

До

Председателя на научното
жури, съгласно Заповед на директора
на ИДП на БАН № РД-09-50 от
03.07.2024 г.

РЕЦЕНЗИЯ

**от проф. д-р Мария Гавраилова Славова от Юридическия факултет
на Софийския университет „Св. Климент Охридски”**

относно: на дисертационния труд на Спас Костов Спасов, докторант в редовна форма на обучение в секция „Публичноправни науки“ в ИДП на тема: „Принудителни административни мерки“ за присъждане на научна и образователна степен доктор по право, в областта на висше образование 3. „Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.6. „Право“, с научен ръководител проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова

Уважаема госпожо председател,

Със Заповед на директора на ИДП на БАН № РД 09-50/03.07.2024 г. за утвърждаване на научно жури за провеждане на процедура за защита на дисертационния труд „тема: „Принудителни административни мерки“, с автор Спас Спасов, докторант в редовна форма на обучение в секция „Публичноправни науки“ в ИДП, докторска програма „Административно право и административен процес“, за присъждане на научната и образователна степен доктор по право, съм определена за член на процесното жури, а на първото заседание на журито - за рецензент на дисертационния труд. За рецензия е представен дисертационния труд на

кандидата и от съпътстващите го материали е видно, че са изпълнени законовите изисквания за публичната защита на дисертацията, съгласно Закона за развитие на академичния състав на Република България, ППЗРАСРБ и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в ИДП на БАН.

Документацията, представена на научното жури показва, че кандидатът е завършил право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, зачислен е като докторант в свободна форма на обучение и съответно е отчислен през ноември 2023 г., с право на защита, на основата на което е издадена процесната заповед за публична защита.

Дисертационният труд е посветен на тема, която представлява естествена част от теорията на административното право и административния процес и за която не може да се твърди, както е обичайно при съвременните дисертации, че изследва нов правен институт и че в областта му липсват или са оскъдни предходните изследвания.

Материята на дисертационното изследване е неизменна част от всички университетски курсове и е предмет на поредица от доктринални усилия. Тази характеристика прави изследването трудно и отговорно, но при безспорните приноси, които носи, го нарежда сред постиженията в съвременното българско и европейско право.

Научните търсения на Спас Спасов са съсредоточени както върху изясняване на традиционния правен институт на принудителните административни мерки, така и върху съвременните му измерения в контекста на националния правен преход и на изискванията, които правото на Европейския съюз налага.

Спас Спасов полага изследването си върху разбирането, че принудителните административни мерки изпълняват ключова роля в

запазването на реда и сигурността и представляват инструмент, който държавата използва, за да реагира при заплаха от нарушения на обществения ред до заплахи за националната сигурност. Като развива философията на труда си докторантът доказва, че макар да са съществували през целия път на националната нормотворческа традиция, обхватът, приложението и ефективността на принудителните административни мерки са се променили в резултат на изменчивия социален, политически и правен контекст.

Така специфичната фокусираност върху принудителните административни мерки е основана на необходимостта да се разбере как съвременните държави балансират между запазването на сигурността и защитата на гражданските права и свободи в контекста на нарастващите заплахи и рискове, чрез идентифициране на най-добрите практики и принципи за балансиране на необходимостта от сигурност със зачитането на основните права и свободи на гражданите и дейността на организациите.

Подходът към научния анализ е емпиричен, като се дават примери за взаимодействие между принудителните административни мерки и най-често прилаганите институти на административното право и административния процес.

Изследването зачита първопроходците в създаването и осмислянето на института на принудителните административни мерки, от комисията на Иван Евстатиев Гешов, през Петко Стайнов и Кино Лазаров до съвременните автори, като преминава критично през старата и действащата правна уредба на института, за да се впише успешно в процеса на усъвършенстването му.

Съдържателен център на изследването е сравнителноправният анализ на института на принудителните административни мерки в

континенталната правна система и англосаксонското право и приложението му в контекста на правото на Европейския съюз и науката за защитата на правата на човека и гражданина.

Като почива на установени научни предпоставки като разбирането, че използването на административна принуда се изразява в прилагането на конкретна мярка, избрана от цялото разнообразие от принудителни административни мерки, чрез което управляващият субект има за цел да гарантира законността и реда и обществената безопасност и правилното изпълнение на задълженията на физическите и юридическите лица, предвидени в правните норми, докторантът развива перспективата на института към основната му цел да предотвратява нарушения, да прекратяване на незаконни действия и да осигурява правилното функциониране на административния процес, като налага наказание на нарушителя по административен ред

През Русия и Китай, през Германия, Обединеното кралство и Австралия, до Европейския съюз и българската правна действителност, докторантът създава усещането, че и у нас се знае и отстоява как следва да се развиват и прилагат ограниченията на административната принуда, в интересна гражданите.

Като изследва подробно съвременните български автори, дисертантът допринася за изясняване на видовете принудителни административни мерки и за поставяне на границите на приложението на административната принуда в европейския нормативен контекст.

Съдебната практика по отношение на прилагането на принудителните административни мерки се изследва пристрасно и навсякъде. В практиката на Европейския съд по правата на човека, с оглед на тълкуването на чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи относно признаването на някои

права и свободи, освен вече провъзгласените в Конвенцията и Протокол № 1, както и в практиката на национални съдилища, се търси проекцията на добрите образци, които да се възприемат у нас.

Приносните моменти в дисертацията се установяват в целия ѝ текст, но следва да се отбележи предложението *de lege ferenda* в квалификацията на волеизявлението като принудителна административна мярка да отпадне определянето му при формулирането на законовата разпоредба, защото създава затруднения в практиката.

Друго такова предложение е разпоредбите на чл. 22 и чл. 23 ЗАНН да се привнесат в общите разпоредби на Административнопроцесуалният кодекс, доколкото волеизявенията по прилагане на принудителни административни мерки не представляват наказания

Оспорването на законосъобразността на приложените принудителни административни мерки, като втора и незадължителна фаза на административния процес, е предмет на особен интерес на докторанта, при чието изследване са изчерпателно посочени доктриналните разбирания за сложното понятие правен интерес, като са достигнати изводи при анализа на специалните закони, които не са познати на административноправната теорията. Правната възможност за осъществяването на такава проверка цели да отстрани пороците в направените волеизявления и респективно да преустанови действието им.

Изпълнението на административноправни задължения, като третата задължителна фаза на административния процес, се разглежда със съответно на важността му внимание от автора. Изрично е подчертано, че без нея процесът не може да се развие, тъй като всеки административен акт се издава за да бъде изпълнен, а изпълнението на този акт не зависи от волята на административния орган, който е длъжен да постигне тази цел на закона, както пристъпи сам към изпълнение на издадения

административен акт в съответствие с правомощието по чл. 9, ал. 1 от АПК. При актовете, които засягат неблагоприятно правната сфера на адресата и пораждат задължения, като принудителните административни мерки, е естествено е адресатът да се опита да осуети изпълнението на акта, чрез способите на контрол за законосъобразност. Като предпоставя принципа, че изпълняемостта е дължима от момента на узнаването, авторът привежда поредица от примери от специалните закони, които сочат, че самият акт се обезсмисля, ако не бъде изпълнен незабавно.

При приложението на принудителна административна мярка в типичния случай липсва изискване за уведомяване на адресата на акта за започване на нарочно производство и привличане на заинтересовани страни с оглед бързия характер на тези производства. Пример може да бъде даден с прилагането на някои принудителни административни мерки по Закона за защита на потребителя, Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия, Закона за българските лични документи, Закона за защита на конкуренцията и Закона за енергетиката.

Принудителните административни мерки са инструмент на държавата за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на определени правоотношения чрез прилагане на държавната принуда. Тяхната цел, за разлика от административните наказания, които санкционират осъществено неправомерното поведение, е да предотвратят извършването на административно правонарушение или да предотвратят настъпването на вредните последици от вече извършено правонарушение; да преустановят вече започнало и продължаващо правонарушение или да отстранят настъпилите вече вредни последици от осъществено правонарушение по смисъла на чл. 22 ЗАНН.

Тази съществена разлика в целта на двете форми на административна принуда обуславя и разликите в правните способности за тяхното налагане и изпълнение.

От една страна неизпълнението на влязла в сила принудителна административна мярка е основание за налагане на глоба по реда на 287 от АПК, от друга страна, видно от цитираната норма, неизпълнението е и основание за налагане на имуществена санкция, което според мавтора заобикаля принципа *ne bis in idem*. Предложението *de lege ferenda* е този текст да бъде отменен или изменен, за да съответства на общите положения на административното наказване.

Източниците на правото на ЕС предвиждат непосредствено прилагане на принудителни административни мерки. Принудителен характер може да се търси например в чл. 6, § 2 на Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, който предвижда, че държавите членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на директивата.

Анализът на приложението на принудителните административни мерки в специалните сфери има приносен характер, поради задълбочеността на изследването и множеството примери с практическо значение.

Кандидатът има единадесет публикации по темата на дисертационния труд.

В заключение давам положителна оценка на труда, на приносния му характер и съответствието му на приложимите законови и подзаконови

изисквания и предлагам на научното жури да гласува **ЗА** присъждането на научната и образователна степен доктор по право на Спас Костов Спасов.

13.09. 2024 г.

гр. София

проф. д-р Мария Гавраилова Славова

To

The Chairperson of the Scientific
Jury, according to Order No RD-09-50
of 03.07.2024 of the Director of ISL of
the Bulgarian Academy of Sciences.

R E V I E W

by Prof. Maria Gavrailova Slavova, Ph.D.

Faculty of Law, Sofia University ‘St. Kliment Ohridski’

Re: Dissertation of Spas Kostov Spasov, full-time doctoral student at the Public Law Section of COI on the thesis ‘Coercive administrative measures’ for the award of a doctoral degree in law in the field of higher education 3. Social, Business and Legal Sciences, professional field 3.6. Law, consulted by Prof. Dr. Vesselina Kanatova-Buchkova

Dear chairperson,

By Order No RD 09-50/03.07.2024 of the Director of the ISL of the Bulgarian Academy of Sciences for the appointment of a scientific jury for conducting a procedure for the defence of the dissertation on the thesis ‘Coercive administrative measures’, by Spas Spasov, a full-time doctoral student in the ‘Public Law’ section of COI, doctoral programme ‘Administrative Law and Administrative Procedure’, for the award of the scientific and educational degree of Doctor of Law, I was appointed a reviewer of the dissertation. The dissertation presented for review and the accompanying materials show that the legal requirements for the public defense of the dissertation are met in accordance with the Law on the Development of the Academic Staff of the Republic of Bulgaria, PPZRASRB and the Rules for the Conditions and Procedure for Acquisition of Scientific Degrees and Occupation of

Academic Positions at the Institute of Practitioners of the Bulgarian Academy of Sciences.

The documentation submitted to the scientific jury shows that the applicant has graduated in law from the Faculty of Law of Sofia University 'St. Kliment Ohridski' and was enrolled as a doctoral student, accordingly discharged in November 2023, with the right of defending the dissertation on the basis of which the order was issued. The dissertation is devoted to a topic that is a natural part of the theory of administrative law and the administrative process and for which it cannot be claimed, as it is customary in most of the dissertations, that it is exploring a new legal institute and that previous studies are lacking or scarce in its field. The subject of the dissertation research is an integral part of all university courses and it is a subject of a series of doctrinal efforts. This characteristic of the thesis shows the research was difficult, but it's undeniable contributions ranks it among the achievements in modern Bulgarian and European law.

Spas Spasov's scientific research is focused both on clarifying the traditional legal institute of coercive administrative measures and on its modern dimensions in the context of the national legal transition and the requirements imposed by European Union law.

Spas Spasov bases his research on the understanding that coercive administrative measures play a key role in maintaining order and security and are a tool that the state uses to respond to the threats against the public order and to national security. By developing the philosophy of his work, the doctoral student proves that although the coercive administrative measures have existed throughout the national legislative tradition, their scope, application and effectiveness have changed as a result of the changing social, political and legal context.

Thus, the specific focus on coercive administrative measures is based on the need to understand how modern states balance the preservation of security and the protection of civil rights and freedoms in the context of increasing threats and risks, by identifying best practices and principles of balancing the need for security with

respect to the fundamental rights and freedoms of citizens and the activities of organisations.

The approach to scientific analysis is empirical, giving examples of interaction between coercive administrative measures and the most commonly applied institutes of administrative law and the administrative process.

The study respects the pioneers in the creation and rationalisation of the institute of coercive administrative measures, from the commission of Ivan Evstatiev Geshov, through Petko Staynov and Kino Lazarov to contemporary authors, passing critically through the old and current legal framework of the institute in order to successfully fit in the process of its improvement.

The content center of the study is the comparative legal analysis of the institute of coercive administrative measures in the continental legal system and Anglo-Saxon legal system and its application in the context of European Union law and the science of the protection of human and citizen's rights.

Based on established scientific prerequisites, such as the understanding that the use of administrative coercion consists in the application of a specific measure chosen from the whole variety of coercive administrative measures, through which the governing entity aims to ensure law and order and public safety and the proper performance of the obligations of natural and legal persons provided for by legal norms, the doctoral student develops the perspective of the institute to its main purpose of preventing violations, stopping illegal acts and ensuring the proper functioning of the administrative process by imposing an administrative penalty on the offender.

Researching through Russia and China, through Germany, the United Kingdom and Australia, to the European Union and the Bulgarian legal reality, the doctoral student creates the feeling that we also know and defend how the restrictions of administrative coercion should be developed and applied in interesting citizens.

By examining in detail the contemporary Bulgarian authors, the dissertation contributes to clarifying the types of coercive administrative measures and to setting

the boundaries of the application of administrative coercion in the European normative context.

Case-law on the application of coercive administrative measures is examined in a biased manner and everywhere. In the case-law of the European Court of Human Rights, in view of the interpretation of Article 2 of Protocol No 4 to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the recognition of certain rights and freedoms, in addition to those already proclaimed in the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocol No 1, as well as in the case-law of national courts, the projection of the good models to be adopted in Bulgaria is sought out.

The dissertation contributions are spread out its text, but the proposal de lege ferenda about the classification of the declaration as a coercive administrative measure to substitute its definition in the formulation of the legal provision because it creates difficulties in practice, has to be outlined.

Similar in significance is the proposal to transpose the provisions of Articles 22 and 23 of the ZANN into the general provisions of the Administrative Procedure Code/APC/, in so far as declarations of intent for the application of coercive administrative measures do not constitute penalties.

The challenge of the legality of the applied coercive administrative measures, as a second and optional phase of the administrative process, is of particular interest to the doctoral student, whose research exhaustively sets out the doctrinal understandings of the complex concept of legal interest, and conclusions are reached in the analysis of special laws that are not known to administrative law theory. The legal possibility of carrying out such an examination is intended to correct the defects in the declarations of intent made and, respectively, to suspend their operation.

The fulfillment of administrative legal obligations, as the third mandatory phase of the administrative process, is considered with due regard to its importance by the author. It is explicitly stressed that without it, the process cannot develop, since every administrative act is issued to be enforced, and the enforcement of the act does not depend on the will of the administrative authority, which is obliged to achieve the

objective of the law, as it proceeded to implement the issued administrative act itself in accordance with the power under Article 9(1) of the APC. In the case of acts adversely affecting the legal sphere of the addressee and giving rise to obligations, such as coercive administrative measures, it is natural for the addressee to attempt to frustrate the implementation of the act by means of review of legality. Presupposing the principle that enforceability is due from the moment of learning, the author gives a series of examples from the special laws that show that the act itself becomes meaningless if it is not implemented immediately.

In the application of a coercive administrative measure, there is typically no requirement to notify the addressee of the act of initiating ad hoc proceedings and to involve interested parties in view of the expeditious nature of those proceedings. An example might be given by the application of certain coercive administrative measures under the Law on Consumer Protection, the Law on the Protection of Public Order in the Conduct of Sports Events, the Law on Bulgarian Personal Documents, the Law on Protection of Competition and the Energy Law.

Coercive administrative measures are an instrument of the state to ensure the lawful performance of certain legal relationships through the application of state coercion. Their purpose, unlike administrative penalties which penalise unlawful conduct, is to prevent an administrative offence from being committed or to prevent the harmful consequences of an offence already committed from occurring; to put an end to an infringement that has already begun and is continuing, or to eliminate the harmful consequences of an infringement that has already occurred according to the meaning of Article 22 ZANN.

This fundamental difference in the purpose of the two forms of administrative coercion also determines the differences in the legal means of imposing and enforcing them.

On the one hand, non-compliance with a final coercive administrative measure gives rise to the imposition of a fine under Article 287 APK and, on the other hand, it is apparent that non-compliance also gives rise to the imposition of a financial penalty, which, according to the applicant, circumvents the principle *ne bis in idem*. The

proposal de lege ferenda to repeal or amend that provision in order to bring it in line with the general principles of administrative penalties is made.

The sources of EU law provide for the immediate application of coercive administrative measures. Compulsory nature can be found, for example, in Article 6(2) of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, which provides that Member States are to take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation with the objectives of the directive.

The analysis of the application of coercive administrative measures in the special spheres is of a contributing nature due to the depth of the research and quality of the examples with practical significance.

The candidate has published eleven articles on the thesis of the dissertation.

In conclusion, I give a positive assessment of the work, its contributions and its compliance with the applicable legal and sublegal requirements, and I am proposing to the scientific jury to vote **FOR** the award of the scientific and educational degree of Doctor of Law to **Spas Kostov Spassov** .

13.09. 2024

Sofia

Prof. Maria Slavova, PhD