



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон” № 17, тел.факс 02/ 905 75 25

Изм. № A-01-828
Дата: 12.10.2017г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА СЪДИИТЕ
ОТ НАКАЗАТЕЛНАТА КОЛЕГИЯ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

ОТНОСНО: Тълкувателно дело №4/2017г.
по описа на ВКС

С Т А Н О В И Щ Е

НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОР ТЕОДОРА
ТОЧКОВА

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

В ИВСС е постъпила покана от заместник- председателя на ВКС за участие по т. д. №4/2017г. по описа на ВКС и за изразяване на становище по искането на главния прокурор на Република България за издаване на тълкувателно решение от Общото събрание на наказателната колегия на ВКС, което да отговори на въпросите:

Налице ли са основания за промяна на тълкуването, дадено в т.1.1, т. 1.2.1., т. 1. 2. 3. и т.3.1. от тълкувателно решение №3/22.12.2015. г. по т. д. №3/2015г. и следва ли да бъде допълнено тълкувателното решение в тези му части относно приетото, че:

„т.1.1.Наказателното производство, образувано срещу лице, по отношение на което за същото деяние е било проведено приключило с влязъл в сила акт административно-наказателно производство с характер на наказателно производство по смисъла на ЕКПЧ, подлежи на

прекръпяване на осн. чл.4, §1 от Протокол №7 по реда на чл. 24, ал.1, т.6 от НПК;

т.1.2.1.Двойното наказване на едно и също лице за едно и също деяние в административно-наказателното производство без характер на наказателно производство по смисъла на чл.4 от Протокол №7 към ЕКПЧ и в наказателното производство, когато административно-наказателното производство се е развило първо във времето, се преодолява по установения в чл.70, б."г" от ЗАНН ред.

т.1.2.3.Когато административно-наказателното производство не може да бъде възобновено, последиците от повторното наказателно преследване на лицето за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключило с влязъл в сила акт административно-наказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол №7 към ЕКПЧ, се преодоляват чрез прекръпяване на наказателното производство на основание чл.4, §1 от Протокол №7 към ЕКПЧ по реда на чл.24, ал.1, т.6 от НПК, съответно, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекръпяването му или възобновяване на наказателното производство, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекръпяването му.

3.1.Деецът не следва да носи едновременно наказателна и административно-наказателна отговорност в случаите, когато с извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административно-наказателна норма с различни обекти на защита."

В мотивите се твърди, че след приемането на тълкувателно решение №3/22.12.2015. г. по т. д. №3/2015г. на ОСНК в съдебната практика се наблюдава неправилно приложение на закона. Не е преодоляна и противоречивата практика на съдилищата. Поддържа се, че съдебната практика, наложילה се след постановяване на ТР№3/2015г. на ОСНК противоречи на основните принципи на българското право за приоритет на наказателната отговорност пред административната.

Посочва се, че с решение от 15. 11. 2016г. по дело А и Б срещу Норвегия Голямата камера на ЕСПЧ е приела, че дадено правно укоримо поведение може да се санкционира едновременно чрез средствата на административното право и процес и чрез средствата на наказателната санкция, когато двете производства са достатъчно близки по същество, а и във времето, така че се явяват съвместими с критериите *bis* на чл. 4 от Протокол №7 към КЗПЧОС и е посочила съществените фактори, които показват дали са изпълнени тези условия.

Според него тълкуването, дадено с ТР№3/2015г. на ОСНК относно приложението на чл. 4 от Протокол №7 от КЗПЧОС и спазването на принципа „*ne bis in idem*” по чл. 4 от Протокол №7 от КЗПЧОС е стеснително и се различава от становището на голямото отделение на ЕСПЧ, материализирано в решение от 15. 11. 2016г. по делото „А и Б

срещу Норвегия” по отношение на паралелните конкурентни административни и наказателни производства.

Намира, че необходимостта от въвеждане на допълнителни критерии за обоснова на преценка относно забраната за двойна наказуемост по смисъла на чл.4 от Протокол №7 от КЗПЧОС, каквито са въведени с решението по делото „А и Б срещу Норвегия” на Голямото отделение на ЕСПЧ е наложителна, защото липсва вътрешна нормативна уредба на хипотези, при които преди започване или приключване на наказателното производство спрямо същия деец за същото деяние е проведено окончателно приключено административно производство.

На основание чл. 129, ал.2 и ал. 4 от ЗСВ Инспекторатът към ВСС изразява следното становище:

ТР№3/2015г. е прието от Общото събрание на наказателната колегия на ВКС на 22. 12. 2015г., за да преодолее противоречива практика на съдилищата относно признаването на *ne bis in idem* ефект на актовете в административнонаказателното производство при конкуренция между наказателна и административнонаказателна отговорност. Наред с правните норми, международните актове и принципите на правото при приемането на решението ВКС се е ръководил и от решенията на ЕСПЧ.

Със ЗИД на НПК, обнародван в ДВ бр.63/2017г., нормите на НПК и ЗАНН са приведени в съответствие с практиката на ЕСПЧ по прилагане на чл.4 от Протокол №7 и практиката на ВКС за действията на съда при конкуренция между административнонаказателна и наказателна отговорност в смисъла, вложен в ТР 3/2015г. на ОСНК на ВКС. Посочените изменения са част от вътрешното право въпреки, че влизането им в сила е отложено за 5. 11. 2017г. Поради краткото време до началния момент на влизането им в сила ИВСС намира, че тяхното съдържание следва да се вземе предвид при преценката на направеното искане.

На 15. 11. 2016г. Голямото отделение на ЕСПЧ/чл.26, чл. 31 и др. КЗПЧОС, обн. ДВ бр.80/2.10.1992г., изм. и доп. ДВ бр. 38/21.05.2010г./ е приело решение по делото А и Б срещу Норвегия, с което приело, че съдебната практика на паралелни и двойни производства, започнала с делата *R.T. v. Switzerland* и *Nilsson v. Sweden* и продължаваща в *Nykänen* и поредица други дела, дава насоки как да се постигне справедлив баланс между спазването на интересите на индивида, защитени от *ne bis in idem* принципа от една страна, и съобразяване с особения обществен интерес да се предприеме пропорционален регулаторен подход в съответната област от друга(вж. §124 от решението). ЕСПЧ приел, че дадено правно укоримо поведение може да се санкционира едновременно чрез средствата на административното право и процес и чрез средствата на наказателната санкция, когато двете производства са достатъчно близки по същество, а и във времето, така че се явяват съвместими с критериите *bis* на чл.4 от Протокол №7 към КЗПЧОС. С оглед правомощията на Голямото отделение на ЕСПЧ, регламентирани в Протокол 11 на КЗПЧОС и

Обяснителния доклад към него, решението е окончателно и има обвързваща сила. Съгласно чл. 5, ал.4 от Конституцията на Република България то е част от вътрешното право.

В ТР№3/2015г. на ОСНК, което е прието преди решението на ЕСПЧ по делото „А и Б срещу Норвегия” и в нормите на вътрешното законодателство възможността за водене на паралелни и двойни производства не е уредена. Отделни съдилища са допускали и неправилна практика по смисъла на чл. 124 от ЗСВ. Поради това ИВСС намира, че искането на Главния прокурор е основателно.

Искането на Главния прокурор е неясно формулирано, защото в него не е посочено какво трябва да се допълни в посочените части от тълкувателно решение №3/22.12.2015. г. по т. д. №3/2015г. на ОСНК.

1. По искането за допълване на т.1.1.” Наказателното производство, образувано срещу лице, по отношение на което за същото деяние е било проведено приключило с влязъл в сила акт административно-наказателно производство с характер на наказателно производство по смисъла на ЕКПЧ, подлежи на прекратяване на осн. чл.4, §1 от Протокол №7 по реда на чл. 24, ал.1, т.6 от НПК.” от ТР№3/2015г. на ОСНК:

Според решението на ЕСПЧ от 15.11.2016г. по делото „А и Б срещу Норвегия” чл.4 от Протокол №7 на КЗПЧОС не изключва провеждането на двойни производства до тяхното приключване, когато са изпълнени определени условия (§130 от решението). Условията могат да бъдат обобщени по следния начин:

- преследват ли допълващи се цели различните производства и засягат ли по този начин различни аспекти на общественото деяние;

- предвидим резултат по закон, а и на практика ли е едновременно съществуване на административно и на наказателно производство като последица от извършването на съответното деяние (*idem*);

- избягва ли се възможността за дублиране при събирането и оценката на доказателствата, най- вече чрез адекватно сътрудничество между различните компетентни органи, така че установените факти от първото производство да могат да се ползват и във второто;

- взета ли е предвид наложената санкция в производството, което първо е станало окончателно в последващото производство, така че да се предотврати рискът засегнатото лице да поеме прекомерна тежест; има ли установен механизъм, който гарантира, че общият размер на наложените наказания е пропорционален/§132 от решението на ЕСПЧ по делото А и Б срещу Норвегия/.

По отношение на изискването двете производства да са свързани във времето, Съдът уточнява, че:

-връзка във времето не означава, че двете производства следва да бъдат проведени едновременно от началото до края и предоставя правото на държавите да избират дали производствата да се провеждат последователно, в случаи, когато това е необходимо с цел ефективност и правилно правораздаване, поради преследване на различни обществени цели, заради които жалбоподателят не е понесъл непропорционална тежест(вж. §134 от решението);

- при всички случаи връзка във времето винаги трябва да присъства(вж. §134 от решението);

-връзката във времето трябва да е достатъчно кратка, за да бъде защитено лицето и да не бъде подлагано на несигурност и забавяне, както и да му се осигури защита от прекалено дълги производства(вж. §134 от решението).

Тези условия няма да са налице, ако един от двата елемента-същественият или времевият липсва(вж. §125 от решение на ЕСПЧ по делото А и Б срещу Норвегия)

Наред с това със ЗИД на НПК, обнародван в ДВ бр.63/2017г., е предвидено спиране на наказателното производство до решаване на въпроса за възобновяване на първото по време административно-наказателно производство/чл.25, ал.1, т.5 от НПК/. Следователно наказателното производство, образувано срещу лице, по отношение на което за същото деяние е било проведено приключено с влязъл в сила акт административно-наказателно производство подлежи на спиране, а не на прекратяване, както предвижда посочената т.1.1. от ТР№3/2015г. на ОСНК.

Предвид изложеното ИВСС намира, че сегашната редакция на т.1.1 противоречи на НПК. Тя следва да се измени като се приведе в съответствие с чл. 25, ал.1, т.5 от НПК и се допълни с предвидената в решението на ЕСПЧ от 15. 11. 2016г. по делото „А и Б срещу Норвегия” възможност за паралелно провеждане на наказателно и административно-наказателно производство за едно и също деяние с налагане на санкции по всяко от тях по реда и при условията, установени в него.

2. По искането за допълване на т.1.2.1. „Двойното наказване на едно и също лице за едно и също деяние в административно-наказателното производство без характер на наказателно производство по смисъла на чл.4 от Протокол №7 към ЕКПЧ и в наказателното производство, когато административно-наказателното производство се е развило първо във времето, се преодолява по установения в чл.70, б.”г” от ЗАНН ред.” от ТР№3/2015г. на ОСНК:

ВКС е приел, че възможността за възобновяване на административно-наказателно производство с характер на наказателно след като наказателно производство за същото деяние е приключено с влязъл в сила съдебен акт предполага двойно наказване и би довело до

нарушаване на чл. 4 от Протокол №7. За да създаде гаранции за спазване на правилото *ne bis in idem* е стеснил приложното поле на чл. 70, б”г” от ЗАНН само до административните нарушения и процедури, които не попадат в обхвата на закрила от чл.4, Протокол №7 към КЗПЧОС. Както беше посочено и по-горе с решението по делото „А и Б срещу Норвегия” ЕСПЧ е допуснал провеждането на паралелни производства и налагането на различни санкции по тях за едно и също деяние при наличие на достатъчно тясна връзка между наказателното и административното производство, както по същество, така и във времето. Връзка във времето не означава, че двете производства трябва да бъдат проведени едновременно отначало до края/§134 от решението А и Б срещу Норвегия/. С оглед на това би следвало да се приеме, че по реда на чл. 70 б.”г” от ЗАНН може да се иска възобновяване и на административно-наказателни производства с характер на наказателни, когато спрямо тях са налице факторите, посочени в т.1. от становището.

ИВСС намира, че т. 1. 2.1. от ТР№3/2015г. на ОСНК следва да се допълни в този смисъл.

3. По искането за допълване на т.1.2.3. ”Когато административнонаказателното производство не може да бъде възобновено, последиците от повторното наказателно преследване на лицето за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключило с влязъл в сила акт административнонаказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол №7 към ЕКПЧ, се преодоляват чрез прекратяване на наказателното производство на основание чл.4, §1 от Протокол №7 към ЕКПЧ по реда на чл.24, ал.1, т.6 от НПК, съответно, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му или възобновяване на наказателното производство, отмяна на постановените по него съдебни актове и прекратяването му.” от ТР№3/2015г. на ОСНК:

Новото виждане на ЕСПЧ, че чл.4 от Протокол №7 не изключва провеждането на двойни производства до тяхното приключване/§130 от решение на ЕСПЧ по делото А и Б срещу Норвегия/ следва да намери място и в т.1.2.3. от ТР№3/2015г. на ОСНК. Преодоляването на повторно наказателно преследване на лицето за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключено с влязъл в сила акт административно-наказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол №7 към КЗПЧОС ще се налага само когато има дублиране на производства, които са водени без използваните цели и средства да се допълват(вж. §129 от решението). В този случай прекратяването следва да се направи на осн. новата чл. 24, ал.4 от НПК, а не на осн. чл. 24, ал.1, т.6 от НПК, както предвижда обсъжданата т.1.2.3. от ТР№3/2015г. на ОСНК.

В случаите, когато двойните наказателно и административно-наказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от

Протокол №7 към КЗПЧОС са съвместими с bis критериите, по него не е налице повторно наказателно преследване за същото деяние по смисъла на КЗПЧОС. Спрямо тези хипотези т.1.2.3. от ТР№3 на ОСНК не е приложима.

Предвид изложеното ИВСС намира, че редакцията на т.1.2.3. противоречи на НПК и не отразява точно актуалната практика на ЕСПЧ. Тя следва да се измени, като се приведе в съответствие с чл. 24, ал. 4 от НПК и се допълни с уточнението, че това решение не се отнася за случаите, когато двойните наказателно и административно-наказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол №7 към КЗПЧОС са съвместими с bis критериите по него.

4. По искането за допълване на т.3.1.”Деецът не следва да носи едновременно наказателна и административно-наказателна отговорност в случаите, когато с извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административно-наказателна норма с различни обекти на защита.” от ТР№3/2015г. на ОСНК:

В ТР№3/2015г. на ОСНК съдът е възприел застъпеното в тогавашната практиката на ЕСПЧ становище за понятието *idem* – че сама по себе си разликата в защитения обект не предотвратява действието на принципа. Щом деянието е едно и също, провеждането на две отделни самостоятелни производства- наказателно и административно-наказателно с наказателен характер по смисъла на Конвенцията съставлява нарушение на чл. 4, §1 от Протокол №7, независимо от обстоятелството, че са засегнати различни обекти на защита.

Според новото виждане на ЕСПЧ, застъпено в решението по делото „А и Б срещу Норвегия”, държавите следва да имат възможност да избират правните способности за справяне с общественноопасни деяния(като неспазване на правилата за движение по пътищата или неплащане /укриване на данъци) чрез различни процедури, оформящи едно цяло, така че да се отговори на различни аспекти на деянието при условие, че натрупващите се процедури не представляват прекомерна тежест за съответния индивид. Правилото на чл.4 от Протокол №7 не обявява за противоречащи му правни системи, които използват подход, който включва паралелни етапи на отговор на нарушенията от различни органи и с различни цели(вж. §121, §123, §144- 146 и др. от решение на ЕСПЧ по делото А и Б срещу Норвегия).

ИВСС намира, че текстът на т.3.1. от ТР№3/2015г. на ОСНК ще отрази в по- голяма степен актуалната практика на ЕСПЧ, ако се уточни, че деецът не следва да носи едновременно наказателна и административно- наказателна отговорност в случаите, когато с извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административно- наказателна норма с различни обекти на защита освен,

когато са налице двойни и паралелни наказателно и административно-наказателно производство с наказателен характер по смисъла на чл. 4 от Протокол №7 към КЗПЧОС, които са съвместими с bis критериите по него.


/ТЕОДОРА ТОЧКОВА/
ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР НА ИВСС

ММ