

ВЪЗНИКВАНЕ НА „NON BIS IN IDEM”.
„NON BIS IN IDEM” – ПРИНЦИП, ПРАВО И ЗАДЪЛЖЕНИЕ

ас. Изабела Чакърова-Димитрова

ORIGIN OF “NON BIS IN IDEM”. „NON BIS IN IDEM” – PRINCIPLE, HUMAN
RIGHT AND GUARANTEE

Izabela Chakarova-Dimitrova

Abstract: The „non bis in idem” principle is one of the general principles of contemporary law. Even if formulated in many different ways, the principle can be found in any modern legal system. According to this principle, no person shall be punished for the same crime or administrative violation more than once. This fundamental rule has existed since ancient times, but remains relevant till present day.

Key words: General principle, origin, the „non bis in idem” principle, human right, article 4 of Protocol 7 to *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, guarantee, administrative penal law.

Принципът „non bis in idem”, или „не два пъти за едно и също нещо”, е основен принцип в съвременното право. Под една или друга форма той може да бъде открит във всяка една съвременна правна система. В различните страни този принцип е познат освен като „non bis in idem”, също и като „ne bis in idem”, „res judicata rule”, „the rule of autrefois acquit/ autrefois convict”, „prohibition against double jeopardy”, „double jeopardy clause”, „принцип запрета двойной ответственности” и др.

Съгласно този принцип: никой не следва да бъде наказан повече от един път за едно и също престъпление или административно нарушение. Това основно правило съществува още от древността, но не губи своето значение и до днес.

1. Възникване на принципа „non bis in idem”

С формирането на държавата като организация на обществото възниква необходимостта от правно регулиране на различни видове общест-

вени отношения. От хилядолетия насам централно място сред тях заемат обществените отношения, възникващи и развиващи се по повод на извършени противоправни прояви. В съвременното право важноста на тези обществени отношения се определя от две, на пръв поглед взаимно противоречащи си една на друга, потребности. На първо място стои необходимостта от реакция срещу противоправното поведение, накарнило определени ценности, и задължението на извършителя да претърпи определено увреждане или засягане на негови права и интереси. На второ място стои необходимостта от гарантиране на определени общочовешки права и да се сложи една граница, до която може да се разпростира отрицателното въздействие върху правната сфера на извършителя. Исторически във времето втората потребност се появява доста по-късно от първата, с развитието на хуманизма и разглеждането на човека като висша ценност сам по себе си.

Появата на принципа може да бъде потърсена още в древността с възникването на държав-

ността като форма на организация на обществото, както и с възникването на наказателното право въобще. Тогава обаче наказанието няма почти нищо общо със съвременното понятие за наказание. В древността наказанието се разбира като възмездие за провиненото лице. Като това възмездие трябва да е еквивалентно на извършеното – така нареченото талионно право. Този остатък от обичайното право може да бъде открит в законите на Хамурапи. Те са най-добре запазени и най-пълни от всички древноизточни кодекси¹. „Кодексът на Хамурапи е по-нататъшно развитие на шумерските закони на Ур-Наму, Липи-Ищар².“ Законите на Хамурапи дават представа за състоянието на тогавашните обществени отношения. Уводът към сборника закони започва с утвърждаването, че върховната власт на царя произтича непосредствено от ръцете на боговете. Неколкократно се повтаря, че царската власт има божествен характер. Това разбиране за властта на монарха е характерно не само за Древен Вавилон, а и за всички държави от тази епоха. Уповаването на различни божества е застъпено и при решаване на наказателноправния въпрос за вината на едно лице и налагането на съответстващото наказание. Напълно естествен за времето е бил т.нар. „божи съд“. Още в параграф втори от Законите на Хамурапи става въпрос точно за такъв начин за определяне дали едно лице е виновно или не³. Корените на принципа „non bis in idem“ произтичат от времето на тези древни общества, а твърде вероятно и от преди това. Решенията, произтичащи от т.нар. „божи съд“, са били неоспорими, неотменими и окончателни. Никой не е подлагал на съмнение „божията воля“. Със същата сила са се ползвали и решенията на монарха в качеството му на проводник на божествената власт на земята. И той, и „божият съд“ са се считали за безпо-

грешни при определяне и налагане на наказание⁴. Било е невъзможно да се преразгледа втори път решения въпрос за наказанието. Предвид факта, че Законите на Хамурапи предвиждат повече от 20 пъти смъртно наказание, в повечето случаи повторното наказване не е имало и смисъл. Без да влиза в противоречие с горното, с течение на времето правораздавателни правомощия относно съдене и налагане на наказания се предоставят на определен кръг от хора, в лицето на съдии и други висши държавни чиновници. Те, за разлика от „божия съд“ и от монарха, не са се ползвали с божествена харизма и не са били възприемани за безпогрешни в своите преценки. Тогава, за да се придаде юридическа сила на взетите от тях решения и да не бъдат те своеволно променяни, изменяни или оттегляни възниква още едно основно правило – правилото „res judicata“.

Първите данни за „res judicata“ могат да бъдат открити още в параграф пети от законите на Хамурапи⁵. Съгласно този текст, ако съдията произнесе присъда, постанови решение, изготви документ с печат, а след това измени присъдата си, този съдия трябва да бъде изобличен в промяна на присъдата и трябва да плати в дванадесет кратен размер иска, предявен по това дело, а също трябва да бъде свален в съвета от съдийското кресло и никога вече не трябва да заседава със съдиите в съда. Макар и някъде в научната литература „non bis in idem“ и „res judicata“ да се отъждествяват⁶, знак за равенство помежду им не следва да бъде поставян. Те са взаимно свързани понастоящем, но възникват при различни обстоятелства и както в древността, така и днес, имат различна функция. Предвид горното, принципът „non bis in idem“ е съществувал (макар и не в съвременния му вид) още в обичайното право, а принципът „res judicata“ възниква по-късно. Пра-

¹ Авдиев, В. История на Древния изток. Трето издание. София, Наука и изкуство, 1989, с. 58 и сл.

² Пак там.

³ § 2 Ако човек хвърли върху човек обвинение в магьосничество и не докаже това, онзи, върху когото е хвърлено подозрението, трябва да отиде към Реката и да се хвърли в Реката. Ако реката го завладее, обвиненият го може да вземе неговата къща; ако Реката очисти този човек от обвинението и той остане здрав и читав, онзи, който е хвърлил върху него обвинението в магьосничество, трябва да бъде убит, а онзи, който се е хвърлил в реката получава къщата на обвинителя си. Източник: Електронна библиотека на историческия факултет при Московския университет “М. Ломоносов” на интернет адрес: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm>.

⁴ В този смисъл Thomas III, G. Double Jeopardy: The History, the Law. New York University Press, 1998, с. 72 и сл.

⁵ Източник: Електронна библиотека на историческия факултет при Московския университет “М. Ломоносов” на интернет адрес: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm>.

⁶ Цитирано по Sure Log, The Practical Applications of Ne Bis in Idem in International Criminal Law, в изданието под редакцията на Sienho Yee сборник: International Crime And Punishment: Selected Issues, Volume 2, University Press of America, 2004, с. 169.

вилото „non bis in idem” е свързано само с еднократното налагане и изпълнение на наказанията. Докато правилото „res iudicata” още в древността има отношение не само към наказателното, а и към гражданското правораздаване.

Като извод, без да се твърди, че правилото „non bis in idem” е имало същото проявление каквото има днес, следва да се посочи, че разглежданият принцип е бил познат на държавите от Древния изток, т.е. датира от поне две хиляди години преди новата ера.

По-близо до съвременното му звучене принципът „non bis in idem” може да бъде открит в правната система на Древна Гърция и Древен Рим.

Демостен, в речта си срещу Лептините през 355 г. пр.н.е., отстоява, че законът забранява човек да бъде наказан два пъти за едно и също нещо⁷.

Един от най-важните източници, който свидетелства за съществуването на принципа, е Юстиниановият корпус юрис цивилис. В дигестите (48.2.7.2.) се съдържа изричен текст, съгласно който не трябва да се разрешава един и същи човек отново да бъде обвинен в престъпление, за което вече е бил оправдан⁸.

Този текст е основополагащ за възприемането на правилото в държавите от континенталната или романо-германската правна система. Като цяло се приема, че принципът в отделните държави има общ произход, водещ към Римското право⁹.

За държавите от англосаксонската правна система освен Юстиниановият корпус юрис цивилис, съществена роля за възприемането и утвърждаването на принципа изиграва още един източник. Редица автори отдават значение за възприемането на принципа в англосаксонската правна система и запазването му през вековете на каноничното право¹⁰. Най-ранните сведения за възприемане на принципа от каноничното право датират от 391 г. Тогава св. Йероним превежда седмата

книга (на Наум) от Стария завет. Като един от пасажите го интерпретира и му придава следния смисъл: „бог не наказва два пъти за същото прегрешение”¹¹. Този негов превод става максима в каноничното право, че дори и бог не съди човек два пъти за едно и също престъпление. Дори и с така направеното тълкуване от църквата, принципът въобще не е бил толкова популярен и приложим до XII век. По това време Хенри II продължава преследването на определени църковни духовници, които вече са били осъдени от църквата. (През този период в Англия успоредно съществуват съдилищата на краля и църковните). Св. Томас Бекет си позволява да се опълчи срещу Хенри II, позовавайки се точно на максимата, че никой не трябва да се наказва два пъти за едно и също престъпление. През 1176, но едва след мъченическата смърт на Бекет, Хенри II признава правилото „non bis in idem” и освобождава от понататъшно преследване в кралските съдилища духовниците, които са били осъдени в църковните съдилища¹².

Това събитие само по себе си е значимо от гледна точка прилагането на принципа „non bis in idem”. Постепенно фокусът започва да се измества от правото да се проведе нов процес, какъвто не е бил воден, пред кралския съд, към правото, че никой не може да бъде наказан втори път за едно и също престъпление. Но за формулирането му като право на човека може да се говори едва след епохата на Ренесанса и развитието на хуманизма, когато напреден план се поставя човекът. Човекът започва да се разглежда като невероятно творение и се формира представата за неговата огромна значимост.

Изложените по-горе шрихи от историята дават основание на много юристи да твърдят, че принципът „изглежда винаги е бил закрепен в общото право ..., както и в Романската правна система, и без съмнение във всяка една друга правна система, и вместо да има някакъв конкретен произход, той просто винаги е съществувал”¹³.

⁷ Thomas III, G. Double Jeopardy: The History, the Law. New York University Press, 1998, с. 73.

⁸ 48.2.7.2. от Юстиниановия корпус юрис цивилис - **(2) The Governor should not permit the same person to be again accused of crime of which he has been acquitted.**

⁹ Така и Bockel, B. The Ne Bis In Idem Principle in EU Law. Kluwer Law International BV, 2010, с. 30.

¹⁰ В този смисъл Sigler, J. A History of Double Jeopardy. The American Journal of Legal History. Vol 7, Temple University, 1963, с. 284; Lopez, D. Not Twice for the Same: How the Dual Sovereignty Doctrine is Used to Circumvent Non Bis In Idem. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, 2000; Thomas III, G. Double Jeopardy: The History, the Law. New York University Press, 1998, с. 72. и др.

¹¹ Пак там. Както и Pollock and Maitland, A History of English Law, 1899, 448 и сл.

¹² Friedland, M. Double Jeopardy, Oxford, Clarendon Press, 1969, с. 5.

¹³ Hunter, J. Development of the Rule against Double Jeopardy. Journal of Legal History. Vol 5, 1984, с. 3 и сл.; Bockel, B. The Ne Bis In Idem Principle in EU Law. Kluwer Law International BV, 2010, с. 3; като всъщност цитатът е от едно съдебно решение на Върховния съд на щата Оклахома от 1913 г.

Въпреки че съществува от хилядолетия, дори и днес принципът „non bis in idem” е актуален и не губи своето място в съвременното право. Напротив, през годините към него се наслагват нови измерения. Първоначално той се свързва единствено с реализирането на наказателната отговорност, а по-късно във времето се превръща в едно от основните начала при осъществяването и на административнонаказателната отговорност. Принципът отдавна е надхвърлил приложимостта си само във вътрешното право на всяка държава. Ключов момент за преминаването му от вътрешното наказателно право в международното наказателно право бележи Втората световна война.

2. Мястото на принципа „non bis in idem” в съвременното право

Днес, с непрекъснатата глобализация и усложняването на обществените отношения, включително и на престъпната дейност, много правонарушения едновременно засягат правния ред на две или повече държави. Съответно, във всяка една от държавите се предвижда подвеждане под отговорност и налагане на наказание. От тази гледна точка в съвременното право правилото „non bis in idem” важи на няколко нива: 1) прилагането му във вътрешното право, когато извършеното деяние попада под юрисдикцията само на една държава и 2) прилагането му в случаите, когато извършеното деяние е под юрисдикцията на две или повече държави.

Макар първоизточникът на принципа „non bis in idem” да е един и същи, понастоящем правилото е формулирано по различен начин както във вътрешното право на редица държави, така и в множество международни договори.

В една част от международните актове се употребява ‘същото деяние’, в други – ‘същото престъпление’, в трети – ‘същото обвинение’. Различия има и относно вида на воденото производство: в някои актове се използва ‘наказателна процедура’, ‘наказателно преследване’, а в други липсва терминът ‘наказателен’. Липсва еднаквост и относно приключването на производство, използват се: ‘окончателно’, ‘необжалваемо’, ‘влязло в сила’ и т.н. Голяма част от проблемите в прак-

тиката при случаите, попадащи под юрисдикцията на две или повече държави, са породени от различните интерпретации на принципа в правните норми както във вътрешното право, така и в международното. На тези различия в голяма степен се дължи неправилното прилагане и съответно нарушаването на принципа „non bis in idem”.

Така например чл. 4 от Протокол № 7¹⁴ към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи¹⁵ (Конвенцията), съдържаш забраната за повторно осъждане или наказание, се отнася до същото ‘престъпление’. Аналогично, и в чл. 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз¹⁶ (Хартата), който формулира правото на всеки да не бъде съден или наказан два пъти за едно и също престъпление, се използва ‘престъпление’. Докато в чл. 54 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година¹⁷ (Споразумението от Шенген), предвиждащ прилагането на принципа „non bis in idem”, употребеният термин е ‘същите деяния’. Пак там липсва терминът ‘наказателен’, докато в Конвенцията и Хартата се съдържа като изискване за прилагане на принципа, лицето да е ‘осъдено съгласно закона и наказателната процедура’ (чл. 4 от Протокол № 7 към Конвенцията), а в Хартата е употребен изразът ‘наказателно преследване’. Чл. 54 от Споразумението от Шенген предполага лицето да е ‘осъдено’, т.е. признато за виновно, докато според чл. 50 от Хартата и чл. 4 от Протокол № 7 към Конвенцията, то може да е било и ‘оправдано’. В посочените текстове Хартата и Конвенцията изискват ‘окончателност’ на съдебния акт, с който лицето е осъдено или оправдано, докато Споразумението от Шенген няма формулирано такова. Също и не предвижда основания, изключващи прилагането на правилото „non bis in idem” при новооткрити факти, противно на чл. 4 от Протокол № 7 към Конвенцията.

Разминаванията в различните международни актове биха били неизброими, ако освен Конвенцията, Хартата и Споразумението от Шенген, се разгледат и съответните текстове в другите десетки актове, прокламиращи принципа. Тук могат само да бъдат посочени чл. 14, т. 7 от Меж-

¹⁴ Ратифициран със закон, приет от Народното събрание на 12 октомври 1992 г. - ДВ, бр. 87 от 24.10.2000 г. В сила за Република България от 24.10.2000 г. (Обн., ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.; изм. и доп., бр. 137 от 20.11.1998 г.; попр., бр. 97 от 1999 г.).

¹⁵ Ратифицирана със закон, приет от НС на 31.07.1992 г. - ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 07.09.1992 г. (Обн., ДВ, бр. 80 от 02.10.1992 г.).

¹⁶ Обн. Официален вестник на Европейския съюз, бр. 303 от 14.12.2007 г.

¹⁷ Към момента Република България не е страна.

дународния пакт за граждански и политически права, чл. 8, т. 4 от Американската конвенция за човешките права, чл. 117, параграф 3 от Женевска конвенция относно закрилата на гражданските лица по време на война (четвъртата), Харта на Международния военен трибунал (Нюрнбергската харта) от 1945 г., Статут на Международния наказателен трибунал за бивша Югославия; Статут на Международния наказателен съд (Римски статут)¹⁸, Минимални стандартни правила на ООН за третиране на лишените от свобода; Единна конвенция по упойващите вещества от 1961 г.¹⁹, Третата Женевска конвенция, Статут на Международния наказателен трибунал за Руанда и редица други.

Голяма част от изброените международни актове са свързани с извършването на тежки престъпления против мира и човечеството. По някои от тях Република България не е договаряща страна. Видно от съдържанието на упоменатите текстове от тези международни актове, принципът „non bis in idem” се формулира по различен начин в правните норми. Макар принципът да остава един и същ, текстовете в многобройните източници придават различен нюанс, съответно различно тълкуване на основното фундаментално правило: „non bis in idem”. Оттук произтича и една част от проблемите, свързани с неговото прилагане.

3. Отношение на Хартата и Конвенцията към административнонаказателното право на Република България.

Тъй като към момента Република България не е присъединена държава към Шенгенското споразумение, от най-голямо значение за българското вътрешно административнонаказателно право измежду международните актове, съдържащи принципа „non bis in idem”, са Хартата и Конвенцията. Тук трябва да се отговори на два важни въпроса:

Какво е отношението между чл. 50 от Хартата и чл. 4 от Протокол 7 към Конвенцията? Защо чл. 4 от Протокол 7 към Конвенцията е определящ и за административнонаказателната отговорност?

3.1. Отношение между чл. 50 от Хартата и чл. 4 от Протокол 7 към Конвенцията

Още в Преамбюла на Хартата е направена ‘препратка’ към Конвенцията. Една от функциите

на Хартата е да препотвърди „отново правата, които произтичат по-специално от общите за държавите-членки конституционни традиции и международни задължения, както и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, от приетите от Съюза и от Съвета на Европа социални харти, от практиката на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека.”²⁰

Разпоредбите на Хартата са официално тълкувани от президиума на Европейския конвент. Въпреки че тези разяснения сами по себе си нямат юридическа сила, те представляват ценно средство за тълкуване, което е предназначено да изясни разпоредбите на Хартата. Съгласно тези разяснения, по чл. 50 от Хартата, правилото „non bis in idem” се прилага в правото на Европейския съюз, не само в рамките на юрисдикцията на една държава, но и между юрисдикциите на държавите-членки. Това съответства на достиженията на правото на Европейския съюз. А що се отнася до ситуацията, посочени в член 4 от Протокол № 7 към Конвенцията, а именно, прилагането на принципа на територията на една и съща държава-членка, гарантираното право има същото съдържание и обхват, както съответстващото правило от Конвенцията. В разясненията е представен и списък на правата от Хартата, които кореспондират с правата по Конвенцията. За член 50 от Хартата е посочено, че съответства на член 4 от Протокол № 7 към Конвенцията, но неговият обхват е разширен до равнището на Европейския съюз между съдилищата на държавите членки.

Между Хартата и Конвенцията няма и не би следвало да има противопоставяне относно гарантираните права и свободи. Разглеждайки правилото „non bis in idem”, Хартата дава една по-широка рамка, която излиза извън случаите, попадащи само под юрисдикцията на една държава. Тя осигурява зачитане на принципа, когато отговорност от едно лице може да се търси от две или повече държави в Европейския съюз за извършено едно и също престъпление. Следва да се приеме посоченото автентично тълкуване на чл. 50 от Хартата.

От гледна точка на административноправната наука, интерес представлява как принципът се проявява във вътрешното право на страната,

¹⁸ Ратифициран със закон, приет от 39-то Народното събрание на 15.02.2002 г. (ДВ бр. 31/2002 г. в сила от 01.07.2002 г.), обнародван в ДВ бр. 68 от 16.07.2002 г.

¹⁹ Обнародвана в ДВ бр. 87 от 15.10.1996 г.

²⁰ Цитат от Преамбюла на Хартата.

и по-точно в административнонаказателното право. Случаите с международен елемент или такива, при които няма извършено административно нарушение, не са предмет на настоящото изследване. В този смисъл централното място измежду изброените международноправни източници заема Конвенцията.

3.2. Отношение на чл. 4 от Протокол 7 към Конвенцията към административнонаказателното право.

Въпреки че Конвенцията никъде в текстовете си не използва буквално термините ‘административно нарушение’, ‘административнонаказателна отговорност’, приложеното ѝ поле не се свежда само до случаите на извършено престъпление и съответно само до реализирането на наказателната отговорност. Това произтича от тълкуването, което Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) дава на редица текстове от Конвенцията. Общите положения за тълкуване на междудържавните договори са закрепени в чл. 31 и сл. от Виенската конвенция за правото на договорите²¹. ЕСПЧ, придържайки се към тези правила, ползва, освен буквално тълкуване, граматически анализ на текстовете между различните официални езици на Конвенцията, систематично тълкуване, изследвайки разпоредбата съобразно мястото ѝ в Конвенцията и отношението ѝ към други разпоредби, и т. нар. ‘автономно’ тълкуване. Т.е. ЕСПЧ придава самостоятелно значение на някои понятия, употребени в Конвенцията. Този вид тълкуване е необходимо поради две основни групи причини. Първо, това се налага заради различните правни традиции в различните държави, и второ, заради опасенията от потенциално намаляване на ефективността на предлаганата от Конвенцията защита. Така понятията ‘престъпление’, ‘наказателно обвинение’, ‘граждански права’ и други, по смисъла на Конвенцията имат различно съдържание от това, давано им във вътрешното право на държавите по Конвенцията.

Неколкократно в своята практика ЕСПЧ посочва, че понятието ‘наказателна процедура’

по смисъла на чл. 4 от Протокол № 7 от Конвенцията трябва да бъде тълкувано по начина, по който се тълкуват чл. 6 и 7 от Конвенцията, съдържащи думите ‘наказателно обвинение’ и ‘наказание’ (в този смисъл т. 52 от Решението на съда по делото *Sergey Zolotukhin v. Russia*²²). В т. 53 на това решение ЕСПЧ преповтаря трите критерия, установени по делото *Engel and others v. the Netherlands* (точка 82 от Решението²³). Първият от тях е правната квалификация на деянието по националното право, който критерий служи за отправна точка и има по-скоро относително значение и не е определящ. Вторият, по-съществен критерий, е характерът или самото естество на нарушението, дали производството е принудително, започнало по инициатива на орган на власт, дали налагането на наказание е в зависимост от установяването на виновно поведение и др. Третият, изведен от ЕСПЧ критерий, е строгостта на наказанието, което може да бъде наложено. Като вторият и третият критерий са алтернативни. Въз основа на тези критерии ЕСПЧ, в решенията на *Sergey Zolotukhin v. Russia*, Цоньо Цонев срещу България²⁴, приема, че сферата, наричана в някои правни системи ‘административна’²⁵, обхваща правонарушения, които имат наказателен характер, но тъй като са твърде несъществени, те не се регулират от наказателното право и наказателния процес (т. 54 и 48 от посочените решения).

Подобно схващане не е чуждо на утвърдените българскоправни традиции. В исторически план административнонаказателното производство е тясно свързано с наказателния процес.

4. Развитие на българския административнонаказателен процес – кратък преглед.

След Освобождението, въпреки тенденцията за налагане на административни наказания по специални производства, предвидени в многобройни закони, извън общото углавно съдопроизводство, упражняването на държавната репресия ставало въз основа на принципите на наказателното

²¹ Ратифицирана с Указ № 503 на Държавния съвет от 12.02.1987 г. - ДВ, бр. 14 от 1987 г., издадена от Министерство на външните работи, обн., ДВ, бр. 87 от 10.11.1987 г., в сила за България от 21.05.1987 г.

²² *Sergey Zolotukhin v. Russia*, Решение от 10.02.2009 г., по жалба № 14939/03.

²³ *Engel and others v. Netherlands*, Решение от 08.06.1976 г., по жалби № № 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.

²⁴ Цоньо Цонев срещу България, Решение от 14.01.2010 г., по жалба № 2376/03.

²⁵ При по-голямата част от делата пред ЕСПЧ, образувани за твърдено нарушение на чл. 4 от Протокол 7 от Конвенцията, първо е приключило административното производство по налагане на наказание, а след това е реализирана и наказателна отговорност за извършено престъпление.

право и наказателния процес²⁶. Наказателния закон от 1896 г. и Закона за углавното производство от 1897 г. утвърждават принципа, че и престъпленията и нарушенията се наказват само от установените по закона наказателни съдилища²⁷, т.е. липсва отделен кодификационен закон относно административното наказване. Постепенно, този принцип започнал да търпи отклонения и изменения и при все повече случаи да се предвижда издаването на наказателни постановления от „несъдебни власти“²⁸. Едва приемането на Наказателно-процесуалния кодекс от 1952 г., и по-конкретно глава XXVIII от него, поставя в зародиш началото на кодификацията на административнонаказателния процес. Още тогава чл. 4 изрично постановява, че „Никой не може да бъде съден повторно за престъпление, по което има влязла в сила присъда ...”. Текстът се прилага както за деяния, квалифицирани като престъпления, така и за извършени административни нарушения²⁹. Приетият през 1969 г. Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН) отменя глава XXVIII от Наказателно-процесуалния кодекс от 1952 г. и кодифицира материята в сферата на административното наказване. Към момента съществува проект за Кодекс на административните нарушения и наказания (КАНН), публикуван на официалния сайт на Министерство на правосъдието³⁰, който също следва линията на кодифициране на административнонаказателния процес.

Безспорно двата процеса, наказателният и административно-наказателният, към настоящия момент са много различни, но все пак имат няколко общи съществени черти. И двата процеса касаят осъществяването на държавната наказателна репресия³¹, отправя се обвинение срещу едно лице за извършено виновно противоправно деяние, налага се от съответните държавни органи предвиденото по закон наказание³² или най-общо се решава наказателноправен спор, било то и за по-

леко правонарушение в административнонаказателното производство. Посочените прилики нямат за цел да изчерпят близостта на двата процеса, нито ще се спирам на многобройните различия. От посочените фрагменти може да се твърди, че българската административноправна наука (макар и не конкретно и изрично във връзка с принципа „non bis in idem”), споделя схващанията на ЕСПЧ относно по-широкото тълкуване на понятията, използвани в Конвенцията, ‘наказателно обвинение’, ‘наказателни санкции’ и ‘наказателна процедура’.

В този смисъл юриспруденцията на ЕСПЧ е определяща за прилагането на принципа „non bis in idem” не само във вътрешното наказателно право, а и в административнонаказателното право.

5. „Non bis in idem” – принцип, право и задължение

Правилото „Non bis in idem” не е само правен принцип. В съвременното право „non bis in idem” се схваща като право на човека и като задължение от страна на държавата да създаде система от правила, осигуряващи надеждната му защита.

5.1. „Non bis in idem” като правен принцип

„Non bis in idem” е неразделна част от наказателното и административнонаказателното право на много държави. Възниква въпросът може ли да се причисли към основните начала на правото и принадлежи ли към основните правни принципи? Независимо че принципът е характерен само за наказателното и административнонаказателното право, същият следва да се счита за основен, общ, правен принцип. За да бъде определен един принцип като основен, той трябва да отговаря на определени изисквания³³. Първо, трябва да притежава едно ниво на абстрактност, което да го отличава от специалните правила, и второ,

²⁶ Дерменджиев, Ив. Производство за налагане на административни наказания в НР България. София: Наука и изкуство, 1963, с. 37.

²⁷ Пак там, с. 38 и 39.

²⁸ Пак там, с. 52.

²⁹ Виж Наказателно-процесуален кодекс. Текст, литература, съдебна практика. София: Наука и изкуство, 1957 г., с. 8–9.

³⁰ Електронен адрес: <http://www.justice.government.bg/15/>. Името на файла е „KANN-FINAL_634974732977061696”.

³¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2012, с. 347.

³² Дерменджиев, Ив. Административни нарушения и наказания. София: Наука и изкуство, 1981, с. 5.

³³ Tridimas, T. The General Principles of EU Law (Oxford European Union Law Library). Oxford University Press, 2006, с. 1.

трябва да е от значение, да притежава важност за определена област от правото или за правната система въобще³⁴. Използвайки терминологията на чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове³⁵, правилото „non bis in idem” може да бъде определено като едно от ‘основните начала на правото на Република България’. Принципите, за да са ‘основни начала на правото’, трябва да: „а) отразяват и изразяват основните, ръководните правни идеи и ценности на обществото и държавата; б) предопределят (обуславят) съдържанието на цели комплекси от правни норми, които се явяват като тяхно прилагане и осъществяване; в) разкриват най-ярко качествените особености на обусловените от тях съвкупности от правни норми; и г) служат като опора за тълкуване и за попълване на празнините в действащото законодателство по пътя на аналогията на правото.³⁶ Правилото „non bis in idem” отговаря на всички изброени критерии, утвърдени както от нашата правна наука, така и на критериите, изведени от правната мисъл, в другите европейски държави. Посочените в т. 2 интерпретации на принципа в международните актове свидетелстват за неговата изначална абстрактност. Наличието му в правото на десетки държави, на всички континенти, обосновава важността му за съществуващите правни системи въобще. Независимо от факта, че се отнася за отделни правни клонове, принципът „non bis in idem” може да бъде определен като основен принцип в съвременното право.

Така и административноправната наука поставя „non bis in idem” в системата от принципи³⁷, на които следва да се основава административнонаказателната отговорност. В наказателнопроцесуалната теория принципът „non bis in idem” се разглежда като част от характеристиката и действието на влязлата в сила присъда³⁸. Принципът „non bis in idem” е в тясна връзка с всеки един от принципите на административнонаказателния процес – с принципа за законоустановеност, с принципа за справедливост, с принципа на

вината, с принципа на зачитане на личността и моралната сфера на нарушителя или принципа на хуманизма, с принципа на бързина и ефективност. Нарушаването на който и да е от основополагащите принципи, като последици влече след себе си много често нарушаване и на някои от останалите. В това отношение принципът „non bis in idem” не прави изключение. Принципът „non bis in idem” е един от правните принципи, които изрично са закрепени в правната норма. Неспазването му ще води и до неспазване на закона и до заобикаляне на принципа за законоустановеност. В този смисъл принципът за законоустановеност „ще бъде просто една илюзия, ако едно лице може да бъде непрекъснато подвеждано под отговорност за различни аспекти от едно и също деяние³⁹”. Наказването на едно лице за едно и също деяние повече от един път също нарушава и принципа за справедливост. Спазването на принципа „non bis in idem” е една предпоставка и за спазването на принципа за бързина и ефективност. Образуването и приключването на повече от едно производство спрямо едно лице за едно и също деяние в нарушение на принципа „non bis in idem” води до минимум три дела: първите две, разглеждащи спора относно отговорността, а трето, разглеждащо дали е основание за възобновяване и отмяна по някое от предходните две.

Не на последно място по значение за определянето му като основен принцип е утвърждаването на „non bis in idem” и като право на човека, което най-тясно свързва принципът „non bis in idem” с принципа на зачитане на личността и моралната сфера на нарушителя, или с принципа на хуманизма.

5.2. „Non bis in idem” като право на човека

Правото на едно лице да не бъде наказано повече от един път може да бъде открито във вътрешното право на всяка една демократична страна. В някои държави това право дори е конституционно закрепено. Такива например са Кон-

³⁴ **Tridimas, T.** The General Principles...

³⁵ Обн. ДВ. бр. 27 от 3.04.1973 г., изм. ДВ. бр. 65 от 21.07.1995 г., доп. ДВ. бр. 55 от 17.06.2003 г., изм. ДВ. бр. 46 от 12.06.2007 г.

³⁶ **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. София, Сиела, 2000, с. 88 и сл.

³⁷ Виж по-подробно **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право ... , с. 304; също и **Сивков, Цв.** Административно право и административен процес. Плевен, 2013, с. 104 и сл.

³⁸ **Павлов, Ст.** Наказателен процес на Република България. Особена част. София, Сиби, 1997, с. 317 и сл.

³⁹ **Van den Wyngaert, C. and G. Stessens.** The International Non Bis In Idem Principle: Resolving Some of the Unanswered Questions, International and Comparative Law Quarterly, Volume 48. Cambridge University Press, 1999, с. 780.

ституцията на Индия⁴⁰, на Южна Африка⁴¹, на САЩ⁴² и редица други. В Конституцията на Република България липсва текст в подобен смисъл. Това не означава обаче липса на конституционна защита на това право на човека. Тя се съдържа в чл. 5, ал. 4 от Конституцията. „Това е един много силен способ за конституционна защита на основните права, доколкото много и важни международни актове имат специализирана насоченост и създават общоевропейски и световни стандарти относно правата.“⁴³ От най-съществено значение (виж по-подробно т. 3) към момента за прилагането на „non bis in idem“ във вътрешното право е чл. 4 от Протокол № 7 от Конвенцията и изведените от решенията на ЕСПЧ стандарти. Следва да се подчертае, че Конвенцията не разглежда принципа като аспект или елемент от правото на справедлив процес, а отделно като едно самостоятелно право. В качеството си на такова право на човека, „non bis in idem“ е тясно свързан с хуманизма. В практиката си ЕСПЧ разглежда „non bis in idem“ не толкова и само като правен принцип, а най-вече като основно човешко право. В този смисъл, неспазването на „non bis in idem“ не е само процесуално нарушение, а води и до засягане личността на нарушителя. Спрямо него за втори път се задейства държавната репресия и свързаните с това притеснения, загуба на време, средства и т.н. Това предопределя тълкуването от ЕСПЧ на чл. 4 от Протокол № 7 от Конвенцията. Защита, която дава Конвенцията на това човешко право към момента, е по-пълна от нормите, предвидени във вътрешното административнонаказателно право. Докато, за да се приложи правилото „non bis in idem“, чл. 17 от ЗАНН⁴⁴ изисква нарушителят да е ‘наказан’, то съгласно чл. 4 от Протокол № 7 от Конвенцията, това не е задължително. И съответно ЕСПЧ в своите решения е категоричен. Така например в § 110 от решението си по делото *Sergey Zolotukhin v. Russia* съдът посочва: „че чл. 4 от Протокол № 7 не се ограничава до правото никой да не бъде наказан

два пъти, а обхваща и правото никой да не бъде преследван или съден два пъти ... Член 4 от Протокол № 7 се прилага дори, когато срещу лицето само е било образувано производство, което не е приключило с осъждане. Съдът повтаря, че член 4 от Протокол № 7 съдържа три различни гаранции и предвижда, че никой не трябва 1) да подлежи на съдене, 2) да бъде съден или 3) да бъде наказван, за едно и също престъпление“⁴⁵ повече от един път. Също в § 29 от решението си по делото *Franz Fischer v. Austria*⁴⁶, ЕСПЧ отново акцентира, че член 4 от Протокол № 7 не се ограничава до правото човек да не бъде наказван два пъти, но обхваща и правото да не бъде съден два пъти. Макар и да не е конституционно предвидено като право на човека, на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България, всеки може да се ползва от по-широката защита, която дава Конвенцията.

5.3. „Non bis in idem“ като задължение от страна на държавата да създаде система от правила, осигуряващи надеждната му защита

Принципът „non bis in idem“, заедно с останалите правни принципи, трябва да осигури провеждането на един законосъобразен и справедлив процес. Неспазването на принципа поставя под съмнение правилността на правораздавателната дейност, осъществявана от държавата. Не бива да се забравя, че за държавата съществува задължение да гарантира правата на гражданите, създавайки ефективни процесуални правила и процедури. Още повече, тъй като „non bis in idem“, освен правен принцип, е и едно от основните човешки права, проблематиката се явява от изключителна важност. Правната уредба трябва да реши по възможност следните задачи: на първо място, въобще да не се стига до нарушаването му, и на второ място, ако все пак бъде нарушен, то да може да бъде отстранено това нарушение. В това отношение, към момента съществуващите процесуални средства в ЗАНН, препятстващи

⁴⁰ Според чл. 20, ал. 2 от Конституцията на Индия: Никой не може да бъде преследван или наказан за същото престъпление повече от един път.

⁴¹ Чл. 35, ал. 3, б. „м“ от Конституцията на Южна Африка съдържа разглеждания принцип.

⁴² По-точно в Петата поправка към Конституцията на САЩ.

⁴³ **Пенев, П.** Българското конституционно правосъдие и защита на основните права. – Адвокатски преглед, 2013, № 12, с. 28.

⁴⁴ Чл. 17. Никой не може да бъде наказан повторно за административно нарушение, за което е бил вече наказан с влязло в сила наказателно постановление или решение на съда.

⁴⁵ **Макбрайд, Дж.** Правата на човека и наказателният процес. Практиката на Европейският съд по правата на човека. Съвет на Европа, 2012, с. 296 и сл.

⁴⁶ **Franz Fischer v. Austria.** Решение от 29.05.2001 г., по жалба № 37950/97.

дублирането на административнонаказателни производства за едно и също деяние, както и на наказателен с административнонаказателен процес, са недостатъчни и неефективни. Неприемливо е през XXI век държава, претендираща да бъде демократична, да допуска наказването заради едно деяние повече от един път. Необходими са законодателни промени, но докато станат факт, с оглед да бъдат намалени евентуални бъдещи искове срещу държавата за неспазване на принципа „non bis in idem”, практиката на административнонаказващите органи, и най-вече съдебната практика по административнонаказателни дела, трябва да бъде съобразена с решенията на ЕСПЧ.

Въпреки че принципът е всеобщо признат и съществува няколко хилядолетия, и до ден-днешен се стига до нарушаването му. Свидетелство за това е богатата практика на Европейския съд по правата на човека. Включително съществуват

и осъдителни решения срещу България за нарушаване на този принцип. На пръв поглед правилото „non bis in idem” е всеприето и разбиращо се от само себе си, но поставя нелесни въпроси в случаи на идеална съвкупност между административно нарушение и престъпление, в случаи, когато административнонаказателното производство е приключило преди наказателното, или пък наказателното е приключило с налагане на административно наказание, или ако едното от производствата е погасено по давност и редица други. Тези въпроси са само една част от проблемите, които възникват при реализиране на административнонаказателната и наказателната отговорност за едно и също деяние. Те не са предмет на настоящата статия и не могат да бъдат изчерпани тук. Маркирането им поставя основата на едни бъдещи изследвания.