КРИТИЧЕН АНАЛИЗ НА ЧЛ. 31, АЛ. 1 ОТ ЗАКОНА ЗА МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

проф. д-р Надежда Христова, Университет за национално и световно стопанство, nadia75hristova@abv.bg

РЕЗЮМЕ: *В настоящото изследване се прави критичен анализ на разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР — обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.). Изследват се правната доктрина и съдебната практика. В заключението на това изследване се правят предложения de lege ferenda.*

Ключови думи: *административно наказване, принудителни административни мерки*

CRITICAL ANALYSIS OF ARTICLE 31, PARAGRAPH 1 OF THE MINISTRY OF INTERIOR ACT

Professor Nadezhda Hristova, PhD, University of National and World Economy, nadia75hristova@abv.bg

SUMMARY: *This study presents a critical analysis of Article 31, paragraph 1 of the Ministry of Interior Act (MIA), promulgated in the State Gazette No. 53 of 27 June 2014. The research examines the relevant legal doctrine and judicial practice. The conclusion offers several de lege ferenda proposals.*

Keywords: *administrative penal law, coercive administrative measures*

Юридическите актове се разделят на нормативни и ненормативни. Те са властнически актове на органи на държавна власт. От особено значение, за регулирането на обществените отношения, са нормативните юридически актове. Те съдържат правни норми и могат да бъдат закони, като актове на Народното събрание, и подзаконови нормативни актове, чиито автори са органите на държавно управление. Законите съдържат оригинерни правни норми. Те първично уреждат обществените отношения, определят правата и задълженията на правните субекти, както и правомощията на държавните органи. Ето защо тяхното значение за правното регулиране е основополагащо. Такъв акт е ЗМВР. Недопустимо е в закон да се използват понятия в очевидно противоречие с приетото в други закони, съдебната практика и правната доктрина. Нормотворческият процес следва да бъде еталон на юридическата мисъл, правната и житейската логика. С оглед еднаквото и безпротиворечиво правоприлагане и правораздаване, законодателният орган следва да използва в законите юридическите понятия с вложено в тях едно и също съдържание, а ако предвижда отклонение в приетото съдържание на едно понятие, винаги да дава негова легална дефиниция. Това правило следва да бъде зачитано и с оглед непротиворечивото тълкуване на правните норми, което предшества тяхното

прилагане. Ето защо с нормотворческия процес следва да бъдат ангажирани професионалисти юристи с необходимия опит, добре познаващи правната доктрина и съдебната практика.

Законодателят не би следвало да използва в законите понятия със съдържание, което е в очевидно противоречие с приетото в доктрината и практиката на съда, в това число и на Конституционния съд на РБ. Такива несъответствия затрудняват и обучението на студентите в специалност „Право“. За съжаление обаче законодателните неясноти, непълноти, противоречия и неточности в нормативната уредба не са рядкост. Такъв е случаят с чл. 31, ал. 1 от ЗМВР. Съгласно тази разпоредба административнонаказателна дейност се осъществява от органите на МВР в предвидените от закона случаи чрез установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания, както и чрез прилагане на принудителни административни мерки. С така разписаната от законодателя разпоредба е прието, че дейността по административното наказване обхваща и прилагането на принудителни административни мерки. Това е очевидно неточно и противоречащо както на теорията, така и на съдебната практика.

Общото между налагането на административни наказания и прилагането на принудителни административни мерки е единствено това, че става въпрос за дейност по прилагане на административна принуда. Както административните наказания, така и принудителните административни мерки са мерки на административна принуда (Lazarov, 1981: 30; Petkanov, Hrusanov, 1986: 29–39). Налагането на административните наказания обаче, т.е. административното наказване, не обхваща дейността по прилагането на принудителни административни мерки, нито принудителните административни мерки са вид административни наказания. Ето защо считам, че разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗМВР е неправилно редактирана, тъй като законодателят е приел, че административнонаказателната дейност обхваща прилагането на принудителни административни мерки.

Свободата на поведение на субектите, която намира своя юридически израз в установените от правната норма права и задължения, е юридически признатата им свобода. Такава юридически призната свобода има и държавата. Разумното, непротиворечащо на конституционните, международните и европейските принципи разпределяне на правата и задълженията, респективно правомощията, в юридически признатата свобода на субектите на правото допринася за справедливото съчетаване на държавния и личния интерес. Принудата се прилага във връзка с неправомерни, вредни за обществото деяния. Нейното използване е обусловено от конфликта между държавната воля, изразена в правните норми, и индивидуалната воля на лицето, което ги нарушава. Когато субектите преминат границата на юридически признатата им свобода или има явна и непосредствена опасност да преминат тази граница, държавата се намесва със съответните правни способи (методи), за да защити правните норми от нарушение. Такъв именно правен способ е административната принуда. Според К. Лазаров принудата е външно въздействие върху субектите, чрез което се изключва изборът измежду различни варианти на поведение на адресатите на принудата и поведението им се насочва към определения (при правната принуда – въз основа на правна норма) от субекта, който упражнява принудата, единствено възможен вариант (Lazarov, 1980: 37–42). Административната принуда може да се

прояви в налагането на административни наказания или в прилагането на принудителни административни мерки. Никога обаче административното наказване не може да се прояви в прилагането на принудителни административни мерки, какъвто е смисълът на чл. 31, ал. 1 от ЗМВР. Административната принуда има следните белези:

1. Това е правова принуда, тъй като основанията за прилагането ѝ, правните субекти, спрямо които се прилага, органите, които я прилагат, мерките за въздействие и актовете, които са неин юридически израз, са нормативно установени. Споделям становището на П. Стайнов, че „административната принуда се оказва обусловена от правото“ (Stainov, Angelov, 1952: 73). Тя е организирано от държавата и регламентирано в действащото законодателство въздействие, което цели да осигури законосъобразно поведение на правните субекти. Правните норми сами по себе си предполагат възможност за използване на принуда.

2. Административната принуда е държавна принуда. Разгледана в своята динамика като правоприлагаща или правораздавателна дейност, тя е всъщност държавна дейност. Установен е монопол на държавата по отношение на тази принуда. Само държавата посредством нормотворческите органи на държавна власт може да установява правни норми, в частност административноправни, и да предвижда мерките на въздействие, обезпечаващи тяхното изпълнение. Само държавата може да организира съответния апарат от органи и служители, които да прилагат принудителни мерки, когато са налице законовите предпоставки за това.

3. Това е административна принуда, защото по правило се прилага пряко и непосредствено (без да е необходимо предварително разрешение на друг орган на държавна власт) от административни органи (или действащи като такива органи), които осъществяват държавното управление като вид държавна дейност, регламентирана от административноправни норми. Налагането на административни наказания също се извършва от органи на държавно управление, които в този случай осъществяват санкциониращa управленска дейност. Тази държавноправна принуда е административна и поради това, че е правозащитна, правоопазваща форма на дейност на административните органи, насочена преди всичко срещу административните нарушения като вид правонарушения. Редът за нейното прилагане и редът за реализиране на контрола за нейната законосъобразност представляват осъществяване на административен процес.

4. Друга особеност на административната принуда е, че тя се осъществява в рамките на извънслужебни, особени охранителни административни правоотношения, възникващи в областта на държавното управление.

Административната принуда като държавновластническа принуда може да се прояви или в налагането на административни наказания, или в прилагането на принудителни административни мерки. Тези два вида мерки на административна принуда – административните наказания и принудителните административни мерки – са израз на два различни вида дейност на органите на държавно управление – правоприлагаща, съответно правораздавателна дейност. Ето защо както административните наказания не бива да се смесват с принудителните административни мерки, така и дейността по прилагане на първите не бива да се

смесва с дейността по прилагане на вторите. Именно поради това считам, че разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗМВР не е сполучливо редактирана.

Мерките на административна принуда, каквито са принудителните административни мерки, обезпечават изпълнението на правните норми и в този смисъл те са институционално средство за борба срещу правонарушенията, в частност срещу административните нарушения. Съгласно чл. 22 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН – обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г., изм. и доп.) „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“. Цитираната разпоредба е твърде обща и абстрактна, за да намери конкретно приложение. Поради това законодателят в чл. 23 от ЗАНН е предвидил, че „случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване, се уреждат в съответния закон или указ“. Разнообразието на принудителните административни мерки е толкова голямо, че е невъзможно те да бъдат изброени в един закон. С оглед на обстоятелството, че всеки един закон охранява различни обществени отношения, е напълно логично видовете принудителни административни мерки, основанията за тяхното прилагане, органите, които ги прилагат, и пр. да се регламентират в съответните закони. Съгласно действащото законодателство понятието „принудителни административни мерки“ не се препокрива с понятието „мерки на административна принуда“. Първото се отнася към второто като част към цялото, като вид към род. Независимо че принудителните административни мерки са израз на административна принуда, те не са административни наказания. Законодателят ясно прокарва тази разлика в ЗАНН, където в отделни раздели са регламентирани принудителните административни мерки и административните наказания (Раздел III от Глава втора, съответно Раздел II от Глава втора). Тази разлика е прокарана и в ЗМВР, където отново принудителните административни мерки и административните наказания са регламентирани в отделни глави (Глава четиринадесета, съответно Глава петнадесета). Ето защо буди недоумение решението на законодателя да смеси двата вида мерки на административна принуда и дейностите, посредством които тези мерки се налагат, в разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗМВР.

Според непосредственото си предназначение принудителните административни мерки биват три основни вида:

Първият вид са превантивните принудителни административни мерки, които са предназначени да предотвратят извършването на правонарушения, в частност на административни нарушения, и вредните последици от тях. Опасността от извършване на правонарушение обаче трябва да е явна и непосредствена, а не хипотетична.

Преустановителните принудителни административни мерки са вторият вид такива мерки, предназначени да преустановят извършването на започнало и продължаващо правонарушение, включително и административно нарушение. За да се приложи този вид принудителни административни мерки, правонарушението следва да е започнало, но да не е довършено.

Третият вид са възстановителните принудителни административни мерки, предназначени да отстранят вредните последици от правонарушенията. Този вид принудителни административни мерки е предназначен да възстанови фактическото положение преди извършването на правонарушението.

Административното наказание като мярка на административна принуда е проява на правораздавателна дейност. В този смисъл е и съдебната практика. Конституционният съд (КС) приема, че административното наказване е правораздавателна дейност, а наказателното постановление, с което се налага административно наказание, е правораздавателен акт. Именно поради това този съд приема за недопустимо спрямо наказателните постановления да се приложи разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията на РБ и те да бъдат изключени от съдебен контрол. Буквално в Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС по к.д. № 10/2011 г. е прието следното: „Административното наказване има за предмет налагане на административно наказание, както и на съпровождащи го други вторични санкции във връзка с разрешаване на правен спор при следване на определено състезателно производство. Самото наказателно постановление, което се издава от административно-наказващия орган, предвид естеството и реквизитите си има характер на правораздавателен акт. Обратно, предмет на чл. 120, ал. 2 от Конституцията са всички административни актове - индивидуални, общи и нормативни. Няма как текстът да се тълкува разширително, още повече с оглед изключението от общото правило. Ето защо и чл. 120, ал. 2 от Конституцията не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол специално върху наказателните постановления, с които се налагат административни наказания, както се твърди в някои от становищата. То обаче може да обхваща принудителните административни мерки, които се налагат с индивидуален административен акт, доколкото по този начин се защитават висши конституционни ценности, като например националната сигурност.“ Същото становище е застъпено и в мотивите на Тълкувателно постановление № 2 от 19.05.2015 г. на ВКС и ВАС по т. д. № 2/2014 г., където е прието, че: „Дейността по административно наказване по естеството си е правораздавателна дейност на администрацията, насочена е към разрешаване на правен спор, възникнал по повод на конкретно сезиране, при спазване на състезателно производство в условията на независимост и самостоятелност на решаването. Тя е свързана със защитата на реда в областта на държавното управление по аргумент от чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания и представлява санкциониращa управленска дейност. Наред с другите правни форми на изпълнителна дейност - правотворческа, правоприлагаща и договорно-правна, класифицирани според предметното им съдържание и цел, тя представлява форма на административна /изпълнителна/ дейност, извършва се по административен ред чрез властнически метод, въз основа на законово предоставена административнонаказателна компетентност. Наказателното постановление, като резултат от упражнената дейност по административно наказване, също представлява по естеството си правораздавателен акт, той не се издава по реда на АПК и не носи белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК.“

В ЗАНН са уредени следните видове административни наказания:

Глоба – изразява се в заплащането на определена парична сума. По отношение на непълнолетните административното наказание глоба се заменя с обществено порицание.

Общественото порицание – изразява се в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи, или пред организацията, в която членува.

Лишаването от право да се упражнява определена професия или дейност – изразява се във временна забрана за нарушителя да упражнява професия или дейност, във връзка с която е извършил нарушението. Продължителността на това наказание не може да бъде по-малка от един месец и повече от две години, а за нарушения, свързани с безопасността на движението за всички видове транспорт, извършени след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози - до пет години. То не засяга придобитата правоспособност освен в случаите, предвидени в съответния закон или указ.

Безвъзмезден труд в полза на обществото – налага се самостоятелно или едновременно с друго наказание по чл. 13, ал. 1 от ЗАНН /глоба, обществено порицание или временно лишаване от право да се упражнява професия или дейност/ за административно нарушение, извършено повторно[1] или системно. Това наказание се полага в полза на обществото без ограничаване на други права на наказания. Продължителността на наказанието безвъзмезден труд в полза на обществото не може да бъде по-малка от 40 часа и повече от 200 часа годишно за не повече от две последователни години.

В правната доктрина също е поставян въпросът за отликите между принудителните административни мерки и административните наказания. Тук няма да разглеждаме подробно този въпрос, тъй като той вече е достатъчно задълбочено изследван (Lazarov, 1981: 55-66; Dermendzhiev, Kostov, Hrusanov, 2012: 365 – 366; Genev, 1992: 54-62). Поради различията между принудителните административни мерки и административните наказания е възможно те да бъдат прилагани кумулативно. В резюме разликите между административните наказания и принудителните административни мерки се свеждат до следните:

С принудителните административни мерки се прилага диспозицията на правната норма, а с административните наказания – санкцията на правната норма.

Принудителните административни мерки се прилагат във връзка с правонарушение /административно нарушение, както и друго правонарушение/,

[1] Съгласно § 1, ал. 2 от ДР на ЗАНН, предвиденото наказание за повторно нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община се налага, когато нарушението от физическото лице или неизпълнението на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община 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. Съгласно § 1, ал. 1, т. 6 от ДР на ЗАНН, "нарушение от същия вид от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община от същия вид" е това нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, което осъществява признаците на същия основен състав на административното нарушение, независимо дали осъществява признаците на квалифициран или привилегирован състав.

което може още да не е започнало, докато административните наказания се налагат винаги за извършено административно нарушение. Така например превантивните принудителни административни мерки се прилагат при явна и непосредствена опасност от извършване на правонарушение.

Принудителните административни мерки се прилагат без оглед на вината, докато административните наказания се налагат за виновно извършено административно нарушение. В този смисъл принудителните административни мерки могат да се прилагат спрямо невменяемо лице и малолетно лице.

Принудителните административни мерки се прилагат по правило с индивидуални административни актове /в по-редки случаи и с общи административни актове/ по реда на Административнопроцесуалния кодекс /АПК - обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г./, докато административните наказания се налагат с наказателни постановления по реда на ЗАНН.

Прилагането на принудителни административни мерки е израз на изпълнително-разпоредителната компетентност на съответните органи, докато налагането на административни наказания е израз на правораздавателната компетентност на наказващите органи. Ето защо наказателните постановления, с които се налагат административни наказания, са правораздавателни актове, а актовете, с които се прилагат принудителни административни мерки, са индивидуални административни актове, т.е. са правоприлагащи актове.

Оспорването на актовете, с които се прилагат принудителните административни мерки, е по реда на АПК /субсидиарно се прилага Гражданският процесуален кодекс/, а оспорването на актовете, с които се налагат наказания, е по реда на ЗАНН /субсидиарно се прилага Наказателно-процесуалният кодекс/.

В заключение и с оглед на гореизложеното биха могли да се направят предложения de lege ferenda. Разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗМВР да бъде редактирана по следния начин: „Административнонаказателна дейност се осъществява от органите на МВР в предвидените от закона случаи чрез налагане на административни наказания.“ Необходими са обаче и три други редакции на ЗМВР във връзка с изменението на чл. 31, ал. 1 от същия закон. Първо, чл. 6, ал. 1 от ЗМВР да бъде допълнен с нова т. 10 със следното съдържание: „10. Прилагане на принудителни административни мерки.“ Второ, раздел VIII на глава втора от ЗМВР да бъде преименуван по следния начин: „Административнонаказателна дейност, дейност по прилагане на принудителни административни мерки и предоставяне на административни услуги.“ И на последно, трето място, да бъде създаден нов чл. 31а в ЗМВР със следното съдържание: „За предотвратяване и преустановяване на нарушения, свързани с изпълнението на задълженията по този закон и по подзаконовите актове за неговото прилагане, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от такива нарушения, могат да се прилагат принудителни административни мерки.“

Библиография

Dermendzhiev Iv., D. Kostov, D. Hrusanov. (2012) Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Sofia. Sibi [Дерменджиев Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. (2012) Административно право на Република България. Обща част. София. Сиби]

Genev, R. (1992) Kam vaprosa za vidovete administrativna prinuda. Pravna misal. 3: 54 – 62 [Генев, Р. (1992) Към въпроса за видовете административна принуда. Правна мисъл. 3: 54 – 62]

Lazarov, K. (1980) Merki na administrativna prinuda – ponyatie i vidove. Sotsialisticheskо pravo 4: 37-42 [Лазаров, К. (1980) Мерки на административна принуда – понятие и видове. Социалистическо право 4: 37-42]

Lazarov, K. (1981) Prinuditelni administrativni merki. Sofia. Nauka i izkustvo [Лазаров, К. (1981) Принудителни административни мерки. София. Наука и изкуство]

Petkanov, G., D. Hrusanov. (1986) Prinuditelni administrativni merki vav finansovoto parvo. Pravna misal. 5: 29 – 39 [Петканов, Г., Д. Хрусанов. (1986) Принудителни административни мерки във финансовото право. Правна мисъл. 5: 29 – 39]

Staynov, P., A. Angelov. (1952) Aktovete na darzhavno upravlenie i kontrolat za tyahnata zakonosaobraznost. Sofia. Nauka i izkustvo [Стайнов, П., А. Ангелов. (1952) Актовете на държавното управление и контролът за тяхната законосъобразност. София. Наука и изкуство]