

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Емилия Първанова Панайотова

относно дисертационния труд на тема **„Принудителни административни мерки”** от Мирослава Бойкова Чифчиева - Георгиева за присъждане на образователната и научна степен „доктор” в област на висшето образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, специалност Административно право и административен процес

1. Кандидат за придобиване на образователната и научна степен „доктор” е Мирослава Бойкова Чифчиева - Георгиева, магистър по право на СУ „Св. Кл. Охридски” от 2009 г. В периода 01.08.2011 г. - 01.08.2012 г. Мирослава Чифчиева-Георгиева работи като младши адвокат. От 24.09.2012 г. до 24.06.2013 г. е кандидат за младши прокурор, а от 25.06.2013 г. и по настоящем работи в Районна прокуратура – гр. Перник последователно като младши прокурор (25.06.2013 г.–26.06.2015 г.), прокурор (26.06.2015 г.–28.02.2019 г.), заместник на административния ръководител – заместник-районен прокурор (28.02.2019 г. и към момента). През целия период на практическата си дейност Мирослава Чифчиева-Георгиева проявява интерес към придобиването на допълнителни квалификации и поддържането на висока теоретична подготовка в сферата на правораздавателната дейност, като участва в множество обучителни програми, организирани от Европейската мрежа за съдебно обучение, от Академията по Европейско право и от Националния институт по правосъдието. Отличена е с грамота от Висшия съдебен съвет „Служебна благодарност“ за проявен висок професионализъм и компетентност

при осъществяване на образователната програма „Съдебната власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури.“ Гост-лектор и участник е в семинари по въпросите на превенцията и защитата от домашно насилие. От 2015 г. е задочен докторант в Катедра „Административноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

2. Представената дисертация на тема „Принудителни административни мерки“ е в обем от 348 страници, включително съдържанието, използваните съкращения и библиографията. Трудът се характеризира със структура, включваща увод, четири глави и заключение.

В **увода** докторантката обосновава актуалността и обществената значимост на разглежданата тема, съответно основната цел и възприетия подход при осъществяване на изследването ѝ.

Изложението по **първа глава** е посветено на изясняване на основния понятиен апарат, използван при разработване на темата. Най-напред е разгледана принудата като способ за обезпечаване на правовия ред. В параграф втори е направен анализ на същността на административната принуда. Извършен е критичен преглед на изработените през годините класификации на мерките на административна принуда и е подкрепен изводът, че критерий, който може да разкрие в пълнота особеностите на отделните видове мерки, да ги разграничи и да обезпечи тяхното прилагане, е тяхното непосредствено предназначение. В последния параграф на първа глава е направен анализ на същността, основанията и целта на прилагане на принудителните административни мерки. Специално се акцентира върху факта, че търсеният ефект от упражняването на този вид принуда е балансираната защита на

обществените и на личните интереси, без да се търси вина и наказване на дееца. Непосредственото предназначение на ПАМ е да предотвратят, преустановят деяние или събитие, с което правно необосновано се засягат права, свободи, законни интереси, и да възстановят нормалните връзки и отношения в обществото.

На критичен анализ са подложени разпоредбите на някои специални закони, които възпроизвеждат чл. 22 ЗАНН, а не посочват конкретното основание – неправомерно деяние или събитие, при наличие на което се прилага предвидената в съответния закон принудителна административна мярка.

Втората глава е посветена на видовете ПАМ. В параграф първи е направен преглед на различните класификации на тези мерки. Подчертава се, че класификацията на ПАМ, подобно на класификацията на видовете административна принуда, трябва да се основава на тяхното непосредствено предназначение, тъй като този критерий отразява същностните им характеристики, позволява обособяването и разграничаването помежду им. Всяка една мярка може да бъде отнесена към една от трите групи: превантивни, преустановителни или възстановителни ПАМ. Следователно, систематизацията на ПАМ е изчерпателна и не следва да бъде разширявана с въвеждането на „нови“ мерки.

Анализът на нормативната уредба и съдебната практика по някои специални закони – Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за данъка върху добавената стойност, Закона за движение по пътищата, Валутния закон, показва, че активирането или изпълнението на някои уредени в тях ПАМ разкрива признаци на прикрити административни наказания, тъй като тези мерки ограничават правата на адресатите им в степен, надхвърляща целта, преследвана от закона. Обосновава се изводът, че всяка една принуда отвъд

границите на пропорционалността, се явява сама по себе си нарушение на основните човешки права и свободи. Когато приложното поле на принудителните административни мерки е разширено чрез неприсъщи за тях наказателни функции, тогава съответната мярка, дори и законово уредена, не следва да бъде прилагана. Създаването на прикрити административни наказания под формата на ПАМ е извращаване на правото от закона.

В параграф втори са разгледани общите характеристики на превантивните ПАМ. Обосновано се приема, че тези мерки следва да се прилагат не само при наличие на непосредствена опасност от неправомерно деяние или неблагоприятно събитие, но може да имат място и при предварителна оценка, че е налице потенциален риск за общественото здраве, сигурност и околна среда, без да съществуват достатъчни и безспорни доказателства за това към момента на прилагането им. Акцент при анализа на превантивните ПАМ е поставен върху някои представляващи интерес за практиката мерки като задължителното настаняване и лечение на лица с психични разстройства по Закона за здравето, принудителните медицински мерки спрямо лицата, извършили общественоопасни деяния в състояние на невменяемост или изпаднали в такова състояние преди постановяване на присъдата или през време на изтърпяване на наказанието, както и т. нар. „обезпечителни мерки“ по чл. 44, ал. 5 и 6 Закона за чужденците в Република България. Обсъдена е необходимостта от създаването на подходяща мярка, която да е приложима към скитничеството като явление в обективната действителност.

В параграф трети са изследвани спецификите на преустановителните ПАМ. Тъй като те често съчетават освен типичната преустановителна функция, и други функции – превантивна, процесуална, а понякога и възстановителна, при прилагането им следва точно да се изясни кое е

основното предназначение и кое е вторичният ефект от мярката. Направен е извод, че посочената особеност на преустановителните ПАМ ги прави много ефективни в борбата за защита на законността. Извършеният анализ на „задържането за срок от 24 часа“ по чл. 72 ЗМВР и на преустановителните мерки по чл. 171 от Закона за движение по пътищата доказва тази теза. Направено е предложение за прецизиране на обективизираните в ЗМВР основания за ограничаване на правото на свободно придвижване, тъй като се установява, че често правоприлагащите органи незаконосъобразно разширяват обхвата на принудата и ограничават основни права и свободи без изрично предвидено законово основание за това.

В параграф четвърти са анализирани особеностите на възстановителните ПАМ. Установява се, че необходимостта от тях е налице, когато деянието е довело до настъпване на вредни последици. Посочва се, че вредите от настъпило неблагоприятно събитие – бедствие, авария, не подлежат на възстановяване чрез прилагане на този вид ПАМ, защото липсва извършител, върху чиято правна сфера да въздейства мярката, за да го принуди да възстанови вредите и така да се възстанови предишното фактическо положение. Подчертава се, че само материалните вреди, настъпили в резултат на неправомерното деяние се възстановяват посредством този вид мерки.

Предмет на анализ са и дискуссионни в теорията и в съдебната практика въпроси като същността на т. нар. „задължителни предписания“, и на отнеманията по чл. 20 и 21 ЗАНН. Обосновава се заключението, че естеството и предназначението на мярката, а не наименованието ѝ са от значение за определянето ѝ като ПАМ. Приема се, че единствено в хипотезата на чл. 21 ЗАНН принудата се реализира под формата на възстановителна ПАМ и то само, когато вещите бъдат фактически възстановени във владение на техния притежател, не и когато е заплатена паричната им равностойност, ако липсват.

Разгледана е и една специфична възстановителна мярка, която се задейства, когато Европейската Комисия прецени, че дадена държавна помощ, освен неправомерно предоставена, е и несъвместима с принципите на общностния пазар. По силата на постановеното от нея „отрицателно решение“ по чл. 14 Регламент (ЕО) № 659/1999 г. съответната държава членка е длъжна да вземе всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя.

В контекста на прилагането на отделните видове ПАМ подробно са анализирани принципите на предпазливостта, пропорционалността, законността и правото на защита, като се достига до заключение, че когато става дума за ограничаване на основни права и свободи те следва да намерят много по-широко приложение в националното право от определеното им в момента с оглед спазване на изискването за законност и адекватност на принудата.

В глава трета е направен съпоставителен анализ на ПАМ с административните наказания, мерките на административнопроцесуална принуда и мерките на наказателнопроцесуална принуда, прилагани по отношение на обвиняеми лица. В параграф първи са изведени съществените различия между ПАМ и административните наказания чрез съпоставка на основанията, целите, непосредственото предназначение, актовете, в които се обективира дейността по упражняване на съответния вид административна принуда, както и редът за прилагането им и за защитата срещу тях. Специално внимание е отделено на становищата за съвместяване на производствата за реализиране на двата вида принуда, като се поддържа разбирането, че постигането на процесуална икономия не трябва да е за сметка на правата и интересите на засегнатите лица. Посочва се, че дори и когато се прилагат в хода на административнонаказателното производство заедно с налагането на административно наказание, ПАМ запазват същностните си белези и ред за

правна защита. В параграф втори е направено разграничение между ПАМ и мерките на административнопроцесуална принуда. Анализирани са недостатъци в правната уредба на тези мерки и е предложена класификация на основните им видове в зависимост от непосредственото им предназначение. Параграф трети е посветен на съпоставката между ПАМ и мерките на наказателнопроцесуална принуда. Анализът е съсредоточен върху мерките, които се вземат спрямо лицето, привлечено като обвиняем. Констатира се сходство в характера и функциите на някои превантивни ПАМ и превантивни мерки на наказателнопроцесуална принуда („задържане“, „забрана за напускане пределите на Република България“, „временно отстраняване от длъжност“). Установява се, че в повечето случаи наказателнопроцесуалната принуда съдържа повече гаранции за защита на правата и интересите на засегнатите лица и е значително по-мека.

В **четвъртата** глава са разгледани процесуалните аспекти на прилагането, оспорването и изпълнението на ПАМ, като вниманието основно е съсредоточено върху дискуссионните въпроси в теорията и практиката. Изложението в параграф първи е посветено на някои важни въпроси във връзка с прилагането на ПАМ. Приема се, че производството по прилагане на ПАМ, макар да следва основните процесуални правила и принципи на производството по издаване на индивидуални АА, притежава особености обусловени от факта, че активирането на принудата съществено ограничава основни права и свободи. Според докторантката необходимостта от съобразяване със спецификите на мерките и от предоставяне на достатъчно процесуални гаранции, че засягането на правата и свободите ще отговаря на изискванията за законност на принудата обосновава в достатъчна степен идеята за регламентиране на самостоятелно производство в АПК по прилагане на ПАМ. Все с оглед осигуряване на защитата на адресатите на принудата се

изразява мнението, че по принцип ПАМ трябва да се прилагат с индивидуални АА, тъй като те в най-голяма степен предполагат съобразяване с индивидуалността на адресата им. Само по изключение ПАМ би могло да се прилагат чрез общи АА, наказателни постановления или съдебни актове, а също и чрез актове в устна или конклюдентна форма. Поддържа се виждането, че принципът на пропорционалността трябва да се съблюдава не само в случаите, когато компетентният орган действа в условия на оперативна самостоятелност, но и когато ПАМ се прилагат при обвързана компетентност. Административният орган във всички случаи следва да преценява степента на ограничаване на правата, належащата нужда и целите на мярката.

В параграф втори е направен подробен анализ на изискванията за законосъобразност на ПАМ. Прегледът на правната уредба и на съдебната практика са показали слабости, свързани основно с ненавременното привеждане на националното законодателство в съответствие с правото на ЕС. Констатирана е и много ограничената възможност за административен контрол върху ПАМ. Съдебният надзор върху ПАМ също е подробно разгледан. Въз основа на анализ на практиката на КС по чл. 120, ал. 2 КРБ е застъпено становището, че актове за прилагане на ПАМ не следва да бъдат изключвани от съдебния контрол, защото от една страна с тях се ограничават основни права и свободи, а от друга със самото активиране на ПАМ висши конституционни ценности като националната сигурност, обществения ред и здраве, са защитени в максимална степен. Предмет на анализ е и прокурорският надзор за законност на ПАМ. Поддържа се тезата, че при всички форми на участие на прокурора в която и да е фаза на административния процес, той не следва да обосновава наличието на важен държавен или обществен интерес, тъй като самото естеството на ПАМ предполага наличието на такъв. Относно активната легитимация на прокурора е изразено мнение, че няма процесуална пречка

прокурор от районната прокуратура да подава протест срещу актове по прилагане на ПАМ, издадени от органи на общината.

В параграф трети предмет на анализ е нормативната уредба на изпълнението на ПАМ и свързаната с нея съдебна практика. В резултат на прегледа на специалните закони са установени характерни особености на изпълнението – оспорването на ПАМ няма суспензивен ефект, актовете подлежат на незабавно изпълнение или моментът на изпълнението им е изрично посочен, в редки случаи компетентният орган има възможност за преценка - при наличие на предпоставки по чл. 60 АПК. Констатирани са редица слабости на правната уредба на ПАМ в някои закони: допуска се смесване на режимите на изпълнение спрямо една и съща мярка; прилагането на ПАМ е без конкретни времеви рамки и условие за изпълнение. Анализът на практиката на съдилищата също разкрива съществени проблеми: ПАМ, взети под прекратително условие, някои дори постановени в противоречие с правото на ЕС, продължават да пораждат правни последици, макар разпоредбите, които са основание за прилагането им впоследствие да са отменени; влязъл в сила акт за прилагане на ПАМ, макар и да е в противоречие с правото на ЕС, продължава своето действие. *Обоснована е необходимостта от законодателни промени за преодоляване на СПН на индивидуални и общи АА за прилагане на ПАМ, които са в нарушение на правото на ЕС.* Разгледан е и въпросът за отговорността на адресатите на ПАМ в случай, че не съобразят поведението си с техните изисквания.

В заключението на дисертационния труд докторантката систематизира основните изводи от осъщественото изследване и обобщава своите предложения de lege ferenda.

По темата на дисертационния труд Мирослава Чифчиева-Георгиева е автор на пет публикации в авторитетни научни издания.

3. Основното достойнство на рецензирания труд е, че не само са очертани проблемите, но е осъществено необходимото изследване и са аргументирани съответните изводи по темата. За качеството на работата способства и съчетаното използване на правнологическия, сравнителноправния и историческия методи на изследване. За практическото значение на труда допринася анализът на практиката на българските съдилища и на Съда на ЕС. В контекста на законността на ПАМ е направен преглед и на стандартите на правото на ЕКПЧ относно ограничаването на човешките права и свободи.

Дисертацията се характеризира и с конкретни приносни моменти, част от които са следните:

- направено е обстойно разглеждане и анализ на основните въпроси на прилагането, оспорването и изпълнението на ПАМ;

- специално внимание е отделено на принципите на пропорционалността, на предпазливостта и на правото на защита като част от общия въпрос за границите, отвъд които не бива да се преминава при законодателната уредба на ПАМ;

- направено е заключение, че за да се избегне рискът от произвол всеки специален закон, който урежда ПАМ, трябва изрично, а не бланкетно да регламентира конкретните основания – деяние или събитие, за прилагането им;

- опасност от произвол при изпълнението на ПАМ създават и законови норми, които допускат прилагането на ПАМ без изрично установени пределни срокове или поне критерии за тяхното определяне и условие за изпълнение.

- аргументирана е тезата, че мерки, които са отвъд границите на пропорционалността нарушават законността, поради което е необходимо мерките, регламентирани в чл. 18, ал. 9 от Валутния закон, чл. 124б, ал. 1 и чл. 124в, ал. 1 от Закона за акцизите и данъчните складове да бъдат отменени;

- посочва се, че защитата на значими конституционни ценности и рискът от настъпване на сериозни вредни последици при ненавременно активиране на съответна ПАМ може да бъде основание за ограничаване на правото на уведомяване, което обаче налага компетентният орган да предприема действия за ефективно участие на страните в производството по прилагане на съответната мярка, за да не бъде накърнено правото им на защита;

- въз основа на анализ на практиката на КС е направено заключението, че чл. 120, ал. 2 КРБ не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол върху актовете за прилагане на ПАМ.

4. В представената за публична защита дисертация са съобразени онези критични бележки, отправени в рамките на предварителното обсъждане в Катедрата по административноправни науки на СУ „Св. Кл. Охридски”, които са в съответствие с тезите на автора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на изложеното считам, че предложеният дисертационен труд отговаря на изискванията, посочени в Закона за развитието на академичния състав в Република България, поради което давам положителна оценка и

предлагам да бъде присъдена на Мирослава Бойкова Чифчиева-Георгиева образователната и научна степен „доктор”.

гр. София

Рецензент:

май 2021 г.

(проф. д-р Емилия Първанова Панайотова)

