



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 01-00-39/ 08 -05- 2019
На Ваш № КП-953-03-39 /17. 04. 2019 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КП-953-03-39
дата 10.05. / 2019 г.

ДО
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, рег. № 954-01-23, внесен от Искрен Веселинов и група народни представители на 12.04.2019 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с постъпило писмо Ваш рег. № КП-953-03-39 /17.04.2019 г. относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, рег. № 954-01-23, внесен от Искрен Веселинов и група народни представители на 12.04.2019 г. Министерството на правосъдието, (МП) изразява следното становище:

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) предлага въвеждането в системата на административните наказания по чл. 13 от ЗАНН на два вида нови наказания:

- безвъзмезден труд в полза на обществото и
- задържане в териториална структура на Министерството на вътрешните работи.

От мотивите е видно, че промените са обусловени от факта, че е налице устойчива тенденция за неизпълняемост на наказанието глоба, въпреки завишените размери. Проектът предвижда приложното поле на безвъзмездния труд в полза на обществото и задържането в териториална структура на Министерството на вътрешните работи да бъдат ограничени. За безвъзмездния труд в полза на обществото се предлага ограничение в приложното поле в две насоки. Първата е наказанието да се предвижда само за повторно извършено административно нарушение или за нарушения на системно извършване. Второ ограничение е свързано с изискването това наказание да се предвижда кумулативно с наказанията – или глоба, или лишаване от право или обществено порицание.

По отношение на задържането в териториалната структура на МВР се предлага то бъде налагано само за административни нарушения, свързани с нарушаването на обществения ред, като същото е съобразено със съществуващите производства в Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ) и Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия (ЗООРПСМ).

С Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на законопроекта се предлагат изменения и допълнения и в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНС), Закона за горите (ЗГ) и УБДХ.

Министерството на правосъдието подкрепя по принцип законопроекта, поради следните мотиви:

Видно от мотивите, а и както е добре известно, в много случаи наложеното наказание „глоба“ не се изпълнява поради липса на доходи или имущество на наказаното лице. Липсата на реално изпълнение на наказанията, което е завършващият елемент от реализирането на отговорността, води до нейното обезсмисляне и не постига превантивен ефект, както по отношение на извършителя, така и по отношение на останалите членове на обществото. Това показва, че въвеждането 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, би било удачно решение.

Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи съдържа разпоредба - чл. 4, която забранява принудителния труд. Практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по тази разпоредба е оскъдна. Все пак ЕСПЧ последователно тълкува

понятието „принудителен труд“ в смисъла, даден му в чл. 2 от Конвенция № 29 относно принудителния или задължителен труд от 1930 г. на Международната организация на труда, или взима това определение като оправна точка (виж *Silliadin v. France*, no. 73316/01, judgment of 26 July 2005; *Van der Musselle v. Belgium*, no. 8919/80, judgment of 23 October 1983; *Stummer v. Austria* (GC), no. 37452/02, judgment of 7 July 2011). Съгласно определението, дадено в чл. 2, ал. 2, б. в от Конвенция № 29: „По смисъла на тази конвенция изразът "принудителен или задължителен труд" не обхваща [...] работа или служба, изисквана от лице като следствие от осъждане, постановено от съд, при условие, че тази работа или служба бъде изпълнявана под надзора и контрола на държавните власти и че лицето няма да бъде отстъпено или предоставено на частни лица, частни компании или частни юридически лица.”.

Съдът не се е произнасял до момента по въпроса дали наказанието „безвъзмезден труд в полза на обществото“ би противоречало на чл. 4 от ЕКПЧ, въпреки че попада сред изключенията на чл. 2, ал. 2, б. в на Конвенция № 29. Като се има предвид досегашната практика на тълкуване на чл. 4 в светлината на чл. 2 от Конвенция № 29, както и фактът, че това наказание съществува и в други държави-членки на Съвета на Европа, като например Великобритания, считаме, че разширяване на каталога от административни наказания с въвеждане на наказанията „безвъзмезден труд в полза на обществото“ не противоречи само по себе си на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

По отношение на предложеното административно наказание „задържане в териториална структура на МВР“, считаме, че същото е допустимо и не противоречи на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, тъй като касае едно от изключенията, предвидени в чл. 5, т.1, буква „б“ на Конвенцията. Съгласно цитираната разпоредба, никой не може да бъде лишен от свобода, освен в изрично посочените случаи и в съответствие с процедурите предвидени в закона, като една от хипотезите е при законен арест или лишаване от свобода на лице за неизпълнение на законно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона.

В този смисъл е и практиката на ЕСПЧ. Задържането в териториална структура на МВР за определен брой денонощия не противоречи само по себе си на Конвенцията или практиката на ЕСПЧ, като това обстоятелство е установено и в решението на ЕСПЧ по делото *Желязков срещу България* (№ 11332/04, решение от 9 октомври 2012 г.).

Подчертаваме, че, както е предвидено в настоящия вариант на законопроекта, двете наказания следва да се налагат от съд, да са ограничени по време и да са пропорционални. Важна гаранция за тяхното справедливо налагане е и възможността за касационен контрол (това също е предвидено в законопроекта).

В допълнение към предвиденото наказание: „безвъзмезден труд“ в случаите на повторност или на системно извършване самостоятелно или кумулативно с друго наказание по чл.13, ал.1 от проекта, бихме искали да добавим и следното:

Принципно считаме за допустимо и наказанието „безвъзмезден труд“ в полза на обществото да се налага самостоятелно не само в случаите на повторност или на системно извършване. Смисълът на въвеждането на това наказание, доколкото личи от мотивите, следва да се търси в неефективността от налагането на наказанието „глоба“. Поради това изглежда няма пречка наказанието „безвъзмезден труд в полза на обществото“ да се налага по преценка на съда, когато наказанието глоба няма да постигне целите си в конкретния случай. Същото следва да се налага и когато се установи, че нарушителят няма доходи или същите са под социалния минимум, поради което не разполага с парични средства, за да заплати наложеното наказание „глоба“. Поради гореизложеното би могло да се обмисли и възможността за налагане на това наказание като самостоятелно и алтернативно на наказанието глоба не само при повторност и системност на нарушенията. В този смисъл е и разпоредбата на чл.22 от ЗООРПСМ, която предвижда алтернативно налагане на следните наказания:

1. задържане в териториална структура на МВР;
2. глоба;
3. безвъзмезден труд в полза на обществото.

Също така безвъзмезден труд би следвало да се налага кумулативно и в случаите, когато не е било изпълнено наложеното наказание за първото административно нарушение поради същото основание - недобросъвестността на нарушителя.

Считаме за целесъобразно кумулативно наред с другото административно наказание да се налага и наказанието безвъзмезден труд в полза на обществото, дори в случаите на повторност и системност, когато е изпълнено наложено наказание „глоба“ за първото административно нарушение.

По представения законопроект МП прави следните конкретни правно - технически предложения:

1. В §1 от проекта се предвижда изменение в чл. 13 от ЗАНН, където понастоящем са изброени видовете наказания. С оглед на горното считаме, че по-добър подход би бил да се създадат букви „г“ и „д“, в които да се предвидят новите наказания – „безвъзмезден труд в полза на обществото“ и „задържане в териториална структура на МВР“.
2. Предвид текстовото съдържание на предложените разпоредби на чл.13, ал.2 и ал.3, считаме, че тяхното систематично място е в §2 след съответна редакция на предложената норма на чл.16а и чл.16 б. или в Глава втора, Раздел V. „Определяне на административните наказания“. С оглед спазване на принципа за еднаквост предлагаме дефиницията относно административното наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“ да се уеднакви с дефиницията за същото наказание, посочена в чл.22, ал.3 от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия.
3. Предвид факта, че ЗАНН е основен закон, който определя общите правила за административните нарушения и наказания, реда за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания, считаме за подходящо в ЗАНН да се уреди и редът за налагане на наказанията, в т.ч. и за наказанието задържане в териториална структура на МВР.
4. В §4 относно чл.47а, с оглед практиката на ЕСПЧ, предлагаме само административните наказания „безвъзмезден труд в полза на обществото“ и „задържане в териториална структура на МВР“ да се налагат от съд.
5. От мотивите и текста на проекта не става ясно кои принудителни административни мерки има предвид чл. 58в, ал. 1, т. 1. Предлагаме да се уточни текстът.
6. По §14 считаме, че систематичното място на предложената нова разпоредба на чл.1, ал.2 не е в чл.1 от УБДХ, тъй като в чл.1 са изброени видовете наказания.
7. Допълнителна бележка, свързана с решението на ЕСПЧ „Микроинтелект срещу България“:

Решението по делото „Микроинтелект ООД срещу България“ (№ 34129, окончателно решение от 4 юни 2014 г.) засяга невъзможността на трето лице, собственик на вещите, да участва в административно-наказателно производство, водено срещу търговец - продавач на тези вещи. Този въпрос е залегнал като проблем във всички доклади на

министъра на правосъдието до Народното събрание по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. В този смисъл препоръчително е да се предвиди текст в Закона за административните нарушения и наказания, който да предвиди възможност за такива лица (трети лица по отношение на административнонаказателното производство) да участват в производството и да изложат своите аргументи.

С УВАЖЕНИЕ,

ДАНАИЛ КИРИЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

