на юридическите лица. За да ги разгледа по-всеобхватно, България би могла да измени глава IV от ЗАНН "Административнонаказателни санкции за юридически лица и еднолични търговци" или да регламентира отговорността на юридическите лица в отделен законодателен инструмент. Въпреки че самостоятелните закони за отговорността на юридическите лица не са често срещани в ЕС, България би могла да вземе предвид примерите на Италия и Словения, ако реши да избере втория вариант. (Italy, 2001^[2]); (Slovenia, 2005^[3])

2.2.2. Би могъл да се разшири списъкът на престъпленията, осъществяването на които поражда отговорността на юридическите лица

Съгласно действащия регламент не всяко престъпление, предвидено в особената част на Наказателния кодекс е основание за възникване на административна отговорност за юридическите лица. Това са само изброените престъпления в чл. 83а, ал. 1 от ЗАНН – измама, изнудване, трафик на хора, изпиране на пари и др. Сред тези престъпления са и престъпления срещу средства на ЕС.

Списъкът на престъпленията, извършването на които поражда отговорността на юридическите лица, обаче е непълен. Освен това, в списъка на престъпленията по чл. 83а, ал. 1 от ЗАНН има такива, от които юридическите лица не биха могли да се облагодетелстват, дори и на теория (например изнасилване по член 152 от Наказателния кодекс); В същото време, в разпоредбата на чл. 83а, ал.1 от ЗАНН не са посочени други престъпления, които биха могли да доведат до незаконни облаги за юридически лица (напр. определени престъпления, свързани с документи). При регулирането на обхвата на престъпленията, осъществяването на които поражда отговорност на облагодетелстващото се юридическо лице, България би могла да вземе предвид два законодателни модела:

1. Изчерпателен и подробен списък на престъпленията, който следва да бъде разширен, както е в Италия; (Italy, 2001^[2]) или
2. Отговорност на юридическото лице за всяко престъпление, както е в Словения. (Slovenia, 2005^[3]).

2.2.3. Кръгът на лицата, чиято престъпна дейност води до отговорност на юридическите лица, може да бъде допълнително прецизиран, за да обхване случаите, в които те съдействат или се опитват да извършат престъпление

Съгласно член 83а, ал. 1 от ЗАНН, възможните субекти на престъплението, което поражда отговорността на юридическите лица, са четири категории физически лица: 1. лице, овластено да формира волята на юридическото лице; 2. лице, представляващо юридическото лице; 3. Лице, избрано в контролен или надзорен орган на юридическото лице; лице, 4. Работник или служител, на когото юридическото лице е възложило определена работа, когато престъплението е извършено при или по повод изпълнението на тази работа. Тези категории лица трябва да бъдат подведени под наказателна отговорност съгласно българския Наказателен кодекс, тъй като в противен случай българските правоприлагащи органи няма да имат основание да търсят отговорност от юридическото лице. Това означава, че ако извършителят не е наказателноотговорен съгласно Наказателния кодекс, компетентният по административното дело български съд не може да реши дали деянието е престъпление, в контекста на приложението на института по чл. 83а от ЗАНН.

Няма пречка за ангажирането на отговорността на юридическото лице, когато лицата от първите три категории са само помагачи или подбудители за осъществяване на престъплението, от което юридическото лице се е обогатило. Ако обаче лицето, посочено в чл. 83а, ал. 1, т. 4 е само подбудител, отговорността на юридическото лице не възниква съгласно член 83а, параграф 3. Подобна разлика е трудно обяснима, така че законодателят би могъл да обмисли разширяване на обхвата на института до всички категории лица, изброени в член 83, буква а), точка 1. В действителност е напълно възможно всички те да са подбудители или съучастници в извършването на престъплението в полза на юридическото лице - работодател.

2.2.4. България би могла да въведе допълнителни и по-прецизни критерии за индивидуализиране на административните наказания за юридически лица, както и стимули за оказване на съдействие на правоприлагащите органи

Принципите за определяне на административното наказание са установени в чл. 27 от ЗАНН:

Чл. 27. (1) Административното наказание се определя съобразно с разпоредбите на този закон в границите на наказанието, предвидено за извършеното нарушение.

(2) При определяне на наказанието се вземат предвид тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства, както и имотното състояние на нарушителя.

(3) Смекчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите - на по-тежко наказание.

(4) Заменяването на предвидените за нарушенията наказания с по-леки по вид не се допуска освен в случаите, предвидени в чл. 15, алинея 2.

(5) (Доп. - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) Не се допуска също така определяне на наказание под предвидения най-нисък размер на наказанията глоба и временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, освен в предвидените в закон случаи.

Тези принципи са израз на традиционната концепция, че наказанието, като целесъобразна мярка на отговорност трябва да бъде съответно на тежестта на извършеното нарушение и да е съобразено с личността на нарушителя. Те са съобразени с личния характер на административно-наказателната отговорност и концепцията, че административното нарушение винаги е виновно деяние, което може да бъде извършено умишлено или по непредпазливост. Ето защо, индивидуализацията на отговорността на субектите по чл. 83 от ЗАНН следва да е резултат от

спазване на различни правила за индивидуализация. Този извод се налага и от вида на санкциите предвидени за юридическите лица и едноличните търговци. Санкциите са относително определени и при определяне на точния им размер административно наказващият орган трябва да съобрази редица смекчаващи и отегчаващи обстоятелства, които характеризират юридическото лице/едноличния търговец и дейността му. Такива могат да бъдат – тежестта на неизпълнението на задължението към държавата или общините, включително – продължителността на срокът, в който е налице неизпълнение, вредните последици от неизпълнението, имущественото състояние на юридическото лице и едноличния търговец, факти и обстоятелства, свързани с предходно санкциониране на субекта и др.

Добра основа за изготвяне на законодателно предложение е разпоредбата на чл. 83а, ал. 5 от ЗАНН (Обн. ДВ, бр. 109/22.12.2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), която ще подпомогне българските съдилища при определяне на размера на санкциите, налагани на юридическото лице. Съгласно тази разпоредба:

При определяне размера на имуществената санкция се вземат предвид тежестта на извършеното престъпление, финансовото състояние на юридическото лице, съдействието за разкриване на престъплението и за възстановяване на вредите от престъплението, размерът на облагата и други обстоятелства.

Тази реформа предвижда специфични правила за индивидуализиране на отговорността на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпление. Отговорността на юридическите лица обаче следва да бъде индивидуализирана само когато действително придобитата или възможна облага има имуществен характер и е в размер, по-нисък от максималния размер на санкцията от 1 000 000 лв.; Когато облагата няма имуществен характер; когато размерът на имуществената облага не може да се установи. От друга страна, Индивидуализация на санкцията не се извършва само когато имуществената облага е в размер на или над 1 000 000 лв., тъй като в тези случаи разпоредбата на чл. 83а, ал. 1 от ЗАНН не позволява дискреция на съда – на юридическото лице следва да се наложи имуществена санкция в максималния, предвиден в закона размер.

Друго важно уточнение е, че *на индивидуализация подлежи единствено имуществената санкция*, не и другата кумулативно предвидена санкционна последица за юридическите лица – отнемането на облагата в полза на държавата. Последната се съобразява единствено с размера на облагата, не и с други обстоятелства.

Независимо от положителните промени в правната уредба на индивидуализацията на санкцията за юридическите лица, в България все още липсва "гъвкав подход за прилагане", според който действията по прилагане следва да бъдат диференцирани в зависимост от профила и поведението на юридическите лица, за да се насърчи по-ефективно спазването на законодателството. България би могла да разгледа предоставените от Съвета на Европа насоки за по-нататъшно подобряване на определянето на размера на санкциите срещу юридически лица (Каре 2.4) с оглед вземането под внимание на обстоятелствата като продължителността на неизпълнението на задължението, степента на отговорност на юридическото лице, специфичните показатели за измерване на финансовото състояние на юридическото лице, загубите на трети лица и предишни нарушения на юридическите лица.

Каре 2.4. Набор от инструменти и насоки на Съвета на Европа относно индивидуализирането на наказанията за юридически лица въз основа на Четвъртата директива на ЕС относно борбата с изпирането на пари

При определяне на вида и размера на санкциите или мерките компетентните органи вземат предвид всички съответни обстоятелства, включително, когато е приложимо:

- тежестта и продължителността на нарушението;
- степента на отговорност на отговорното юридическо лице;
- финансовата стабилност на отговорното юридическо лице, посочена например от общия оборот на отговорното юридическо лице;
- облагата, извлечена от нарушението от страна на отговорното юридическо лице, доколкото тя може да бъде определено;
- загубите за трети страни, причинени от нарушението, доколкото могат да бъдат определени;
- предишни нарушения от страна на отговорното физическо или юридическо лице.

Източник: (Council of Europe, 2020^[4]).

Въпреки че чл. 83а, ал. 5 вече установява съдействието за разкриване на престъплението като един от критериите за индивидуализиране на санкциите, могат да бъдат въведени допълнителни разпоредби за стимулиране на юридическите лица да подпомагат правоприлагащите органи, както това се прави в други държави от ЕС, които включват сътрудничеството като един от смекчаващите обстоятелства при определянето на размера на санкцията (Каре 2.5).

Каре 2.5. Механизми за стимулиране на юридически лица в Словения и Испания

В словенския закон са предвидени определени механизми за насърчаване на юридическите лица да съдействат на правоприлагащите органи. Така, ако след извършване на нарушението управителен или надзорен орган се яви доброволно и признае нарушението, на юридическото лице може да бъде наложено по-леко наказание. Ако след извършване на нарушението управителният или надзорният орган на юридическо лице доброволно и незабавно разпореди възстановяването на незаконно придобито имущество или предостави обезщетение за вредите, причинени от нарушението, или предостави информацията относно отговорността на други юридически лица, юридическото лице не може да бъде наказвано.

Съгласно словенското законодателство съдът може да наложи условно наказание на юридическо лице вместо парична санкция. В случай на условно наказание съдът може да определи парична санкция в размер до 500 000 Евро (EUR) и същевременно да разпореди наказанието да не бъде изпълнено, ако юридическото лице не извърши ново нарушение за срок, определен от съда, който не може да бъде по-кратък от една година и по-дълъг от пет години (пробационен срок).

По същия начин в Испания юридическите лица могат да се опитат да смекчат наказанието, като „признаят нарушението пред органите, преди да узнаят, че е образувано наказателно производство, „срещу тях, и чрез „сътрудничество[то] в разследването [...] по всяко време в хода на производството“ чрез „представяне на [...] нови доказателства“.

Източник: (ОИСР, 2016^[11])

2.2.5. Правната рамка би могла да въведе отделни санкции, когато юридическото лице се е обогатило от две или повече престъпления

Напълно възможно е юридическото лице да се е обогатило от две или повече престъпления, извършени от едно или повече физически лица, измежду субектите, посочени в член 83а, ал.1 от ЗАНН. На законодателно ниво обаче, не е разрешен въпросът дали в тези случаи следва да се наложи една-единствена санкция или отделна санкция за облагата от всяко престъпление. Ето защо България би могла да обмисли въвеждането на правила, съгласно които за всяко престъпление, от което се е обогатило (би могло да се обогати) юридическото лице, да се налага отделна санкция. Този подход е установен за лицата, отговорни съгласно Наказателния кодекс. В случай на множество престъпления, след като определи наказание за всяко престъпление отделно, съдът налага най-тежкото от тях. По този начин е въведен принципът на „поглъщане“ на наказанията. Този принцип е приложим и ако деецът е осъден с две или повече присъди, ако наказанието по някоя от присъдите е изтърпяно изцяло или отчасти, то се приспада, ако е от вида на определеното за изтърпяване общо наказание.

2.2.6. Правната уредба на давностните срокове за юридическите лица би могла да бъде съгласувана с режима на давността, приложим по отношение на физическите лица

Значителна слабост в правната уредба на отговорността на юридическите лица за облагодетелстване от престъпление, от създаването на института в ЗАНН преди петнадесет години, е липсата на изрична регламентация на юридическите факти, чието възникване води до погасяване на отговорността им.

Законодателната празнота в това отношение доведе до изключително противоречива практика при прилагането на закона. Така в някои съдебни актове е прието, че давностният срок е неприложим по отношение на юридическите лица, именно поради липсата на правна уредба. В други съдебни актове се приема, че отговорността на юридическите лица се погасява с изтичането на сроковете, равни по продължителност на тези, установени за физическите лица, които носят наказателна отговорност. В трета група съдебни актове е възприето, че се прилагат давностните срокове, установени за погасяване на отговорността на субектите на административни нарушения.

С реформата на административнонаказателната уредба през 2020 г. някои от констатираните законови празноти бяха частично преодоляни с въвеждането на нова алинея 8 в член 83а от ЗАНН. Съгласно тази чл.83а, ал.8 административната отговорност на юридическото лице се погасява с изтичане на срок, равен по продължителност на срока по чл. 81, ал. 3 от Наказателния кодекс, считано от датата на извършване на престъплението, от което юридическото лице се е обогатило или би се обогатило.

За да се преодолеят съществуващите пропуски, България би могла да обмисли приемането на модела, установен за физическите лица, за изчисляване на давностните срокове, с изтичането на които се погасява отговорността на юридическите лица. Продължителността на тези срокове следва да съответства на санкцията, предвидена за извършеното престъпление, а не на давностните срокове за нарушенията, наказуеми с глоба. По този начин ще се избегне възможността за противоречиво тълкуване по въпроса как се изчислява давностният срок, чието изтичане погасява възможността за ангажиране на отговорността на юридическото лице, което се е обогатило или би се обогатило от престъпление – дали с оглед правилата по чл. 81, ал. 3, вр. чл. 80, ал. 1, т. 1–5 от НК, в зависимост от наказанието, предвидено за извършеното престъпление, или с оглед правилото по чл. 81, ал. 3, вр. чл. 80, ал. 1, т. 5 от НК, което урежда погасителната давност за престъпленията, наказуеми с глоба.

2.2.7. България би могла да предвиди подробни правила за процесуално представителство на юридическите лица

Въпреки че съдебните производства за налагане на имуществена санкция на юридически лица, които са се обогатили или биха се обогатили от извършено престъпление, бяха дълбоко реформирани както в 2015 г., така и в 2020 г., неговото регулиране остава недостатъчно по отношение на процесуалното представителство на тези правни субекти пред съда, например когато виновното физическо лице е законен представител на юридическо лице.

Понастоящем се прилагат правните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс, въпреки че тези правила имат за цел да уредят процесуалното правоотношение между съда и обвиняемия – физическо лице. В този контекст, България би могла да обмисли въвеждането на някои специфични правила относно назначаването или несъвместимостта на представителите на юридически лица по примера на правната рамка на Словения и Румъния (Каре 2.6).

Каре 2.6. Правила за представителство на юридически лица в Словения и Румъния

Словенският Закон за отговорността на юридическите лица за престъпления от 2005 г. урежда представителството на юридическите лица в членове 31-32. Те включват забрана обвиняемото юридическо лице да бъде представлявано от лице, призовано като свидетел по същото дело, или от лице, срещу което е образувано производство поради същото престъпление, освен ако това е единственият член на обвиняемото юридическо лице.

Съгласно румънското законодателство юридическото лице е поканено да участва в производството. Представлявано е от законния си представител; Ако срещу законния представител на юридическото лице е образувано наказателно производство за същите или свързани престъпления, законният представител определя пълномощник; В последния случай, ако юридическото лице не е назначило пълномощник, се назначава сертифициран пълномощник от прокурора или от съда. Участието на прокурора в тези случаи е задължително.

Източник: Изследване на ОИСП; (Slovenia, 2005)^[3]

Въпреки че производството пред съдилищата за налагане на имуществена санкция на юридически лица, които са се обогатили или биха се обогатили от извършено престъпление, беше сериозно реформирано както през 2015 г., така и през 2020 г., неговата уредба остава изключително лаконична.

2.3. ЗАНН би могъл да гарантира съгласуваност в специалното законодателство относно режима на отговорност на допустителите и наредителите, които са разпоредили извършването на административно нарушение

Общата норма, която предвижда административнонаказателна отговорност на ръководното лице - допустител, е чл. 24, ал. 2 от ЗАНН:

„За административни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.“

В съответствие с чл. 10 от ЗАНН отговорността на така наречените „допустители“ (лицата, които не са предотвратили извършването на административни нарушения от техните подчинени) се реализира само въз основа на отделни законови състави на нарушения, установени в специалното административно законодателство.

„При административните нарушения подбудителите, помагачите и укривателите както и допустителите се наказват само в случаите, предвидени в съответния закон или указ.“

Съгласно българската правна система, институтът на съучастиео включва подбудителство, помагачество и извършителство. В наказателното право съучастниците винаги се наказват с наказанието, предвидено за извършеното престъпление, като отговорността им има аксесорен характер, т.е. възниква само ако съучастникът - извършител осъществи престъплението, за което е бил подбуден или подпомогнат. Административно-наказателното право установява противоположния принцип и предвижда административна отговорност за съучастие само в случаите, предвидени в специалните закони. Това законодателно решение заслужава подкрепа, тъй като не всички административни закони уреждат обществени отношения, които могат да бъдат засегнати в хода на дейността на предприятията, учрежденията и организации – единствената хипотеза в която е възможно допустителство. В различните нормативни актове обаче, основанията за възникване на отговорността на наредителя и на допустителя са различни. Съгласно някои закони наредителят и допустителят са юридически отговорни само когато работник или служител е извършил административно нарушение. В други хипотези отговорността на наредителя и на допустителя възниква заедно с отговорността, която той носи в качеството му на управител на юридическо лице, когато в това си качество е допуснал юридическото лице да не изпълни свое задължение към държавата или общината по чл. 83 ЗАНН.

Най-добрият подход е установяване на отговорност за допустителя и лицето, което разпорежда извършването на нарушението (наредителя) както е установено например в чл. 96, ал. 5, т. 1, букви б)–г) от Закона за автомобилните превози:

Наказва се с глоба или имуществена санкция в размер на 1000 лв.:

1. (Изм. – ДВ, бр. 9 от 2017 г.), които:

....

б) допусне или разпреди извършването на обществен превоз или превоз за собствена сметка на пътници или на товари с превозно средство, което не е технически изправно;

в) допусне или разпреди извършването на обществен превоз или превоз за собствена сметка на пътници или на товари с превозно средство, на което не е извършен предпътен технически преглед;

г) (нова - ДВ, бр. 60 от 2020 г., в сила от 07.07.2020 г.) допусне или разпреди извършването на превоз с моторно превозно средство, водачът на което не е снабден със заверено копие на лиценз на Общността.

Друг такъв пример е разпоредбата на чл. 143, ал. 1, т. 9 от Закона за гражданското въздухоплаване: *„Наказва се с глоба от 3 000 до 10 000 лева, който: извърши, разпреди или допусне да се извърши полет с въздухоплавателно средство при условия, неотговарящи на експлоатационните му характеристики“.*

Анализът на специалното административно законодателство показва, че тези примери са по-скоро изключение. Повечето административни закони предвиждат отговорност за допустителите, а в много редки случаи, за ръководителите, които са наредили на подчинените си служители да извършват нарушения. По този начин специалното административно законодателство третира по-тежко бездействието на ръководните лица, които не са попречили на подчинените си да извършат

нарушения, спрямо действието на същите ръководни лица, в случаите, когато са наредили извършването на административни нарушения. Това показва липсата на единен подход по отношение на субектите на административнонаказателната отговорност и води до празноти и несъгласуваност на правната уредба.

Например в Закона за киберсигурността, чл. 120, ал.1 и ал.2 е установена отговорност за извършителя и допустителя, но не и за наредителя:

„Който извърши нарушение по чл. 31 се наказва с глоба от 100 до 500 лв.

(2) Наказанието по ал. 1 се налага и на ръководител на организационна единица или на служител по сигурността на информацията, който допусне извършване на нарушение по чл. 31.“

Съвсем логично е обаче ръководителят на организационната единица не само да е допуснал, но и да е разпоредил извършването на нарушението.

Друга констатирана слабост е, че обемът на отговорността на допустителя е решен по различен начин. В някои нормативни актове липсва диференциация на санкцията за допустителство и извършителство на нарушение. Например в чл. 130, ал.1 от Закона за защита на класифицираната информация е установено, че който извърши или допусне извършването на нарушение по чл. 108, ал.3 от същия закон, се наказва с глоба от 500 до 2 000 лв., ако деянието не съставлява престъпление. В същия и редица други закони, отговорността на допустителя и отговорността на извършителя са диференцирани, като отговорността на допустителя е по-тежка или по-лека от тази на извършителя. Например в чл. 124, ал.1 от Закона за защита на класифицираната информация: „Който извърши нарушение по чл. 86, се наказва с глоба от 3 000 до 10 000 лв.“, а съгласно ал. 3 – за допустителство по ал.1 – глобата е от 300 до 2 000 лв. Този непоследователен подход по отношение на отговорността на допустителя (както и за наредителя) се наблюдава и в други нормативни актове като Закона за движението по пътищата.

Ето защо би било удачно този въпрос да намери решение в общия административен закон, който да установи, че в предвидените в специалното законодателство случаи допустителят и наредителят се наказват с наказанието, предвидено за извършеното нарушение от страна на техни подчинени лица. Аналогичен подход се прилага и по отношение на наказателната отговорност на допустителя при извършено престъпление по чл. 285 от Наказателния кодекс- допустителят се наказва с наказанието, предвидено за извършеното престъпление, както е възприето и от други държави от ЕС (Каре 2.7).

Каре 2.7. Подпомагане и съучастие в Австрия, Чешката Република и Германия

В Австрия съгласно член 7 от VStG, който умишлено подбужда друго лице към извършването на административно нарушение или умишлено улеснява административно нарушение, извършено от друго лице, то подлежи на наказанието, определено за такова нарушение, дори когато действителният извършител не подлежи на наказание.

В Чешката Република съгласно член 13, параграф 4 от Закон № 250/2016 Сб., когато е предвидено в закон, се санкционират извършителят, както и физическото лице, което умишлено подбужда към друго лице решение да извърши престъпление (подбудител) или прави възможно или по-лесно извършването на престъпление от друго лице (помагач), ако престъплението е довършено или е налице опит, в случаите, когато опитът е наказуем.

В Германия понятието „извършител“ е уеднаквено, без да се прави разлика между други форми на съучастие (напр. съизвършител, подбудител, помагач). Счита се, че всеки участник е извършил нарушение, независимо от това как е допринесъл за изпълнението на фактическите му елементи (член 14 от OWiG).

Източник: (European Committee on Crime Problems, 2020^[5]).

Друга възможност е използването на законодателна техника, при описване на съставите на нарушения за извършителите, наредителите и допустителите: „който нареди, допусне да се извърши или извърши...“ Такава техника се използва от редица закони, например, разпоредбата на чл. 130, ал.1 от Закона за защита на класифицираната информация, или тази на чл. 143 от Закона за гражданското въздухоплаване, който предвижда наказание глоба от 3 000 до 10 000 лева, за лице, което: 1. допусне да се извърши или извърши полет с технически неизправно въздухоплавателно средство; 2. допусне да се извърши или извърши полет с въздухоплавателно средство, което не е регистрирано или няма удостоверение за летателна годност.

Същият подход би могъл да се използва не само при установяване на административна отговорност на допустителите, но и спрямо наредителите в случаите, в които правилата за осъществяване на дейност предполагат йерархична връзка между работници и служители, от една страна и ръководни длъжностни лица, от друга.

Източници

- Council of Europe (2020), *Liability of Legal Persons for Corruption Offences*, [4]
<https://rm.coe.int/liability-of-legal-persons/16809ef7a0> (accessed on 25 June 2021).
- European Committee on Crime Problems (2020), *Replies to Questionnaire on Administrative Sanctions*, [5]
<https://rm.coe.int/cdpc-2019-1-replies-to-questionnaire-on-administrative-sanctions/168093669b> (accessed on 24 June 2021).
- Italy (2001), *Legislative Decree 231 of 2001*, [2]
https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/legislative-decree-8-6-2001-n-231_html/Legislative_Decree_8-6-2001_n_231_EN.pdf (accessed on 24 June 2021).
- Slovenia (2005), *Liability of Legal Persons for Criminal Offences Act*, [3]
https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/svn/liability-of-legal-persons-for-criminal-offences-act_html/Slovenia_Liability_of_Legal_Persons_for_Criminal_Offences_Act.pdf
 (accessed on 24 June 2021).
- ОИСП (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Bulgaria*, [6]
 OECD, Paris, <https://www.oecd.org/corruption/bulgaria-oecdanti-briberyconvention.htm>
 (accessed on 27 October 2021).
- ОИСП (2016), *The Liability of Legal Persons for Foreign Bribery: A Stocktaking Report*, [1]
 OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Liability-Legal-Persons-Foreign-Bribery-Stocktaking.pdf> (accessed on 24 June 2021).

Забележка

¹ Според Работната група на ОИСП по подкупите правната рамка не предвижда ефективна юрисдикционна база за започване на производство срещу юридически лица, включително когато юридическото лице използва неграждани, за да подкупва от свое име в чужбина; неоснователно ограничава производството до случаите, когато физическото лице извършител е преследван или осъден; и представлява сериозни пречки за ефективното санкциониране на юридически лица за чуждестранен подкуп. (ОИСП, 2021^[6])

3

Видове, критерии и размери на санкциите в България

Този раздел на доклада разглежда предизвикателствата пред правната рамка на България, за да се гарантира, че типологиите, критериите и нивата на санкциите на административните наказания, налагани при необходимост, са в състояние да осигурят пропорционален и последователен отговор на административните нарушения. За тази цел в него се разглеждат общите правила, установени в ЗАНН, но също така и извадка от специални закони, които са пример за различните типологии на проблемите, свързани с размера на наказанията. В този контекст докладът отправя конкретни препоръки за създаване на по-диференцирани административни наказания, за да се постигне максимално спазване на законодателството, но също така поставя началото на дебат за реформиране на системата на наказанията като цяло. В този контекст докладът отправя конкретни препоръки и но също така поставя началото на дебат за реформиране на системата на наказанията като цяло. В доклада се анализират и други свързани въпроси, като например връзката между сходни административни нарушения и престъпления, както и режимът за повторни и системни нарушения.

3.1. България би могла да разшири видовете санкции с цел повишаване на тяхната ефективност и възпиращото им въздействие

Понастоящем санкционната система на ЗАНН включва три основни вида наказания: обществено порицание, глоба и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност. Глобата е основното наказание, предвидено в закона и използвано в практиката. (Фигура 3.1) Като наложено наказание тя представлява определена от закона парична сума, която не зависи от доходите на нарушителя, поради което често остава неплатена поради липса на доходи или имущество на нарушителя. Публичното порицание на практика е неприложимо и неефективно наказание. В специалното административно законодателство се съдържат административнонаказателни разпоредби, които установяват сравнително съвременни системи от защитни мерки - санкции и коригиращи административни мерки. Такива са например разпоредбите на Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия и Законът за движението по пътищата.

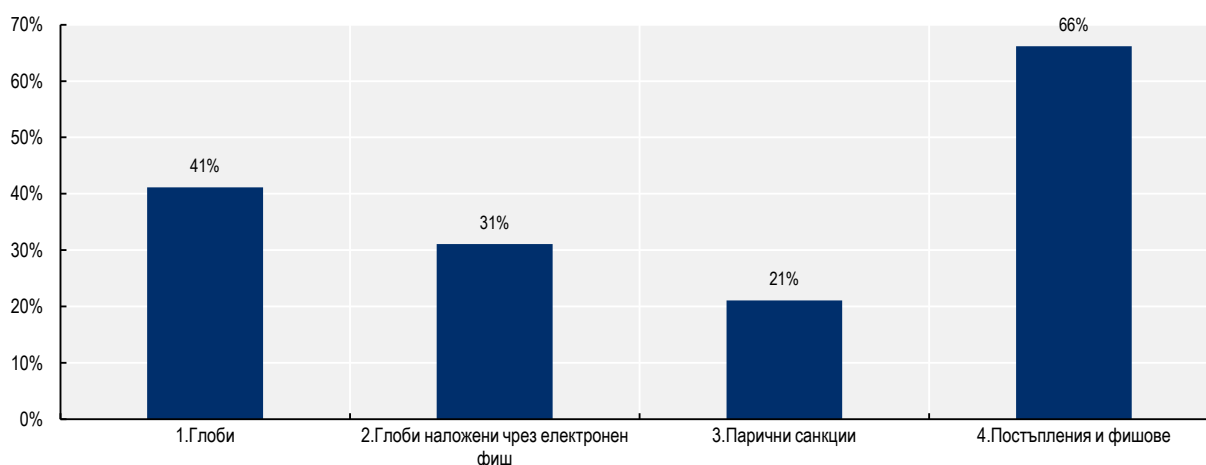
Фигура 3.1. Брой наложени административни наказания през 2019 г. по вид на санкцията



Източник: Годишен доклад за състоянието на администрацията за 2019 г.

Системата на наказанията, предвидени в ЗАНН остана непроменена до 2020 г. въпреки променящите се социални и икономически условия в страната, както и дискусиите по тази тема. През 2017 г. докладът на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП) на тема "Идентифициране на съществуващите корупционни рискове и практики при осъществяване на контролната и санкционна дейност на администрацията. Модел на решение", заключи, че нарушителите имат широко разпространено усещане за безнаказаност като пряка и непосредствена последица от невъзможността на държавата да събере наложените с наказателни постановления глоби / имуществени санкции. За горното свидетелства отговорът на Изпълнителна агенция по горите (ИАГ), в който е посочено, че средногодишната събираемост на сумите от наложените глоби и имуществени санкции е около 13–16 %, но основният констатиран от ИАГ проблем е именно чувството за безнаказаност на нарушителите, което води до извършването на нови нарушения. Същите предизвикателства се очертават и в Годишния доклад за състоянието на администрацията за 2019 г. (Фигура 3.2) както и в отговорите на въпросника на ОИСР и интервютата.

Фигура 3.2. Процент на събраните глоби и други имуществени санкции през 2019 г.



Източник: Годишен доклад за състоянието на администрацията за 2019 г.

В доклада на ЦППКОП се изтъква необходимостта от въвеждане на нови алтернативни мерки за контрол и въздействие върху нарушителите физически лица, извън установените вече видове парични наказания, които да се прилагат самостоятелно или съвкупно с другите наказания, по аналогия с пробацията в наказателното правораздаване, като например замяната на наложеното наказание глоба с друго, в случай на неизпълнение без уважителни причини. В доклада също така се посочва, че нормативното регламентиране на разнообразни алтернативни мерки на административно наказване ще доведе до реализиране на генералната и индивидуалната превенция на административното наказване и като цяло ще повиши събираемостта на налаганите парични санкции. По този начин ще бъде осъществен превъзпитателният ефект на наказанието.

Новият закон за изменение на ЗАНН през 2020 г. включва ново наказание – безвъзмезден труд в полза на обществото. Въпреки това, законът не преодолява пропуските, установени от КПКОНПИ, тъй като това ново наказание не е алтернатива на другите административни наказания, особено на глобите. Съгласно новата разпоредба на член 13, ал. 2 от ЗАНН, за административно нарушение, извършено повторно или системно, може да бъде наложено наказание безвъзмезден труд в полза на обществото, което се налага самостоятелно или едновременно с наказанието по ал. 1 (публично порицание, глоба и временно лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност). Това новоустановено наказание може да се налага само на физически лица, но не и на юридически лица и еднолични търговци. Законите, които предвиждат такова наказание, са Законът за горите и Указът за борба с дребното хулиганство. Съдържанието и продължителността на това наказание са регламентирани в новия член 16а, ал. 1 и 2 от ЗАНН. Съгласно тези разпоредби, безвъзмездният труд е труд, който се полага в полза на обществото без ограничаване на други права на наказания. Продължителността на наказанията не може да бъде по-малко от 40 часа и повече от 200 часа годишно за не повече от две последователни години. Процесуалните правила за налагане на това наказание са предвидени в чл. 47а, 58а-58в и 63а от ЗАНН. Безвъзмездният труд в полза на обществото се налага само от съда (чл. 47а от ЗАНН) и производството пред районния съд за налагане на това наказание е уредено в чл. 58а-58в от ЗАНН и пред касационната инстанция по чл. 63а от ЗАНН. Въпреки че измененията все още не са влезли в сила, в правната рамка бяха предварително установени следните слабости и области за подобрение:

- Когато в санкционната част на разпоредбата са предвидени две или повече административни наказания в алтернативност помежду си, следва да се предвидят ясни критерии за това, в кои случаи съдът следва да наложи най-тежкото административно

наказание безвъзмезден труд в полза на обществото и в кои – глоба, когато тези наказания са предвидени. С установяването на такива тези критерии ще се избегне субективният подход на наказващия орган при индивидуализацията на наказанието.

- Уместно е в ЗАНН да се предвидят критерии и за това, в кои случаи изпълнението на наказанието следва да се разсрочи в две последователни години, например, когато е над определена продължителност, когато лицето работи или друг подобен критерии.
- Предпоставка за налагане на този вид административно наказание, е нарушението да е извършено повторно или да е на системно извършване. В новата разпоредба на § 1 (2) от Допълнителните разпоредби на ЗАНН се посочва, че повторно е това нарушение, което е извършено в едногодишен срок от влизането в сила на акт, с който е наложено административно наказание за нарушение от същия вид или имуществена санкция за неизпълнение на задължение от същия вид, освен ако в специален закон е предвидено друго. В ЗАНН обаче няма определение за системно нарушение. Тази законодателна празнота би могла да създаде трудности на практика. Това определение би могло да бъде:

Системно нарушение е налице, когато три или повече административни нарушения на конкретния закон или на актовете по неговото прилагане са извършени в рамките на една година

- Предвидено е производството пред районния съд да започва по инициатива на наказващия орган. Съгласно чл. 58а от закона, когато за административното нарушение е предвидено да се налага безвъзмезден труд в полза на обществото, длъжностното лице по чл. 37, ал. 1 от ЗАНН изпраща преписката на административнонаказващия орган, който я внася за решаване в съответния районен съд в тридневен срок от получаването ѝ. Законът не предвижда възможност за наказващия орган, след като получи преписката, да провери законосъобразността на акта, при упражняване на правомощията си по чл. 52, ал. 2 и 4 от ЗАНН. Подобна възможност би могла да гарантира спазването на процесуалните правила в извънсъдебната фаза на производството преди преценката на съда.
- Правната рамка относно доказателствата пред съда също би могла да бъде подобрена. Законът предвижда възможност за разпит на свидетели пред съда, ако счете това за необходимо. Ако обаче съдът счете, че разпита на свидетели не е необходим, възниква въпросът възможно ли е да се съберат други писмени и веществени доказателства и доказателствени средства, както и гласни доказателствени средства, събрани посредством обяснения на лицето, срещу което е съставен актът. Явно е, че уредбата на доказването по чл. 58б, ал. 6 от ЗАНН не е изчерпателна. Нито в чл. 58б, нито в чл. 84 от ЗАНН се съдържа ограничително препращане към НПК или друг процесуален регламент, посредством който да се преодолее сериозната празнота в закона.

В по-общ план законодателят е избрал да предприеме тази реформа на системата на административното наказване по ЗАНН с въвеждането на едно, но най-тежко наказание, вместо да уреди различни наказания с различна тежест. Следвайки практиката на други държави — членки на ЕС (Каре 3.1). ЗАНН може да бъдат установени други видове административни наказания, алтернативни на имуществената санкция, за да се гарантира, че възпиращата цел на административното наказание може да бъде постигната дори ако нарушителите нямат доходи и глобата не може да бъде събрана принудително. По този начин правоприлагащите органи ще разполагат с ефективен набор от алтернативни санкции, които биха повишили тяхната ефективност и възпиращ ефект.

Каре 3.1. Видове административните наказания и санкции в избрани държави — членки на ЕС, и правото на ЕС

В някои държави — членки на ЕС, като Испания, терминът административна санкция (*sanción administrativa*) се използва само за санкции извън наказателното право. Освен това испанската теория разграничава мерките за административна принуда, които нямат наказателен характер, или действия, които са неблагоприятни за гражданите (*medidas des favorables*), които са:

- Ограничителни мерки, като *multas coercitivas*;
- Мерки за възстановяване на нарушената законосъобразност, като например отнемане на разрешително;
- Договорните санкции,
- Възстановяване на помощи или публични безвъзмездни средства;
- Отмяна на административна концесия;
- Допълнителни такси за забавени плащания;
- Административно определяне на обезщетението за вреди, причинени от физически лица на публична собственост.

В други държави – членки на ЕС, като Нидерландия и Германия, подобни мерки също са посочени като административни санкции. В тези системи административните санкции се разделят между наказателни или възпиращи административни санкции и коригиращи санкции. В Австрия, Германия и Испания административните нарушения имат определение, запазено изключително за простъпките, за които може да бъде наложена административна санкция (*Ordnungswidrigkeit, Verwaltungsübertretung* и *infracciones administrativas*).

Съгласно чл. 21 от Кодекса за административните нарушения на Литва могат да бъдат наложени следните санкции:

“1) Предупреждение;

2) парична санкция;

3) отнемане на вещи, които са предмет или на административно нарушение, и облагите, получени от административно нарушение;

4) Специални права (право на управление на превозно средство, на полет на член на екипажа на въздухоплавателното средство в работата по техническото обслужване на въздухоплавателното средство на ръководителя на полети, право на лов или риболов, право да се изпълняват задълженията на капитана на риболовния кораб, право на управление на транспорта по вътрешните водни пътища, право на управление на подвижния състав, право на използване или внос на оборудване, съоръжения, радиопредаване, радиопотискане или радионаблюдение, използване на електронни комуникационни ресурси за участие в любителски радио и други радиостанции на ползватели на определени дейности по проектиране на кораби;

5) административно задържане;

6) отстраняване от работа (задължения).

Законодателството на Република Литва може да установява видове административни санкции, различни от посочените в настоящия член.

В случаите, когато е предвидена алтернативна санкция, окръжният/районният съд или друг орган (длъжностен орган), разглеждащ делото за административното нарушение, може да вземе решение паричната санкция на нарушителя или част от нея, да бъдат заменени с не

повече от 400 часа безвъзмезден труд в полза на обществото, като един час безвъзмезден труд се приравнява на шест евро от паричната санкция. В този случай наказващият орган (длъжностното лице) определя срок, в който нарушителят е задължен да извърши възложеният безвъзмезден труд в полза на обществото.”

В Чешката Република административно наказание съгласно член 35 от Закон № 250/2016 Сб. може да бъде наложено за престъпление и включва:

- предупреждение
- имуществена санкция
- забрана за упражняване на дейност
- отнемане на вещи или тяхната равностойност
- публикуване на решението по делото за извършеното нарушение.

Във Франция административните санкции могат да бъдат разделени на три категории: Морални санкции, санкции, включващи лишаване от права, и парични санкции.

Що се отнася до „моралната санкция“, тя по същество включва предупреждения и порицания. Например в борбата срещу допинга френската Антидопингова агенция може да отправи предупреждение към спортист като санкция.

Що се отнася до санкцията, която лишава спортист от неговите права, най-вече отнемането на разрешение или одобрение, тази санкция може да бъде наложена временно или постоянно. Тя може също така да включва забрана за упражняване на регулирани професии и дейности.

И накрая, що се отнася до финансовите санкции, имуществените санкции са една от основните административни санкции. Няколко независими административни органа имат правомощия да налагат имуществени санкции. Определянето на „административна санкция“ като цяло е изключено в случай на полицейски мерки, предпазни или подготвителни мерки и договорни санкции, тъй като същността на нито една от тях не е репресивна.

От по-широка европейска гледна точка, ЕС налага на държавите членки задължението да въведат в законодателството си огромно разнообразие от мерки и санкции. Чл. 4 и 5 от Регламент 2988/95 илюстрират начина, по който правото на Съюза прави разграничение между административни мерки, административни санкции и наказателноправни санкции. Чл. 4 от този регламент определя какви административни мерки могат да бъдат наложени. Това е отнемането на незаконно придобитата облага чрез задължението за плащане или връщане на дължимите или незаконно получени суми, или чрез пълна или частична загуба на обезпечението, предоставено в подкрепа на искането за предоставено предимство или към момента на получаване на аванса. В чл. 4, четвърта алинея се пояснява, че тези мерки не се считат за санкции. Член 5 от Регламент 2988/95 предвижда административните санкции, които могат да бъдат налагани. Те трябва да се разграничават от наказателноправните санкции. Чл. 5, първа алинея от Регламент 2988/95 гласи следното:

“1. Преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

а) заплащане на административна глоба;

б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно получените или избегнатите суми, заедно с лихвите, когато това е възможно; Тази допълнителна сума се определя в съответствие с процентното отношение, което се урежда от особените правила, и не може да надхвърля нивото, което е строго необходимо, за да представлява възпиращо средство;

в) пълно или частично отнемане на облага, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал само от част от облагата.

г) изключване или отнемане на облагата за период, следващ този на нередността;

д) временно оттегляне на необходимото одобрение или признаване за участие в схема на подпомагане на Общността;

е) загуба на обезпечението или депозита, учредени с оглед съобразяването с правилата или възстановяване на обезпечението, което е било освободено по грешка;

ж) Други санкции от чисто икономически характер, равностойни по естество и обхват, предвидени в секторните правила, приети от Съвета с оглед на специфичните изисквания на съответните сектори и в съответствие с изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията от Съвета”

И накрая, австрийският Закон за административните наказания предвижда възможност за налагане на наказание временно лишаване от свобода и заместващо го наказание, за да се предотврати повторното извършване на административно нарушение от същия вид и в случай че глобата не може да бъде събрана.

„Членове 11—12

Наказание лишаване от свобода може да бъде наложено само ако е необходимо, за да се предотврати извършването на повторно административно нарушение от същия вид.

Минималното наказание лишаване от свобода, което се налага, е дванадесет часа. Наказание лишаване от свобода за срок, по-дълъг от две седмици, може да бъде наложено само ако е необходимо по особено утежняващи причини. Максималното наказание лишаване от свобода, което може да бъде наложено, е за срок от шест седмици. В случай че чл. 11 забранява налагането на наказание лишаване от свобода, се налага глоба, която се налага за съответното нарушение в допълнение към наказанието лишаване от свобода. Ако не е предвидена такава глоба, се налага глоба в размер до 2 180 Евро.

Член 16

Когато се налага глоба, се определя и заместващ срок на задържане, в случай че глобата не може да бъде събрана.

Заместващото наказание лишаване от свобода не може да надвишава максималния възможен срок на лишаване от свобода, приложим за административното нарушение, а ако не е предвидено наказание лишаване от свобода или друго, то не може да надвишава две седмици. Максимално допустимото заместващо наказание лишаване от свобода е шест седмици. То се определя в съответствие с правилата, приложими за налагане на наказания, независимо от разпоредбите на чл. 12.”

Източник: Изследване на ОИСП (European Committee on Crime Problems, 2020^[11]).

3.2. България би могла да предвиди възможност за налагане на допълнителни видове санкции на еднолични търговци и юридически лица като алтернатива или заедно с имуществените санкции

Отговорността на юридическите лица и едноличните търговци за неизпълнение на задължение към държавата или общините при осъществяване на дейността им е имуществена и се реализира само чрез налагането на един вид санкция – имуществена санкция. Същевременно редица

административни закона предвиждат възможността за налагане на принудителни административни мерки, като например запечатване на търговски обект съгласно член 124б, ал. 1 от Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), забрана за достъп и изнасяне на наличните стоки от обекта съгласно член 124в, ал. 1 от ЗАДС, спиране на действието на издадения лиценз съгласно чл. 64, ал. 1, т. 2 от Закона за стоковите борси и тържищата. Българското законодателство и съдебната практика правят ясно разграничение между принудителните административни мерки и административните наказания, които не могат да се разглеждат като алтернативни правни последици, тъй като се налагат на различни основания и за различни правни цели. Съгласно член 22. ЗАНН:

„За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки.“

Аналогично на санкциите, предвидени за физическите лица, липсата на алтернативи на имуществена санкция, повишава опасността тази санкция да не бъде изпълнена, например в хипотеза, когато едноличният търговец и юридическото лице не притежават достатъчно имущество. Ето защо, наред с имуществената санкция, България може да установи други санкции, които да се налагат алтернативно или кумулативно с имуществената санкция. Като се има предвид практиката в други държави от ЕС (Каре 3.2), тези санкции биха могли да бъдат:

- задължение за компенсация/обезщетение за вреди;
- обнародване на издадения съдебен акт;
- временно ограничаване на правата на юридическите лица;
- изключване от данъчно облекчение;
- спиране на действието или отнемане на разрешителни, отнемане на лицензи или концесии, свързани с нарушението;
- забрана за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки;
- забрана за рекламиране на стоки и услуги;
- закриване на клонове, помещения и офиси на отговорното юридическо лице.

Това би било в съответствие и с оценката на работната група на ОИСР по въпросите на подкупа в нейния доклад от фаза 4, в която се препоръчва България да измени законодателството си и да предвиди прекратяването на юридически лица като част от санкциите срещу тях. (ОИСР, 2021^[2])

Каре 3.2. Алтернативни санкции за юридически лица в държавите от ЕС

Според сравнително проучване на ОИСР относно отговорността на юридическите лица за престъпления, свързани с подкуп на чужди длъжностни лица, санкциите за юридически лица включват парични санкции, конфискация или отнемане, изключване от обществени поръчки или други форми на обществена облага, както и други наказания (напр. прекратяване и публикуване на съдебния акт). Други примери включват надзора на дейността на юридическото лице и усилията за спазване на изискванията от страна на съдебната власт или от назначен от съда корпоративен наблюдател, забрана за рекламиране на стопанската дейност (напр. Полша); И заповеди за публикуване на съдебния акт (напр. Белгия, Чешката република, Франция, Полша и Португалия). По подобен начин в проучване на Съвета на Европа се изброяват следните нефинансови санкции, които могат да бъдат налагани на юридически лица: Изключване от публични субсидии и безвъзмездни средства; Лишаване от право на участие в обществени поръчки; Отмяна на решенията за възлагане на обществени поръчки; Изключване от участие на банки за развитие; Загуба на права за износ; Забрана на дейности; Надзор; Пробация и

рекапитализация чрез вътрешни източници; Ликвидация; Публичен регистър; Публикуване на съдебното решение. Освен това, съгласно Втория протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕС и Рамковото решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор, когато престъпление, обхванато от тези инструменти, е извършено от ръководител на юридическо лице, могат да бъдат наложени други санкции, като например: лишаване от право на участие в обществени поръчки или публична помощ; временна или постоянна забрана за извършване на търговска дейност; поставяне под съдебен надзор; прекратяване със съдебно решение.

Що се отнася до конкретни примери в Италия, санкциите, наложени въз основа на корпоративна отговорност съгласно Закон 231/2001, включват финансови санкции, изключване от процедурите за възлагане на обществени поръчки, конфискация на облагите от престъпна дейност и публикуване на съдебното решение.

В Словения се предвижда по-широк набор от санкции от предвидените в българското законодателство. За престъпления, на юридически лица могат да бъдат налагани следните наказания: 1) парична санкция; (2) конфискация на имущество; (3) прекратяване на юридическото лице; 4) забрана за разпореждане с ценните книжа на юридическото лице.

Имуществената санкция може да варира между 10 000 EUR и 100 0000 EUR. Когато престъплението е причинило вреда на чуждо имущество или юридическото лице е получило незаконна имуществена облага, горната граница на наложената имуществена санкция може да бъде двеста пъти по-голяма от стойността на вредата или облагата.

Половината или повече от имуществото на юридическото лице или цялото му имущество могат да бъдат конфискувани. Конфискацията на имущество може да бъде наложена за престъпление, наказуемо с лишаване от свобода за срок от пет години или по-тежко наказание. В случай на производство по несъстоятелност в резултат на наложена конфискация на имущество, кредиторите могат да получат плащане от конфискуваното имущество.

Прекратяването на юридическо лице може да бъде наложено, ако дейността на юридическото лице е била изцяло или главно използвана за извършване на престъпления. Освен прекратяването на юридическо лице съдът може да разпорежи конфискацията на имущество. Когато санкцията за прекратяване на юридическо лице е наложена, се образува производство по ликвидация. На кредиторите може да се плаща от имуществото на юридическо лице, което е осъдено на прекратяване.

На юридическите лица, осъдени за определени видове престъпления, може да бъде наложено допълнително наказание, забраняващо продажбата на ценни книжа, държани от юридическо лице и вписани в централния регистър на безналичните ценни книжа за срок от една до осем години.

Източник: (ОИСР, 2016^[3]); (Council of Europe, 2020^[4]); Димитрова, "Наказателноправна защита на финансовите интереси на ЕС в България".

3.3. България би могла допълнително да изясни и разграничи режимите на отговорност за маловажни и явно маловажни административни нарушения въз основа на степента на обществена опасност на нарушението

Институтът на маловажния случай на административно нарушение е традиционен за административно-наказателното право. Въпреки това, до измененията и допълненията от 22.12.2020 г. в ЗАНН липсваше легална дефиниция на маловажния случай и се използваше тази по чл. 93, т. 9 от НК. С изменението и допълнение на ЗАНН от 22.12. 2020 г. се въведоха легални дефиниции на „маловажния и явно маловажния случай на административно нарушение“:

„Маловажен случай“ е този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или на неизпълнение на задължение от съответния вид.

„Явно маловажен случай“ на нарушение е налице, когато деянието разкрива явно незначителна степен на обществена опасност.

С последните изменения на ЗАНН, в сила от 23.12.2021 г., институтът на чл. 28 ЗАНН беше прецизиран. Положителна промяна е, че предупреждението може да бъде само писмено, като е въведен едногодишен срок от влизането в сила на предупреждението. Въведено е и законодателно ограничение в чл. 29 от ЗАНН, съгласно което „Разпоредбата на чл. 28 не се прилага за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози.“

Въпреки тези положителни промени институтът на маловажния случай следва да бъде предмет и на бъдещи законодателни изменения.

Налице е противоречие между разпоредбите на чл. 28 от ЗАНН и чл. 39, ал.2 от ЗАНН, доколкото не е ясно в кои случаи органът може да отправи предупреждение и кога може да наложи имуществена санкция в размер от 10 до 50 лв. Нещо повече, признанието на дееца, което традиционно се възприема като смекчаващо обстоятелство, в хипотезата на чл. 39, ал.2 утежнява неговото положение. Това налага преосмисляне на разпоредбите на чл. 28 ЗАНН и чл. 39, ал.1 и ал.2 от ЗАНН, които да отговарят на концепцията за явно маловажен и маловажен случай на административно нарушение. Удачно би било освобождаването от административна отговорност с писмено предупреждение да се прилага ако случаят е явно маловажен, както и за маловажни случаи по чл. 39, ал.2 ЗАНН, а в останалите хипотези – за маловажни случаи да бъдат установени привилегировани състави на административни нарушения.

Тези предизвикателства бяха потвърдени и в отговорите на следния въпрос от въпросника на ОИСР: „Предвижда ли законодателството в областта на административните нарушения и наказания в рамките на Вашата компетентност специални разпоредби за маловажни или очевидно маловажни случаи на административни нарушения?“ Преобладаващия брой респонденти отговарят отрицателно на този въпрос, въпреки, че осъществяват административно-наказателна дейност на основание на множество нормативни актове. По време на проведените интервюта, институтът на маловажния случай по чл. 28 от ЗАНН се посочва като един от най-спорните в административното наказване.

Един от малкото нормативни актове, които предвиждат леконаказуем състав на административно нарушение е чл. 415в от КТ, който установява административна отговорност за маловажен случай, но предвидените наказания са по-ниски спрямо тези за нарушенията от същия вид, които не са маловажни. Друг такъв пример е установен в чл. 126б от ЗАДС. Но тези състави са по-скоро изключения, отколкото правило при диференциацията на административната отговорност.

Установяването на привилегирвани състави на административни нарушения е изключително целесъобразно по отношение на нарушения, които се с високи по размер санкции. Към настоящия момент чл. 28 ЗАНН се прилага и по отношение такива нарушения. По този начин се създават предпоставки за превишаване на власт и правомощия, като за сравнително тежки нарушения административнонаказващите органи могат да освободят от административна отговорност и да предупредят нарушителя, че при повторно извършване на нарушение ще бъде наказан. Законодателната оценка на обществената опасност на тези нарушения е, че са със сравнително висока степен на обществена опасност. Именно това обосновава и установяването на завишени санкции за извършването им, например с минимален размер на санкцията от 5 000 или 10 000 лв. Към настоящия момент няма пречка за такива нарушения да се прилага чл. 28 ЗАНН, т.е. нарушителите да бъдат освободени от административна отговорност с предупреждение. Така възниква въпросът колко и какви смекчаващи обстоятелства трябва да са налице, за да бъде освободен нарушителя от наказание с минимален размер от 5 000 лв., или 10 000 лв. и дали това не е предпоставка за създаването на порочни практики на наказващите органи и актосъставителите. За да се преодолее тази възможност, би било удачно по отношение на административни нарушения, които се наказват със санкции с висок минимален праг да се установят отделни леконаказуеми състави за маловажни случаи на административни нарушения, аналогични на чл. 415в КТ, а не нарушителите да се освобождават от наказателна отговорност на основание чл. 28 ЗАНН. Удачно би било леконаказуеми състави на маловажни случаи на административни нарушения да бъдат предвидени и по отношение на нарушения, които се характеризират с богато разнообразие на фактически признаци, защото именно при тяхното осъществяване е възможно да има множество смекчаващи обстоятелства, които не са установени като признаци на състава. Изложеното обосновава извод, че е удачно институтът на маловажния случай на административно нарушение по правило да бъде установен в леконаказуеми състави на нарушения, а освобождаването от административна отговорност с писмено предупреждение, че при последващо нарушение нарушителят ще бъде наказан да се прилага единствено по отношение на явно маловажни случаи на нарушения. По този начин административната отговорност ще бъде диференцирана в зависимост от степента на обществена опасност на нарушенията от един и същи вид, като предупреждението се предвиди като правна последица единствено по отношение на действително най-леките случаи на нарушения, когато обществената опасност е явно незначителна.

3.4. България би могла да разшири възможността за плащане на санкции, наложени със съдебен акт, в редуциран размер

Разпоредбата на чл. 79б от ЗАНН предвижда възможност за плащане на глобата или имуществената санкция в редуциран размер, когато наказателното постановление, с което е наложена, подлежи на обжалване и нарушителят се откаже да обжалва. Тази разпоредба се прилага само когато глобата или имуществената санкция са наложени с наказателно постановление. Фишът по чл. 39, ал.2 и ал. 2а не подлежи на редовен съдебен контрол и ако нарушителят бъде санкциониран по този ред, няма правно основание за допълнително намаление от 20 % от размера на санкцията. Когато нарушителят е санкциониран с електронен фиш, се прилага редуцията, предвидена в специалния закон – Закона за движение по пътищата.

Същевременно възможността за плащане на намалена глоба или имуществена санкция съгласно чл. 79б следва да бъде възможна и за лицата, санкционирани със съдебно решение, а не само с наказателно постановление. Глоба може да бъде наложена със съдебно решение в два случая: когато производството пред съда е образувано за нарушение, за което се предвижда възможност за налагане на наказание безвъзмезден труд в полза на обществото, в съответствие с членове 58а-58в от ЗАНН и когато в хода на наказателното производство съдът приеме, че деянието, за което

обвиняемият е бил подведен под наказателна отговорност, съставлява административно нарушение, а не и престъпление, и му е наложи глоба в съответствие с чл. 301, ал. от Наказателно-процесуалния кодекс. Във всеки от тези случаи нарушителят е санкциониран с правораздавателен акт, с който се налага административна глоба за административно нарушение в размер, индивидуализиран от съда. Следователно правното положение на санкционираното лице е идентично с това на нарушител, санкциониран с наказателно постановление, което не е влязло в сила.

По този начин България би могла да предвиди възможност нарушителя, санкциониран с глоба по реда на чл. 58б от ЗАНН или чл. 301, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, да се ползва от привилегията по чл. 79б от ЗАНН и в рамките на срока за обжалване на решението на съда да може да плати глобата в редуциран размер.

3.5. България би могла да подобри съгласуваността на административните санкции в специалните закони и да обмисли реформиране на системата от санкции

Принципът на съответствието между административното нарушение и административното наказание е основополагащ принцип в административнонаказателното право. Този принцип се гарантира както при изграждането на съставите на административни нарушения и санкциите за тях, така и в правоприлагането - при определяне на конкретно наказание за извършено административно нарушение.

Когато административнонаказателната санкция не е съобразена с тежестта на съответния вид нарушение, дори стриктното спазване на принципите на определяне на наказанието от страна на наказващите органи не гарантира, че наказанието ще е съответно на нарушението. Това от своя страна е предпоставка за налагането на непропорционални на тежестта на нарушенията санкции.

Слабостите в правната уредба, свързани с диференцирането на административните санкции, попадат в няколко различни категории, които са разгледани в следващите раздели. Въз основа на вътрешноправния и сравнителния анализ, тези трудности биха могли да бъдат преодолени по два алтернативни начина: Първата алтернатива е да се изменят специалните закони, където санкциите са неправилно диференцирани, като например посочените във всеки раздел. Като алтернатива, може би в по-дългосрочен план България би могла да обмисли реформиране на системата от санкции, като определи санкции с различни диапазони със специален минимум и максимум и след това всеки специален закон да определи приложимите диапазони в зависимост от избора на законодателя. Каре 3.3 представя модел на тази алтернатива, възприет от Нидерландия, както и за реформа, която опростява равнището на санкциите в специалните закони на Чешката република.

Каре 3.3. Унификация и хармонизиране на законодателствата относно административните санкции в Нидерландия, Чешката република и Германия

Много държави се борят с развитието на правната уредба на административните нарушения в специални закони и с позицията на общото административно законодателство. Развитието на социалната държава и европейското право се разглеждат като някои от причините за нарастването на административните нарушения в специални закони. Това би могло да се представи като центробежна сила, която води до много отклонения от общия кодекс или от общите закони. Тази сила може да бъде компенсирана с ефективна политика на качество на законодателството, състояща се от елементи като директиви и насоки, модели и т.н.

В наказателното право на Нидерландия е въведена система от 6 категории парични санкции със специален максимум. Тези категории са предвидени в член 23 от нидерландския Наказателен кодекс, който гласи следното:

Член 23 от Нидерландския наказателен кодекс

3. Максималната парична санкция, която може да бъде наложена за дадено престъпление, е равна на размера на категорията, определена за това престъпление.

4. Съществуват шест категории:

- първата категория – 435 EUR;
- втората категория – 4 350 EUR;
- третата категория – 8 700 EUR;
- четвърта категория – 21 750 EUR;
- петата категория – 87 000 EUR;
- шестата категория – 870 000 EUR.

5. За нарушение или престъпление, за което не е наложена имуществена санкция, може да бъде наложена имуществена санкция до размера съответно на първата или третата категория.

6. За нарушение или престъпление, за което е наложена имуществена санкция, но за което не е определена категория парични санкции, може да бъде наложена имуществена санкция до размера съответно на първата или третата категория, ако този размер е по-висок от размера на имуществената санкция, наложена за въпросното престъпление.

7. Ако юридическото лице е осъдено, и ако определената за престъплението категория парични санкции не позволява подходящо наказание, може да бъде наложена имуществена санкция до максималния размер на следващата по-висока категория. Ако за деянието може да бъде наложена имуществена санкция от шестата категория и тази категория имуществени санкции не позволява подходящо наказание, може да бъде наложена имуществена санкция в максимален размер до 10% от годишния оборот на юридическото лице за финансовата година, предхождаща съдебното решение или наказателното постановление.

8. Предходният параграф се прилага *mutatis mutandis* за осъждане на дружество без правосубектност, съдружие, корабоплавателно дружество или дружество със специална инвестиционна цел.

9. Сумите, посочени в четвърта алинея, се коригират на всеки две години, считано от 1 януари, по заповед на Съвета за разработване на индекса на потребителските цени след предходната корекция на тези суми. При тази корекция паричната сума от първата категория се закръгля надолу до кратно число от 5 EUR и, въз основа на паричната сума от тази първа категория и при запазване на взаимната връзка между размерите на категориите парични санкции, се определят сумите от втората до шестата категория парични санкции."

Законодателството от 1983 г. не само въведе тази обща разпоредба, но и измени почти всички специални закони, за да ги приведе в съответствие с новите разпоредби на Общия кодекс. Въпреки това усилие всички специални закони да бъдат приведени в съответствие с новата обща разпоредба, тази обща разпоредба все още съдържа две „предпазни“ разпоредби за в параграф 5 и в член 23 от DCC.

Общото регулиране на административните имуществени санкции е част от законодателния проект за създаване на Общия административнопроцесуален закон (*Algemene wet bestuursrecht*). Това беше направено в градивни елементи, наречени траншове. Всеки градивен елемент се основава на анализ на общия административен въпрос и на различните разпоредби

по този въпрос в специални закони. Изборът на законодателя беше предложен в допълнението към GALA в градивния елемент, а в отделен законопроект бяха предвидени всички изменения (стотици от тях), необходими за привеждане на специалното законодателство в съответствие с общите разпоредби по същия правен въпрос.

Вследствие на тази законодателна стратегия общите разпоредби относно административните имуществени санкции бяха добавени към GALA и бяха изменени повече от 120 акта, предвиждащи правомощието за налагане на административни имуществени санкции.

Въпреки предложенията за добавяне на такава разпоредба законодателят не е предвидил система за определяне на максималната административна имуществена санкция по начин, подобен на член 23 от DCC. Към настоящия момент специалният законодател трябва да определи максималните размери на административните имуществени санкции в съответствие с категориите по член 23 от DCC. Това задължение е предвидено в посочените по-горе указания на министър-председателя. Тази директива гласи следното:

Директива 5.43

1. При определяне на максимална административна имуществена санкция се прави позоваване на една от категориите парични санкции в Наказателния кодекс, освен ако е необходимо да се установи връзка с отклоняващите се суми в съществуваща система.

2. За определяне на максималния размер на административната имуществена санкция се използва следният образец:

Административна имуществена санкция, която се налага въз основа на [член... /Членовете...] не надвишават сумата, определена за категорията [...], посочена в [член 23, четвърта алинея от Наказателния кодекс.

3. Ако поради възпиращия ефект или големите финансови интереси е необходимо да се наложи много висока административна имуществена санкция на дружества, които са в съответствие с най-високата категория имуществени санкции в Наказателния кодекс или които, ако това е повече, са свързани с оборота на съответното дружество, се използва следният модел:

Административна имуществена санкция, която се налага въз основа на [член... /Членовете...] не може да надвишава сумата, определена за шестата категория, посочена в [член 23, четвърта алинея от Наказателния кодекс], или ако тя е не повече от 10 % от оборота на дружеството или, ако нарушението е извършено от сдружение на предприятия, от общия оборот на дружествата, които са част от сдружението, за финансовата година, предхождаща решението, през която е наложена административната имуществена санкция.

Обяснение

Първа алинея. В административното право максималният размер на административните имуществени санкции е определен в размер, сравним с една от категориите имуществени санкции по член 23, четвърта алинея от Наказателния кодекс (член 27, четвърта алинея от Наказателния кодекс). Поради динамичната референтна стойност сумите редовно се индексират.

Трета алинея. В редица законодателни актове максималният размер не е фиксиран, а е свързан с оборота (вж. например член 57 от Закона за конкуренцията, член 85 от Закона за регулиране на пазара на здравни услуги и член 1:82 от Закона за финансовия надзор). Такава „отворена“ максимална парична санкция е приемлива, при условие че за това могат да бъдат приведени добри аргументи, като например дал истава дума за голямо или малко дружество."

Законът за работното време дава пример сред много от тях:

Член 10:7 от Закона за работното време

1. Административната имуществена санкция, която може да бъде наложена за нарушение, не надвишава размера на петата категория по член 23, четвърта алинея от Наказателния кодекс.

2 Без да се засяга първа алинея, длъжностното лице, определено въз основа на член 10: 5, първа или втора алинея, увеличава административната имуществена санкция, която се налага със 100% от имуществената санкция, определена въз основа на шеста алинея, ако в срок от пет години преди датата на установяване на нарушението е установено предходно нарушение, изразяващо се в неспазване на същото правно задължение, забрана или неспазване на подобни задължения и забрани, които трябва да бъдат посочени от съвета или по силата на разпореждане, и ако административната имуществена санкция за предишното нарушение е станала неотменима."

В Чешката Република една от причините за повторното кодифициране на простъпките и другите административни престъпления в Чешката република през 2017 г. е увеличаването на броя на административните нарушения в специални закони. Законът 251/2016 за някои простъпки урежда няколко конкретни нарушения, а Закон 183/2017 измени приблизително 250-те специални закона с цел премахване на разпоредби, противоречащи на новите регламенти. Един от резултатите е, че много административни нарушения в специални закони са преобразувани в правонарушения съгласно общия закон 250/2016. Крайният резултат беше опростяване на системата.

По същия начин в германското наказателно право със Закона за въвеждане на новия Наказателен кодекс (Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) от 2 март 1974 г. се изменя специалното законодателство, за да се приведе това законодателство в съответствие с промяната на Наказателния кодекс, която установява промяна на системата на престъпленията от три категории (*Übertretungen, Verbrechen* и *Vergehen*) в система от две категории, като най-леката категория наказуеми деяния се прехвърля към системата на административни наказания и се извежда от наказателното право. Този законодателен избор е създаден с промяна на Наказателния кодекс (общия закон) и с акт за изменение на специалното законодателство, за да се приведе това специално законодателство в съответствие с общия закон.

Източник: Изследване на ОИСР.

3.5.1. Специалните български закони биха могли да редуцират използването на фиксирани санкции, които не позволяват пропорционалност и диференциране на наказанието

В някои сфери на правно регулиране, каквато е транспортната безопасност, и по-конкретно – при нарушенията, свързани с превишаването на скоростта на движение, фиксирани санкции не водят до налагане на нецелесъобразни наказания. Тези нарушения се изразяват в превишаване на скоростта и фиксиранията глоба нараства пропорционално с нарастването на превишената скорост. С други думи, съставът на нарушението не се характеризира с богатство на обективни и субективни признаци и не могат да се проявят множество несъставомерни, смекчаващи и отегчаващи отговорността обстоятелства, които да намалят, респ. – да увеличат обществената опасност на престъплението и оттам – тежестта на наложеното наказание. Въпреки това фиксирани санкции трябва да се предвиждат в ограничена степен. Те са подходящи само когато нарушението не се характеризира с многообразие на фактически признаци, свързани с обществената му опасност и когато някой от основните обективни признаци на нарушението, може да бъде степенуван и да обоснове диференциацията на степенувани и фиксирани по размер

санкции (каквото е увеличението на скоростта на движение на превозното средство като санкциите за този вид нарушение се увеличават пропорционално на увеличението на скоростта на движение.)

В други закони обаче, където обществената опасност на нарушението варира и може да се прояви като по-ниска или по-висока, фиксираната санкция е законова пречка за диференцирането и индивидуализацията на наказанието. Така различни по степен на обществена опасност нарушения се наказват с една и съща санкция. Например в чл. 67, ал.2 от Законът за енергията от възобновяеми източници е предвидено, че: „На разпространител, който предлага на пазара течни горива от нефтен произход в нарушение на разпоредбата на чл. 47, ал. 2 или 3, се налага глоба в размер 50 000 лв. или имуществена санкция в размер 100 000 лв. Санкционната разпоредба препраща към правилата за поведение в чл. 47, ал.2 и ал.3, които са нарушени, но всяко едно от тези нарушения има собствена обществена опасност. Фиксираната санкция от 50 000 лв. за физически лица и 100 000 за юридически лица не позволява да се вземе предвид количеството на предлаганите течни горива, нито периодът, през който тези горива са предлагани на пазара – факти и обстоятелства, които имат значение за степента на обществена опасност на нарушението. Фиксирани са и санкциите в Закона за автомобилните превози, въпреки, че често една и съща разпоредба съдържа множество нарушения, чията степен на обществена опасност може да варира. В тези правни актове не е целесъобразно да се предвиждат фиксирани наказания, а съответно определени санкции.

Фиксираният размер на санкцията не е целесъобразен и при така нар. общи разпоредби, предвиждащи санкции. Например чл. 185 от Закона за движението по пътищата установява, че: за нарушение на този закон и на издадените въз основа на него нормативни актове, за което не е предвидено друго наказание, виновните се наказват с глоба 20 лв.

Освен това, фиксираният размер на санкцията не е удачен вариант в случаите, когато в законовият състав на нарушението са включени оценъчни признаци. Например в чл. 177, ал.4 от Закона за движението по пътищата е предвидено:

(4) (Нова - ДВ, бр. 2 от 2018 г., в сила от 20.05.2018 г.) Който управлява пътно превозно средство с неукрепен товар в нарушение на изискванията на наредбата по чл. 127, ал. 4, се наказва с глоба от:

- 1. 500 лева - при констатирани незначителни неизправности при укрепването на товара;*
- 2. 1000 лева - при констатирани значителни неизправности при укрепването на товара;*
- 3. 1500 лева - при констатирани опасни неизправности при укрепването на товара.*

Признаците „незначителни, значителни и опасни последици“ подлежат на тълкуване и могат да бъдат различни по своето естество и вид, което да повиши или понижи обществената опасност на конкретното нарушение. Ето защо е удачно, в тази и други подобни ситуации наказанието се определя относително.

Отделно от това, фиксираният размер на наказанието глоба или имуществена санкция, особено когато тя е с висок размер, на практика прави това наказание неизпълнимо. В посочения пример, ако дадено юридическо лице не притежава имущество и парични средства, това наказание няма как да бъде изпълнено. Този проблем се констатира и в други нормативни актове, например за нарушение по чл. 182 от Закона за туризма санкцията е фиксирана, без това да бъде съобразено с възможността конкретно извършеното нарушение да е с по-ниска или с по-висока степен на обществена опасност.

Не на последно място, фиксираният размер на санкцията създава затруднения при евентуалното оспорване на наказателното постановление пред съда, което може да бъде оспорено единствено въз основа на явната несправедливост на наказанието, без да се оспорва фактът на извършеното нарушение и личността на нарушителя.

Проблемът с фиксираните санкции е свързан и с по-общия проблем за системата на наказанията, която включва твърде малко по вид наказания, както и с императивната забрана на чл. 27, ал. 4 от ЗАНН едно наказание да бъде заменено с друго, освен в случаите по чл. 15, ал. 2 от закона – когато предвиденото наказание е глоба и нарушителят е непълнолетен).

3.5.2. Специалните закони биха могли да намалят широкия диапазон между минималния и максималния размер на санкцията за определен вид нарушение и регулирането на множество административни нарушения в една-единствена правна разпоредба с една и съща санкция, което не отчита степента на обществена опасност от нарушенията

Анализът на законодателството и отговорите, които са получени в хода на проучването показва връзка между тези две слабости в правната уредба. Много често, установяването на множество административни нарушения в една разпоредба е съпроводено и с широки граници на санкцията. По тази причина, тези слабости ще бъдат разгледани съвместно.

Специалният минимум и специалният максимум на санкцията са юридическата оценка на възможно най-ниската и възможно най-високата степен на обществена опасност на нарушенията от един и същи вид. Ето защо, ако санкцията е с прекалено широк диапазон, това ще затрудни това би затруднило правилното диференциране на наказанието в зависимост от пропорционалността и риска и би създавало предпоставки за неправилно приложение на закона.

Ярък пример за тази слабост в правната уредба е чл. 273, ал. 1, т. 9 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране (ЗДКИСДПКИ) предвиждащ, че който извърши или допусне извършване на нарушение на член 4, ал. 5 и 6, чл. 6, ал. 4 и 5, чл. 7, ал. 2 и 3, чл. 9, ал. 1 и 2, чл. 10, ал. 5, чл. 10а, чл. 17, ал. 3, чл. 18, ал. 1, чл. 37, ал. 8, чл. 48, ал. 3 и 4, чл. 52, чл. 57, ал. 1, 5 - 10, чл. 58, ал. 2, чл. 59, чл. 61, ал. 1 и 2, чл. 62, 63, чл. 65, ал. 1 - 3, чл. 78, ал. 4 и 5, чл. 79, чл. 81, ал. 2, чл. 91, ал. 1 и 3, чл. 93, ал. 1, 2, 4 и 5, чл. 94, ал. 1 и 2, чл. 98, ал. 2, чл. 194, ал. 4, чл. 197, ал. 11, чл. 216, ал. 5, се наказва с глоба в размер от 1 000 до 5 000 000 лв.

Друг пример е чл. 210а от Закона за защита на потребителите е установена санкция глоба от 500 до 15 000 лв. за физически лица, виновно нарушили чл. 68в, чл. 68г, чл. 68ж, т. 1 - 11, 13, 15, 18 - 23 и чл. 68к, т. 3 - 6 от Закона, а санкцията за юридически лица е от 1 000 до 30 000 лв.

Видно е, че минималната граница на санкцията е тридесет пъти по-нисък от максималния. Същевременно, нормата на чл. 210 от ЗЗП препраща към множество правила, установени в чл. 68в, чл. 68г, чл. 68ж, т. 1 - 11, 13, 15, 18 - 23 и чл. 68к, т. 3 - 6 от Закона. Техниката на препращане цели законодателна икономия и се прилага при стриктно спазване на правилата на ЗНА. Но когато в резултат на тази техника се създават предпоставки за нарушаване принципа на пропорционалност и индивидуализация на наказанието, приоритет следва да се даде на принципния въпрос за съответствието между тежестта на извършеното нарушение и тежестта на наложеното административно наказание. В случая, се касае за над тридесет отделни нарушения, посочени в чл. 68в, чл. 68г, чл. 68ж, т. 1 - 11, 13, 15, 18 - 23 и чл. 68к, т. 3 - 6 от Закона, но за всяко едно от тези много на брой и с различна степен на обществена опасност нарушения, наказващия орган може да наложи глоба от 500 до 15 000 лв.

Чл. 221, ал. 1, т. 2 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа предвижда, че който извърши или допусне извършване на член 77б, ал. 5, чл. 77е, ал. 7, чл. 89и, ал. 2, 3 и 4, чл. 89к, ал. 3, чл. 89м, чл. 89с, ал. 1 и 2, чл. 89т, ал. 1 и 2, чл. 100а, ал. 2 и 3, чл. 100б, ал. 3, 5, 7 и 8, чл. 100е, чл. 100ж, ал. 4, чл. 100и, чл. 100к, ал. 3, чл. 100п, ал. 2 и 3, 100т, 100ф, чл. 100х, ал. 3 и 5, чл. 100ц, ал. 1, 2, 3, 5, 6 и 7, чл. 100ч, ал. 2 и 3, чл. 110, ал. 6, ал. 7, изречение второ и ал. 9, чл. 110в, ал. 1 - 3, чл. 110г, чл. 111, ал. 6, изречения първо и второ, чл. 112б, ал. 12, чл. 115, ал. 1, ал. 2, 4-8, 10 и 12 и

чл. 115 а и, чл. 115б, чл. 115в, ал. 4 и 5, чл. 115г, ал. 3, 5 и 7, чл. 116, ал. 3, 5 - 7, чл. 116а, ал. 2 - 7 и чл. 116а1, чл. 116в, ал. 1 - 7, чл. 117, чл. 118, ал. 3, изречение второ, чл. 120а, ал. 1 - 3, чл. 122, ал. 3, чл. 131а, чл. 151, ал. 3 - 6, чл. 151а, ал. 4, чл. 154, ал. 1 и 3, чл. 155, ал. 5, чл. 157, чл. 157а, ал. 7, се наказва с глоба в размер от 1000 до 2000 лв.

Посочените примери показват, че тази слабост на правната уредба не е изключение, а се констатира в множество административни закони. Удачно би било отговорността да се диференцира чрез създаване на отделни състави на нарушения и предвидени в тях санкции с потесен диапазон. Отделно от това, когато се касае за санкциониране на нарушения от един и същи вид е удачно вместо толкова широки санкции, да се създаде система от тежконаказуеми и леконаказуеми състави на нарушения от един и същи вид, като по този начин наказанията се диференцират.

Друга основна слабост на специалното законодателство е, че по отношение на множество нарушения субекти на отговорност са само физически лица. В действителност, в редица хипотези естеството на нарушението не позволява същото да бъде осъществено под формата на неизпълнение на задължение към държавата или общините. Например нарушението по чл. 80, т.5 от Закона за българските лични документи, както и много други нарушения по дефиниция могат да бъдат осъществени само от физическо лице.

Но в редица хипотези, неизпълнението на административно нарушение може да бъде както административно нарушение, така и неизпълнение на задължение към държавата и общините. В тези случаи няма никакво разумно оправдание само физическите лица да бъдат субект на административна отговорност. В тези хипотези е удачно разширяване кръга на субектите на административна отговорност в същата или отделна разпоредба, като се използва юридическата техника: „с глоба или имуществена санкция се наказва лице, което...“

3.5.3. Специалните закони биха могли да намалят прекомерно тесния диапазон между специалния минимален и специалния максимален размер на административните санкции

Твърде тесният диапазон между специалния минимум и специалния максимум на санкцията се проявява като слабост на правната уредба в случаите когато в една правна норма са включени нарушения с различна степен на обществена опасност. С цел законодателната икономия една единствена разпоредба може да изброява множество нарушения, а често санкцията за тези нарушения е с твърде тесен диапазон, което създава затруднения в правилното определяне на наказанието от правоприлагащите органи. Много често се случва санкционната разпоредба да се отнася до цял нормативен акт или до няколко нормативни акта.

Например в чл. 147, ал. 1 от Закона за гражданското въздухоплаване е установено, че: „*Освен ако не е предвидено друго, за всяко друго нарушение на този закон или на правилата и правилата за неговото прилагане, виновните лица се наказват с имуществена санкция в размер от 100 до 500 лв.*“. Независимо от субсидиарния характер на разпоредбата, която се прилага, ако за нарушението не е предвидена друга санкция, остава въпросът дали обществената опасност от нарушенията, предвидени в закона и подзаконовите актове, е правилно оценена и дали чрез налагане на глоба в размер от 100 до 500 лв. ще бъде спазен принципът на съответствието.

Тесният диапазон между специалният минимум и специалният максимум на санкциите не е удачен в следните хипотези:

- В случаите на бланкенти и препращащи състави на административни нарушения – при използване на законодателната техника на препращане към множество правила от същия или други нормативни актове, възможните нарушения са с различна степен на обществена опасност. Честа хипотеза е дори санкционната норма да препраща към цял или множество

нормативни актове. Това води до трудности при индивидуализацията на наказанието, тъй като нарушенията са с различна по степен обществена опасност.

- В случаите, когато, с оглед законодателна икономия, признаците на нарушения са посочени твърде общо, а границите на санкциите са прекалено стеснени, което не дава възможност на наказващите органи правилно да определят наказанието.

Ето защо, санкции с тесен диапазон между минимума и максимума могат да бъдат използвани само като алтернатива на фиксираните санкции, или за нарушения, които не се характеризират с многообразие на признаци.

3.5.4. Специалните закони биха могли да намалят предвиждането на наказания без специален минимум, както и на наказания с много нисък специален минимум

В редица закони не се предвиждат санкции със специален минимум. В тези случаи възниква въпросът за това какъв е минималния размер на административната санкция, която правоприлагащият орган може да наложи на нарушителя. Подобен подход се наблюдава и по отношение на санкциите за някои видове престъпления в особената част на Наказателния кодекс. Общата част на Наказателния кодекс обаче урежда минимума и максимума на всеки вид наказание, което е количествено измеримо по размер или срок. По този начин, когато в Особената част на НК не е предвиден специален минимум на санкцията, се прилага минималният размер или срок, установен в Общата част.

В ЗАНН е предвиден минимален и максимален срок само за лишаване от правото да се упражнява определена професия или дейност и наказанието, предвидено с последните изменения на ЗАНН – неплатен труд в полза на обществото. В ЗАНН обаче липсва минимален размер на най-често налаганото наказание, т.е. административната глоба, за разлика от уредбата на минималния размер на наказателната глоба в Наказателния кодекс. Това допълнително затруднява служителите на правоприлагащите органи при индивидуализирането на размера на вида административни санкции. Този проблем е особено сериозен, когато санкцията за определен вид нарушение е без специален минимум, но с много висок максимум, каквото е нарушението по чл. 49, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България.

„Наказва се с глоба до 3000 лева чужденец, който:

- 1. (изм. - ДВ, бр. 97 от 2016 г.) използва нередовен паспорт или заместващ го документ за пътуване;*
- 2. (доп. - ДВ, бр. 42 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 82 от 2006 г., доп. - ДВ, бр. 36 от 2009 г.) изгуби, повреди или унищожи български документ за самоличност, разрешение за пребиваване или документи, издадени от службите за граничен паспортно-визов контрол;*
- 3. като капитан или член на екипаж на плавателен съд не спазва установения граничен и паспортен режим на пристанищата и пристанищните градове;*
- 4. (изм. - ДВ, бр. 29 от 2007 г.) не изпълни задълженията си по чл. 17, ал. 2 и по чл. 30;*
- 5. (изм. - ДВ, бр. 82 от 2009 г.) дава или приема в залог или преотстъпва български личен документ.“*

Възможните решения на този проблем са няколко:

- Установяване на минимален размер на глобата и имуществената санкция в ЗАНН;
- Законодателна промяна в санкциите по специални закони, които не съдържат минимален размер на имуществената санкция и глобата.

Първият подход би могъл да бъде изключително полезен при последваща кодификация, но той следва да бъде използван само когато максималният размер на санкцията не е прекалено висок. Хипотетично, ако за едно нарушение се предвижда наказание в максимален размер до 5 000 лв. и

санкцията няма специален минимум, изключително нецелесъобразно е да се приложи възможен специален минимум например от 100 лв. Същевременно, за санкции със специален минимум от 500 лв., които не съдържат специален минимум, установяването на специален минимум в ЗАНН от 100 лв. е напълно разумно решение.

Вторият подход е по-трудно би могъл да се реализира на практика, защото той налага поредица от законодателни промени в специалното законодателство, включващо над 300 закона и в пъти повече подзаконовни нормативни актове, съдържащи административнонаказателни разпоредби. Използването му обаче ще позволи при диференциацията на санкциите да се вземе предвид типичната степен на обществена опасност на нарушенията от съответния вид и не на последно място – специалните минимума и максимуми на санкциите да се степенуват по тежест съобразно санкциите за други нарушения на същия нормативен акт.

3.6. Правната рамка би могла да осигури повече обективни елементи за разграничаване на сходни наказателни и административни нарушения

Разграничението между престъпления и административни нарушения е дискуссионен въпрос както в България, така и на международно равнище. По-специално, проблемът за „конкуренцията“ между законовите състави на административните нарушения и престъпленията възниква, когато те засягат един и същи обект, т.е. накърняват един и същи вид обществено отношение. Този проблем възниква при правната квалификация на деянието от страна на административните органи и съдилищата, не във всички случаи, а само когато признакът на законвия състав, който разграничава нарушението от престъплението е оценъчен. Например в чл. 234, ал.1 НК е установено, че разпространението или държането на акцизни стоки без бандерол в немаловажни случаи е престъпление, а в останалите случаи е нарушение по чл. 123, ал.1 от ЗАДС. Признакът „немаловажност“ се явява единствената разлика между престъплението по чл. 234, ал.1 от НК и нарушението по чл. 123, ал.1 от ЗАДС. Това създава затруднения в практиката и поражда възможност за различно тълкуване на понятието „немаловажен случай“. Така на практика един наказващ орган може да квалифицира деянието като престъпление, а друг изпълнителен орган – същото това деяние като административно нарушение.

По аналогичен начин стои въпросът за правната квалификация на хулиганската проява, която може да бъде квалифицирана като „дрбно хулиганство“ по смисъла на Указа за борба с дребното хулиганство или като престъпление по чл. 325 от НК.

Друг пример за конкуренция между административната и наказателната отговорност е нарушението по чл. 53, ал.1 от Закона за пътищата и престъплението по чл. 216, ал.1 от Наказателния кодекс, който установява наказателна отговорност за унищожаване или повреждане на чужда вещ. В този случай критерият за разграничение е юридически „ако деянието не представлява престъпление“, но липсва признак от състава, съобразно който да се определи дали деянието е нарушение или престъпление. Аналогичен е примерът и с Чл. 290, ал. 1, т. 6 от ЗПФИ, който предвижда глоба за лицето, което представи неверни данни или документи с невярно съдържание, ако деянието не съставлява документно престъпление. Конкуренция между съставите на административни нарушения и престъпленията се наблюдава и в Закона за митниците, по отношение на митническата контрабанда, Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за гражданското въздухоплаване (чл.143, ал.1, т.4 от ЗГВ, спрямо транспортните престъпления) и др.

Удачно е в такива случаи да се установи обективен признак на състава на престъплението, който да служи като ясен критерий за разграничаване между престъпление и административно нарушение от един и същи вид. Такъв признак може да бъде стойността на предмета или вредите, настъпили в резултат на престъплението, или специален способ за извършване на деянието, или условия на време, място и обстановка, като по този начин ще се постави по-ясна граница между

престъпленията и административните нарушения и ще се преодолеят редица трудности при правната квалификация на деянията.

3.7. България би могла да въведе разпоредби в специални закони, които да установяват санкции за нарушения, за които не е предвидена отделна санкция

Административни нарушения и наказания са установени в стотици закони и подзаконовни нормативни актове. Това създава риск за някои нарушения на административните правила да не се предвидят санкции. За тези случаи ЗАНН установява разпоредбите на чл. 31 и чл. 32, които се прилагат за нарушения на подзаконовни нормативни актове, както и за неспазване на заповеди и други властнически актове на административните органи. Този подход заслужава подкрепа, тъй като гарантира реализирането на отговорност за нарушения на правила, за които не са предвидени санкции. Единственият проблем е диференциацията на отговорността, тъй като чл. 31 от ЗАНН предвижда санкция от 2 до 50 лв., т.е. специалният минимум на санкцията е изключително нисък.

На първо място, България би могла да увеличи размера на санкциите чл. 31 и 32, за да гарантира тяхната целесъобразност и възпиращ ефект (Каре 3.4).

Каре 3.4. Предложение за актуализиран набор от санкции за нарушения без специални санкции

„**Чл. 31.** (Изм. — ДВ, бр. 59/92 г.; ДВ, БР. 102/95 Г.; ДВ, бр. 11/98 г.) Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата, се наказва с глоба от 50 до 200 лева.

Чл. 32.

(1) (Изм. - ДВ, бр. 59 от 1992 г., бр. 102 от 1995 г., бр. 11 от 1998 г., изм. - ДВ, бр. 25 от 2002 г.) Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане или друг акт, издаден или приет от Министерския съвет, ако деянието не съставлява престъпление или друго административно нарушение, се наказва с глоба от 100 до 2000 лева.

(2) (Нова - ДВ, бр. 24 от 1987 г., изм., бр. 59 от 1992 г., бр. 102 от 1995 г., бр. 11 от 1998 г., доп. - ДВ, бр. 114 от 1999 г., в сила от 31 януари 2000 г., изм. - ДВ, бр. 25 от 2002 г., изм. - ДВ, бр. 61 от 2002 г.) Който не изпълни или наруши акт по ал. 1, свързан със счетоводното, данъчното, митническото, валутното или екологичното законодателство, ако деянието не съставлява престъпление или друго административно нарушение, се наказва с глоба от 400 до 3000 лв.

(3) (Нова - ДВ, бр. 67 от 1999 г., в сила от 27.08.1999 г.) Когато държавен служител при изпълнение на държавната служба не изпълни или наруши задължения, произтичащи от актовете по ал. 1 и 2, се наказва с глоба от 100 до 300 лв.

Източник: Предложение на ОИСП.

На второ място, България би могла да въведе в специалното законодателство общи разпоредби, аналогични на тези на чл. 31 и чл. 32 от ЗАНН, които да се прилагат за нарушения, за които не е предвидена отделна санкция. Това е така, защото степента на обществената опасност на конкретните нарушения от съответния вид може да варира и диапазоните, установени в членове 31 и 32 ЗАНН, може да се окажат неподходящи и непропорционални на тежестта на нарушението.

Например в Закона за автомобилните превози в чл. 105, ал.1 е установено, че:

„За нарушения на този закон и на подзаконовите нормативни актове, издадени въз основа на него, с изключение на изискванията за превоз на опасни товари, за които не е предвидено друго наказание, се налага наказание глоба или имуществена санкция 200 лв.

В ал.2 и ал.3 също се съдържат общи разпоредби:

(2) За нарушения на изискванията за превоз на опасни товари, за които не е предвидено друго наказание, се налага глоба или имуществена санкция 500 лв.

(3) Водач, който при проверка от контролните органи не представи документ, изискуем по този закон или по подзаконов нормативен акт, издаден въз основа на този закон, ако не е предвидено друго, се наказва с глоба 50 лв.

Единственият недостатък на цитираните норми е, че санкциите са фиксирани, а съответните извършени нарушения могат да варират в степента си на обществена опасност. Ето защо, общите разпоредби на законите, които предвиждат санкции за нарушения, за които не е предвидено друго наказание, следва да бъдат определени във връзка с минималната и максималната санкция, предвидена във всеки специален закон. Минимумите на тези санкции могат да бъдат съобразени с минималния размер на санкцията, установен в съответния закон, а максимумите – със размер около средния за нарушенията на закона.

3.8. Специалните закони могат да съдържат разпоредби за санкциониране на повторни административни нарушения, и административни нарушения на системно извършване

С последните изменения на ЗАНН в чл. 13, ал. 2 от ЗАНН е предвидено, че за административно нарушение, извършено повторно или за нарушение на системно извършване, може да се предвижда наказание безвъзмезден труд в полза на обществото, което да се налага самостоятелно или едновременно с друго наказание по ал. 1. В пар. 1, ал.1, т.6 и в ал.2 от Допълнителните разпоредби на ЗАНН са въведени дефиниции за нарушение от същия вид и повторно нарушение.

Въпреки че тези законодателни промени укрепват правната рамка, те не преодоляват различните подходи на административните закони по отношение на нарушенията, извършени повторно и нарушенията на системно извършване. Тези празноти в закона водят до хипотези, когато въпреки, че нарушението е извършено повторно или системно, същото не се наказва по-тежко, тъй като липсва съответния състав за повторност или системност. Анализът на специфичното законодателство също показва несъответствия в диференцирането на санкциите за системните и повторните нарушения. В някои закони повторно извършеното нарушение се наказва с глоба в двоен размер. Например чл. 183, ал.1 от Закона за туризма предвижда, че:

„На туроператор или туристически агент, който извършва туристическа дейност в помещение, което не отговаря на изискванията на наредбата по чл. 64, се налага имуществена санкция в размер от 100 до 500 лв.“ Съгласно ал. 2: „За повторно нарушение имуществената санкция е в размер от 200 до 1000 лв.“

Друг пример е чл. 178а, ал.4 и ал.5 от Закона за движение по пътищата:

Съгласно ал. 4: „Налага се имуществена санкция в размер 1000 лв. на лице, получило разрешение по реда на чл. 148, ал. 2, което:

1. не изпрати уведомление или документ, свързани с дейността по извършването на периодични прегледи до съответните компетентни органи;

2. в резултат на неправилно съхранение на документи, с които се удостоверява извършването на периодични прегледи за проверка на техническата изправност на пътните превозни средства, е допуснало тяхната загуба, кражба или унищожаване.

Съгласно ал. 5:

„Когато нарушението по ал. 4 е извършено повторно, имуществената санкция е в размер 2 000 лв.“

Друг пример е наказуемостта на нарушението по чл. 143, ал.1 от Закона за гражданското въздухоплаване – за първо нарушение със сакния от 3 000 лв. до 10 000 лв., а за повторно нарушение по чл.146 – със санкция от 4 000 лв. до 13 000 лв, както и чл. 224, ал.1 от Закона за виното и спиртните напитки: „При повторно извършване на нарушенията по чл. 201 – 223, глобите или имуществените санкции са в двоен размер.“

В редица случаи обаче, наказанието за потворно извършено нарушение е три – четири пъти по-тежко. Например чл. 178ж, ал.1 от Закона за движението по пътищата предвижда:

„Наказва се с лишаване от право да управлява моторно превозно средство за срок от три месеца и глоба 1000 лв. водач, който се движи в лентата за принудително спиране по автомагистрала, без да са налице изключенията по чл. 58, т. 3 или в платното за насрещно движение по автомагистрала и скоростен път“, а съгласно ал. 2 - Когато нарушението по ал. 1 е извършено повторно, наказанието е лишаване от право да управлява моторно превозно средство за срок от 6 месеца и глоба 4000 лв.“

В това отношение могат да бъдат дадени и други примери. За нарушенията по чл. 53, ал.1 от Закона за пътищата наказанието е от 1000 до 5000 лв, а за повторни нарушения – от 2 000 лв. до 7 000 лв. Съгласно чл. 54, ал. 2, когато нарушението е извършено от ЮЛ и ЕТ, санкцията е от 4 000 до 12 000 лв. Анализът на законодателството сочи, че в отделни случаи дори санкцията за повторно извършено нарушение е по-ниска от санкцията за първото нарушение от същия вид. Например за нарушенията по чл. 178, ал.1, т.1-11 от Закона за движение по пътищата, санкцията е от 2 000 лв. до 7 000 лв., а съгласно чл. 178, ал.2 Когато нарушението по ал. 1, т. 6 и 10 е извършено повторно, наказанието е глоба от 1 000 до 5 000 лв. и отнемане на разрешението. Възможна причина за това е различния времеви период, в който двете разпоредби, включително – санкциите за тях са изменени, но този и други подобни примери посочват, че е необходим единен подход по отношение на нарушенията, извършен повторно и нарушенията, извършени системно, като тези въпроси се уредят систематично в ЗАНН, наред с правилата за определяне на наказание. Този подход би бил изключително удачен при бъдеща кодификация на законодателството.

Друго възможно решение е всеки специален закон да установи свои разпоредби за нарушения, извършени повторно, като наказанието да е в двоен размер или двойно по-голяма продължителност, но не повече от предвидения в ЗАНН максимум на наказанието, а за нарушения на системно извършване – санкциите да са в троен размер, или тройно по-голяма продължителност, но не повече от предвидения в ЗАНН максимум на наказанието.

При разглеждането на тези две алтернативни решения България би могла също така да вземе предвид опита на други държави от ЕС, които имат специални разпоредби относно повтарящи се и системни нарушения (Каре 3.5).

Каре 3.5. Повторни/системни нарушения в Австрия, Германия, Нидерландия и Испания

Разпоредбите относно съгласуването и кумулирането на санкциите са важни елементи на принципа на пропорционалност по отношение на тежестта на нарушенията и наложените наказанията. Размерът на административната имуществена санкция трябва да бъде в съответствие с това изискване за пропорционалност.

Правните системи за административни санкции в Австрия (§ 22 VwSG), Германия (§ 19 – § 21 от OWiG), Нидерландия, Испания (31 LRJSP) съдържат разпоредби относно съгласуването и кумулирането на административни санкции. Законодателството на Австрия и Германия съдържа разпоредби, които попадат в обхвата както на престъпления, така и на административни нарушения. Тези разпоредби са следните:

„§ 22 Verwaltungsstrafgesetz (Австрия)

(1) Освен ако в административните разпоредби не е предвидено друго, деянието е наказуемо като административно нарушение само ако не съставлява престъпление, попадащо в компетентността на съдилищата.

(2) Ако някой е извършил няколко административни нарушения чрез няколко независими действия или ако даден акт попада в обхвата на няколко невзаимно изключващи се разпоредби, предвиждащи налагане на наказание, санкциите трябва да бъдат наложени поотделно. Същото важи и когато административните нарушения съвпадат с други престъпни деяния, които се наказват по административен ред.“

„§ 19 Ordnungswidrigkeitengesetz (Германия)

(1) Ако едно и също деяние нарушава няколко закона, съгласно които може да бъде санкционирано като административно нарушение, или ако нарушава един закон няколко пъти, на дееца се налага само една парична санкция.

(2) Ако са нарушени няколко закона, паричната санкция се определя в съответствие със закона, който предвижда най-високата парична санкция. Нарушенията на другите закони могат да бъдат взети предвид. „

„§ 20 Ordnungswidrigkeitengesetz (Германия)

Ако е наложена повече от една парична санкция, всяка парична санкция се преценява отделно.“

„§ 21 Ordnungswidrigkeitengesetz (Германия)

(1) Ако деянието е едновременно престъпление и административно нарушение, се прилага само наказателното право. Нарушенията на другите закони могат да бъдат взети предвид.

(2) В случая по параграф 1 обаче деянието може да бъде санкционирано като административно нарушение, ако наказанието не е наложено.“

„Член 31 LRJSP Concurrence of penalties (Испания)

1. За деяния, наказуеми по наказателен или административен ред, могат да не бъдат наложени наказания, при определени факти, свързани с личността на дееца и основанията за извършеното деяние.

2. Когато орган на Европейския Съюз е наложил санкция за същите факти и при условие че самоличността на субекта и основанията за извършеното не съвпадат, компетентният орган,

който трябва да се произнесе по случая, трябва да го вземе предвид, като намали наказанието, без да се засяга обявяването на извършването на нарушението.

От друга страна, повторността и рецидивът, се счита за отегчаващо обстоятелство. Без изрична правна разпоредба това би могло да доведе до по-висока санкция до максималния размер на санкцията, предвиден в законодателството.

Съгласно испанското законодателство относно административните санкции в Ley 40/2015 продълженото нарушение, повторността и рецидивът са елементи на принципа на пропорционалността, приложим към административната санкция. Този принцип е кодифициран в член 29 от LRJSP, който гласи следното:

1. Административните санкции, независимо дали са с паричен или паричен характер, в никакъв случай не могат да включват пряко или косвено лишаване от свобода.
2. Налагането на имуществени санкции трябва да предвижда, че извършването на определен вид нарушения не е по-благоприятно за нарушителя, отколкото спазването на нарушените правила.
3. При диференциацията на санкциите, както и при определянето на наказанията от служителите на администрацията, трябва да се спазват правилата на необходимост от санкцията, и съответствието с тежестта на деянието, представляващо нарушение. При определянето на размера на санкцията ще бъдат взети предвид по-специално следните критерии:
 - а) степента на вина или наличието на умисъл.
 - б) постоянството или устойчивостта на противоправното поведение.
 - в) естеството на причинените вреди.
 - г) рецидив (повторност), чрез извършването в едногодишен срок на две или повече нарушения от един и същи вид, когато това е било обявено с решение в рамките на административно производство.
4. Когато е оправдано от гледна точка на принципа на пропорционалност и е налице несъответствие между тежестта на предвидената санкция и тежестта на извършеното нарушение, наказващият орган може да наложи по-леко наказание.
5. Когато извършването на нарушението по необходимост води до извършването на друго или други нарушения, се налага само наказанието, което е пропорционално на най-тежкото нарушение.
6. Извършването на множество действия или бездействия, които нарушават една и съща или няколко сходни разпоредби, когато тези действия или бездействия са резултат от едно единствено решение и се осъществяват при еднорона обстановка, се наказват като едно продължавано нарушение.“

В Нидерландия специалните закони съдържат голямо разнообразие от санкционни разпоредби относно рецидива (повторността). Необходима е обща разпоредба, но такава все още липсва. Три примера, които изясняват многообразието на санкционните норми относно рецидива (повторността), са предвидени в Закона за регулиране на финансовите услуги (Wet op het financieel toezicht), Закона за тютюна и тютюневите изделия (Tabaks- en rookwarenwet) и Закона за работното време (Arbeidstijdenwet).

Чл. 1:81, ал.4 от Закона за регулиране на финансовите услуги (Wet op het financieel toezicht)

Ако към момента на извършване на нарушението не са изтекли пет години от налагането на административна имуществена санкция на нарушителя за предходно извършено нарушение от

същия вид, административната имуществена санкция за нарушението е до двойния размер, приложим съгласно втора или трета алинея.

Закон за тютюна и тютюневите изделия

Нарушенията, спадащи към категория Б, се наказват с административна имуществена санкция в размер на 45 000 EUR. Тази сума се увеличава до:

- 135 000 EUR, ако физическото или юридическото лице, на което може да се вмени нарушението, преди това е било санкционирано за нарушение от същия вид и не са изтекли две години от момента, в който предходната административна имуществена санкция е подлежала на изпълнение;
- 225 000 EUR, ако нарушението от същия вид е извършено за трети път в рамките на три години след като административната имуществена санкция за първото нарушение е подлежала на изпълнение; и
- 450 000 EUR, ако нарушението от същия вид е извършено за четвърти път в рамките на пет години след като административната имуществена санкция за първото нарушение е подлежала на изпълнение.

Член 10:7 от Закона за работното време

1. Административната имуществена санкция, която може да бъде наложена за нарушение, не надвишава размера на петата категория по член 23, четвърта алинея от Наказателния кодекс.
2. Без да се засяга първа алинея, длъжностното лице, определено на основание член 10:5, първа или втора алинея, увеличава административната имуществена санкция със 100 % от размера на имуществената санкция, определен въз основа на шеста алинея, ако в срок от пет години преди деня на установяване на нарушението е извършено предходно нарушение от същия вид, което е било установено с административен или съдебен акт.
3. Увеличаването на административната имуществена санкция по втора алинея е 200 %, ако повторното и предходното нарушение, посочени в този параграф, са определени като тежки нарушения по силата на разпореждане в общинския съвет.
4. Без да се засяга първа алинея, държавният служител, определен на основание член 10:5, първа или втора алинея, увеличава административната имуществена санкция с 200 процента от размера на имуществената санкция, определен въз основа на шеста алинея, ако в срок от пет години преди деня на установяване на нарушението, са извършени две нарушения от същия вид, които са били установени с административен или съдебен акт.
5. Независимо от втора и четвърта алинея, срокът от пет години в тези параграфи е десет години, ако подлежащите на изпълнение имуществени санкции, посочени в тези параграфи, са били наложени за тежки нарушения, определени от или по силата на разпореждане на Съвета.”

Източник: Изследване на ОИСП.

3.9. България би могла да предвиди приспадане от санкцията на времето, през което наказаното лице е било лишено административно или де факто от правото да упражнява определена професия или дейност

В чл. 29а от ЗАНН (Нов - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) се предвижда, че: Времето, през което за същото нарушение наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, се приспада при

изпълнение на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

Институтът, на чл. 29а от ЗАНН е приложим в три хипотези:

- когато лицето е било лишено от възможност да упражнява определена професия или дейност – фактически или по административен ред, в хода на образуваното административнонаказателно производство, приключило с издаване на наказателно постановление или със сключване на споразумение, или с налагане на административно наказание от съда по реда на чл. 58б от ЗАНН за нарушението, във връзка с което наказаното лице е било ограничено в правата си ;
- когато лицето е било лишено от възможността да упражнява определена професия или дейност – фактически или по административен ред, или по реда на чл. 69а от НПК, в хода на наказателно производство, въз основа на материалите по което е образувано административнонаказателното производство, по реда на чл. 3б, ал. 2 от ЗАНН;
- когато лицето е било лишено от възможността да упражнява определена професия или дейност – фактически или по административен ред, или по реда на чл. 69а от НПК, в хода на наказателно производство, което приключва с налагане на административно наказание на подсъдимия от съда, по реда на чл. 301, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс.

Този институт има за цел да повиши стандартите относно правото на защита на гражданите в административнонаказателно производство, и по-специално да предотврати възможността наказаното лице да претърпи ограничения на правата си за срок, по-дълъг от този на наказанието, наложено му съгласно чл. 13, ал. 1, буква в) от ЗАНН.

Същевременно, в ЗАНН липсва правна възможност за приспадане на времето, през което нарушителят е лишен – фактически или по административен ред, от правото му да упражнява определена професия или дейност, от времето на изтърпяване на наказанието по чл. 13, ал. 1, б. „в“ от ЗАНН, каквато възможност е предвидена в чл. 59, ал. 4 от Наказателния кодекс. С това се създават основания за необосновано продължително ограничаване правата на нарушителя, освен ако наказващият орган не приложи закона по аналогия, въпреки, че това е принципно недопустимо в административното наказване.

Така например, възможно е по отношение на физическо лице, осъществило нарушение на правилата за движение по пътищата, да се наложи принудителна административна мярка (ПAM) по чл. 171, ал. 1, б. „б“ от Закона за движение по пътищата (ЗДвП) – „временно отнемане на СУМПС до решаване на въпроса за отговорността“, която няма санкционен характер. Същевременно, възможно е с наказателното постановление по отношение на санкционираното лице да се наложи и наказание лишаване от право да се управлява МПС, чието изтърпяване започва от датата на влизане в сила на наказателното постановление.

В тази връзка е целесъобразно да се предвиди възможност за приспадане на времето, през което осъденото лице е било лишено по административен ред или фактически от правото да упражнява определена професия или дейност в друго административно наказателно производство, както това е предвидено в случаите, когато осъденото лице е било задържано или поставено под домашен арест по обвинения в друго престъпление, по което производството е прекратено или приключило с оправдателна присъда (вж. Чл. 59, ал. 3 от Наказателния кодекс).

Това разрешение е подходящо и в случаите, в които лицето е било лишено фактически или по силата на принудителна административна мярка от възможност да упражнява определена професия или дейност в период, надхвърлящ по продължителност срока за изтърпяване на административното наказание лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност. Разпоредбата би могла бъде формулирана по начина, предложен в (Каре 3.6).

Каре 3.6. Предложение за чл. 29а

Чл. 29а. (Нов - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.)

(1) Времето, през което за същото нарушение наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, се приспада при изпълнение на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

(2) Времето, през което за същото нарушение наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, се приспада при изпълнение на наказанието временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност, наложено за друго административно нарушение на същия нормативен акт, когато:

1. административнонаказателното производство за нарушението, за което лицето е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност, е приключило с предупреждение или резолюция;
2. времето, през което за същото нарушение наказаното лице е било лишено по административен ред или фактически от възможността да упражнява определена професия или дейност надвишава по продължителност наложеното наказание временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност и след приспадането по ал. 1 е налице остатък за приспадане.

Забележка: Текстът на ал. 1 преповтаря чл. 29а от ЗАНН (Нов - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) Ал. 2 е ново предложение.

Два допълнителни въпроса не намират ясно решение в закона. Първо, когато въпреки условията за това санкциониращият орган или съдът не събере доказателства за това дали правата на нарушителя са били ограничени в смисъла, разгледан по-горе, или не са приложили института, посочен в член 29а от ЗАНН. Наказващият орган не би могъл да се произнесе с допълнително наказателно постановление, тъй като с подобен акт, съгласно приетото в ТРОСНК № 17 от 17.06.1986 г. по н. д. № 75/1985 г., наказващият орган може да се произнесе само относно вещите, които се отнемат в полза на държавата и разпореждането с веществените доказателства, ако е пропуснал да се произнесе с окончателния си правоохранителен акт. Вторият въпрос, който не намира изрична законодателна уредба, е как следва да се постъпи, в случай, че към датата на постановяване на окончателния правоохранителен акт от наказващият орган, заповедта за налагане на принудителната административна мярка, по силата на която нарушителят е ограничен в правата си, е обжалвана и не е влязла в сила.

На тези два въпроса следва да се препоръча да се даде изрична уредба в закона. На първо място, възможно е допълнителното наказателно определение да е изрично предвидено в закон (Каре 3.7).

Каре 3.7. Предложение за член 58, ал. 4 от ЗАНН

Чл. 58. (4) Наказващият орган може да се произнесе с допълнително наказателно постановление по въпросите по чл. 57, ал. 1, т. 9 – 11, в случай, че е пропуснал да стори това с наказателното постановление.

Забележка: Нова разпоредба, предложена от ОИСП.

На второ място, възможно е в ЗАНН, в частта относно изтърпяване на административните наказания, да се създаде разпоредба в следния смисъл (Каре 3.8).

Каре 3.8. Предложение за чл. 81, ал. 3 от ЗАНН

Чл. 81. (3). Когато чл. 29а не е приложен от наказващия орган или от съда, той се прилага от органа по ал. 1.

Забележка: Нова разпоредба, предложена от ОИСП.

Източници

- Council of Europe (2020), *Liability of Legal Persons for Corruption Offences*, [4]
<https://rm.coe.int/liability-of-legal-persons/16809ef7a0> (accessed on 25 June 2021).
- European Committee on Crime Problems (2020), *Replies to Questionnaire on Administrative Sanctions*, [1]
<https://rm.coe.int/cdpc-2019-1-replies-to-questionnaire-on-administrative-sanctions/168093669b> (accessed on 24 June 2021).
- ОИСП (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Bulgaria*, [2]
 OECD, Paris, <https://www.oecd.org/corruption/bulgaria-oecdanti-briberyconvention.htm>
 (accessed on 27 October 2021).
- ОИСП (2016), *The Liability of Legal Persons for Foreign Bribery: A Stocktaking Report*, [3]
 OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Liability-Legal-Persons-Foreign-Bribery-Stocktaking.pdf> (accessed on 24 June 2021).

4 Административнонаказателно производство в България

В този раздел се анализират процесуалните въпроси, свързани с административнонаказателното производство. В него се разглеждат принципите, правата и стандартите, приложими към и по време на производствата, правилата за връчване на призовки и съобщения, както и възможната процесуална динамика, като например спиране и обединяване на производствата, и задочното производство. Препоръките и предложенията се основават на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г., чиито предложения представляват ценна основа за допълване на правната рамка и за преодоляване на пропуските и неяснотите, които се проявяват в практиката.

4.1. В ЗАНН може да се предвидят по-подробни по-обширни правила за доказване на административните нарушения и самоличността на нарушителя

ЗАНН не съдържа правила за доказване на административното нарушение и самоличността на нарушителя. Единствените правила за доказване на административните нарушения са правилата за изземване на веществени доказателства с акта за установяване на административно нарушение. Правилата на Наказателно-процесуалния кодекс се прилагат по силата на ограничително препращане на основание чл. 84 от ЗАНН. Тези правила обаче не се прилагат в извънсъдебната фаза на производството, а и уреждат доказването на престъплението, поради което предполагат значителен формализъм. Необходимостта да се гарантира наличието на пълния набор от инструменти за разследване по Наказателно-процесуалния кодекс, включително специални разузнавателни средства, в производствата срещу юридически лица също беше подчертана от работната група на ОИСП по въпросите на подкупа във връзка с разследванията за подкуп на чуждестранни длъжностни лица (ОИСП, 2021^[1]).

В ЗАНН може изрично да се предвиди, че правилата на Наказателно-процесуалния кодекс се прилагат съответно и по отношение на доказването на нарушенията, като се предвиждат изключения от тези правила. Такива изключения са например участието на поемни лица при извършването на процесуални действия, съдебен контрол на действията по събиране на доказателства и т.н. Въпреки това, бъдещото кодифициране би могло да предостави подробни правила относно доказването в административнонаказателно производство.

Добра основа за конкретни законодателни предложения може да бъде намерена в проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г. Като се вземе този текст за основа, конкретната формулировка на разпоредбите в кодифицирания акт би могла да бъде предложената в Каре 4.1.

Каре 4.1 Предложени процесуални правила за административнонаказателно производство

ГЛАВА ...

ДОКАЗВАНЕ

Раздел I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Предмет на доказване

Чл. 1.

(1) В административнонаказателното производство подлежат на доказване:

1. извършеното нарушение;
2. участието на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение в него;
3. обстоятелствата, които имат значение за отговорността на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение.

(2) Разпоредбите на настоящата глава се прилагат и за обстоятелствата, които имат значение за отговорността на едноличния търговец или юридическото лице за допуснатото неизпълнение на задължение към държавата или община при осъществяване на тяхната дейност.

Тежест на доказване**Чл. 2.**

- (1) Тежестта да се докаже нарушението лежи върху наказващия орган.
- (2) Лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение не е длъжно да доказва, че не е извършило нарушението.
- (3) Не може да се правят изводи във вреда на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение поради това, че не е дало или отказва да даде обяснения или не е доказало възраженията си.
- (4) Алинеи 2 и 3 се прилагат съответно и за едноличният търговец и за представляващия юридическото лице, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение.

Доказателства и доказателствени средства**Чл. 3.**

- (1) Доказателства могат да бъдат фактическите данни, които са свързани с обстоятелствата по административнонаказателното производство, допринасят за тяхното изясняване и са установени по реда, предвиден в този кодекс.
- (2) Доказателствените средства служат за възпроизвеждане на доказателства или на други доказателствени средства.
- (3) Не се допускат доказателства и доказателствени средства, които не са събрани или приобщени при условията и по реда, предвидени в този кодекс.

Способи на доказване

Чл. 4. Доказването в административнонаказателното производство се извършва чрез способите, предвидени в този кодекс.

Събиране на доказателства**Чл. 5.**

- (1) Актосъставителят, наказващият орган и съдът събират доказателства служебно или по искане на заинтересованите лица.
- (2) Актосъставителят, наказващият орган и съдът събират и проверяват както доказателства, които са в подкрепа на констатациите относно нарушението и отегчават отговорността на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, така и доказателства, които го оневиняват или смекчават отговорността му.
- (3) Алинея 2 се прилага съответно и при събиране на доказателства за отговорността на едноличният търговец или юридическото лице, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение.
- (4) Не може да се откаже събирането на доказателства само защото искането не е направено в определен срок.

Действия по делегация**Чл. 6.**

(1) Действия по събиране на доказателства по делегация се допускат, когато трябва да бъдат извършени във от района на органа, който разглежда делото или преписката, и извършването им от този орган е свързано с особени затруднения.

(2) Когато е постановена от съд, делегацията се изпълнява от съдия от съответния районен съд, а когато е постановена от актосъставител или наказващ орган - от съответния орган.

(3) Когато намери за необходимо, органът, който разглежда делото или преписката, може да извърши отделни действия по ал. 1 и в района на друг орган.

Раздел II. ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА

Видове доказателства

Чл. 7. Доказателствата са веществени и писмени.

Веществени доказателства

Чл. 8.

(1) Като веществени доказателства се събират и проверяват предметите, които са били предназначени или са послужили за извършване на нарушението, върху които има следи от нарушението или са били предмет на нарушението, както и всички други предмети, които могат да послужат за изясняване на обстоятелствата по производството.

(2) Веществените доказателства се прилагат към делото, като се вземат мерки да не се повредят или изменят, а ако това не е възможно – се описват в съответен протокол и по възможност се фотографират.

(3) Когато делото се предава от един орган на друг, веществените доказателства се предават заедно с него.

(4) Веществени доказателства, които поради размерите си или по други причини не могат да бъдат приложени към делото, трябва да бъдат по възможност запечатани и оставени на съхранение в местата, посочени от съответния орган.

(5) Парите и другите ценности се предават за пазене в търговска банка, обслужваща държавния бюджет, или в Българската народна банка.

Пазене на веществени доказателства

Чл. 9.

(1) Веществените доказателства се пазят, докато завърши административнонаказателното производство. Иззетите вещи се предават за пазене съгласно установените правила. При липса на такива правила вещите се предават за пазене в службата на актосъставителя. Когато е целесъобразно, те могат да бъдат предадени за пазене на нарушителя или на други лица.

(2) Предметите, иззети като веществени доказателства, притежаването на които е забранено, се предават на съответните учреждения или се унищожават.

Писмени доказателства

Чл. 10.

(1) Като писмени доказателства се събират и проверяват документи, които допринасят за изясняване на обстоятелствата по чл. 1.

(2) Завереният препис или извлечението от документ има същата доказателствена сила, както и оригинала. При поискване всяко лице е длъжно да представи документа в оригинал.

(3) Електронният документ може да се представи възпроизведен на хартиен носител под формата на заверен препис. При поискване всяко лице е длъжно да представи документа на електронен носител.

(4) Документи, представени на чужд език, се придружават с точен превод на български език.

Разпореждане с веществени и писмени доказателства

Чл. 11.

(1) Освен в случаите, предвидени чл. (20 – 21 от ЗАНН), предметите, иззети като веществени доказателства, се отнемат в полза на държавата, когато:

1. не е установено на кого принадлежат и в едногодишен срок от приключването на административнонаказателното производство не са били потърсени;
2. установено е на кого принадлежат, правоимащият е бил надлежно уведомен да се яви, за да му бъдат върнати и в шестмесечен срок от уведомлението не са били потърсени.

(2) Предметите, иззети като веществени доказателства, с разрешение на наказващия орган могат да бъдат върнати на правоимащите, преди да завърши административнонаказателното производство, когато това няма да затрудни разкриването на обективната истина и не подлежат на отнемане в полза на държавата.

(3) Отказът на наказващия орган по ал. 2 не подлежи на оспорване.

(4) Подлежащите на бързо разваляне вещи се продават с разрешение на наказващия орган чрез държавните и общинските фирми, като получената сума, след приспадане на извършените разходи, се депозира в търговска банка, обслужваща държавния бюджет, или в Българската народна банка.

(5) След приключване на административнонаказателното производство книгата или други писмени актове, събрани като веществени или писмени доказателства, се оставят към делото или се предават на заинтересованите учреждения, юридически и физически лица. Предметите, иззети като веществени доказателства, притежаването на които е забранено, се предават на съответните учреждения или се унищожават.

(6) Когато възникне спор за право върху предмети, събрани като веществени доказателства, който подлежи на решаване от съд, те се пазят, докато актът на съда влезе в сила. Влезният в сила акт на съда е задължителен за наказващия орган по въпросите за гражданското състояние и за правото на собственост.

Видове доказателствени средства

Чл. 12. Доказателствата се установяват чрез гласни, веществени и писмени доказателствени средства.

Гласни доказателствени средства

Чл. 13. Гласни доказателствени средства са:

1. обясненията на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение;
2. показанията на свидетелите.

Обяснения

Чл. 14.

(1) Лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение има право да даде или да откаже да даде обяснения пред контролния орган, актосъставителя, наказващия орган или пред съда.

(2) Наказателното постановление не може да се основава само на самопризнанието на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение;

(3) Самопризнанието на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение не освобождава съответните органи от задължението им да събират и други доказателства.

Лица, които не могат да бъдат свидетели

Чл. 15.

(1) Не може да бъде свидетел лице, което е участвало в същото производство в друго процесуално качество, освен:

1. лицето, срещу което образуваното административнонаказателно производство е било прекратено;
2. контролният орган;
3. актосъставителят.

(2) Не може да бъде свидетел и лице, което поради физически или психически недостатъци не е способно да възприема правилно фактите, имащи значение за производството, или да дава достоверни показания за тях.

Лица, които могат да откажат да свидетелстват

Чл. 16. Могат да откажат да свидетелстват:

1. съпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение и лицето, с което той се намира във фактическо съжителство;
2. едноличният търговец, срещу който е съставен актът за установяване на административно нарушение;
3. представляващите и управляващи едноличния търговец юридическото лице, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение.

Показания на свидетеля

Чл. 17. Със свидетелски показания могат да се установят всички факти, които свидетелят е възприел и които допринасят за разкриване на обективната истина.

Права и задължения на свидетеля

Чл. 18.

(1) Свидетелят има право да:

1. си служи с бележки за цифри, дати и други, които се намират у него и се отнасят до неговите показания;

2. получи разноските, които е направил;
3. иска отмяна на актовете, които накърняват правата и законните му интереси.

(2) Свидетелят има право да се консултира с адвокат, ако смята, че с отговора на поставения въпрос се засягат правата му по чл. 14, ал. 1. При направено искане актосъставителят, наказващият орган или съдът осигуряват тази възможност.

(3) Свидетелят е длъжен да:

1. се яви пред съответния орган, когато бъде призован;
2. изложи всичко, което знае по обстоятелствата, свързани с производството;
3. отговаря на поставените му въпроси.

(4) Свидетел, който не може да се яви поради болест или инвалидност, може да бъде разпитан там, където се намира.

Обстоятелства, по които свидетелят не е длъжен да дава показания

Чл. 19.

(1) Свидетелят не е длъжен да дава показания по въпроси, отговорите на които биха улчили в извършване на престъпление или нарушение него, неговите възходящи, низходящи, братя, сестри или съпруг или лице, с което той се намира във фактическо съжителство.

(2) Свидетелят не може да бъде разпитван относно обстоятелствата, които са му били поверени като процесуален представител.

Писмени доказателствени средства

Чл. 20.

(1) Писмени доказателствени средства са:

1. констативните протоколи;
2. протоколите за действията по събирането на доказателства;
3. протоколите за изготвяне на веществени доказателствени средства;
4. други документи.

(2) Протоколът съдържа:

1. датата и мястото на извършване на съответното действие;
2. времето, когато е започнало и завършило действието;
3. данни за лицата, които са участвали в извършеното действие;
4. извършените действия и тяхната последователност;
5. събраните доказателства;
6. направените искания, бележки и възражения.

(3) Протоколът се подписва от органа, извършил съответното действие, както и от други участници в административнонаказателното производство в случаите, предвидени в този кодекс.

(4) Всички поправки, изменения и допълнения в протокола се удостоверяват с подписа на лицата по ал. 3.

(5) Протоколите, съставени при условията и по реда, предвидени в този кодекс, са доказателствени средства за извършване на съответните действия, за реда, по който са извършени, и за събраните доказателства.

Веществени доказателствени средства

Чл. 21.

(1) Когато веществените доказателства не могат да се отделят от мястото, където са намерени, както и в други предвидени в този кодекс случаи, контролният орган, актосъставителят, наказващият орган или съда изготвя фотоснимки, диапозитиви, кинозаписи, видеозаписи, звукозаписи, записи върху носител на компютърни информационни данни, планове, схеми, отливки или отпечатъци.

(2) Компютърни информационни данни се записват при необходимост и върху хартиен носител.

(3) Когато за това са необходими специални знания и подготовка, се назначава специалист - технически помощник.

(4) Не могат да бъдат специалисти - технически помощници, лицата, посочени в чл. 15, ал. 2.

(5) Специалистът - технически помощник, изпълнява възложената му задача под непосредствен надзор и ръководство на органа, който го е назначил.

(6) Материалите по ал. 1 се прилагат към делото.

Задължение за запазване и предаване на доказателства

Чл. 22.

(1) По искане на контролния орган, на актосъставителя, на наказващия орган или на съда всички учреждения, юридически лица, длъжностни лица и граждани са длъжни да запазят и предадат намиращите се у тях предмети, книжа и компютърни информационни данни, които могат да имат значение за административнонаказателното производство, освен ако за събирането им е предвиден специален ред.

(2) В случай, че за събиране на доказателствата в закон е предвидено произнасяне от съд, компетентен е съдът, който по правилата на този кодекс се произнася по жалба или протест срещу наказателното постановление.

Раздел III. СПОСОБИ НА ДОКАЗВАНЕ

Видове способности на доказване

Чл. 23.

(1) Способите на доказване са разпит, експертиза, оглед, претърсване, изземване, следствен експеримент и разпознаване на лица или предмети.

(2) Когато е необходимо огледът, претърсването, изземването и следственият експеримент се извършват в присъствието на вещо лице или на специалист - технически помощник. Не могат да бъдат специалисти - технически помощници лицата, посочени в чл. 15, ал. 2. Специалистът - технически помощник изпълнява възложената му задача под непосредствен надзор и ръководство на органа, който го е назначил.

(3) При прилагане на способите по ал. 1 по отношение на адвокати, нотариуси или частни съдебни изпълнители се прилагат разпоредбите на съответните специални закони.

Разпит на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение

Чл. 24.

(1) Разпитът на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, се извършва през деня, освен когато не търпи отлагане.

(2) Преди разпита органът, който го извършва, установява самоличността на лицето.

(3) Разпитът на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение започва със запитване разбира ли в какво нарушение се обвинява, след което се поканва да изложи, ако желае, във форма на свободен разказ всичко, което знае по обстоятелствата, предмет на доказване.

(4) На лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение могат да се поставят въпроси за допълване на неговите обяснения или за отстраняване на непълноти, неясноти или противоречия.

(5) Въпросите трябва да бъдат ясни, конкретни и свързани с обстоятелствата по производството. Те не трябва да подсказват отговори или да подвеждат към определен отговор.

(6) Когато актът за установяване на административното нарушение е съставен срещу две или повече лица те се разпитват поотделно.

(7) Когато лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение желае и това няма да доведе до отлагане на действието по събиране на доказателства, разпитът му се извършва в присъствието на неговия процесуален представител.

(8) Разпитът на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административното нарушение може да се извърши и чрез видеоконференция или телеконференция, за което се изготвят записи на електронен и хартиен носител, които се прилагат към делото.

(9) В случаите по ал. 8 установяването на самоличността на свидетеля се извършва от орган по чл. 87, ал. 2 или от полицейски орган.

Разпит на свидетел

Чл. 25.

(1) Разпитът на свидетел се извършва през деня, освен когато не търпи отлагане.

(2) Преди разпита се установява самоличността на свидетеля и в какви отношения се намира с другите участници в производството.

(3) Органът, който извършва разпита, поканва свидетеля да даде добросъвестно показания и го предупреждава за отговорността, която носи пред закона, ако откаже да направи това, даде неистински показания или премълчи някои обстоятелства.

(4) Свидетелят дава обещание, че добросъвестно и точно ще изложи всичко, което знае по делото.

(5) На лицата по чл. 97 и чл. 100 се разяснява правото им да се откажат да свидетелстват.

(6) Свидетелят излага във форма на свободен разказ всичко, което му е известно по делото.

(7) Малолетният свидетел се разпитва в присъствието на педагог или психолог, а когато е необходимо - и в присъствието на негов родител или настойник. Органът, който извършва

разпита, разяснява на малолетния свидетел необходимостта да даде правдиви показания, без да му отправя предупреждения за отговорност.

(8) Непълнолетният свидетел се разпитва в присъствието на лицата по ал. 7, ако съответният орган намери това за необходимо.

(9) Разпитът на свидетеля може да се извърши и чрез видеоконференция или телеконференция, за което се изготвя запис на електронен и хартиен носител, които се прилагат към делото.

(10) В случаите по ал. 9 установяването на самоличността на свидетеля се извършва от орган по чл. 87, ал. 2 или от полицейски орган.

Разпит по делегация

Чл. 26.

(1) Разпит по делегация на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение или на свидетел се допуска, когато трябва да бъде извършен във от района на актосъставителя, наказващия орган или съдът и извършването им от този орган е свързано с особени затруднения.

(2) Когато е постановена от съд, делегацията се изпълнява от съдия от съответния районен съд, а когато е постановена от актосъставител или наказващ орган - от съответен актосъставител или наказващ орган.

Разпит с преводач или тълковник

Чл. 27.

(1) Разпит с участието на преводач или тълковник се провежда в случаите по чл.

(2) Не може да бъде преводач или тълковник лице, посочено в чл. 15, ал. 2.

Очна ставка

Чл. 28.

(1) Очна ставка може да се направи при съществено противоречие между:

1. обясненията на лицата, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение;
2. обясненията на лицата по т. 1 и свидетелските показания;
3. свидетелските показания.

(2) Лицата, между които се прави очна ставка, преди разпита се запитват познават ли се и в какви отношения се намират помежду си.

(3) С разрешение на съответния орган лицата, между които се прави очна ставка, могат да си задават въпроси.

Експертиза

Чл. 29.

(1) Когато за изясняване на някои обстоятелства по делото са необходими специални знания из областта на науката, изкуството или техниката, актосъставителят, наказващият орган или съдът назначава експертиза.

(2) Експертизата е задължителна, когато съществува съмнение относно:

1. вменяемостта на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение;
2. способността на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение с оглед на неговото физическо и психическо състояние правилно да възприема фактите, които имат значение за предмета на доказване, и да дава достоверни обяснения за тях;
3. способността на свидетеля с оглед на неговото физическо и психическо състояние правилно да възприема фактите, които имат значение за предмета на доказване, и да дава достоверни показания за тях.

(3) В акта, с който се назначава експертиза, се посочват: основанията, поради които се налага да се извърши експертизата; обектът и задачата на експертизата; материалите, представени на вещото лице; трите имена, образованието, специалността, научната степен, научното звание и длъжността на вещото лице или наименованието на учрежденията, в които работи, наименованието на медицинското заведение, в което ще се извършва стационарното наблюдение и срокът за представяне на заключението.

(4) Органът, който назначава експертизата, може да изисква лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, от едноличния търговец или от представляващата организация на граждани, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение и от свидетеля образци за сравнително изследване, когато не е възможно да се набавят по друг начин.

(5) Лицата по ал. 4 са длъжни да предоставят изискваните образци за сравнително изследване, а при отказ те се изземват принудително с разрешение на съдия от районния съд, който е компетентен да се произнесе по жалба или протест срещу наказателното постановление.

Лица, на които се възлага експертизата

Чл. 30.

(1) Експертизата се възлага на специалисти от съответната област на науката, изкуството или техниката.

(2) Не могат да бъдат вещи лица:

1. лицата, спрямо които са налице основанията по чл. ... ;
2. свидетелите по делото;
3. лицата, които се намират в служебна или друга зависимост от лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение или от неговия процесуален представител;
4. лицата, които са служители или са свързани с едноличния търговец или с юридическото лице, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение или от неговия законен или процесуален представител;
5. лицата, извършили ревизията, материалите от която са послужили като основание за започване на производството;
6. лицата, които не притежават необходимата професионална правоспособност.

(3) В случаите по ал. 2 вещото лице е длъжно да си направи отвод.

(4) Когато вещото лице не изпълни задължението си по ал. 3, то се отвежда от актосъставителя, от наказващия орган или от съда служебно или по искане на заинтересованото лице. Заинтересованото лице предявява отвода пред органа, който е назначил експертизата.

Връчване на акта за назначаване на експертиза

Чл. 31.

(1) Органът, който е назначил експертизата, призовава вещото лице, проверява неговата самоличност, образование и квалификация, както и има ли на основание за отвод.

(2) Актът за назначаване на експертизата се връчва на вещото лице, след което му се разясняват правата и задълженията, както и отговорността, която носи, ако даде невярно заключение.

Права и задължения на вещото лице

Чл. 32.

(1) Вещото лице има право да:

1. се запознае с материалите по производството, които се отнасят до въпросите на експертизата;
2. изисква допълнителни материали и да взема участие при извършването на отделни действия по събиране на доказателства, когато това е необходимо, за да изпълни възложената му задача;
3. получи възнаграждение за положения труд;
4. му се заплатят разходите, които е направил;
5. иска отмяна на актовете, които накърняват неговите права и законни интереси.

(2) Когато вещите лица са две или повече, те имат право да се съвещават, преди да дадат заключението. При единодушие вещите лица могат да възложат на едно от тях да изложи пред съответния орган общото заключение, а когато са на различно мнение - всяко от тях дава отделно заключение.

(3) Вещото лице е длъжно да се яви пред съответния орган, когато бъде призовано, и да даде заключение по въпросите на експертизата.

(4) Разпит пред съда на вещо лице, което се намира извън страната, може да се извърши и чрез видеоконференция или телефонна конференция, когато това се налага от обстоятелствата по делото.

Заключение на вещото лице

Чл. 33.

(1) След като извърши необходимите изследвания, вещото лице съставя писмено заключение, в което посочва:

1. трите си имена и на какво основание е извършена експертизата;
2. къде е извършена експертизата;
3. задачата, която е била поставена;
4. материалите, които са били използвани;
5. изследванията, които са извършени и с какви научни и технически средства;
6. резултатите, които са получени;
7. изводите от експертизата.

(2) Заключението се подписва от вещото лице, а когато са назначени повече от едно вещи лица – от всяко едно от тях.

(3) Когато при извършването на експертизата се открият нови материали, които имат значение по производството, но по които не му е била поставена задача, вещото лице е длъжно да ги посочи в заключението си.

(4) Експертното заключение не е задължително за актосъставителя, за наказващия орган и за съда.

(5) Когато не е съгласен със заключението на вещото лице, съответният орган е длъжен да се мотивира.

Допълнителна и повторна експертиза

Чл. 34.

(1) Допълнителна експертиза се назначава, когато експертното заключение не е достатъчно пълно и ясно.

(2) Повторна експертиза се назначава, когато експертното заключение не е обосновано и възниква съмнение за неговата правилност.

Оглед

Чл. 35.

(1) Контролният орган, актосъставителят, наказващият орган или съда може да извърши оглед на местности, помещения или предмети с цел да разкрие, непосредствено да изследва и да запази следи от нарушението или други доказателства, необходими за изясняване на обстоятелствата по административнонаказателното производство.

(2) Огледът се извършва през деня, освен когато не търпи отлагане.

(3) При извършване на огледа всичко се изследва, както е заварено, а след това се правят и необходимите размествания.

Претърсване и изземване

Чл. 36.

(1) Когато има достатъчно основание да се предполага, че в някое помещение или лице се намират предмети, книга или компютърни информационни системи, съдържащи информационни данни, които могат да имат значение за производството, се извършва претърсване за откриването и изземването им.

(2) Претърсването и изземването се извършват в присъствието на лицето, което използва помещението, или на пълнолетен член на семейството му. Когато лицето, което използва помещението, или член на семейството му не може да присъства, претърсването и изземването се извършват в присъствието на домоуправителя или на представител на общината или кметството.

(3) Претърсването и изземването в помещение, което се ползва от държавни или общински служби, се извършват в присъствието на представител на службата.

(4) Претърсването и изземването в помещение, което се ползва от едноличен търговец или юридическо лице, се извършват в присъствието на негов представител. Когато не може да присъства представител на едноличния търговец или организацията на граждани, претърсването и изземването се извършват в присъствието на представител на общината или кметството.

(5) Претърсване и изземване в помещения на чуждестранни представителства на международни организации и в жилища на техни служители, които се ползват с имунитет по отношение на административнонаказателната юрисдикция на Република България, се извършва със съгласието на ръководителя на представителството и в присъствието на представител на Министерството на външните работи.

(6) Когато претърсването и изземването са свързани с компютърни информационни системи и програмни продукти, действията се извършват в присъствието на специалист - технически помощник.

(7) Претърсването и изземването се извършват през деня, освен ако не търпят отлагане. Преди да пристъпи към претърсване и изземване, съответният орган предлага да му се посочат търсените предмети, книжа или компютърни информационни системи, в които се съдържат компютърни информационни данни.

(8) При претърсването и изземването не могат да се извършват действия, които не се налагат от тяхната цел. Помещения и хранилища се отварят принудително само при отказ да бъдат отворени, като се избягват ненужни повреди.

(9) Когато при претърсването и изземването се разкрият обстоятелства от личния живот на гражданите, вземат се необходимите мерки те да не се разгласяват.

(10) Иззетите предмети, книжа и компютърни информационни системи, в които се съдържат компютърни информационни данни, се предявяват на присъстващите. Когато е необходимо, те се опаковат и запечатват на мястото на изземването им.

(11) Когато се извършват от актосъставител или наказващ орган, претърсване и изземване се извършват с разрешение на съдия от районния съд, който е компетентен да се произнесе по жалба или протест срещу наказателното постановление.

(12) В неотложни случаи, когато това е единствена възможност за събиране и запазване на доказателствата, актосъставителят и наказващият орган могат да извършат претърсване и изземване и без разрешение по ал. 12, като протоколът за извършеното действие по събиране на доказателства се представя за одобряване от съдията незабавно, но не по-късно от 24 часа.

(13) В съдебното производство претърсване и изземване се извършват по решение на съда, който разглежда делото.

Обиск

Чл. 37.

(1) Претърсване на лице се допуска, когато има достатъчно основание да се смята, че лицето е укрило предмети или книжа от значение за административнонаказателното производство.

(2) Обискът се извършва от лице от същия пол.

(3) При обиска се прилага съответно чл. 36, ал. 6 – 14.

Следствен експеримент

Чл. 38.

(1) Актосъставителят, наказващият орган или съдът може да направи следствен експеримент, за да провери и уточни данни, получени от разпита на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение или свидетел, или от друго действие по събиране на доказателства.

(2) Следственият експеримент се допуска, при условие че не се унижава достойнството на лицата, които участват в него, и не се създава опасност за здравето им.

Разпознаване

Чл. 39.

(1) Разпознаване на лица или предмети се извършва, когато за изясняване на обстоятелствата по производството е необходимо да се потвърди идентичността на лица и предмети.

(2) Актосъставителят, наказващият орган или съдът, предлага на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение или на свидетеля да разпознае лице или предмет.

(3) Непосредствено преди да се извърши разпознаването, лицето ал. 2 се разпитва дали познава лицето или предмета, които предстои да разпознае; за особеностите, по които може да ги разпознае; за обстоятелствата, при които е наблюдавал лицето или предмета; както и за състоянието, в което се е намирал при възприемането на лицето или предмета, подлежащи на разпознаване.

(4) Лицето се представя за разпознаване заедно с три или повече лица, сходни с него по външност, като се вземат мерки то да не осъществи предварително пряк контакт с разпознаващия.

(5) По преценка на органа, който извършва разпознаването, то може да се проведе така, че разпознаващото лице да не се срещне непосредствено с разпознаваното лице.

(6) Предмет се представя за разпознаване заедно с три или повече еднородни предмети.

(7) Когато не е възможно да се покаже самото лице или предмета, показва се негова снимка заедно със снимките на три или повече лица, сходни с него по външност или снимките на три или повече еднородни предмети.

(8) Когато няколко лица по ал. 2 трябва да извършат разпознаване на лица или предмети, те се показват поотделно на всяко от разпознаващите лица, като се вземат мерки разпознаващите лица да не осъществят пряк контакт помежду си. Едновременно разпознаване от няколко лица е недопустимо.

(9) На лицето по ал. 2 се предлага като посочи лицето или предмета, до който се отнасят дадените от него обяснения или показания, да обясни по какво ги е разпознал.

(10) За извършеното разпознаване може да се изготви фотоалбум.

Забележка: Текстове по същество възпроизвеждат разпоредбите на проекта за Кодекс за административни нарушения и наказания от 2015 г. (чл. 82 – чл. 121). Предложените разпоредби е в съответствие с понятията на действащия Закон за административните нарушения и наказания по отношение на едноличните търговци и юридическите лица. Номерирането започва от едно и е само с индикативна цел.

Що се отнася до свързания с това въпрос за установяване на самоличността на нарушителя, в чл. 43 от ЗАНН се предвижда, че „Когато не може да се установи самоличността на нарушителя от актосъставителя, тя се установява от най-близката общинска администрация или поделение на Министерството на вътрешните работи.“ От дискусиата, проведена по време на срещата за установяване на фактите с ключови министерства и ведомства, които прилагат административнонаказателното законодателство, се установи, че този текст създава практически трудности, тъй като изисква намесата на служителите на Министерството на вътрешните работи всеки път, когато има проблеми при установяването на самоличността на извършителя. За да се

преодолее това предизвикателство и да се ускори процесът на установяване на самоличността на извършителя, България би могла да измени съответния текст, като даде право на актосъставителя да изисква документ за самоличност на нарушителя, в съответствие с предложението, илюстрирано в Каре 4.2.

Каре 4.2. Предложение за член 43 (3) от ЗАНН

„Член 43. (3) За установяване самоличността на нарушителя актосъставителят има право да изисква личен документ или друг заместващ го документ за самоличност. Когато нарушителят не представи документ за самоличност или не е възможно самоличността му да бъде установена от представения документ, тя се установява от най-близката общинска администрация или поделение на Министерството на вътрешните работи.“

Източник: ОИСП въз основа на предложение, представено по време на интервюта за установяване на фактите.

4.1.1. Преразглеждане на регламента относно изземването на веществени доказателства

За целите на административнонаказателното производство при установяване на административни нарушения, актосъставителят може да иземе и да съхранява вещните доказателства, свързани с установяването на нарушението, както и вещите, подлежащи на изземване в полза на държавата (член 41 от ЗАНН). Това изисква тези да бъдат описани в акта, с който се установява административното нарушение.

В това производство, за разлика от наказателното производство, не е необходимо съдебно одобрение на действията на органа, иземащ вещите, въпреки че претърсванията и свързаните с тях изземвания значително ограничават правната сфера на лицето, срещу което е извършено това действие. Освен това законът не урежда изрично възможността за изземване и приобщаване на веществени доказателства след съставянето на акта и по време на производството.

Друг въпрос засяга съхранението и унищожаването на съдържащите се по делото веществени доказателства до окончателното решаване на случая. Процесуалните разпоредби на ЗАНН са изключително лаконични по този въпрос. Например няма правила относно това дали изетите веществени доказателства следва да се съхраняват до края на административното наказателно производство, нито правила относно допустимостта на разпореждането с тези доказателства извън хипотезата по чл. 46, ал. 4 от ЗАНН. Законът също не предвижда препращане към разпоредбите на Наказателнопроцесуалния кодекс по тези въпроси.

В същото време изетите вещи могат да включват такива, които са важни за нарушителя, или вещи със стойност, значително надвишаваща дори максималния размер на санкцията, предвидена за извършеното нарушение. Възможно е също така тези вещи да не са от значение за предмета на доказване, но въпреки това административният орган неправилно да отказва да ги върне на лицето, срещу което е съставен актът.

При липсата на изрична уредба, възможният извод е, че въпросът е оставен на преценката на административнонаказващия орган. Това обстоятелство крие сериозен риск от неоснователно връщане на вещите, приложени като веществени доказателства или доказателствени средства, на право-имащо или неправомерно лице. Съществува и риск от необосновано задържане на вещи, които не са от значение за производството (не са източник на релевантни факти). Освен това, този законодателен пропуск може да доведе до корупционни административни практики.

Тази празнота на закона може да бъде преодоляна чрез създаване на по-солидна рамка за регулиране на правомощията на наказващите органи за разпореждането с вещите, иззети в производството, преди приключването му и да се предотврати възможността за отказ на наказващия орган да върне вещи, които не са релевантни към предмета на доказване.

Предложения за правна регламентация на въпросите, свързани с пазенето и разпореждането с вещественни и писмени доказателства, в бъдещ кодификационен акт вече бяха посочени в Каре 4.1. В рамките на сега действащия ЗАНН разпоредбите биха могли да имат следната редакция, предложена в Каре 4.3.

Каре 4.3. Предложени членове 41, 46 и 21а

Чл. 41: „При констатиране на административни нарушения, актосъставителят може да изземва вещественни доказателства, свързани с установяване на нарушението, както и вещите, които подлежат на отнемане в полза на държавата по чл. 20 и 21. По отношение на реда за изземване на веществените доказателства се прилагат правилата на Наказателно-процесуалния кодекс“.

Чл. 46.

(1) Иззетите вещи се пазят, докато завърши административнонаказателното производство. Иззетите вещи се предават за пазене съгласно установените правила. При липса на такива правила вещите се предават за пазене в службата на актосъставителя. Когато е целесъобразно, те могат да бъдат предадени за пазене на нарушителя или на други лица.

(2) Предметите, иззети като вещественни доказателства, притежаването на които е забранено, се предават на съответните учреждения или се унищожават.

Разпореждане с вещественни и писмени доказателства

(3) Предметите, иззети като вещественни доказателства, с разрешение на наказващия орган могат да бъдат върнати на правоимащите, преди да завърши административнонаказателното производство, когато това няма да затрудни разкриването на обективната истина и не подлежат на отнемане в полза на държавата.

(4) Отказът на наказващия орган по ал. 3 не подлежи на оспорване.

(5) Подлежащите на бързо разваляне вещи се продават с разрешение на наказващия орган чрез държавните и общинските фирми, като получената сума, след приспадане на извършените разходи, се депозира в търговска банка, обслужваща държавния бюджет, или в Българската народна банка.

(6) След приключване на административнонаказателното производство книгата или други писмени актове, събрани като вещественни или писмени доказателства, се оставят към делото или се предават на заинтересованите учреждения, юридически и физически лица. Предметите, иззети като вещественни доказателства, притежаването на които е забранено, се предават на съответните учреждения или се унищожават.

(7) Когато възникне спор за право върху предмети, събрани като вещественни доказателства, който подлежи на решаване от съд, те се пазят, докато актът на съда влезе в сила. Влезният в сила акт на съда е задължителен за наказващия орган по въпросите за гражданското състояние и за правото на собственост.

„**Чл. 21а.** Освен в случаите, предвидени чл. 20 и 21, предметите, иззети като вещественни доказателства, се отнемат в полза на държавата, когато:

1. не е установено на кого принадлежат и в едногодишен срок от приключването на административнонаказателното производство не са били потърсени;
2. установено е на кого принадлежат, правоимащият е бил надлежно уведомен да се яви, за да му бъдат върнати и в шестмесечен срок от уведомлението не са били потърсени.“

Забележка: Настоящото предложение се основава на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г. с някои редакции и допълнения.

4.2. В ЗАНН би могло да се въведат разпоредби относно разделянето и обединяването на производствата

Процедурните правила в ЗАНН уреждат само хипотезите, когато актът за установяване на административното нарушение е съставен само за едно нарушение и това нарушение е предмет на издаденото от административнонаказващия орган наказателното постановление. Има обаче случаи, в които от гледна точка на процесуалната икономия е възможно или дори подходящо актът да бъде съставен за две или повече нарушения. В тези случаи не винаги е възможно едновременно да се реализира производството и за двете нарушения. Например, ако нарушенията попадат в сферата на компетентност на различни изпълнителни органи, може да се стигне до хипотеза, при която за едното от нарушенията да трябва да бъдат събрани доказателства, или да са налице основания за спиране на производството и т.н., а за второто нарушение това да не е необходимо. Следователно, би било удачно законът да установи изрични правила за отделяне на производствата. Това би могло да се случи и по време на съдебната фаза на производството, но в такъв случай ще се прилагат правилата на Наказателно-процесуалния кодекс.

Възможно е също така да съществува връзка между две или повече административни наказателни преписки. В такъв случай е целесъобразно да се предвиди възможност за обединяване на производства. Разпоредбите относно упражняването на правомощията на административнонаказващия орган в тези случаи биха могли да бъдат формулирани, както е предложено в Каре 4.4.

Каре 4.4. Предложени разпоредби относно разделянето и обединяването на производствата

Разделяне на производства

Чл. X.

(1) Когато са събрани доказателства за участие на повече лица в извършване на нарушението, наказващият орган може да отдели материалите за някои от тях в отделно производство, когато:

1. разглеждането им в едно производство би затруднило хода на това производство;
2. някои от лицата не са установени;
3. е налице основание за спиране на производството по отношение на едно или няколко от лицата.

(2) Когато са събрани доказателства за няколко нарушения с участието на едно и също лице наказващият орган може да отдели материалите за някои от нарушенията, когато разглеждането им в едно производство би затруднило хода на това производство.

(3) Когато са събрани доказателства за няколко нарушения с участието на едно и също лице и наказващият орган е компетентен да се произнесе само за някои от тях, той отделя материалите за нарушенията, по които не е компетентен, и ги изпраща на компетентния наказващ орган.

Обединяване на производства

Чл. X Когато се установи, че две или повече производства, образувани за различни нарушения или срещу различни лица, имат връзка помежду си, наказващият орган може да ги обедини, ако това се налага за разкриване на обективната истина и няма да затрудни хода на производството.

Забележка: Настоящото предложение се основава на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г. с някои редакции и допълнения.

Необходимо е, също така, да се предвиди възможност за обединяване на две или повече административнонаказателни дела във фазата по съдебно оспорване на актовете на администрацията, при обективна или субективна връзка помежду им, каквато възможност съществува за наказателните дела. До подобна необходимост би се стигнало, например, когато се оспорват:

- два или повече акта на наказващия орган, издадени срещу две или повече лица за съпричастността им, дори и в различно административнонаказателно релевантно качество, в извършването на едно и също административно нарушение (например като извършител и допустител, като извършител и укривател, при едновременното санкциониране на юридическото лице и представляващия го правен субект и др. под.);
- два или повече акта на наказващия орган, издадени срещу едно и също лице за две или повече нарушения, извършени при една и съща фактическа обстановка (например две или повече нарушения на ЗДвП, извършени при една и съща обстановка на време, място и обстоятелства, извършване на две или повече нарушения на ЗДДС в два последователни данъчни периода и др. под.);
- два или повече акта на наказващия орган срещу едно и също лице, за едно и също нарушение, издадени в противоречие с принципа *non bis in idem* (за да се обезпечи законосъобразната преценка кое от същите следва да бъде отменено);
- основно и допълнително наказателно постановление.

Също така би било важно да се предвиди и обратната възможност за разделяне на производството, когато:

- производството е образувано по жалба или протест срещу наказателно постановление, с което нарушителят е санкциониран за две или повече нарушения, извършени в различни съдебни райони;
- производството е образувано по жалба или протест срещу наказателно постановление, с което едно или повече лица са санкционирани за нарушения без връзка помежду им;
- са налице предпоставките за спиране на производството срещу един или няколко нарушителя, а по отношение на другите такива предпоставки не са налице.

Каре 4.5 Предлага две разпоредби относно разделянето и обединяването на делата.

Каре 4.5. Предложение за член относно разделянето и обединяването на производствата

Разделяне на производства

Чл. 10. Районният съд може да раздели материалите по делото, когато:

1. производството е образувано по жалба или протест срещу акт по чл. 58д, с който наказващият орган се е произнесъл по две или повече нарушения, извършени в различни съдебни райони;
2. производството е образувано по жалба или протест срещу акт по чл. 58д, с който наказващият орган се е произнесъл по отговорността на две или повече лица, които са действали без връзка помежду им;
3. са налице предпоставките за спиране на производството срещу едно или повече от лицата, срещу които е издаден акт по чл. 58д, а по отношение на другите такива предпоставки не са налице.

Обединяване на производства

Чл. 10.

(1) Районният съд може да обедини две или повече дела, образувани по жалби или протест срещу актове по чл. 58д от ЗАНН , когато:

1. е териториално компетентен да разгледа делата;
2. съдебното следствие по нито едното от тях не е започнало.

(2) Съдът упражнява правомощията си по ал. 1, когато два или повече акта по чл. 58д са издадени срещу:

1. две или повече лица за едно и също нарушение;
2. едно и също лице за едно и също нарушение;
3. едно и също лице за две или повече нарушения, извършени при една и съща фактическа обстановка.

Забележка: Разпоредби, предложени от ОИСР.

Отделен, но свързан с това въпрос, посочен в доклада от фаза 4 на работната група на ОИСР по въпросите на подкупа, се отнася до факта, че когато санкциите срещу юридически лица се налагат в хода на наказателното производство срещу физически лица, ЗАНН предвижда отделни производства за физически и юридически лица. Въпреки, че този подход е добре възприет от съдиите, фактът, че производствата срещу юридически лица обикновено са по-бързи и по-гъвкави и могат да продължат самостоятелно в случаите, когато физическото лице впоследствие е оправдано, в доклада се отбелязва, че доказателствата, събрани в наказателното производство срещу физически лица, могат да бъдат използвани в производствата срещу юридически лица и в по-общ план, че доказателствената дейност по двете производства не може да бъде изолирана. Въз основа на това в доклада се стига до заключението, че когато е целесъобразно, България би могла да обмисли съединяването на производства срещу физически и юридически лица по един и същ случай, следвайки практиката на някои други членове на работната група на ОИСР с ненаказателна корпоративна отговорност. (ОИСР, 2021^[11])

4.3. В ЗАНН може да се предвиди възможност за спиране на производството в случай на психично разстройство на нарушителя или ако има всякащо искане за международно сътрудничество

Понастоящем възможността за спиране на административнонаказателното производство е уредена в чл. 43, ал. 6 от ЗАНН, както следва:

"Когато нарушителят след щателно издирване не може да бъде намерен, това се отбелязва в акта и производството се спира."

Това е единствената хипотеза, при която административнонаказателно производство може да бъде спряно, което се разглежда на по-късен етап в доклада, когато се обсъжда връчването на призовки, съобщения и книжа, (раздел 4.11) и възможността за задочно производство (раздел 4.5). Извън тази хипотеза правната рамка би могла да предвижда възможност за спиране на производства в други случаи, например когато след извършване на нарушението нарушителят е изпаднал в краткотрайно разстройство на съзнанието, което изключва неговата вменяемост, и в случаите, когато се очаква отговор на искане за международно сътрудничество. По-специално:

1. Краткотрайното психично разстройство на извършителя, което изключва неговата вменяемост след извършване на нарушението, не е пречка за неговата административнонаказателна отговорност. Това обстоятелство само временно възпрепятства възможността му да участва в производството и да упражни правото си на защита. В случай че лицето се възстанови, наказващият орган ще има правомощието да възобнови производството и да установи отговорността на предполагаемия нарушител. В случай че лицето не се възстанови поради изтичане на давностния срок, наказващият орган е длъжен да прекрати производството.
2. Ако се очаква отговор на искане за международно сътрудничество, свързано с призоваване на лице от друга държава – членка на ЕС, или с получаване на доказателства, свързани с предмета на делото, отново е налице основание за спиране на производството, тъй като през този период не са необходими други процесуални действия и тъй като спирането на производството е необходимо, за да не изтече преклузивният срок за издаване на наказателното постановление, предвиден в член 34 от ЗАНН.

Правомощието за спиране на производството следва да принадлежи на наказващия орган, а не, както преди, на актосъставителя. От една страна, упражняването на правомощието за спиране на производството е решение по същество, което е от компетентността единствено на наказващия орган. От друга страна, това създава правна гаранция срещу евентуални незаконни процесуални действия от страна на актосъставителя. Друг законодателен пропуск, неразривно свързан с този, се отнася до липсата на процедура за възобновяване на спряното административнонаказателно производство, както когато основанията за спиране отпаднат, така и когато е необходимо да се предприемат допълнителни действия за събиране на доказателства.

Правните изменения за преодоляване на пропуските в тази област биха могли да бъдат установени както в рамките на ЗАНН, така и в бъдещ акт за кодифициране. Разпоредбите биха могли да бъдат формулирани по начина, предложен в Каре 4.6.

Каре 4.6. Предложени членове 52а и 52б

Чл. 52а.

(1) В срока по чл. 52, ал. 1 наказващият орган спира производството:

1. когато след извършване на нарушението нарушителят е изпаднал в краткотрайно разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта или има друго тежко заболяване, което пречи на провеждане на производството;
2. лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение е чужденец, който се ползва с имунитет по отношение на административнонаказателната юрисдикция на Република България;
3. докато се чака отговор на молба за международно сътрудничество.
4. лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, не може да бъде намерено на посочения от него адрес за призоваване, не е установено пребиваването му в страната и отсъствието му възпрепятства разкриването на обективната истина.

(2) Наличието на основание за спиране на административнонаказателното производство по отношение на нарушителя, не е пречка производството да продължи по отношение на едноличния търговец или юридическото лице, при осъществяване на дейността на които е допуснато неизпълнение на задължение към държавата или община.

(3) Наказващият орган се произнася по спиране на производството с мотивирано постановление, което съдържа:

1. собственото, бащиното и фамилното име и длъжността на лицето, което го е издало;
2. датата на издаването на постановлението;
3. датата на акта, въз основа на който е образувана преписката и името, длъжността и местослуженето на актосъставителя;
4. описание на нарушението, датата и мястото, където е извършено, обстоятелствата, при които е извършено;
5. законните разпоредби, които са били нарушени виновно;
6. причините, налагащи спиране на производството и правното основание за това;
7. подпис на наказващия орган.

(4) Постановлението по ал. 2 не подлежи на обжалване и протест.

(5) Когато спре производството на основание ал. 1, т. 1, наказващият орган на всеки шест месеца извършва проверка позволява ли състоянието на нарушителя производството да продължи.

Чл. 52б.

(1) Наказващият орган възобновява спряното производство с мотивирано постановление при:

1. отпадане на основанието за спиране;
2. възникнала необходимост от извършване на допълнителни действия за събиране на доказателства.

(2) При възобновяване на производството, се прилага съответно чл. 52а, ал. 3 и 4.

(3) Когато възобновява производството на основание ал. 1, т. 1, при оздравяване на лицето, наказващият орган упражнява правомощията си по чл. 52 в едномесечен срок от датата на възобновяването.

(4) Когато в хода на спряното производство се установят предпоставки за прекратяването му, наказващият орган го прекратява без да възобновява производството.

Забележка: Текстове се основават на разпоредбите, обсъдени в работната група за ЗИД на ЗАНН, приети от Народното събрание в края на 2020 г. В този вариант се предлагат две нови основания за спиране на производството и допълнителни точки 2 и 4 от член 52а, ал. 1, както и нова ал. 2 от текста.

4.4. В ЗАНН би могло да се предвидят специални правила относно правата на писмен и устен превод по време на производството

Други процесуални области, в които правилата могат да бъдат допълнително изяснени, са тези, които се отнасят до процесуалното представителство на лицата и за превода на документи от процесуално значение.

През 2014 г. Директива 2010/64/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 г. относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство е транспонирана в българското законодателство, като в чл. 55, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, уреждащи правата на обвиняемия, е въведен нов параграф 3, съгласно който обвиняемият, който не говори български език, има право на устен и писмен превод в наказателното производство на език, който разбира. На обвиняемия се предоставя писмен превод на постановлението за повдигане на обвинението, на съдебните решения за налагане на ограничителна мярка, на обвинителния акт, на постановеното съдебно решение, на решението на апелативния съд и на решението на касационната инстанция. Обвиняемият има право да откаже писмен превод съгласно настоящия кодекс, когато има защитник и процесуалните му права не са нарушени.

В ЗАНН обаче не се съдържа разпоредба относно правото на писмен превод на участниците пред съда. Освен това неосигуряването на правото на писмен превод в извънсъдебната фаза на производството може да има изключително отрицателно въздействие върху правото на защита на лицата, срещу които е съставен акт за установяване на административно нарушение в хода на производството. За да се преодолеят тези пропуски, е необходимо да се установи набор от разпоредби в процесуалното право.

На първо място, необходимо е да се създаде разпоредба, която изрично да посочва езика, на който се води производството (Каре 4.7).

Каре 4.7. Предложение за член относно езика на производството

Чл. X.

- (1) Производството по този закон се провежда на български език.
- (2) Лицата, които не говорят български език, могат да използват родния си език или друг посочен от тях език. В тези случаи на лицето се назначава устен преводач.
- (3) Наказващият орган или съдът назначава устен преводач в случаите, когато самият той не може да провери верността на превода на документите, представени на чужд език.
- (4) Когато участник в производството е глухоням, глух или сляп, се назначава устен преводач на жестомимичен български език

Забележка: Настоящото предложение се основава на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г.

Второ, необходимо е изрично регламентиране на правата на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административното нарушение (Каре 4.8).

Каре 4.8. Предложение за член относно правата на лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение

„Чл. X.

- (1) Лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение има право да:
 1. научи за какво нарушение му е съставен актът и въз основа на какви доказателства;
 2. дава или да откаже да дава обяснения;
 3. се запознава със събраните доказателства и да прави необходимите извлечения;
 4. представя и да иска да бъдат събрани служебно доказателства;
 5. участва в производството;
 6. откаже да участва в отделни действия по събиране на доказателства;
 7. прави искания, бележки и възражения;
 8. обжалва актовете, които накърняват неговите права и законни интереси;
 9. се представлява от процесуален представител.
- (2) Упражняването на правото по ал. 1, т. 9 не може да става причина за отлагане на извършването на неотложни действия.
- (3) Лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение, което не владее български език, има право на устен и писмен превод в административнонаказателното производство на разбираем за него език.
- (4) На лицето, срещу което е съставен актът за установяване на административно нарушение се предоставя писмен превод на акта за установяване на административно нарушение, окончателния акт на наказващия орган и решението на районния и административния съд в срок до 24 часа след изготвянето им. Това лице има право на устен превод по време на разпита му и обсъждането на условията по споразумението. Лицето, срещу което е съставен актът за

установяване на административно нарушение може да откаже писмен или устен превод, когато се представлява от адвокат или юрисконсулт или други лице с юридическо образование.

(5) Разпоредбите на ал. 1 – 4 се прилагат съответно по отношение на законния представител на едноличния търговец или юридическото лице, срещу които е съставен актът за установяване на административно нарушение.

Забележка: алинеи 1, 2 и 5 се основават на член 76, ал. 1—3 от проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г. Алинеи 3 и 4 са нови предложения.

Необходимостта от уреждане на въпроса за разходите на извънсъдебния етап на производството възникна по време на интервютата по време на интервюто на ОИСП за установяване на фактическите предизвикателства. В този контекст би могло да се предвиди възнаграждението на вещите лица, устния преводач и устния преводач на български жестомимичен език да се определя от актосъставителя, от наказващия орган или от съда, както и че разходите се поемат от бюджета на администрацията, в която са назначени експертите и устните преводачи.

Необходимо е също така да се предвиди разпоредба, подобна на разпоредбата на чл. 142 от Наказателно-процесуалния кодекс (Каре 4.9).

Каре 4.9. Предложение за член относно превода на свидетелските показания

Член X.

- (1) Когато свидетелят не владее български език, назначава се преводач.
- (2) Когато свидетелят е глух или нем, се назначава тълковник.
- (3) За преводача и тълковника се прилагат правилата на чл.
- (4) Разпитът може да бъде извършен и чрез видеоконференция.“

Забележка: Настоящото предложение се основава на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г.

4.5. България би могла да предвиди по-подробни и изчерпателни правила за връчване на призовки, книжа и съобщения в административнонаказателните производства

В ЗАНН могат да бъдат разработени допълнителни правила по отношение на връчването на призовки и съобщения до лицето, срещу което е съставен акта за установяване на административно нарушение. Единствената разпоредба относно тези правила е в чл. 43, ал. 4, от ЗАНН. Същото се отнася и за призоваването на лицата, срещу които е издадено наказателно постановление съгласно чл. 58, ал. 1 от ЗАНН. Освен това няма специални правила за призоваване на юридически лица и еднолични търговци, както и на лица, които са претърпели вреди в резултат на нарушението.

Респондентите на въпросника на ОИСП посочват, че съществуващата правна рамка не е достатъчна, за да се гарантира нормалното упражняване на правомощията на контролните и санкционни органи да връчат съответните актове и да осигурят участието на юридически лица в извънсъдебните производства, например във връзка със Закона за движението по пътищата.

Свързан с това въпрос беше повдигнат от работната група на ОИСР по въпросите на подкупа, която изрази загриженост относно ограничените хипотези, при които представителят на юридическо лице е надлежно призован преди започването на съдебно производство, и препоръча на България да гарантира, че тези ограничени хипотези не възпрепятстват започването на съдебно производство срещу юридически лица (ОИСР, 2021^[11]).

Участниците в организирания от ОИСР семинар за обсъждане на предварителните препоръки, предлагат опростена процедура за връчване на призовки и книжа, особено в случаите, когато за нарушението законът предвижда ниска санкция. Въпреки че процедурата по връчване подлежи на обжалване, е важно да се гарантира, че във всеки случай се прилагат едни и същи правила, тъй като правото на защита и правото на лицето да бъде информирано за наложеното му наказание не следва да зависи от тежестта на нарушението и размера на санкцията. Необходими са обаче промени по този въпрос и ЗАНН следва да предвиди подробни правила за призоваване и връчване на призовки, съобщения и книжа както за физически лица, така и за еднолични търговци, юридически лица и неперсонифицирани дружества.

Предложения в тази насока бяха направени и при разработване на проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗАНН, приет в края на 2020 г., но до тяхното окончателно приемане не се стигна. Действително, необходимо е тези правила да бъдат надградени, като възможната им редакция би могла да бъде както е предложено в Каре 4.10.

Каре 4.10. Предложени членове за връчване на призовки, документи и съобщения

Чл. 43а.

(1) Призоваването за участие в производството и връчването на книжа и съобщения се извършва по:

1. адреса за призоваване, а ако не са намерени на тези адреси – по постоянния адрес, а за регистрираните в регистър БУЛСТАТ – по вписания в регистъра адрес за кореспонденция – за физическите лица, а ако те се намират в чужбина връчването става съгласно договора за правна помощ със съответната държава или друг механизъм за международноправно сътрудничество, а когато няма договор – чрез Министерство на външните работи;
2. адреса на управление – за едноличните търговци и юридическите лица, освен ако в регистър БУЛСТАТ не е вписан друг адрес за кореспонденция, съответно в Търговския регистър не е вписан друг адрес на управление;
3. адреса по мястото на извършване на дейността, ако не е налице адрес по т. 2 - за чуждестранни лица, които извършват стопанска дейност в страната чрез място на стопанска дейност или определена база;
4. адреса, заявен в службите за административен контрол на чужденците – за пребиваващ в страната чужденец, извън случаите по т. 1 и 3;
5. адреса на първия придобит недвижим имот - за чуждестранни лица, придобили недвижим имот на територията на страната и непопадащи в обхвата на т. 1–4;
6. мястото за изтърпяване на наказание лишаване от свобода или мярка за неотклонение – за лишени от свобода и задържани под стража лица;
7. на физически и юридически лица, които са регистрирани в чужда държава и за които не са известни адреси по т. 2 3 – 5, връчването става съгласно договора за правна помощ със съответната държава или друг механизъм за международноправно сътрудничество, а когато няма договор – чрез Министерство на външните работи

8. чрез изпращане на съобщение до персонален профил, регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги по смисъла на Закона за електронното управление – когато лицето притежава такъв профил.

(2) Лицата, поискали обезщетение и другите свидетели може да се призовават и по телефон, телекс или факс. Призоваването по телефона или факса се удостоверява писмено от длъжностното лице, което го е извършило, а по телекса – с писмено потвърждение за получено съобщение.

(3) Държавни предприятия, учреждения или организации, претърпели вреди от нарушението, може да се призовават чрез посочения по делото електронен адрес. Електронното съобщение се смята за връчено, когато адресатът изпрати потвърждение за получаването му чрез обратно електронно съобщение, активиране на електронна препратка или изтеглянето му от информационната система на компетентната администрация.

Чл. 43б.

(1) Призоваването се извършва от актосъставителя или от друго лице от съответната администрация. В призовката се вписва действието, за което се призовава лицето.

(2) Призовка може да се връчва чрез:

1. изпращане на писмо с обратна разписка чрез лицензиран пощенски оператор, в която се вписва действието, за което се призовава лицето;
2. чрез общината или кметството, където е адресът на лицето;
3. чрез органите на Министерство на вътрешните работи.

(3) Призовка на физическо лице може да се връчи:

1. на лицето, негов представител или пълномощник;
2. на пълнолетен член на домакинството му, както и на пълнолетно лице, което има същия постоянен адрес, ако се съгласят да я приемат със задължението да я предадат на лицето;
3. по месторабота лично или чрез работодател или друг работник или служител, ако се съгласи да я приеме със задължение да я предаде;
4. ако лицето е лишено от свобода или задържано под стража – чрез администрацията на съответните учреждения.

(4) Призовка на едноличен търговец може да се връчи на:

1. едноличния търговец;
2. негов пълномощник;
3. негов работник или служител, ако се съгласи да я приеме със задължението да я предаде на лицето.

(5) Призовка на юридическо лице може да се връчи на:

1. неговия управител или член на орган на управление;
2. негов представител или пълномощник;
3. негов работник или служител, ако се съгласи да я приеме със задължението да я предаде на лицето.

(6) Длъжностното лице, извършило връчването на призовката, връща своевременно разписката, която се прилага към преписката.

Чл. 43в.

(1) Връчителят на призовката удостоверява с подписа си датата и начина на връчването, всички действия във връзка с връчването, както и имената и длъжностното си качество. Той отбелязва и трите имена, постоянния адрес и качеството на лицето, на което е връчена призовката, след като изиска от него удостоверяване на самоличността му чрез документ за самоличност.

(2) Получателят на призовката удостоверява с подписа си, че я е получил.

(3) Призовка, изпратено по пощата с обратна разписка, се смята за връчена на датата, на която обратната разписка е подписана от някое от лицата по чл. 43б, ал. 4–6.

(4) Отказът да се приеме призовка се удостоверява с подписа на връчителя и поне на един свидетел, като се отбелязват трите имена и постоянния адрес или адреса за призоваването му и се прави бележка за това в разписката. Когато връчването се извършва чрез общината, кметството или лицензиран пощенски оператор, съответният служител удостоверява с подписа си направения отказ.

Чл. 43г.

(1) Връчване чрез прилагане към преписката се извършва:

1. за физическите лица – след най-малко две посещения на адреса за призоваване през 7 дни, едно от които в почивен ден, а в случай, че не бъде открит – след едно посещение по постоянния му адрес или адрес по месторабота;
2. за едноличните търговци и юридическите лица – след най-малко две посещения на адреса на управление през седем дни, в работни дни в интервала от 09,00 часа до 17,00 часа;
3. за чуждестранните лица по чл. 43а, т. 3 и 5 – след най-малко две посещения на адреса през седем дни, в работни дни в интервала от 09,00 часа до 17,00 часа, а ако са физически лица – след две посещения на адреса, едно от които в почивен ден.

(2) В случай, че лицето не бъде отрито на адресите по ал. 1 при второто посещение, връчителят на призовката поставя съобщение на входната врата, с което го уведомява, че призовката може да бъде получена в 14-дневен срок в организацията, към която принадлежи актосъставителя.

(3) Обстоятелствата по ал. 1 и 2 се удостоверяват с протокол за всяко посещение на адреса, който съдържа данни за времето и мястото на съставянето му, за имената, длъжността и местослуженето на лицето, което го съставя, преписката по която се съставя, датата и часа на посещение на адреса, извършените действия по посещение на адреса и подпис на лицето, което го съставя. След изпълнение на процедурата по ал. 1 и 2, актът за установяване на административно нарушение се счита редовно връчен на датата на последното посещение на адреса по чл. 43а.

(4) Изискванията по ал. 1 не се прилагат, когато са налице безспорни доказателства, че:

1. посочения постоянен адрес или адрес за кореспонденция по чл. 43а е несъществуващ;
2. лицето няма постоянен адрес или адрес за призоваване в страната и адресът му в чужбина не е известен.

(5) В случаите по ал. 4 призовката се поставя на определено за целта място в организацията, към която принадлежи актосъставителя. В случай че лицето не се яви до изтичането на 14-дневен срок от поставянето на призовката, тя се прилага към преписката и актът се смята за

редовно връчен. Датите на поставяне и сваляне на призовката се отбелязват от актосъставителя върху самата призовка.

Чл. 43д. Правилата по чл. 43а–43г не се прилагат, когато в специален закон е предвидено друго.

Забележка: Текстове се основават на разпоредбите, обсъдени в работната група по законопроекта на Закона за изменение и допълнение на ЗАНН, приет от Народното събрание в края на 2020 г., но тези разпоредби не стават част от законопроекта, внесен в Народното събрание. В текста се предлага нова редакция на чл. 43а, ал. 1, 43б, ал. 2 и чл. 43ж, ал. 2. Освен това точки 7 и 8 са включени в член 43а, ал. 1, както и в член 43а, ал. 2 и 3.

Приемането на такъв регламент ще доведе и до отмяна на специалните правила за връчване на наказателното постановление, посочени в чл. 58, ал. 2 от ЗАНН (ДВ. 109/2020 ЗАНН), чието прилагане според някои от отговорилите на въпросника на ОИСР води до противоречива съдебна практика. Предложеното правило ще допринесе за преодоляване на трудностите при призоваването и връчването на документи на лица, които нямат адрес на територията на страната, което също беше посочено като проблем при събирането на данни, както и опасенията, изразени от работната група на ОИСР по въпросите на подкупа, относно ограничените хипотези за надлежно призоваване на представител на юридическо лице. (ОИСР, 2021^[1])

4.6. България би могла да въведе разпоредби за определяне на разходите и възнагражденията в извънсъдебната фаза на производството

Анализът на правната уредба също показва евентуална празнота в законодателството относно разносните и възнагражденията в извънсъдебната фаза на административното наказателно производство. В този контекст съществуват два възможни подхода.

На първо място, възможно е да се прецени, че разносните, направени от актосъставителя и наказващия орган в извънсъдебната фаза на производството за доказване на нарушението и личността на нарушителя, остават за сметка на учреждението или организацията, към които принадлежи наказващият орган, независимо от това, с какъв акт приключи тази фаза на производството. Това е настоящото решение, възприето от България, което е подобно на това на Германия (Каре 4.11).

Каре 4.11. Покриване на разходи в Германия

В Германия по отношение на разходите се прилага следната наредба съгласно чл. 105 от Закона за регулаторните нарушения:

„(1) В производството пред административния орган член 464, параграфи 1 и 2, членове 464а и 464с, що се отнася до разходите за преводачи на жестомимичен език, се прилагат *mutatis mutandis* членове 464d, 465, 466, 467а, подраздели 1 и 2, член 469, параграфи 1 и 2, членове 470, 472b и 473, параграф 7 от Наказателно-процесуалния кодекс, а в производствата срещу непълнолетни лица се прилага и член 74 от Закона за младежкия съд.

(2) Необходимите разходи, които Министерството на финансите поема в съответствие с параграф 1 във връзка с член 465, параграф 2, член 467а, параграфи 1 и 2, както и членове 470 и 472b от Наказателно-процесуалния кодекс, се поемат на федералната хазна, ако производството се води в административно звено на федерацията, в противен случай разходите се поемат от Министерството на финансите на провинцията, освен ако законът не предвижда друго.“

Източник: Изследвания на ОИСР.

Втората възможност е разноските, направени в извънсъдебната фаза на производството да се възлагат на нарушителя, в случаите, в които с окончателния правоохранителен акт наказващият орган се произнася положително по въпросите за съпричастността му към нарушението, за което е образувано производството – тогава, когато производството приключва с наказателно постановление, предупреждение по чл. 28 от ЗАНН или споразумение между наказващия орган и нарушителя. Ако България реши да възприеме този подход, подобно на решението, прието от Австрия, възможното законодателно решение би могло да бъде предложено в Каре 4.13.

Каре 4.12. Разходи за административнонаказателното производство в Австрия

„Член 64

- (1) Всяко решение за административно наказание съдържа клауза, в която се посочва, че осъденото лице поема част от разноските по наказателното производство.
- (2) Този дял обаче възлиза на 10 % от глобата за първоинстанционното производство, но не по-малко от 10 EUR; в случай на задържане един ден задържане се счита за равен на 100 EUR. Дял на платените разходи
- (3) Разноските, направени в хода на производството за налагане на административна санкция (член 76), се възстановяват от осъденото лице, освен ако не са по вина на друго лице; сумата за възстановяване се посочва, когато това е възможно, в съдебния акт (решението), в противен случай с отделно административно решение. Това не се отнася за хонорарите, дължими на устните и писмените преводачи, предоставени на разположение на ответника.
- (4) Събирането на вноските за покриване на разноските и на паричните разходи трябва да не се допуска, ако има основание да се предполага, че то ще се окаже неуспешно.
- (5) Членове 14 и 54б (1), 1а и 1б следва да се прилагат съответно.
- (6) Ако искането на нарушителя за възобновяване на наказателното производство не бъде уважено, предходните разпоредби се прилагат *mutatis mutandis* към задължението за поемане на разноските по производството.“

„Член 66

- (1) В случай че административнонаказателното производство бъде прекратено или наложеното наказание бъде отменено поради възобновяване на производството, разноските по производството се поемат от органа или се възстановяват, ако вече са платени.
- (2) В такива случаи частният обвинител поема само тези разходи, които действително произтичат от встъпването му. (2) в такива случаи на частния обвинител се начисляват само действително направените разходи в резултат на неговото участие.“

Източник: Закон за административните наказания на Австрия.

Каре 4.13. Предложени членове относно разноските

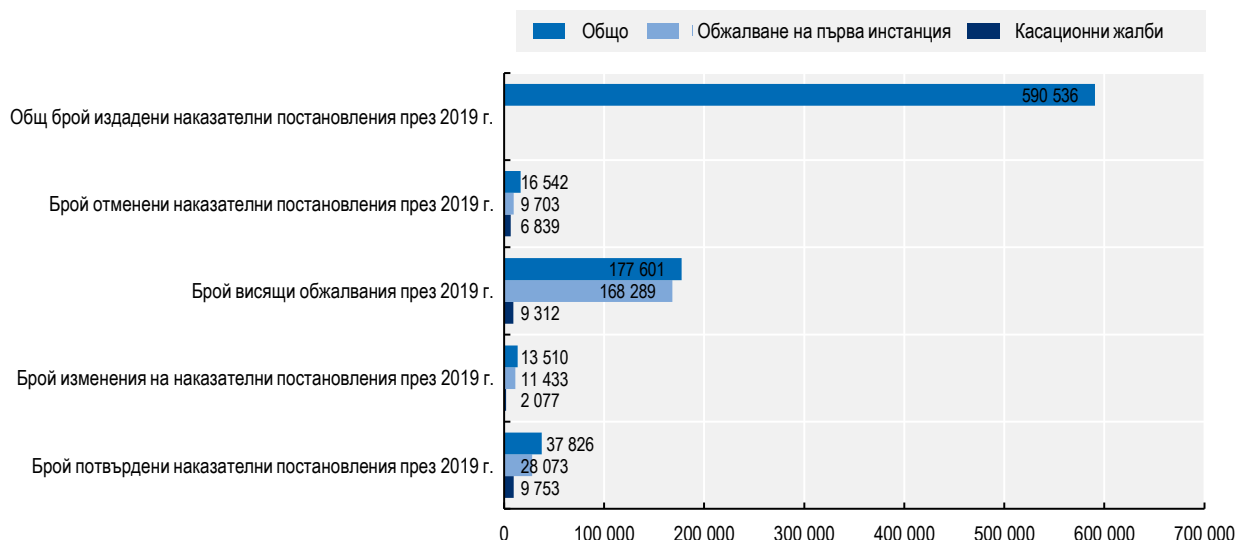
„Член X.

- (1) Разноските в производството по установяване на административно нарушение и налагане на административно наказание се посрещат от сумите, предвидени в бюджета на съответната администрация, в която е органът, разпоредил извършването на действието.
- (2) Възнаграждението на вещите лица, на преводача и разноските, сторени от свидетелите се определят от наказващия орган – с постановление.
- (3) Разноските за преводач са за сметка на бюджета на администрацията, в която е органът, който го е назначил.
- (4) Когато това е предвидено в закон, разноските за свидетели и вещи лица се възлагат на лицето, по отношение на което е издадено наказателно постановление, предупреждение или споразумение. Когато актът е издаден по отношение на няколко лица, наказващият орган или съдът определя частта, която всяко от тях трябва да заплати.
- (5) Когато производството бъде прекратено частично за някое от нарушенията или някое от лицата, наказващият орган възлага на лицето, по отношение на което производството продължава, да заплати само разноските, които са направени за доказване на нарушението, за което производството приключва с наказателно постановление, предупреждение или споразумение, когато това е предвидено в закон.
- (6) Когато административнонаказателното производство бъде прекратено, разноските остават за сметка на бюджета на администрацията, в която е наказващият орган.
- (7) За присъдените разноски се издава изпълнителен лист от съответния първоинстанционен съд.
- (8) Наказателното постановление и предупреждението могат да бъдат обжалвани и само в частта относно присъдените разноски.“

Забележка: Текстът се основава на член 128 от проекта на Кодекс за административни нарушения и наказания от 2015 г. Разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 (включват се и разноските за свидетели), ал. 4 и 6, както и ал. 8, са нови предложения. Регулирането на присъдените от съдилищата разходи, предложено с проекта на кодекс, не е възпроизведено тук, тъй като е включено в ЗАНН с две последователни изменения от 2019 г. и от 2020 г.

4.7. България би могла да осигури съгласуваност на процесуалните правила, като прилага наказателнопроцесуални правила както за въззивните, така и за касационните производства по административнонаказателни дела

Значителна част от наказателните постановления подлежат на обжалване пред съдебни органи (Фигура 4.1). Наказателните постановления подлежат на обжалване пред регионалните съдилища, които действат като първоинстанционни съдилища по обжалване на такива производства. Те разглеждат делата по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Същевременно решенията на районните съдилища подлежат на касационно обжалване пред административните съдилища на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Фигура 4.1. Обжалване на наказателни постановления през 2019 г.

Източник: Годишен доклад за състоянието на администрацията за 2019 г.

Позоваването както на НПК, така и на АПК в настоящата разпоредба на член 63, ал. 1 от ЗАНН създава редица трудности в практиката на административните съдилища. Един от въпросите е дали в касационното производство административният съд има правомощието да преквалифицира описаното в наказателното постановление нарушение, като подведе установените от административнонаказващия орган факти под друга законова разпоредба, която е била нарушена (т. 2 от предложението за образуване на тълкувателно дело № 1/2020 г. по описа на Върховния административен съд, по което все още няма произнасяне). Налице е и противоречие между позоваването на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс и позоваването на разпоредбите на НПК в чл. 84 от ЗАНН във връзка с нерешени въпроси, свързани с разглеждането на касационни жалби от административния съд.

По-специално член 84 от ЗАНН след последното изменение от 2011 г. гласи:

Доколкото в този закон няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производството пред съда по разглеждане на жалби срещу наказателни постановления, на касационни жалби пред административния съд и предложения за възобновяване, се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.

А в член 63, ал. 1, изречение 2 (след изменение – чл. 63в) се посочва, че:

Решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.

Позоваването на два различни процесуални регламента, приложими към едно и също производство, не е преодоляно със Закона за изменение на ЗАНН от 2020 г., въпреки че в хода на обсъждането, предшествашо внасянето на законопроекта в Народното събрание, такива предложения са направени от заинтересованите страни. За да се отстранят тези несъответствия, в ЗАНН би могло да се предвиди позоваване само на процесуалните правила на Наказателно-процесуалния кодекс (Каре 4.15). Следва да се предпочете производството по Наказателно-процесуалния кодекс, като се има предвид генезисът на системата на административното наказване в България, чиято структура и понятия произтичат от наказателното право. В

допълнение, това би било в съответствие с модела, възприет от Германия, който също се основава на наказателното право и оказва влияние върху системата на административното наказване в България още от създаването му - Каре 4.14.

Каре 4.14. Прилагане на наказателно-процесуалните правила по отношение на всички административно-наказателни производства в Германия

В Германия в раздел 46 (1) от Закона за административните санкции (OWiG) се предвижда общото правило за прилагане *mutatis mutandis* на общите наказателноправни актове относно налагането на административни санкции от административните органи. Чл. 67 от този закон (OWiG) гарантира приложимостта *mutatis mutandis* на няколко разпоредби от германския Наказателно-процесуален кодекс (НПК). Съгласно членове 79, 80 и 80а от OWiG административнонаказателното отделение (Bußgeldsenat) към върховните областни съдилища (Oberlandesgericht) отговаря за съдебния контрол на административните решения за налагане на административни санкции и прилага германския Наказателно-процесуален кодекс.

Източник: OWiG

Ако България реши да кодифицира административнонаказателното право, следва да се препоръча въпросите, свързани с касационните основания и процедурата за разглеждане на касационната жалба, да бъдат подробно определени (вж. следващия параграф), като се избягва позоваване на процесуални правила, установени в други правни актове, които уреждат различни по естеството си процесуални отношения.

Каре 4.15. Предложен член 63, подточка в)

"Член 63в. Решението на районния съд подлежи на касационна жалба пред административния съд на основанията и по реда на Наказателно-процесуалния кодекс".

Забележка: Това е ново предложение на ОИСП.

4.8. България би могла да въведе регламентиране на касационния контрол на актовете на администрацията за налагане на санкции

С влизането в сила на новите изменения на ЗАНН, приети през декември 2020 г., уредбата на съдебния контрол на санкционните актове на администрацията беше осъвременена чрез изрично регламентиране на правомощията на районния съд, процесуално представителство на страните пред окръжния съд и уредба на съкратени съдебни производства.

Въпреки това в ЗАНН все още не е регламентирано подробно производството пред административните (касационните) съдилища, така че може да се помисли за детайлна уредба на основанията за касационно обжалване и правомощията на касационния съд. Цялостна регламентация на касационното производство по ЗАНН може да бъде дадена при кодификацията на уредбата на административното наказване. Конкретни предложения в тази насока бяха направени с проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г., който е в основата на правилата, предложени в Каре 4.16.

Каре 4.16. Предложени членове за касационен контрол

Глава.....

Производство пред административния съд за проверка на решенията на районния съд

Предмет на касационно оспорване

Чл. 1. На касационно оспорване по реда на тази глава подлежат решенията на районния съд, постановени по реда на чл. 63- 63б.

Право на касационна жалба и касационен протест

Чл. 2.

(1) Производството пред касационната инстанция се образува по касационна жалба или по касационен протест.

(2) Страна или неин процесуален представител може да подава касационна жалба, когато са нарушени нейните права и законни интереси или тези на представляваното от нея лице.

(3) Прокурорът може да подава касационен протест, когато са нарушени правата му като страна в производството или когато намери, че са нарушени правата и законните интереси на някоя от другите страни.

(4) Касационна жалба или касационен протест може да подаде и страна, която не е оспорила акта по чл. 58д пред районния съд.

Касационни основания

Чл. 3.

(1) Решенията на районния съд подлежат на отмяна или изменение по касационен ред:

1. когато е нарушен законът;
2. когато е допуснато съществено нарушение на процесуални правила;
3. когато наложеното наказание е явно несправедливо.

(2) Нарушение на закона има, когато той е приложен неправилно или не е приложен закон, който е трябвало да бъде приложен.

(3) Нарушението на процесуални правила е съществено, когато:

1. е довело до ограничаване на процесуалните права на някоя от страните, ако не е отстранено;
2. няма мотиви или протокол за съдебно заседание пред районния съд;
3. решението е постановено от незаконен състав.

(4) Процесуално нарушение, което не може да бъде отстранено при новото разглеждане на делото, не съставлява основание за отмяна на решението.

(5) Наложено административно наказание е явно несправедливо, когато очевидно не съответства на обществената опасност на деянието и дееца, на смекчаващите и отегчаващите отговорността обстоятелства, както и на целите по чл. 12.

Срок и ред за подаване на касационна жалба и касационен протест

Чл. 4.

(1) Жалбата и протестът се подават в 15-дневен срок от обявяването или съобщаването на решението на районния съд.

(2) Жалбата и протестът се подават чрез съда, който е постановил оспорваното решение.

Съдържание на касационната жалба и касационен протест**Чл. 5.**

(1) жалбата или протестът се подават в писмена форма и съдържат:

1. наименованието на съда, чрез който се подава;
2. наименованието на административния съд, до който се подава;
3. данни за подателя на жалбата или протеста;
4. данни за оспорвания акт и частта, в която се оспорва;
5. описание в какво се състои касационното основание;
6. искането, което се прави.

(2) Жалбата и протестът се подписват от подателя.

(3) Към жалбата и протеста се прилагат:

1. документ за внесена държавна такса;
2. преписи според броя на заинтересованите страни.

(4) Възражение срещу подадена жалба и протест, както и допълнение към тях, може да се направи писмено до даване ход на делото в съдебно заседание.

Проверка на подсъдност**Чл. 6.**

(1) След образуване на делото, съдът проверява подсъдността.

(2) Когато намери, че делото не му е подсъдно, съдът незабавно изпраща делото на съответния административен съд.

(3) В случаите по ал. 2, срокът за подаване на касационната жалба или касационния протест се преценява към датата на подаването им до съда, чрез който се подадени.

Проверка за редовност**Чл. 7.**

(1) Когато касационната жалба или касационният протест не отговарят на изискванията по чл. 5, ал. 1, т. 2 – 6 или ал. 2, те се оставят без движение, като на оспорващата страна се дава възможност да отстрани нередовностите в 7-дневен срок от получаване на съобщението за това.

(2) Поправеното оспорване се смята за редовно от деня на неговото подаване.

(3) Ако нередовностите не бъдат отстранени в срока по ал. 1 административният съд прекратява производството.

(4) Определението на административния съд по ал. 3 е окончателно.

Проверка за допустимост**Чл. 8.**

(1) Административният съд прекратява производството, когато касационната жалба или касационният протест:

1. не е подадена в срок;
2. е подадена от лице, което няма право на жалба или протест;
3. не подлежи на разглеждане по касационен ред.

(2) Определението на административния съд за прекратяване на производството е окончателно.

Оттегляне на касационна жалба или касационен протест**Чл. 9.**

(1) Касационната жалба или касационният протест може да се оттегли до постановяване на решението.

(2) Процесуалният представител може да оттегли жалбата само със съгласието на лицето, което представлява.

(3) В случаите по ал. 1 съдът обявява оспорения акт за влязъл в сила и прекратява производството с определение, което е окончателно.

(4) Когато актът е оспорен от няколко лица и само някое от тях оттегли жалбата или протеста си, производството по отношение на останалите не се прекратява.

Разглеждане на касационната жалба или касационния протест**Чл. 10.**

(1) Жалбата или протестът се разглеждат в открито съдебно заседание с призоваване на страните.

(2) Неявяването на страна без уважителна причина, когато е редовно призована, не е пречка за разглеждане на делото. Делото се разглежда в отсъствие на страната, когато не е намерена на посочения от нея адрес.

(3) Председателят на състава или съдията – докладчик докладва касационната жалба или касационния протест.

(4) Страните се изслушват по ред, установен от съда.

Пределни на касационна проверка**Чл. 11.**

(1) Административният съд проверява решението само в оспорената част и по отношение на оспорилите го лица.

(2) Съдът отменя или изменя решението и по отношение на неоспорилите го страни, ако основанията за това са в тяхна полза.

(3) За допуснати съществени нарушения на процесуалните правила в производството пред районния съд административния съд следи и служебно.

Доказателства

Чл. 12.

- (1) За установяване на касационните основания се допускат само писмени доказателства.
- (2) Не се допускат доказателства за установяване на обстоятелства, несвързани с касационните основания.

Забрана за установяване на нови фактически положения

Чл. 13. Административният съд преценява приложението на закона въз основа на фактическите положения, приети от районния съд с решението, което се оспорва.

Правомощия на административния съд

Чл. 14.

- (1) Административният съд се произнася в едномесечен срок от провеждане на съдебното заседание, в което делото е обявено за решаване.
- (2) Административният съд може да:
1. отмени решението и да потвърди акта по чл.58д;
 2. отмени решението и отмени акта по чл. 58д;
 3. отмени решението и да върне делото на районния съд;
 4. измени решението;
 5. потвърди решението;
 6. отмени решението на районния съд и да прекрати административнонаказателното производство;
 7. спре административнонаказателното производство.
- (3) Административния съд отменя решението и потвърждава акта по чл.58д, когато има съответна жалба или протест.
- (4) Административният съд отменя решението и връща делото за ново разглеждане от друг състав на съответния районен съд, когато:
1. при постановяването му е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила;
 2. при постановяването му е допуснато неотстранимо от административния съд нарушение на материалния закон;
 3. констатира, че е налице основание по чл. 63, ал. 2, т. 3, когато производството пред административния съд и пред районния съд е било образувано по съответен протест на прокурора.
- (5) Административният съд изменя решението, когато е допуснато отстранимо от административния съд нарушение на материалния закон и е налице основание по чл. 63, ал. 2, т. 1, 2 или 4.
- (6) Административният съд потвърждава решението, когато не е налице основание за неговата отмяна или изменение.
- (7) Административният съд отменя решението и прекратява административнонаказателното производство, когато установи, че след издаване на оспорения съдебен акт е възникнало обстоятелство по чл. 34, б. „а“ – „в“.

(8) Решението на административния съд е окончателно.

(9) Административният съд спира производството по оспорване, когато:

1. някоя от страните в производството е изпаднала в краткотрайно или продължително разстройство на съзнанието, което изключва вменяемостта или има друго тежко заболяване, което пречи на участието в производството;
2. докато се чака отговор на молба за международно сътрудничество.
3. След отпадане на основанието за спиране, съдът възобновява административнонаказателното производство с определение.

Задължителни указания

Чл. 15.

(1) При връщане на делото за новото разглеждане административният съд дава указания относно:

1. прилагането на закона, освен в случаите, когато в производството пред районния съд се установят нови фактически положения;
2. отстраняване на допуснатите съществени нарушения на процесуални правила.

(2) Указанията на административния съд за задължителни.

Особена разпоредба

Чл. 16. За неуредените в тази глава въпроси се прилагат правилата на ...

Забележка: Тези предложения се основават на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г.

Съгласно тези правила ще се запази компетентността на административните съдилища по отношение на касационното производство, тъй като това е израз на съдебната политика на България. Въпреки това би могло да започне обсъждане между представителите на изпълнителната и съдебната власт, за да се оценят предимствата и недостатъците на досегашния модел и да се прецени, дали той да се запази, или касационният контрол отново да започне да се осъществява от окръжните съдилища. Сравнителният преглед показва, че административните наказания не обжалват пред въззивна и касационна инстанция, а като такива могат да действат както наказателните, така и административните съдилища (Каре 4.17).

Каре 4.17. Съдебен контрол на административните наказания в Австрия, Чешката република и Франция

Австрия

Решенията за налагане на санкция подлежат на пълен съдебен контрол от страна на административната юрисдикция. Първо, жалбите/жалбите са от компетентността на Федералния финансов съд, Федералния административен съд или един от деветте окръжни административни съдилища. По правило тези съдилища трябва да проведат публично устно изслушване. Тези съдилища имат пълни правомощия за установяване на фактите и винаги се произнасят по същество. Решенията им подлежат на контрол от Върховния административен съд или от Конституционния съд.

Чешката Република

Решенията за налагане на санкция за административно нарушение могат да бъдат обжалвани с жалба съгласно чл. 65 от Закон № 150/2002 Coll., до окръжния съд в административната съдебна система. Решението на окръжния съд може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд. Съдът разглежда правните и фактическите обстоятелства по делото (например може да преразгледа или да събере нови доказателства, представени от/пред административния орган – член 77, параграф 2 от Закон № 150/2002 Coll.).

Франция

Съществуват няколко средства за обжалване, които позволяват административните санкции да бъдат преразглеждани от административния съд. Нарушителят може да оспори санкцията пред административния съд чрез различните процедури за обжалване за превишаване на правомощия и обжалване в цялост. Възможността за обжалване зависи от вида на оспорваната санкция, като се отбелязва, обхватът на защитата е голям.

Източник: (European Committee on Crime Problems, 2020^[21]).

4.9. България би могла да въведе допълнителни основания за възобновяване на производството, приключило с влязло в сила наказателно постановление

Един от въпросите, повдигнати по време на семинара, беше как да се процедира в случай, че след издаването на окончателния акт на наказващия орган и преди съдебния контрол на този акт настъпи правопогасително основание, т.е. смърт на извършителя, изтичане на давностния срок, заличаване на едноличния търговец/юридическото лице.

Подробната регламентация на правомощията на районния съд в производството по съдебен контрол върху действията на наказващия орган частично урежда този въпрос. Съгласно изменителния закон от 2020 г., в случай че смъртта на лицето или прекратяването на юридическото лице настъпят след издаването на наказателно постановление, съдът има правомощието да отмени акта по чл. 58д и да прекрати административнонаказателното производство (чл. 63, ал. 6, вр.ал. 2, т. 3 от ЗАНН). Все още обаче има празноти в законодателството по отношение на случаите, когато лицето е починало или юридическото лице е било прекратено след издаването —

но преди влизането в сила — на наказателно постановление. В този случай наказателното постановление ще влезе в сила, като необжалвано.

Като се има предвид този пропуск, би могло да се предвиди ново основание за възобновяване на производството. Това следва да бъде възможност, но не и задължение за прокурора: ако прокурорът прецени, че няма основания за възобновяване, актът ще влезе в сила и ще породи правни последици в правната сфера на наследниците на лицето. В нито един от случаите не е задължително да се възобнови производството, тъй като ако нарушението е установено по безспорен начин и не е извършено съществено нарушение на процесуалните правила, е логично юридическото лице да бъде санкционирано, дори ако глобата е събрана от имуществото, оставено след прекратяването му. Въпреки това следва да има и възможност за възобновяване на производството, когато са налице основания да се счита, че наказателното постановление може да бъде отменено и няма друга възможност за това поради смъртта на санкционираното лице или прекратяването на юридическото лице в периода между издаването на наказателното постановление и влизането в сила.

4.10. България би могла да обмисли възможността за отмяна на разпоредбите за предявяване на граждански иски в административно-наказателни производства

Съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 1 от ЗАНН, в настоящата редакция, до издаване на наказателното постановление, пострадалият може да направи искане пред наказващия орган за обезщетяване на причинените му вреди до размер на два лева (за сравнение, към 01.05.2021 г. минималната работна заплата, установена за страната, е в размер на 650 лева), освен ако в съответният закон или указ се предвижда възможност за предявяване пред същия орган на искане за вреди в по-голям размер.

Възможността лицето, претърпяло вреди от нарушението, да предяви граждански иск за обезщетение в хода на административнонаказателното производство произтича от общия правен принцип, че всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму. Тогава, когато нарушението е и деликт, пострадалото лице разполага с две възможности: да предяви граждански иск за репарирание на причинените му вреди пред гражданския съд, по реда на Гражданскопроцесуалният кодекс, или да предяви искане за обезщетение пред наказващия орган.

Въпреки сравнително подробната уредба на гражданския иск в административнонаказателното производство анализът на административнонаказателните дела показва, че тази разпоредба не намира реално практическо приложение по две причини: първо, поради принципното положение, че с административните нарушения се засяга установения ред на държавно управление, поради което от извършването им не се причиняват съставомерни вреди на отделни граждани или стопански субекти, и второ, поради неактуализирания размер на обезщетението за вреди, което може да се претендира по този ред.

Това заключение се основава и на отговорите, дадени по време на срещата на ОИСР за установяване на фактическите предизвикателства, видно от които интервюираните не са успели да се произнесат по граждански иск, заведен съвместно с административно наказателно производство, и са съгласни, че разглеждането на граждански иск, особено за обезщетение за имуществени вреди, би представлявало значителна трудност за тях, тъй като би изисквало да се прецени, дали въпросното нарушение е причинило вреди, от какъв вид и до каква степен. България би могла да обмисли, дали да се отмени възможността за разглеждане на граждански иск в рамките на административнонаказателно производство. В хода на обсъждането на проекта на ЗАНН, приет в края на 2020 г., бяха отправени и редица препоръки. Това може да се постигне чрез отмяна на

членове 45 и 55 от ЗАНН, както и изменение на другите разпоредби на закона, регламентиращи процесуални права на пострадалия.

4.11. България би могла да въведе възможност за задочно производство в конкретни случаи, за да се избегнат забавяния и безнаказаност

Повечето респонденти на въпросника на ОИСР посочиха, че сериозен проблем за ангажирането на отговорността на правните субекти е установяването на тяхното настоящо местонахождение, призоваването им за участие в производството, предявяването и връчването на съставения акт. Посочва се, че в много случаи нарушителите не искат да получават призовки и съобщения, не се явяват при призоваване и настоящият им адрес не може да бъде установен. Това значително забавя административнонаказателните производства и води до безнаказаност.

Съгласно настоящите чл. 43, ал. 6 от ЗАНН, когато нарушителят след щателно издирване не може да бъде намерен, това се отбелязва в акта и производството се спира. Административнонаказателните органи са изправени пред същия проблем. В чл. 58, ал. 2 обаче се предвижда, когато нарушителят или поискалият обезщетение не се намери на посочения от него адрес, а новият му адрес е неизвестен, наказващият орган да отбелязва това върху наказателното постановление и то да се счита за връчено от деня на отбелязването.

Разпоредбите за неприсъствено връчване на актовете за установяване на административно нарушение и на издадените наказателни постановления са предвидени и в някои специални административни закони, като:

- Член 233, ал. 4 от Закона за защита на потребителите, който предвижда, че актовете за установяване на административни нарушения и наказателни постановления по смисъла на Закона за административните нарушения и наказания, както и индивидуалните административни актове по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс, могат да се връчват на всяко физическо лице, което се намира в търговския обект и има гражданско или трудово правоотношение с лицето, срещу което са издадени.
- Член 232 от Закона за митниците, който предвижда две изключения от правилата за подаване и връчване на документа и наказателното постановление. Когато нарушителят е неизвестен, актът да се подписва от актосъставителя и от един свидетел и да не се връчва. В този случай се издава наказателно постановление, което влиза в сила от момента на издаването му. Когато нарушителят е известен, но не е открит на адреса, посочен при връчването на акта за административно нарушение, или е напуснал страната, или е посочил адрес само в чужбина, законът отново предвижда наказателното постановление да не се връчва и да се счита за влязло в законна сила два месеца след издаването му.

В този контекст България би могла да обмисли въвеждането на ограничени случаи, в които производството може да продължи, дори ако не се установи, че нарушителят е представен и му е връчен актът. Подобна възможност е регламентирана и за лицата, извършили престъпление – в член 269 от Наказателно-процесуалния кодекс и в други държави от ЕС (Каре 4.18).

Каре 4.18. Задочно производство в Австрия и Германия

Австрия

Австрийската Наредба за административните наказания (VwSG) ограничава изискването за изслушване на нарушителя до задължението да му даде писмен отговор в определени срок (вж. Чл. 42, втора алинея). Релевантните разпоредби относно задължението за изслушване на подсъдимия са следните:

„Член 40

(1) ако органът все още не се откаже от наказателно преследване въз основа на данните, съдържащи се в получения доклад, или на резултатите от проведеното разследване (§ 45), той дава възможност на нарушителя да представи своя случай.

(2) за тази цел органът може да призове нарушителя да бъде разпитан или да поиска от него да се яви в определен момент за разпит или да се обоснове писмено до определен момент. По този начин нарушителят се счита информиран за правото си да се обърне към защитник по свой избор за разпита.

(3) ако нарушителят няма местопребиваване в общината, в която се намира седалището на органа, той може да организира разпит на нарушителя от общината по неговото местоживееене.

Член 41

(1) Призовката (член 19 от AVG) трябва да съдържа:

1. ясно описание на деянието, за което е обвинен нарушителя и на съответната административна разпоредба;
2. искане за представяне на фактите, които са в полза за защитата, и за представяне на доказателствата, които са в полза за защитата, или за своевременно информиране на органа, че те все още могат да бъдат представени чрез обяснения.

(2) Призовката може да съдържа и възможността наказателното производство да се проведе без изслушване, ако обвиняемият не се съобрази с призовката без уважителна причина. Тази правна последица може да възникне само ако е посочена в призовката и ако призовката е връчена на лично на нарушителя.

Член 42

(1) Искането съгласно раздел 40 (2) трябва да съдържа:

1. ясно описание на деянието, срещу което е обвинен нарушителя, и на съответната административна разпоредба;
2. искането за писмено обосноваване в определения срок или устно в срока, определен за разпит, и за разкриване на фактите и доказателствата, служещи за защита пред органа, в противен случай органът ще проведе наказателното производство без изслушване.

(2) Това искане трябва да бъде връчено лично.“

Германия

Съгласно член 74 от германския Закон за регулаторните нарушения:

„(1) Основното изслушване се провежда в отсъствието на заинтересованото лице, ако то не се е явило и е освободено от задължението за лично явяване. Предишните разпити на заинтересованото лице и изявленията му, вписани в протокола, и други изявления се въвеждат по време на основното изслушване чрез съобщаване на основното им съдържание или чрез прочитането им. Достатъчно е на защитника да се дадат необходимите указания съгласно член 265, параграфи 1 и 2 от Наказателно-процесуалния кодекс.

(2) Ако заинтересованото лице не се яви без основателна причина, въпреки че не е освободено от задължението да се яви, съдът отхвърля възражението в съдебно решение без изслушване по същество.

(3) В призовката заинтересованото лице се уведомява за параграфи 1 и 2, както и за член 73 и член 77б, подраздел 1, първо и трето изречение.

(4) Ако основното съдебно заседание е проведено без заинтересованото лице в съответствие с параграфи 1 или 2, то може по отношение на съдебното решение да поиска в едноседмичен срок възстановяване на предишното положение при същите условия, които се прилагат по отношение на неспазването на определен срок. Той бива уведомен за това при връчването на съдебното решение.“

Източник: ОИСП проучване.

4.12. България би могла да въведе правила за изпълнение на административните санкции, наложени от чуждестранен компетентен орган, и за международно сътрудничество по административнонаказателни дела

ЗАНН не съдържа разпоредби, уреждащи изпълнението на наказания, наложени в чужбина, или изпълнението в чужбина на санкции, наложени от български административни органи. Освен това, както посочват някои от респондентите във въпросника на ОИСП, въпросът за международното правно сътрудничество при административни наказателни дела придобива все по-голямо значение. Нараства броят на случаите на нарушения с трансграничен характер, извършени от чужди граждани или български граждани с постоянно пребиваване в друга държава. Това важи особено за юридически лица без седалище и адрес в България, както и за нарушения, които са засегнали български гражданин или са нарушили интересите на българската държава или на българската община.

По този начин правната рамка би могла изрично да регулира тези случаи, включително когато друга държава – членка на ЕС, или трета държава е наложила административно наказание за нарушение, което подлежи на санкция или вече е било санкционирано от българските правоприлагащи органи. В този смисъл в проекта на Кодекс за административни нарушения и наказания от 2015 г. се предлага регламентиране на международното правно сътрудничество в административнонаказателните производства, което България би могла да обмисли да регулира това Каре 4.19. Въпреки това, преди да се препоръча приемането на такива разпоредби в ЗАНН или в съответния акт за кодификация, е необходимо по-задълбочено проучване на възможностите за сътрудничество между различните администрации и съответните компетентни органи от други държави както на предсъдебната фаза на процедурата, така и на етапа на изпълнение.

Каре 4.19. Предложение за регламент на международното правно сътрудничество по административно-наказателни производства

Основание и съдържание

Чл. 251.

(1) Международна правна помощ по административнонаказателни производства се оказва при условията на сключен международен договор, по който Република България е страна, или на принципа на взаимността.

(2) Международната правна помощ включва:

1. връчване на документи;
2. събиране на доказателства;
3. предоставяне на информация;
4. други форми на правна помощ, предвидени в международен договор, по който Република България е страна, или наложени при условията на взаимност.

Искане до замолената държава

Чл. 252.

(1) Искането за международна правна помощ съдържа:

1. наименование на органа, който прави искането;
2. данни за компетентния да изпълни искането орган на замолената държава;
3. описание на предмета и мотива на искането;
4. името и гражданството на лицето, за което се отнася искането;
5. името и адреса на лицето, на което трябва да се връчат книжа;
6. при необходимост – кратко изложение на обстоятелствата по нарушението и нарушените законови разпоредби.

(2) Искането за международна правна помощ се изпраща чрез Министерството на правосъдието, освен ако с международен договор, по който Република България е страна, е предвидено друго.

Изпълнение на искане на молещата държава

Чл. 253.

(1) Искането за международна правна помощ се изпраща до Министерството на правосъдието, освен ако с международен договор, по който Република България е страна, е предвидено друго.

(2) Искането за международна правна помощ се изпълнява по реда, предвиден в българското законодателство, или по ред, предвиден в международен договор, по който Република България е страна.

(3) Искането може да се изпълни и по реда, предвиден в закона на молещата държава, ако това е поискано и не противоречи на българското законодателство.

(4) Молещата държава се уведомява за времето и мястото на изпълнението на искането, ако това е поискано.

Отказ за международна правна помощ

Чл. 254. Международна правна помощ може да бъде отказана, когато изпълнението на искането би могло да застраши суверенитета, националната сигурност, обществения ред или други важни интереси, защитени от правото.

Разноски по изпълнението

Чл. 255. Разноските по изпълнението на искането се разпределят между страните в съответствие с международните договори, по които Република България е страна, или на принципа на взаимността.

Член 256.

(1) разпоредбите на членове 251—255 не се прилагат, когато специален закон предвижда друго.

(2) Разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс се прилагат за въпросите, които не са уредени в членове 251—255.“

Забележка: В проекта за изменение и допълнение на ЗАНН тези предложения съответстват на чл. 82з и чл. 82и: Чл. 82з. Разпоредбите на чл. 82б – 82е не се прилагат, когато в специален закон е предвидено друго. Чл. 82и. За неуредените в чл. 82б – 82е въпроси се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.

Източник: Настоящото предложение се основава на проекта на Кодекс за административните нарушения и наказания от 2015 г.

При разработването на такава регулация на взаимопомощ при административни наказателни дела, както и примери за регламенти от отделни държави (Каре 4.20).

Каре 4.20. Международно сътрудничество в Европа и специфични разпоредби в Германия и Австрия

На европейско равнище липсва система за международно сътрудничество по административни наказателни дела. Едва наскоро европейският законодател изглежда обръща внимание на липсата на система за взаимопомощ при налагането и събирането на административни имуществени санкции и връчването на документи. Съгласно правото на ЕС националните органи са все по-задължени да предлагат лоялно сътрудничество и взаимопомощ при налагането на административни имуществени санкции във все по-голям брой области на политиката.

Що се отнася до административните наказания, налице са две системи за взаимопомощ: Система за взаимопомощ по наказателноправни въпроси и система за взаимопомощ по административни въпроси. Като се имат предвид административните санкции, наложени от административните органи, наказателноправната система се прилага, когато наказателните съдилища предлагат съдебен контрол, а административноправната система се прилага, когато съдебният контрол се предлага от административни съдилища. И двете системи съществуват в Европа и понякога се изисква взаимопомощ между две различни национални системи. Европейското право изисква националните органи да си сътрудничат ефективно и с двете системи, дори ако националната система на молещата държава е различна от националната система на замолената държава.

Административните наказания, налагани съгласно германския закон за административните санкции, попадат в обхвата на системите за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, както и Рамково решение 2005/214 относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции. Действително е възможно да се предостави правна помощ по

„наказателноправни въпроси“, независимо дали въпросното деяние се разглежда в наказателно или административно производство. Законът за международната правна помощ по наказателноправни въпроси [Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen – IRG] изрично включва административни нарушения, при условие че присъдата може да бъде определена от наказателен съд (член 1, параграф 2 от IRG, сравним с член 1, параграф 3 от Втория допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (ETS 082)). Това означава, че по правило всички инструменти за правна помощ могат да бъдат използвани за международно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Тъй като настоящото рамково решение е част от системата за взаимопомощ при наказателни дела, повечето, ако не и всички държави членки са приложили този европейски регламент в своите национални наказателноправни системи. В Германия това е Законът за международната взаимопомощ по наказателноправни въпроси (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)). В Чешката република това е член 460о и сл. от Наказателно-процесуалния кодекс. В Нидерландия рамковото решение е изпълнено с „Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie“. Това е специален акт, който следва да се счита за част от националната система за взаимопомощ по наказателноправни въпроси. Интересно е, че съдебната практика след делото Baláž насърчи нидерландския законодател да добави административни финансови санкции, които са част от административното право, към списъка със санкции. На нидерландските органи се предоставя правомощието да искат помощ от органите на други държави – членки на ЕС. Те се отнасят само до нидерландските разпоредби, които попадат в обхвата на „поведение, което нарушава правилата за движение по пътищата, включително нарушения на разпоредбите относно часовете на управление и периодите на почивка и разпоредбите относно опасните товари“ (вж. член 5, първа алинея от Рамково решение 2005/214).

В Австрия „Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (EU-JZG) се прилага за взаимопомощта по наказателноправни въпроси, докато EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz се прилага по отношение на взаимната помощ за административни санкции. Това означава, че в Австрия международната взаимопомощ по отношение на наказателните финансови санкции ще се предоставя въз основа на EU-JZG, докато международната взаимопомощ по отношение на административните финансови санкции ще се предоставя въз основа на EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz. Взаимната помощ, поискана от друга държава членка въз основа на правен инструмент за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, дори ако включва административни финансови санкции, наложени от административни органи, ще следва правилата на ЕС-JZG, ако съдебният контрол се извършва от наказателните съдилища. Ако този акт не се прилага, EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz се прилага по отношение на изпълнението на административните санкции, поискани от административните органи на други държави – членки на ЕС. Исканията за съдействие от страна на австрийските органи към органи на други държави – членки на ЕС, по въпроси, свързани с административните санкции, се уреждат от настоящия EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz.

Източник: ОИСП – Научни изследвания; (European Committee on Crime Problems, 2020^[2]).

4.13. България би могла да въведе по-подробни правила за събиране на наложените административни санкции, имуществени санкции и присъдени разноски на чужденци без постоянен адрес или известен адрес в Република България

Съгласно чл. 79, ал. 1 от ЗАНН наказателните постановления и решенията на съда, с които са наложени глоби или са присъдени парични обезщетения в полза на държавата, се изпълняват по реда за събиране на държавните вземания. Това е и процедурата за събиране на наложената глоба като санкция по Наказателния кодекс. По-специално чл. 416, ал. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс постановява, че когато с присъдата е наложена глоба или са присъдени в полза на държавата обезщетения, съдебни такси и разноски, съдът издава изпълнителен лист и го изпраща на съответния орган за изпълнение.

Органът, оправомощен да събира държавни вземания, е Националната агенция за приходите, която обаче не е компетентна да извършва действия по принудително събиране на вземания, произтичащи от глоби или имуществени санкции, наложени на чужденци, които нямат постоянен или известен адрес в Република България, и на юридически лица със седалище и адрес в чужбина. В действителност нито Наказателно-процесуалният кодекс, нито Законът за административните нарушения и наказания предвиждат правила за изпълнение на наказания и присъди, когато лицето, срещу което са издадени, е чужденец без постоянен или известен адрес в Република България.

Единствената разпоредба в този смисъл е разпоредбата на член 79а от ЗАНН, съгласно която, „когато с наказателното постановление е наложена глоба на нарушител без постоянен адрес в Република България, нарушителят внася сумата по сметка, посочена в наказателното постановление.“

Вследствие на това България може да развие механизъм за събиране на глобата и разноските по административнонаказателни дела от чужденци без постоянен или известен адрес на територията на Република България.

Освен това, ако глобата не бъде платена в определен срок, задължението се изпраща на Националната агенция за приходите (НАП) за принудително изпълнение. Ако обаче след това глобата бъде платена по сметка на наказващия орган, той не е длъжен да уведомява НАП. Както беше подчертано по време на интервютата за установяване на фактите, тези пропуски на практика създават проблем, тъй като задължението се плаща, но НАП продължава процедурата по събирането му. Тази хипотеза не само води до дублиране на процесуалните усилия, но също така създава несигурност за гражданите и юридическите лица, което в крайна сметка подкопава доверието им в системата за правоприлагане като цяло. За да се справи с това предизвикателство, България би могла да предвиди задължение за органа, издал наказателното постановление, да уведоми НАП, ако глобата е платена, така че НАП да има основание да прекрати производството за събиране на глобата. Необходимо е също така да се предвиди задължение за НАП да уведомява органа, издал наказателното постановление, в случай че вземането е събрано.

За да се отговори на тези предизвикателства, които бяха посочени и във въпросниците и интервютата на ОИСР, ЗАНН може да бъде изменен, както е предложено в Каре 4.21.

Каре 4.21. Предложение за чл. 79 и 79 подточка а) от ЗАНН

„Член 79

Чл. 79.

(1) наказателните постановления и съдебните решения, с които са наложени глоби или имуществени санкции, или парично обезщетение в полза на държавата, се изпълняват по реда за събиране на държавни вземания.

(2) В случай че е образувано изпълнително производство за събиране на наложени глоби или имуществени санкции:

1. наказващият орган незабавно уведомява органа по приходите, съответно публичния изпълнител, за събраните суми;
2. органът по приходите или публичният изпълнител, в зависимост от случая, незабавно уведомява наказващия орган за събраните суми.

(3) Наказателните постановления и съдебните решения за присъждане на парично обезщетение в полза на държавни предприятия, кооперации или други публични организации или граждани се изпълняват по реда, предвиден в Гражданския процесуален кодекс.

Чл. 79а.

(1) Когато с наказателно постановление или съдебно решение се налага имуществена санкция на нарушител без постоянен или настоящ адрес в Република България или на нарушител с адрес или местоживееене в друга държава, наказващият орган или съдът може:

1. да постанови предварително изпълнение на наложеното наказание;
2. събере наложеното административно наказание глоба в съответствие с правилата за международно сътрудничество – извън случаите по т. 1.

(2) Принудително изпълнение на наложеното наказание се допуска когато са налице едновременно следните условия:

1. нарушителят е взел участие в производството по установяване на административно нарушение и налагане на административно наказание и издаденото наказателно постановление или решение на съда са му връчени надлежно;
2. е съгласен да заплати наложеното му административно наказание глоба при връчване на наказателното постановление или решението на съда.

(3) При допуснато предварително изпълнение на наложеното административно наказание, нарушителят дължи заплащане на 80 на сто от нейния размер. Наказателното постановление или решението на съда, по които е допуснато предварително изпълнение, подлежат на обжалване по реда на чл. 59. Глобата, наложена с наказателно постановление или решение на съда, по които е допуснато предварително изпълнение, които са били обжалвани и потвърдени от съда, се дължи в пълен размер.

(4) Наложеното административно наказание глоба, извън случаите по ал. 1, т. 1, се събира:

1. по реда на Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции;
2. по реда на двустранни или многостранни споразумения за изпълнение на административни наказания глоба – извън случаите по т. 1;

3. по друг подходящ начин – извън случаите по т. 1 и 2.

(5) Разпоредбите на ал. 1 – 4 се прилагат съответно и при наложени имуществени санкции.

Забележка: Тези предложения се основават на новото изменение на чл.79б от ЗАНН, но с някои допълнения и подобрения въз основа на предложенията, предложени по време на интервютата за установяване на фактите с български субекти.

4.14. ЗАНН би могъл да въведе по-подробни разпоредби и да осигури диференциация между преклузивните и давностните срокове, регламентирани от ЗАНН

Режимът относно преклузивните и давностни срокове е уреден в член 34 от ЗАНН.

Според някои респонденти във въпросника на ОИСП едногодишният срок в член 34, ал. 1, точка в) от ЗАНН за образуване на административнонаказателно производство в някои случаи е твърде кратък, като се има предвид също така, че в ЗАНН не съществува разпоредба, аналогична на чл. 81, ал. 3 от Наказателния кодекс, която да предвижда абсолютен давностен срок, след изтичането на който се погасява административната отговорност, в зависимост от тежестта на законодателната санкция, предвидена в закона, но не и от наложеното наказание.

За да се справи с тази слабост, България на първо място би могла да установи ясно определени преклузивни и давностни срокове. Преклузивните срокове следва да имат дисциплиниращ ефект върху администрацията, за да не се достига до ненужно забавяне на производствата и изтичане на законоустановените давностни срокове. Увеличаването на продължителността на срока има за цел да гарантира, че доказателствата ще бъдат законно събрани и, ако нарушението е установено в момента на извършването му или е доказано в кратък срок, отговорността също ще се реализира за по-кратък период от време.

Второ, за да се отговори на предизвикателството, посочено в Тълкувателно постановление № 1 от 27.2.2015 г. на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, следва да се прокара разграничение между обикновената давност (която може да спира и прекъсва) и абсолютната давност (която не се влияе от спирането и прекъсването).

Трето, следва да бъде изрична регламентирана давността при опит към административно нарушение, наказуем в хипотезите на чл. 9, ал. 2 от ЗАНН, както и при нарушение, извършено чрез бездействие (например, неподаване на декларация, неоказване на съдействие и други подобни). Давностните срокове трябва да се прилагат и по отношение на отговорността на едноличните търговци и юридическите лица. Досега принципът на давността се прилагаше за категорията правни субекти по аналогия.

Въз основа на тези препоръки формулировката на съответните разпоредби може да бъде изменена, както е предложено в Каре 4.22.

Каре 4.22. Предложен член 34 и 34(а)

Чл. 34.

(1) Не се образува административнонаказателно производство, а образуваното се прекратява, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на:

1. шест месеца от откриване на нарушителя – за нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за нарушение на Закона за енергетиката, Закона за енергията от възобновяеми източници и подзаконовите нормативни актове по прилагането им, на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (ОВ, L 326/1 от 8 декември 2011 г.), както и за нарушение на Закона за независимия финансов одит;
2. четири месеца от откриване на нарушителя – за митнически, данъчни, екологични и валутни нарушения, както и по Изборния кодекс, Закона за политическите партии, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закона за платежните услуги и платежните системи, Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията (ОВ, L 173/1 от 12 юни 2014 г.), Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, част втора, част втора "а" и част трета от Кодекса за социално осигуряване, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър БУЛСТАТ;
3. три месеца от откриване на нарушителя – в останалите случаи.

(2) Образуваното административнонаказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта.

(3) Когато производството е образувано по реда на чл. 36, ал. 2, то се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от получаване на материалите от съда или прокурора.

(4) Срокът по ал. 2 и 3 не тече докато производството е спряно.

Чл. 34а.

(1) Не се образува административнонаказателно производство, а образуваното се прекратява, и когато:

1. нарушителят е починал;
2. нарушителят е изпаднал в постоянно разстройство на съзнанието;
3. е изтекла предвидената в закона давност.

(2) Административнонаказателната отговорност се погасява по давност, ако не е наложено административно наказание или не е отправено предупреждение към нарушителя по реда на чл. 28 с влязъл в сила акт до изтичане на:

1. три години от извършване на нарушението – за нарушение по чл. 34, ал. 1, т. 1, както и за нарушения, за които се предвижда наказание безвъзмезден труд в полза на обществото;
2. две години от извършване на нарушението – за нарушение по чл. 34, ал. 1, т. 2;
3. една година от извършване на нарушението – в останалите случаи.

(3) При опит, срокът по ал. 2 започва от деня, когато е извършено последното действие.

(4) Давността спира, когато:

1. започването или продължаването на административнонаказателното производство зависи от разрешаването на някой предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт. След разрешаване на въпроса с влязъл в сила съдебен акт, давността продължава да тече.
2. наказващият орган е прекратил административнонаказателното производство и е изпратил материалите на прокурора по реда на чл. 33, ал. 2. В случай, че прокурорът откаже да образува досъдебно производство въз основа на материалите по преписката или прекрати образуваното досъдебно производство, давността продължава да тече от датата на сезиране на наказващия орган от прокурора.

(5) Давността се прекъсва при:

1. съставяне на акт за установяване на административно нарушение;
2. предявяване и връчване на съставения акт за установяване на административно нарушение;
3. произнасяне с акт на наказващия орган по административнонаказателната преписка;
4. връчване на наказателното постановление или предложението по чл. 28 на нарушителя;
5. постановяване на решение или определение от съда в производство по този закон;
6. призоваване на нарушителя за участие в производството.

(6) След свършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност.

(7) Независимо от спирането или прекъсването на давността административнонаказателната отговорност се погасява, ако са изтекли четири години и шест месеца от извършване на нарушението.

(8) Разпоредбите по ал. 2–7 се прилагат съответно и по отношение на отговорността на едноличните търговци и юридическите лица.

(9) Разпоредбите по чл. 1 – 8 се прилагат, освен ако в специален закон е предвидено друго.

Забележка: Работна група за изготвяне на законопроекта на Закона за изменение и допълнение на ЗАНН, приет от Народното събрание в края на 2020 г., обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., е обсъдила текст с подобна формулировка, но не е станал част от окончателния законопроект, внесен в Народното събрание. Алинеи 3 и 4 са във формулировката, предложена от ОИСР.

Установяването на разпоредби в общия закон, които изключват приложението му в специални хипотези е необходимо с оглед спецификата на обществените отношения – предмет на регулиране от специалното законодателство. Такива по-дълги срокове са предвидени, например, в чл. 153 от

Закона за кредитните институции, съгласно който актовете за установяване на нарушенията се съставят от длъжностни лица, оправомощени от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, в срок една година от деня, в който нарушителят е открит, но не по-късно от 5 години от извършването на нарушението.

В Закон за изменение и допълнение на Закона за платежните услуги и платежните системи, обн., ДВ, бр. 13 от 2020 г., в чл. 188, ал. 1 се прие, че актовете за установяване на нарушенията по чл. 185 - 187 се съставят от оправомощени от подуправителя на БНБ, ръководещ управление "Банково", лица в срок 6 месеца от деня, в който нарушителят е открит, но не по-късно от 5 години от извършването на нарушението, а наказателните постановления се издават от подуправителя или от оправомощено от него лице.

Ако България реши да кодифицира регламентацията на административните нарушения и наказания, е уместно въпросите, свързани с погасяване на административнонаказателната отговорност на субектите да бъдат обособени в самостоятелно подразделение, където да се регламентират юридическите факти, обуславящи прекратяване на производството за физически лица, еднолични търговци и юридически лица, както и давностните срокове за реализация на отговорността на тези субекти. За тази цел България би могла да разгледа съответния сравнителен опит в този контекст (Каре 4.23).

Каре 4.23. Преклузивни срокове и законови ограничения в Австрия, Чешката република, Германия, Литва и Нидерландия

Австрия

Съгласно § 31 от австрийския Закон за административните нарушения (Verwaltungsstrafgesetz):

Раздел 31.

(1) преследването на дадено лице е недопустимо, ако срещу него не е съставен акт на преследване (член 32, параграф 2) в срок от една година. Този срок се изчислява от момента, в който нарушението е довършено или неправомерното поведение е преустановено; Ако последиците, свързани с нарушението, са настъпили по-късно, срокът не тече до този момент.

(2) Наказателната отговорност за административно нарушение изтича с давностния срок. Давностният срок е три години и започва да тече от момента, посочен в параграф 1. Давностният срок не включва:

1. Времето, през което съгласно даден правен регламент преследването не може да бъде започнато или продължено;
2. времето, през което се провежда наказателното производство срещу извършителя на престъплението от прокурора, съда или друг административен орган;
3. времето, през което производството е спряно до вземането на окончателно решение;
4. времето на производството пред Административния съд, Конституционния съд или Съда на Европейския съюз.

(3) Наказанието не може да бъде изтърпяно, ако са изминали три години от окончателното му налагане. Давностният срок не включва:

1. моментът на производството пред Административния съд, Конституционния съд или Съда на Европейския съюз;
2. В случаите, когато изпълнението на присъдите е недопустимо, отложено, или прекъснато;

3. Времето, през което извършителят е бил в чужбина."

Чешката република

Съгласно член 30 от Закона за административните нарушения на Чешката република давностният срок е една година за правонарушения наказуеми с административна санкция в размер на по-малко от 100000 CZK (\pm 3 930 EUR). За нарушения от най-малко 100000 CZK този период е три години.

В § 31 и § 32 от този закон се предвижда подробно регламентиране на определянето и прекъсването на давностния срок. Тези разпоредби са следните:

„§ 31 Удължаване на давностния срок

(1) Давностният срок започва да тече от деня, следващ деня, в който е извършено нарушението; Денят, в който е извършено нарушението, означава деня, в който е осъществено изпълнителното деяние. Ако последиците са настъпили по-късно, давностният срок започва да тече от деня, следващ деня, в който те са настъпили.

(2) Давностният срок започва да тече

в случай на продължавано нарушение, на следващия ден след деня, в който е извършено последното частично действие,

б) в случай на колективно нарушение – в деня, следващ деня, в който е извършено последното действие, и

в) в случай на продължено нарушение – в деня, следващ деня, в който е прекратено противоправното състояние.

(3) Ако нарушителят е извършил повече от едно нарушение, за всяко от тях давностният срок тече поотделно.

Член 32 Определяне и прекъсване на давността

(1) Давностният срок не тече:

а) през който същото деяние е било обект на наказателно производство

б) след което производството за установяване на неизпълнение на задължения е спряно, тъй като може да се очаква, че ще бъде наложено наказание за престъпление за друго деяние в наказателното производство, административното наказание, което може да бъде наложено в производство за нарушения, е незначително в допълнение към наказанието, което може да бъде наложено за престъпления,

в) след което въпросът е бил предмет на административно съдебно производство,

г) за които е наложено условното освобождаване от административна присъда.

(2) Давностният срок се прекъсва:

д) с уведомлението за започване на производство за нарушението,

б) с издаване на решение, с което обвиняемият се признава за виновен,

в) с издаване на решение за одобряване на споразумението за уреждане на спора;

След прекъсване на давностния срок, давностният срок започва да тече отново.

(3) Ако давностният срок е бил прекъснат, отговорността за нарушението изтича не по-късно от 3 години след извършването му; В случай на нарушение, за което законът определя размера на

имуществената санкция, чиято горна граница е най-малко 100 000 CZK, отговорността за нарушението изтича не по-късно от 5 години след извършването му."

Германия

Германският закон за административните нарушения (Ordnungswidrigkeitengesetz) съдържа доста подробна уредба на определянето и спирането на давностния срок. Релевантните разпоредби гласят следното:

Член 31 Давност за преследване

(1) Наказателното преследване на нарушения на подзаконов акт, и разпореждане не се погасява след изтичането на давностния срок. Раздел 27, подраздел 2, първо изречение 1, не се засяга.

(2) Ако в закона не е предвидено друго, давностният срок за преследване на нарушения, на подзаконов акт, изтича:

1. след три години в случай на регулаторни нарушения, за които може да бъде наложена максимална регулаторна имуществена санкция от повече от 15 000 EURO,
2. след две години в случай на регулаторни нарушения, за които не може да бъде наложена максимална регулаторна имуществена санкция, варираща от повече 2 500 до 15 000 EURO,
3. след една година в случай на регулаторни нарушения, за които не може да бъде наложена максимална регулаторна имуществена санкция, варираща от повече от 1 000 до 2 500 EURO,
4. след шест месеца във всички останали случаи, свързани с регулаторни нарушения.

(3) Давностният срок започва да тече от момента на приключване на действието. Ако последиците на нарушението настъпят едва по-късно, давностният срок започва да тече от този момент.

Член 32 Давностен срок, посочен в Устава

(1) Давностният срок спира да тече за времето докато наказателното преследване не може да бъде започнато или продължено по силата на закона. Това не се прилага, ако деянието не може да бъде преследвано поради липса на искане или разрешение.

(2) Ако преди изтичането на преклузивния срок е постановено решение на първоинстанционния съд или решение в съответствие с член 72, преклузивния срок не изтича преди датата, на която производството е приключило с окончателен и обвързващ характер.

Раздел 33 Прекъсване на давностния срок

(1) Давностният срок се прекъсва с:

1. Първоначалният разпит на засегнатото лице, уведомяването, че срещу него е образувано производство по разследване, или разпореждането, изискващо такова разглеждане или уведомяване,
2. всеки съдебен разпит на засегнатото лице или на свидетел, или с разпореждането, изискващо такъв разпит,
3. Всяко назначаване на вещо лице от прокурорския орган или от съда, ако съответното лице е било подложено на предварителна проверка или е било информирано за започването на разследването,
4. Всяка заповед, издадена от прокуратурата или от съда за изземване или претърсване, както и със съдебни решения, с които се потвърждава тази заповед,

5. Временното прекратяване на производството от прокуратурата или от съда поради отсъствие на съответното лице, както и с всяко разпореждане на прокуратурата или на съда, издадено след такова прекратяване на производството, за установяване на местонахождението на засегнатото лице или за събиране на доказателства,
6. всяко искане от страна на прокуратурата или на съда за предприемане на действия по разследване в чужда държава,
7. Законното изслушване на друг орган от прокуратурата преди приключване на разследването,
8. прехвърлянето на делото на административния орган от прокуратурата в съответствие с член 43;
9. издаване на известие за налагане на регулаторни глоби, доколкото такова уведомление се връчва в срок от две седмици, в противен случай чрез връчване,
10. получаване на преписките пред районния съд в съответствие с член 69, подраздел 3, първо изречение и подраздел 5, второ изречение и препращане на делото до административния орган в съответствие с член 69, подраздел 5, първо изречение,
11. определянето на дата за провеждане на основно съдебно заседание,
12. позоваване на възможността за постановяване на решение без изслушване на устните състезания (член 72, подраздел 1, второ изречение),
13. повишаване на публични такси,
14. образуването на главното производство,
15. наказателно постановление или всяко друго решение, равностойно на съдебно решение.

При независими производства, включващи заповед за налагане на „инцидентни последици” или регулаторна имуществена санкция срещу юридическо лице или сдружение на лица, давностният срок се прекъсва от действията, посочени в първото изречение, с цел провеждане на независимо производство.

(2) Действието на давностния срок се прекъсва с писмено нареждане или решение в момента на подписване на заповедта или решението. Ако документът е незабавно обработен след подписването му, определящ е моментът, в който той действително е представен за обработка.

(3) След всяко прекъсване давностният срок започва да тече отново. Давностният срок за наказателно преследване обаче се погасява най-късно в момента, в който от посочения в член 31, параграф 3 момент е изтекъл двукратният давностен срок, или когато са изтекли най-малко две години. Ако дадено лице е обвинено в деяние, висящо пред съд, което представлява едновременно престъпление и регулаторно нарушение, давностният срок за престъплението, се счита за давностен срок по смисъла на второто изречение. Раздел 32 остава непроменен.

(4) Прекъсването поражда действие само по отношение на лицето, за което се отнася актът. В случаите, попадащи в обхвата на параграф 1, първо изречение, точки 1—7, 11 и 13—15, прекъсването настъпва и ако деянието подлежи на наказателно преследване като престъпление.

Член 34 Изпълнение при спазване на Правилника за давността

(1) Регулаторна имуществена санкция, наложена окончателно и имаща обвързващ характер, не може да бъде изпълнена след изтичане на давностния срок.

(2) Давностният срок е равен на:

1. пет години в случай на регулаторна имуществена санкция, надвишаваща 1 000 EURO;

2. три години в случай на регулаторна имуществена санкция, която не надвишава 1 000 EURO.

(3) Давностният срок започва да тече от деня, в който решението влиза в сила и е задължително.

(4) Давностният срок спира да тече за времето, през което:

1. Изпълнението не може да бъде започнато или продължавано по силата на закона,
2. Изпълнението е спряно, или
3. са предоставени по-лесни начини за плащане.

(5) Подраздели 1—4 се прилагат *mutatis mutandis* за „инцидентни последици”, водещи до задължение за плащане. Ако такива инцидентни последици са постановени в допълнение към регулаторна парична санкция, изпълнението на една от правните последици не попада в приложното поле на давността по-рано от това на другите.

Литва

Член 35 от Кодекса за административните нарушения на Република Литва подробно регламентира давностния срок за административните санкции и начина, по който този срок се определя и спира. Тези разпоредби предвиждат:

Член 35. Срокове за налагане на административна санкция

Административна санкция може да бъде наложена не по-късно от шест месеца от датата на нарушението или, в случай на продължително нарушение, в срок от шест месеца от датата, на която е станало известно. За нарушенията, посочени в раздел дванадесет от настоящия кодекс, както и за нарушенията, предвидени в членове 413, 85, 1852, 1932, 20710, 20712, 209, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 210 и 21411, може да бъде наложена административна санкция в срок от шест месеца от датата на установяване на нарушението, ако между датата на нарушението и датата на установяването му е изминала не повече от една година.

Отказ за започване на досъдебно разследване във връзка с нарушение или за налагане на икономическа санкция, установена от законодателството на Република Литва, на предприятие, когато съответното административно нарушение води до административна отговорност, или прекратяване на наказателно производство или налагане на икономическа санкция на предприятие, нарушението води до административна отговорност, производство или след оправдателното съдебно решение, ако действията на преследваното лице покажат признаци на административно нарушение, административна санкция може да бъде наложена не по-късно от два месеца след решението за прекратяване на административното производство в Латвия за установяване на наказателно производство или за образуване на наказателно производство за образуване на досъдебно производство.

Ако лицето, подлежащо на административна отговорност, не пребивава постоянно, напусне или живее в чужбина за дълъг период от време, както и поради заболяване, претърсване, или ако въпросът за административната отговорност не може да бъде решен поради разследване или други причини, сроковете, посочени в параграфи 1 и 2, се удължават, независимо дали е изготвен сигнал за административно нарушение за лицето, подлежащо на наказателно преследване, но не за повече от една година, като се брои от датата на извършване на престъплението или разкриването на административното наказание до датата на постановяване на административното решение от Литва до постановяване на наказателно производство или до постановяване на наказателно решение.

В случаите, предвидени във втора и трета алинея от настоящия член, не може да бъде налагана административна санкция, ако са изминали повече от две години от датата на административното нарушение.

Когато решението за налагане на икономическа санкция, предвидена в законодателството на Република Литва, на стопански субект, когато е извършено съответното административно нарушение, води до административна отговорност на лицето или прекратява наказателното производство или датата, на която решението на апелативния съд поражда действие."

Нидерландия

Съгласно наредбата за административните имуществени санкции в Общия административнопроцесуален закон давностният срок на правомощието за налагане на административни санкции е пет години след извършването на нарушението. Само в малкото случаи на по-леки нарушения този период е три години. Срокът от три години е същият давностен срок като този, който се прилага в наказателното право за престъпления, което е по-леката категория за престъпления (вж. член 70 от DCC). Съгласно трета алинея от тази разпоредба давностният срок спира да тече по време на подаване на възражение или обжалване.

Съответната разпоредба, която се прилага за административните санкции, предвидени във всяко законодателство, е следната:

Член 5:45

1. Ако се прилага член 5:53, правомощието за налагане на административна имуществена санкция изтича пет години след извършване на нарушението.
2. Във всички останали случаи правомощието за налагане на административна имуществена санкция изтича три години след извършване на нарушението.
3. Ако се подаде възражение или жалба срещу административна имуществена санкция, срокът спира да тече до постановяването на окончателно решение по възражението или жалбата.

Източник: OICP Research.

4.15. В ЗАНН би могло да се регламентира заличаването на административните санкции след тяхното изпълнение

Съгласно действащата уредба на административнонаказателната отговорност, липсва институт, сходен на реабилитацията на осъдените лица по чл. 86 и следващите от Наказателния кодекс. С други думи, фактът, че е наложено административно наказание, не се заличава от преписката дори след прилагането му.

Следва да се отбележи, че такъв механизъм е предвиден за лицата, извършили престъпление, но не и за тези, които са извършили административни нарушения. Тази празнота в закона рефлектира и върху правния статут на лицата, извършили престъпление и освободени от наказателна отговорност с налагане на административно наказание.

Възможно решение би било да се създаде нов член 82б с формулировката, предложена в Каре 4.24, което би било в съответствие с практиката в други държави от ЕС като Словения (Каре 4.25).

Каре 4.24. Предложен член 82, подточка а)

Чл. 82а.

(1) Лицето, на което е наложено административно наказание, не се счита за наказвано след изтичане на:

1. две години от изтърпяване на наказанието;
2. две години след изтичане на срока по чл. 82, ал. 3, когато наложеното наказание не е изпълнено, а когато наложеното административно наказание е глоба, за събирането на която е образувано изпълнително производство – две години след изтичането на сроковете по чл. 171 от Данъчно – осигурителния процесуален кодекс.

(2) Когато лицето е наказано за две или повече нарушения, срокът по ал. 1 тече за всяко от тях поотделно.

(3) Разпоредбите по ал. 1 и 2 се прилагат съответно и по отношение на едноличните търговци и юридическите лица, на които е наложена имуществена санкция.

Забележка: Работна група за изготвяне на Закон за изменение на ЗАНН, приета от Народното събрание в края на 2020 г., обн. ДВ, бр. 109 от 2020 г., но не е станала част от окончателния законопроект, внесен в Народното събрание. Алинеи 2 и 3 се предлагат от ОИСР въз основа на обсъжданията в работната група.

Каре 4.25. Заличаване на решения, съдебни решения и определения за леки нарушения в Словения

„Член 205

Влезлите в сила решения, присъди и определения за леки нарушения се заличават от регистрите по чл. 203 и 204 от този закон след изтичане на тригодишния срок от деня, в който са влезли в сила, но не до изтичане на срока на действие на вторичните санкции; Документалните материали, въз основа на които са въведени, се съхраняват в съответствие с разпоредбата на чл. 206, ал. 7 от този закон.“

Източник: Закон за леките нарушения – ZP-1 (Държавен вестник на Република Словения [Uradni list RS], № 7/03 от 23 януари 2003 г.).

Източници

- European Committee on Crime Problems (2020), *Replies to Questionnaire on Administrative Sanctions*, <https://rm.coe.int/cdpc-2019-1-replies-to-questionnaire-on-administrative-sanctions/168093669b> (accessed on 24 June 2021). [2]
- ОИСР (2021), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Bulgaria*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/corruption/bulgaria-oecdanti-briberyconvention.htm> (accessed on 27 October 2021). [1]

Насърчаване на почтеността чрез реформа на административнонаказателната система в България

ИЗГРАЖДАНЕ НА ЦЯЛОСТНА И СЪГЛАСУВАНА ПРАВНА РАМКА

В настоящия доклад се анализира правната рамка на България в областта на административните наказания. Административните наказания са от решаващо значение за осигуряването на отчетност в публичната администрация. Докладът оценява субективния обхват на тяхното прилагане, типологията и нивата на административните наказания, както и производството по тяхното налагане. Докладът подчертава съответните добри практики от други държави - членки на ЕС, и предоставя препоръки за справяне с основните предизвикателства, както и законодателни предложения за изграждане на цялостна правна рамка.



Co-funded by
the European Union



ПЕЧАТЕН МАТЕРИАЛ ISBN 978-92-64-97631-3
PDF ISBN 978-92-64-72114-2

