

Регламент/ЕС/ 2018/1672 на ЕС и Съвета – допълнителни правомощия за българските органи

Тамара Влайкова*

Резюме: Статията е посветена на допълнителните правомощия на митническите органи, свързани с новия Регламент относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005. В тази връзка се прави анализ на законовите разпоредби. Обосновава се изводът, че националното ни законодателство, в областта на валутния контрол, в голяма степен отговаря на новата правна рамка, но се налагат и известни законови промени, с цел осъществяване на новите правомощия, предвидени за митническите органи.

Ключови думи: нов регламент, временно задържане на парични средства, административно решение.

JEL: F02.

Увод

Предмет на настоящото изследване са промените в митническия валутен контрол, свързани с новия Регламент на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета (ОВ L 284 12/1 2018, с. 6-21) относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) №

* Тамара Влайкова е доктор, дългогодишен специалист в областта на митническото право.

1889/2005([http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0413\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0413(COD))).

Действащият към момента Регламент (ЕО) № 1889/2005 (ОВ L 309, 25.11.2005, с. 9-12) относно контрола на пари в брой, които влизат или напускат Общността, влезе в сила през 2005 г. и се прилага от държавите членки от 2007 г. Той е част от съществуващата правна рамка за борба срещу изпирването на пари и срещу финансирането на тероризма. Новият регламент, който ще отмени сега действащия, ще влезе в сила на двадесетия ден след публикуването му в Официалния вестник на ЕС и ще се прилага от държавите членки тридесет месеца след публикуването.

Целта на статията е да анализира новия акт, както и да го съпостави с действащото ни законодателство. **За постигане на целта са поставени следните задачи:**

- 1) На основата на съпоставка на действащите ни Валутен и Митнически закони и новите изисквания, да се очертаят евентуално и нови правомощия, които се въвеждат с този Регламент.
- 2) Да се установят някои празноти в действащото ни законодателство.
- 3) Да се направят предложения да леже ференда с цел усъвършенстване на митническото ни законодателство.

Целта на новия законодателен акт е да създаде общи правила на равнище Европей-

ски съюз (ЕС), които да позволят уеднаквяване на контрола на парични средства между отделните държави членки и да подобрят противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

Регламентът запазва задължението за деклариране на парични средства на стойност 10 000 евро или повече, когато се внасят в Съюза или изнасят от него, въведено с чл. 3 от Регламент (ЕО) № 1889/2005, но разширява определението за „парични средства“, включвайки, освен банкноти, „стоки, използвани като високоликвидни средства за съхранение на стойност“, „преплатени карти“, „непридружени парични средства“, злато и други платежни инструменти.

Законодателният акт на Съюза въвежда редица нови понятия като „*придружени*“ и „*непридружени*“ парични средства, „*приносител*“, установява стандартизирана форма за деклариране на паричните средства, валидна за всички държави членки, и хармонизира правилата за обмен на информация между компетентните органи, във връзка с неговото прилагане.

По отношение на правомощията на митническите власти, новото съюзно законодателство предполага те да могат да извършват проверки на физическите лица, техния багаж и превозните им средства, както и на контейнери и транспортни средства, в съответствие с условията, предвидени в националното право (чл. 5 на регламента). Същевременно, контролните органи се задължават да вписват служебно предвидените в декларацията данни и информация, когато не е спазено задължението за деклариране на придружаваните и непридружавани парични средства и когато се установят суми, под определения праг, но евентуално свързани с престъпна дейност.

Посочените правомощия отговарят на тези, предвидени в националното законодателство. Митническите правомощия са подробно разписани в чл. 16 от Закона

за митниците (ЗМ). Най-общо, при изпълнение на служебните си задължения митническите органи имат право да извършват проверки, свързани с митническия надзор и контрол на стоки, превозни средства и лица в зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове и на цялата територия на страната; да изискват представянето или предаването на стоки, документи, сведения и други носители на информация, свързани с митническия надзор и контрол; да изискват писмени или устни обяснения; да извършват личен преглед на лица, преминаващи държавната граница и др.

Валутният закон (ВЗ) се явява специален по отношение митническия контрол върху пренасяните през границата на страната парични средства. Чл. 16 от ВЗ и подзаконният нормативен акт – Наредба Н-1 от 01.02.2012 г., определят митническите органи като компетентни да следят за спазването на закона при пренасянето през границата на страната на парични средства и на благородни метали и скъпоценни камъни и изделия с и от тях.

Новата правна рамка обаче предвижда и някои допълнителни функции на митническите власти, които налагат известни промени в националните разпоредби, въпреки че регламентът е задължителен в своята цялост и е директно приложим във всички държави членки.

Разширеният кръг от правомощия включва:

1. Осъществяване на **контрол на т.нар. „придружени парични средства“**, подлежащи на писмено деклариране от страна на техния „приносител“, когато се внасят в Съюза или се изнасят от него, съгласно чл. 3 от новия регламент. В националното законодателство, тази хипотеза съществува в разпоредбите на чл. 11а, ал. 1 от ВЗ, съгласно които пренасяните парични средства в размер на 10 000 евро или повече или тяхната равностойност в левове или друга валута за или от трета страна, като те

подлежат на деклариране пред митническите органи. Това са случаите на контрол при внасяне и изнасяне на парични средства, **когато страната ни се явява външна граница на Съюза и напълно съответства на разпоредбите на чл. 3 от новия регламент, касаещи проверките на т.нар. „непридружени парични средства“**, подлежащи на писмено деклариране от страна на техния „приносител“.

2. Осъществяване на **контрол на парични средства, когато се пренасят чрез пощенски, куриерски или товарни пратки** („непридружени парични средства“), и които, в зависимост от националните разпоредби на страните членки, подлежат на оповестяване (чл. 4 от новия законодателен акт); Контролът на парични средства, пренасяни в пощенски пратки, съществува и към момента във ВЗ. Националните разпоредби предвиждат задължително деклариране, във всички случаи на пренасяне в пощенски пратки, на парични средства над определения праг. Под „пощенски пратки“ законодателят възприема „колети, писма и други пратки, изпращани по пощата, както и пратките с характер на пощенски – експресни и други подобни пратки“ (§1 от ДР на Наредба Н-1/2012). Нормите на Валутния закон и неговия подзаконен нормативен акт са съобразени с разпоредбите на Всемирната пощенска конвенция и Закона на пощенските услуги. Съгласно чл. 11, ал. 2 и чл. 14, ал. 2 на закона, пренасянето на парични средства, както и на благородни метали и скъпоценни камъни и изделия с и от тях, чрез пощенски пратки е забранено, с изключение на пратки с обявена стойност. Механизмът на контрол е подробно разписан в националното законодателство, в чл. 11, ал. 2 на ВЗ и в Наредба Н-1 от 01.02.2012 г. Съгласно Раздел V на Наредбата, в случаите, когато пренасянето на парични средства, благородни метали, скъпоценни камъни и изделия със и от тях чрез пощенски пратки с обявена стойност за или от

трета страна, се попълва декларацията. Декларацията се приема и заверява при пренасяне през границата на страната от трета страна – в митническото учреждение, на което пратката е разпределена от разменната пощенска станция в гр. София, а при пренасяне за трета страна – от пощенската служба, приела пратката. В случаите на пренасяне от и за държава – членка на Европейския съюз, декларацията се попълва от лицата при поискване от митническите органи. Приетите от пощенските служби декларации се предават на митническите органи. Настоящата правна регламентация отговаря до известна степен на предвидения в новия регламент контрол на т.нар. „непридружени парични средства“, пренасяни в пощенски, куриерски и карго пратки.

За да се осигури пълно прилагане на съюзния правен акт, е необходимо във ВЗ и Наредба Н-1 от 01.02.2012 г. да се регламентират допълнително случаите на контрол при пренасяне на парични средства през куриерски и товарни пратки.

3. Осъществяване на **контрол на парични средства в размер по-нисък от определения праг, но за които има подозрение, че са свързани с престъпна дейност**, съгласно чл. 6 от регламента. Този вид контролни правомощия са предвидени в националното законодателство, в чл. 11а, ал. 4 от ВЗ. Нормата позволява на митническите органи да осъществяват контрол на парични средства в размер по-малко от 10 000 евро или тяхната равностойност в левове или друга валута, в случаите на основателни съмнения или данни за незаконни дейности, свързани с пренасянето. Митническите власти могат да изискват от лицата да предоставят информация, свързана с тези средства, като тази информация се въвежда служебно. Във Валутния закон, обаче, липсва правомощие, което да допуска митническите органи да **задържат временно такива средства** за извършване на

последваща проверка, както изисква чл. 7 от новия регламент.

Анализът на новата правна уредба показва разширяване на правомощията на митническите органи, свързани **със задържането на парични средства**, предвидено в чл. 4, т. 2 на сега действащия Регламент (ЕО) № 1889/2005, където, ако задължението за деклариране не е изпълнено, парите могат да бъдат задържани, след издаване на административно решение, в съответствие с националното законодателство.

Новият регламент, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1889/2005, в чл. 7, предвижда две хипотези, при които паричните средства могат да бъдат временно задържани: когато не е спазено задължението за деклариране **или** има невярно деклариране на придружени парични средства, **или** задължението за оповестяване на непридружени парични средства и когато са налице признаци, че паричните средства, независимо от тяхната стойност, са свързани с престъпна дейност. Задържането се осъществява с мотивирано „административно решение“, в съответствие с процедурите, предвидени в националното законодателство. Срокът на временно задържане е строго ограничен съгласно националното право, до времето, необходимо на компетентните органи да установят дали обстоятелствата по случая оправдават по-нататъшно задържане. Срокът на временно задържане не може да надхвърли 30 дни. След като компетентните органи извършат задълбочена оценка на необходимостта и пропорционалността на по-нататъшно временно задържане, те могат да вземат решение за удължаване на срока на временно задържане до 90 дни. Ако в рамките на този срок не се вземе решение за по-нататъшно задържане на паричните средства или ако се вземе решение, че обстоятелствата по случая не оправдават тяхното по-нататъшно задържане, паричните средства незабавно се връщат.

Правомощията на митническите органи да изземват и задържат стоките – предмет на митническо нарушение, в българското законодателство, са подробно разписани в чл. 229 от Закона за митниците. Освен стоките – предмет на нарушение, митническите власти имат право да изземат и задържат преносните, превозните и други средства, послужили за тяхното укриване, внасяне или изнасяне от страната, веществените доказателства, необходими или свързани с процедурата на разследване, както и стоки и суми за обезпечаване на евентуални вземания по съставения акт. До приключване на административно-наказателното и наказателното производство иззетите и задържаните стоки се съхраняват от митническото учреждение. Митническите органи задържат и съхраняват под митнически надзор стоките, които са предмет или средство, или доказателство за извършено престъпление, до извършване на митническите формалности по отношение на тях съобразно действащото законодателство.

Общите положения за изземане, задържане и отнемане на вещи, при констатиране на административни нарушения, са разписани в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) (Зиновиева, 2017; Лазаров, 1980; Лазаров, 2018; Сивков, 1998). Предвижда се възможност, актосъставителят да може да иззема и задържа веществените доказателства, свързани с установяване на нарушението, както и вещите, които подлежат на отнемане в полза на държавата. Тези действия се извършват в момента на установяване на административното нарушение, като административнонаказателното производство се образува със съставяне на акт за установяване на извършеното административно нарушение. Иззетите вещи се предават за пазене съгласно установените правила. При липса на такива правила вещите се предават за пазене в службата на актосъставителя

или в съответната общинска администрация. Когато е целесъобразно, те могат да бъдат предадени за пазене на нарушителя или на други лица.

В националното законодателство задържането на парични средства, пренесени нерегламентирано през границата на страната, е предвидено в административно-наказателните разпоредби и на Валутния закон. Съгласно чл. 18 и 18а на закона, за административно нарушение е посочено недеklarирането или декларирането на невярна или непълна информация за пренасяните през границата на страната парични средства на стойност 10 000 евро или повече, благородните метали и скъпоценни камъни и изделията с и от тях, включително и когато се пренасят чрез пощенски пратки.

Според нас, анализът на действията ни законодателство посочва, че посочените по-горе разпоредби покриват първата хипотеза на задържане, разписана в новия регламент.

За прилагане на **втората хипотеза на задържане на парични средства, когато има признаци, че са свързани с престъпна дейност, както предвижда новият европейски правен акт, са необходими допълнения в правната уредба на валутния контрол.**

Най-общо, механизмът на контрол в тази хипотеза е следният: когато митническите органи констатира пренасяне на парични средства, дори и под определения праг, но за които има признаци, че са свързани с престъпна дейност, те въвеждат служебно информацията, изисквана във валутната декларация, след което задържат средствата, най-често с разписка за задържане. В определен срок, компетентният орган издава административен акт за задържане на паричните средства за срок от 30 дни, както предвижда регламентът.

Съгласно чл. 33, т. 9 от Устройствения правилник на Агенция „Митници“, компетентен орган за издаване на акта е началникът на съответната митница, на чиято

територия е извършено задържането. Копие от административния акт, както и служебно вписаната информация във валутната декларация, се препращат незабавно в националното звено за финансово разузнаване (ЗФР) – Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). От своя страна, в законоустановен срок, ЗФР изпраща на митническите органи мотивирано становище „дали обстоятелствата по случая предполагат по-нататъшно задържане“, както и необходимите последващи действия. Предвид становището, митническите власти издават акт, с който разпореждат връщане на паричните средства или удължават срока на тяхното задържане. Сроковете по издаване на административните актове, както и на становището на ЗФР, следва да бъдат съобразени със сроковете, предвидени в регламента.

За по-голяма оперативност и процесуална бързина, новите текстове на Валутния закон **могат да предвиждат възможност за делегиране на правомощието по издаване на административния акт от началника на митница, на оправомощени от него лица.**

По отношение на административното решение, с което паричните средства се задържат, в случаите на признаци за престъпна дейност, новият регламент задължава то да бъде мотивирано и да „е предмет на ефективни правни средства за защита в съответствие с процедурите, предвидени в националното право“ (чл. 7, параграф 2 от новия регламент).

Административният акт, като юридически израз на дейността на държавните органи, е едностранно волеизявление на власт, което се издава от орган на държавата, въз основа и в изпълнение на закона и което пряко предизвиква правни последици. Тази характеристика на административния акт е пряко проявление на властта на държавата едностранно да налага промяна

В правната сфера на лицата. Властта на държавата предопределя и задължителната сила на административния акт. **Административното решение, с което паричните средства се задържат в случаите на признаци за престъпна дейност, носи всички белези на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК** (Дерменджиев и др., 2001; Лазаров, 2000; Дерменджиев, 1981; Балабанова, 2017), **като производствата** по неговото издаване и оспорване следва да се реализират по реда именно на този кодекс.

За разлика от хипотезата на задържане на недеklarирани придружени и непридружени парични средства, където деянието съставлява административно нарушение и производството протича по реда на ЗАНН. Също така, административното решение, с което паричните средства се задържат, не следва да се определя като принудителна административна мярка (ПАМ).

Безспорно в правната теория и практика, ПАМ по своята същност е индивидуален административен акт, тъй като прилагането на принуда е властническо проявление на даден орган едностранно да осъществи промяна в правната сфера на адресата на мярката и следователно има белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Съгласно чл. 22 от ЗАНН, ПАМ се налага за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Това е вид държавна (административна) принуда без санкционни последици. Тя се налага независимо от предвидените глоби и имуществени санкции и няма предупредителна и превъзпитателна за нарушителя функция. Въпреки че по своето правно естество заповедта за налагане на ПАМ е индивидуален административен акт, регулиращ се от правните норми на АПК, и има специфични цели, различни от целите на наказанието и реализирането на адми-

нистративно-наказателна отговорност, принудителните административни мерки се налагат в контекста на административни нарушения, които трябва да бъдат предотвратени или преустановени. Нещо повече, съгласно съображение 35 на регламента относно санкциите за неспазване на законовите разпоредби, а именно, че „тези санкции следва да се прилагат само при неспазване на задължението за деклариране или оповестяване на парични средства и не следва да взема предвид потенциална престъпната дейност, евентуално свързана с паричните средства“. Основание за това дава *praesumptio innoentiae* – презумпцията за невинност, призната в Конституцията, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕК-ЗПЧОС), Всеобщата декларация за правата на човека е приета от Общото събрание на ООН през 1948 г. При хипотезата, предвидена в регламента, няма задължение за деклариране на парични средства по реда т.е. няма налице извършено нарушение.

Най-често ПАМ се прилага във връзка с възможно, извършено или вече извършено нарушение, каквото в тези случаи няма. При недеklarиране на парични средства по реда има само признаци, които свързват паричните средства с евентуална престъпна дейност (твърде хипотетична, неявна, неконкретна, нереална към момента на издаване на решението). Характерът на опасността обаче трябва да бъде доказана на отделно основание, тежестта на доказване лежи върху митническата администрация. В резултат, административният орган не може да наложи превантивна мярка, защото в хода на административното производство не е извършено нарушение, нито има опасност евентуално да бъде извършено конкретно такова.

Ето защо считаме, че задържането на парични средства, за които има съмнения, че са свързани с някаква хипотетична, потенциална престъпна дейност, **не следва**

да се счита за ПАМ, а единствено решение, с което се налага задържането, т.е. като индивидуален административен акт, по смисъла на АПК.

В заключение може да се обобщи, че новият Регламент относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1889/2005 разширява правомощията на митническите органи в областта на валутния контрол, които налагат необходимостта от изменение и допълнение на съществуващите национални правни норми. Със задоволство може да се отбележи, че някои правни регламенти в българския Валутен закон отговарят са факт, например валутният контрол на пощенски пратки, на злато и благородни метали, контролът на средства под законоустановения праг, което доказва ефективността на митническия ни контрол при преноса на парични средства.

Цитирани източници:

Административно-процесуален кодекс, Обн. – ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; в сила от 12.07.2006 г.

(Administrativno-protseualen kodeks, Obn. – DV, br. 30 ot 11.04.2006 g.; v sila ot 12.07.2006 g.)

Балабанова, Хр., 2017. Кратък курс по административно право и административен процес, Варна, ВСУ „Черноризец Храбър“.

(Balabanova, Hr., 2017. Kratak kurs po administrativno pravo i administrativen protses, Varma, VSU „Chernorizets Hrabar“)

Валутен закон, Обн., ДВ, бр. 83 от 21.09.1999 г., в сила от 1.01.2000 г.

(Valuten zakon, Obn., DV, br. 83 ot 21.09.1999 g., v sila ot 1.01.2000 g.)

Всемирна пощенска конвенция. Ратифицирана със закон, приет от 44-то Народно

събрание, ДВ, бр.18 от 2018 г. Издадена от Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, обн., ДВ, бр.25 от 20.03.20018 г.

(Vsemirna poshtenska konventsia. Ratifitsirana sas zakon, priet ot 44-to Narodno sabranie, DV, br.18 ot 2018g. Izdadena ot Ministerstvo na transporta, informatsionnite tehnologii i saobshiteniyata, obn., DV, br.25 ot20.03.20018 g.)

Дерменджиев, Ив., 1981. Административни нарушения и наказания, София, изд. „Наука и изкуство“.

(Dermendzhiev, Iv., 1981. Administrativni narushenia i nakazania, Sofia, izd. „Nauka i izkustvo“)

Дерменджиев, Ив., Д. Костов и Д. Хрусанов, 2001. Административно право на Р България, София, изд. „Сиби“.

(Dermendzhiev, Iv., D. Kostov i D. Hrusanov, 2001. Administrativno pravo na R Bulgaria. Sofia, izd. „Sibi“)

Закон за административните нарушения и наказания, Обн. – ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.; доп., бр. 38 от 08.05.2018 г., в сила от 08.05.2018 г.

(Zakona za administrativnite narushenia i nakazania, Obn. – DV, br. 92 ot 28.11.1969 g.; dop., br. 38 ot 08.05.2018 g., v sila ot 08.05.2018 g.)

Закон за митниците, Обн. – ДВ, бр. 15 от 06.02.1998 г.; в сила от 01.01.1999 г.; изм. и доп., бр. 24 от 16.03.2018 г.

(Zakon za mitnitsite, Obn. – DV, br. 15 ot 06.02.1998 g.; v sila ot 01.01.1999 g.; izm. i dop., br. 24 ot 16.03.2018 g.)

Закон на пощенските услуги, Обн. – ДВ, бр. 64 от 04.08.2000 г.; в сила от 01.08.2000 г.; доп., бр. 97 от 05.12.2017 г., в сила от 01.01.2018 г.

(Zakon na poshtenskite uslugi, Obn. – DV, br. 64 ot 04.08.2000 g.; v sila ot 01.08.2000 g.; dop., br. 97 ot 05.12.2017 g., v sila ot 01.01.2018 g.)

Европейски съюз

- Зиновиева, Д., 2017. ПАМ – прилагане, оспорване и изпълнение, сп. *Административно правосъдие*, бр. 3 – 2017.
- (Zinovieva, D., 2017. PAM – prilagane, osporvane i izpalnenie, sp. *Administrativno pravosadie*, br. 3 – 2017)
- Лазаров, К., 1980. Принудителни административни мерки, София.
- (Lazarov, K., 1980. Prinuditelni administrativni merki, Sofia)
- Лазаров, К., 2000. Административно право, София, „Феней“.
- (Lazarov, K., 2000. Administrativno pravo, Sofia, izd. „Feneya“)
- Лазаров, К., 2018. Административна принуда – понятие, видове, сп. *Правен свят*, 19.10.2018.
- (Lazarov, K., 2018. Administrativna prinuda – ponyatie, vidove, sp. *Praven svyat*, 19.10.2018)
- Наредба № Н-1 от 01.02.2012 г. за пренасянето през границата на страната на парични средства, благородни метали, скъпоценни камъни и изделия със и от тях и водене на митнически регистри по чл. 10а от Валутния закон, Обн. – ДВ, бр. 10 от 03.02.2012 г.; изм. и доп., бр. 98 от 11.12.2012 г., в сила от 01.01.2013 г. Издадена от министъра на финансите.
- (Naredba № N-1 ot 01.02.2012 g. za prenasyaneto prez granitsata na stranata na parichni sredstva, blagorodni metali, skapotsenni kamani i izdelia sas i ot tyah i vodene na mitnicheski registri po chl. 10a ot Valutnia zakon, Obn. – DV, br. 10 ot 03.02.2012 g.; izm. i dop., br. 98 ot 11.12.2012 g., v sila ot 01.01.2013 g. Izdadena ot ministara na finansite)
- Сивков, Цв., 1998. Административно наказване, София, изд. „София-Р“.
- (Sivkov, Tsv., 1998. Administrativno nakazvane, Sofia, izd. „Sofia-R“)
- Устройствен правилник на Агенция „Митници“, Обн. – ДВ, бр. 25 от 18.03.2014 г., в сила от 18.03.2014 г.; Приет с ПМС № 57 от 14.03.2014 г.
- (Ustroystven pravilnik na Agentsia „Mitnitsi“, Obn. – DV, br. 25 ot 18.03.2014 g., v sila ot 18.03.2014 g.; Priet s PMS № 57 ot 14.03.2014 g.)
- [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0413\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0413(COD))
- ОВ L 309, 25.11.2005, с. 9-12.
- ОВ L 284 12/1 2018 s. 6-21.