



ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

София 1000, бул. "Витоша" № 2, ☎ 02/92 19 770, ☎ 02/9812869,
✉ office_bogdanova@prb.bg

Изх. № 1546/2016 г.

Гр. София, 09.07.2016 г.

ДО КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ ПРИ 43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс № 654-01-24/25.02.2016 г., приет на първо четене от Народното събрание на 23.03.2016 г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н КИРИЛОВ,
УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Представяме становище на Прокуратурата на Република България по горепосочения проект. Комплексното обсъждане на всички възможни въпроси, които възникват по повод приложението на Тълкувателно решение № 3/15 г. на ОСНК на ВКС ни дава основание да предложим два варианта за законодателен подход.

I. Първи вариант

Да се извърши законодателна промяна само и единствено в ЗАНН, както следва:

1. Чл. 33 ал. 2 ЗАНН да добие следната редакция: „При констатиране на признак на извършено престъпление, административнонаказателното производство се прекратява, а материалите се изпращат на съответния прокурор“.
2. В чл. 36 ал. 2 ЗАНН след думите „съда или прокурора“ се добавя изразът: „или прокурорът е отказал да образува наказателно производство“.
3. В чл. 34 ал. 1, изр. 2-ро, ал. 2 и ал. 3 и в чл. 82 ЗАНН да се предвидят по-дълги давностни срокове.
4. В чл. 70 ЗАНН се създава нова буква „д“ със следния текст: „се установи, че административнонаказващият орган не е прекратил

производството и не е изпратил материалите на прокурора въпреки наличието на основания по чл. 33, ал. 2“.

Доводите са следните:

1. Постулатът *ne bis in idem* е класически за наказателнопроцесуалното право, като цели да не допусне повторение на наказателни процедури, приключили с влязъл в сила акт.

Нашите разсъждения се основат на фундаменталното разбиране за приоритета на наказателната отговорност над административната и на конкретния способ за реализирането на тези видове отговорност. Търси се следния резултат: изключване на ситуация, при която се претендира наказателна отговорност в нарушение на принципа *ne bis in idem* след приключено административнонаказателно производство с наказателен характер.

2. Необходимо уточнение е, че конкретната преценка за характера на административнонаказателното производство е суверенна и във всеки отделен случай се търси отговор на въпроса за наличие на наказателно обвинение съгласно теста „Енгел“.

Дори и да бъде въведено определение за „административнонаказателно производство с наказателен характер“, то само по себе си не изключва ситуация на недопустимост на последващо наказателно производство. А стремежът е именно да не се дисквалифицира наказателната отговорност.

По правило, разкриването на признаци на извършено нарушение е дело на административния контролен орган, който действа в изпълнение на компетентността, установена със закон. В резултат на направена констатация, този орган поставя началото на производството и действа съобразно правомощията си (иначе казано органът има право и е длъжен да санкционира виновен субект, след като е извършено нарушение). Важно е да се подчертае, че административният контролен орган има свои собствени права и задължения, и, обратно - не носи бремето за обезпечаване на наказателната отговорност.

3. Административният контролен орган спада към изпълнителната власт (чл. 8 КРБ), съгласно чл. 19, чл. 47, чл. 50 и др. от Закона за администрацията. По силата на чл.105, ал. 1 КРБ вътрешната и външната политика на страната се ръководят и осъществяват от Министерски съвет в съответствие с Конституцията и законите. Не може да има спор, че реализирането на административнонаказателната отговорност се включва във вътрешната политика на страната.

От този аспект, предлаганата редакция на чл.33, ал. 3 ЗАНН (прекръпяване на административнонаказателното производство и изпращането му на прокурора, ако е образувано за административно нарушение, даващо основание за провеждане на административнонаказателно производство с наказателен характер) на практика означава, че органът се отстранява от изпълнение на функция, вменена от КРБ на изпълнителната власт, към която принадлежи.

4. По-нататък, в наказателния процес носител на правомощия е прокуратурата като държавен орган, който привлича към отговорност лицата, извършили престъпления и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл.127, т. 1, т. 2, т. 3 КРБ). Последица от конституционното решение е сезирането ѝ в случаи на извършени престъпления. По аргумент за противното основание, прокуратурата няма функции в административнонаказателното производство с наказателен характер, а получаването на такова, от строго формален конституционен аспект, не означава, че се представят данни за престъпление.

При това положение прокурорът може да намери условия на започване на наказателно производство и това зависи от естеството на данните, а не от становище на административния орган, че може да бъде проведено административнонаказателно производство с наказателен характер¹.

5. От гледна точка на законността и справедливостта обаче е недопустимо да не се реализира наказателна отговорност при извършване на престъпление и затова следва да се елиминират възможностите за провеждане на процедура по наказателно обвинение, която да предхожда наказателно производство по смисъла на НПК, респ. да е пречка за реализиране на отговорността по НК.

Такава опасност може да се избегне, ако общото правило на сега действащата редакция на чл.33, ал. 1 ЗАНН се съпроводи също с обща разпоредба, затова че „при констатиране на признак на извършено престъпление, административнонаказателното производство се прекратява, а материалите се изпращат на съответния прокурор.“²

¹ В контекста на казаното е важно да се подчертае, че провеждането на административнонаказателно производство с наказателен характер при липса на основания за търсене на наказателна отговорност е ирелевантно

² Така ще е, напр., ако е организирана хазартна игра без лиценз - чл.327 НК; допуснати са нарушения от възложителя в процедура за възлагане на обществена поръчка - чл.282 НК; пренесени или превозени са стоки през държавната граница или е направен опит за това без знанието и разрешението на митническите органи - чл.242 НК и т. н.

Така ще се обезпечи изпълнението на конституционните правомощия на прокуратурата в областта на наказателния процес и ще се премахне опасността от предхождащо провеждане на производство за налагане на административно наказание по същия повод. Въвеждането на такова задължение съответства на конституционната функция на прокуратурата и на принципа, произтичащ от нея и формулиран в чл. 205, ал. 2 НПК. Постигането на съгласуваност между ЗАНН и НПК не означава, че в случая се ползват аргументи от съответствие на „закони със закони“ - което КРБ не предвижда. Има се предвид нещо различно - горепосоченото изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба е с отношение към принципа за правовата държава, защото засяга конституционни ценности и норми (аргумент от Решение № 14/23.11.2000 г. по конст. дело № 12/2000 г. на Конституционния съд).

6. Действително, въвеждането на такова задължение обективно ще доведе до завишаване натовареността на прокурорите. Но пред опасността приключени административни процедури да се явят пречка за наказателна отговорност ПРБ следва да поеме това допълнително задължение, за да изпълни в цялост конституционните си правомощия.

Наред с това, ще се избегне и ситуация, при която решението за наличие на административнонаказателно производство с наказателен характер (още повече взето на основата на специфики във всеки отделен случай) се прави от орган, който няма ангажимент към наказателното производство.

7. Закономерно е предвиденото основание за възобновяване на производството по чл. 70, б. „д“ ЗАНН когато се установи, че административнонаказващият орган не е прекратил производството и не е изпратил материалите на прокурора, въпреки наличието на основания (чл.33, ал. 2).

II. Втори вариант

A/ Да се предвидят промени в предложения ЗИДНПК:

1. Наред с новата алинея 4 на чл. 24 НПК с § 1 да се въведе допълнение и на регламента на чл. 24 ал. 1 т. 8 като след думите: „възпитателни мерки“ се добави „или когато извършеното от дееца представлява административно нарушение, даващо основание за провеждане на административно наказателно производство с наказателен характер.

2. Предложената нова норма на чл. 220а НПК, както и новата алинея 3 на чл. 250 - да отпаднат.

3. *Да отпадне конкретизацията на нормативните актове, предоставящи правомощия на съда да наложи административно наказание, предвидени в § 5, 6, 7, 8 и 8а.*
4. *В предложените редакции на § 6, 7, 8 и 8а да се предвиди правомощие на съда да освободи от наказателна отговорност подсъдимия и да му наложи административно наказание.*
5. *Предложената редакция на чл. 70 б. „д“ ЗАНН (§ 10) да се измени във вида посочен в първия вариант като отпадне израза „е нарушил“*
6. *Предвиденият срок за възобновяване в чл. 71 ЗАНН, към който следва да препраща и нормата на чл. 24 ал. 4 НПК, да се увеличи от един на шест месеца*
7. *Удачно е предложението за възобновяване на административно-наказателното производство с наказателен характер да се прави от наблюдаващия прокурор, а не от окръжния прокурор, поради което предлагаме следната редакция на чл. 72 ЗАНН: след думите „в случаите по чл. 70, б. „д“ – от наблюдаващия прокурор.“*

Б/ Предложенията в § 2 и §9 не се нуждаят от допълнителни промени.

По отношение на така предложения втори вариант на изменения и допълнения във внесеня ЗИДНПК моля, да имате предвид и следното. **Законопроектът дава решение единствено по отношение на висящите към момента наказателни производства при вече започнали или приключили административнонаказателни производства с наказателен характер.**

1. Предложените промени в § 1– § 3 въвеждат термина „административно-наказателно производство с наказателен характер“, който не е легално дефиниран до момента нито в НПК, нито в ЗАНН. Макар и обичайно употребяван в теорията и правото на Конвенцията, както и в практиката на ЕСПЧ³ използването му при съществуващите множество хипотези на нарушения в специални закони, за които е предвидена и административнонаказателна отговорност, наред с наказателната санкция, сериозно ще застраши предсказуемостта и справедливо правоприлагане.

2. Допълнително затруднение предизвиква и липсата на единен подход при уредбата на правомощията на ръководно – решаващите органи в

³ стр. 13 от мотивите към законопроекта

съответната фаза на наказателното производство. Проектът не предвижда възможност за прокурора, така както е за съда, да обезпечи процеса на реализиране на административнонаказателната отговорност в хипотезите на започнало, но неприключено административнонаказателното производство. В този смисъл е предложена нова редакция на чл. 24 ал. 1 т. 8 НПК, която препраща към компетентността на прокурора по чл. 243 ал. 1 т. 1 НПК, а на съда – към правомощията по чл. 250 ал. 1 т. 1 НПК и не налага допълване с нова алинея.

3. Редакцията на предложената норма на чл. 220а НПК внася промяна в основния принцип за приоритетно реализиране на наказателната отговорност пред административната, доколкото ограничава провеждането на процесуални действия спрямо лице, наказано по административен ред, предвиждайки и отмяна на взетите мерки за процесуална принуда. Обвързването на наказателното преследване и най – вече приложението на мерките, обезпечавщи, предвидените в НК санкции, с процедурата по възобновяване на административнонаказателното производство и резултата от нея, поставя пред сериозно изпитание реалните възможности за последващо реализиране на наказателната отговорност и не кореспондира с действащата разпоредба на чл. 244 НПК.

4. Предложената конкретизация в § 5, 6, 7, 8 и 8а лимитира хипотезите, в които НПК ще възприема наказателния характер на административнонаказателното производство до регламентирани в УБДХ, ЗОРПСМ и предвидените в изрични норми на особената част на НК. Подобно ограничително тълкуване на критериите Енгел не би отстранило проблемите в правоприлагането при конкуренция на двата вида отговорности.

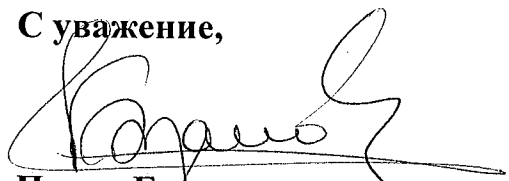
5. Предложените промени в правомощията на съда в § 5, 6, 7, 8 и 8а целят прецизиране, което да кореспондира и с решението по чл. 378 ал. 4 т. 1 НПК, тогава когато след проведено съдебно следствие е установен състав на административно нарушение, а не престъпление.

6. Предвидените срокове за внасяне на предложения за възобновяване в § 1 новата алинея 4 на чл. 24 НПК, както и в § 10 в нормата на чл. 71 ЗАНН са твърде кратки, а и несъответни на принципите, залегнали в нормата на чл. 421 НПК. От съществено значение за точното им фиксиране са различните хипотези на приключване на административнонаказателното производство⁴, които не включват задължително съдебно производство и предполагат по – продължителен период на проучване.

⁴ по чл. 58 ал. 2 ЗАНН и чл. 64 ЗАНН

В обобщение: Изразяваме готовност да участваме в обсъждането по законопроекта и по двата предложени от нас варианти, както и за намиране отговор на въпроса как да се преодолеят възникващите към момента при прилагането на закона проблеми.

С уважение,



Пенка Богданова

Зам. главен прокурор при ВКП



Мария Шишкова

Зам. главен прокурор при ВКП