ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 44
Дата 21.12.2015

Изх. № 6320/15
Гр. София, 21.12.2015 г.

Образувано н.д. № 11/15 г. по описа на Конституционния съд
Определение за разпределение
Докладчик Анастасов
21.12.15 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ
ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На основание: чл. 150, ал. 1, вр. с чл. 149, ал. 1, т. 4, пр. 2 от Конституцията за обявяване на несъответствие на разпоредбите на чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) с международните договори, по които България е страна

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да обяви несъответствие на разпоредбите на чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) с общопризнати норми на международното право и с разпоредби на международните договори, по които България е страна – конкретно с чл. 9, т. 1, т. 2 и т. 4 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 5, т. 1, б. „е“ и т. 4 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Аргументите за настоящото искане са следните.

I. Несъответствие с чл. 5, т. 1, б. „е“ от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) и чл. 9, т. 1 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП)

С разпоредбата на чл. 95а, ал. 1 ЗМВР е предвидена възможност с разрешение на прокурор полицейските органи да настаняват лица, които водят скитнически живот или се занимават с просия, в домове за временно настаняване на пълнолетни лица. Съгласно ал. 2 на чл. 95а ЗМВР, срокът на престой в домовете е до тридесет денонощия, в зависимост от времето,

необходимо за настаняването на лицата в болници, интернати, домове за стари хора и инвалиди или за поставянето им под запрещение.

Изходната теза на искането е, че по своите характеристики, принудителното настаняване на посочените категории пълнолетни лица в съответни институции, без правото да ги напускат по собствена воля, се приравнява на лишаване от свобода, по смисъла на КЗПЧОС[1]. Националният закон не само не предлага материални и процесуални гаранции за защита на правото на лична свобода и сигурност, но и въвежда основание за настаняване, което надхвърля установените с международните актове основания, допускащи принудително лишаване от свобода.

1. В частта относно възможността за принудително настаняване на занимаващи се просия лица, нормата на чл. 95а, ал. 1 ЗМВР е несъответна и несъобразена с ограниченията, наложени от чл. 5, т. 1, б. „е“ КЗПЧОС. Тази разпоредба на Конвенцията изчерпателно въвежда основанията за лишаване от свобода, с оглед опазване на общественото здраве, принудителното лекуване на душевноболни, наркомани и алкохолици, както и за противодействие на скитничеството. В нея, като възможен обект на държавна принуда само на това основание не са посочени лицата, занимаващи се с просия. Занимаването с просия не е въведено като предпоставка за задържане на лице и с нито една от останалите разпоредби на чл. 5, т. 1 КЗПЧОС.

Съгласно практиката на ЕСПЧ, разширяване чрез нормите на вътрешното право на основания, които могат да доведат до ограничаване на правото на свобода, е недопустимо. В свои решения ЕСПЧ приема, че изчерпателният списък от допустими изключения при гарантирането на правото на свобода в т. 1 на чл. 5 КЗПЧОС /както относно основанията за задържане, така и относно категориите лица/, следва да се тълкува стриктно, а не разширително[2], за да бъде изпълнена основната цел на чл. 5 КЗПЧОС – защита от произвол.

2. Установените в чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 ЗМВР основания и ред за принудително настаняване са неясни и недостатъчни, от гледна точка на наложените с чл. 9, т. 1 МПГПП и чл. 5, т. 1 КЗПЧОС стандарти. Тези две норми, които България е ратифицирала, повеляват, че всеки има право на свобода и сигурност и никой не може да бъде лишен от нея, освен в посочените случаи и то само в съответствие с процедури, предвидени в закон. В коментар № 35 от 16.12.2014 г., посветен на чл. 9 МПГПП, Комитетът по правата на човека към ООН прави следното тълкуване на изискването за правомерност и законосъобразност на

[1] Вж. в този смисъл Решението на ЕСПЧ по делото „Гуцарди срещу Италия“.

[2] Вж. в този смисъл Решенията на ЕСПЧ по делата „Quinn v. France“ и „Wassink v. the Netherlands“.

задържането: „Арестът или задържането под стража могат да бъдат законни, съгласно вътрешното законодателство, но въпреки това да бъдат произволни. Понятието „произволност“ не следва да се приравнява на понятието „незаконност“, а да се тълкува по-широко, включвайки в себе си елементите неприемливост, несправедливост, непредсказуемост и незачитане на процесуалните гаранции, както и целесъобразност, необходимост и пропорционалност.“ В своята практика ЕСПЧ също приема, че за да се установи дали при дадено лишаване от свобода е спазен принципът на законосъобразността, е необходимо да се даде оценка на качеството на уредбата по националното право и на приложимите правни стандарти. Изискването за качество на националната уредба означава, че всеки един закон, който позволява лишаване от свобода, трябва да е достатъчно достъпен и точен, за да се избегне всякаква опасност от произвол[3].

Разпоредбите на чл. 95 а, ал. 1 и ал. 2 ЗМВР не отговарят на посочените изисквания, тъй като не са развити развити пълноценни процедури и достатъчно критерии, по които се осъществяват важни моменти, като: преценката на полицейските органи относно предпоставките за издаване на заповед за настаняване; определянето на срока и начина на получаване на разрешение от орган на съдебната власт; взаимодействието с лицата или институциите, които предлагат здравна или социална услуга /с оглед уреждане на положението на настанените лица в срока по чл. 95а, ал. 2 ЗМВР/ и дължимите действия за оптимално използване на регламентирания срок до 30 денонощия и възможностите за разумното му ограничаване /предвид голямата му продължителност/. Съществуващото законодателно решение създава предпоставки за произвол, в противоречие с изискванията на МПГПП и КЗПЧОС и не може да бъде компенсирано със съвместен подзаконов нормативен акт по чл. 95а, ал. 4 ЗМВР.

3. Разпоредбата на чл. 95а, ал. 1 ЗМВР противоречи и на разпределението на компетентности между органите, които могат да постановят ограничаване на правото на свобода и на правилото, че такова решение трябва да бъде взето от съд или подложено на съдебен контрол. Като средство за противодействие на скитничеството по чл. 5, т. 1, б. „е“, ЕСПЧ е приел, че правомощието за първоначално задържане на лица може да бъде поверено на административен орган, но неговото решение задължително трябва да бъде обект на съдебен контрол[4].

[3] Вж. в този смисъл Решението на ЕСПЧ по делото *„А. и други срещу България“.*

[4] Вж. в този смисъл Решението по делото *„ Де Вилд , Оумс и Версайп срещу Белгия“.*

Независимо от спецификата на вътрешноправните процедури, условията на чл. 5, т. 1, б. „е“ КЗПЧОС се считат за спазени, ако лишаването от свобода на скитник е постановено или потвърдено с акт на съда. За да съставлява „съд“, органът, пред който се развива производството, трябва да е независим от изпълнителната власт и от страните. Именно от него се очаква да предостави на задържаното лице основните процесуални гаранции по чл. 6, т. 1 КЗПЧОС, пригодени към характера и основанието на въпросното лишаване от свобода, което включва открита състезателна процедура и съобразяване с принципа за равенство на процесуалните оръжия[5].

Изискването от чл. 95а, ал. 1 ЗМВР разрешение на прокурор не дава изискуемите гаранции - в множество осъдителни спрямо България решения[6] се посочва, че Прокуратурата не е съдебен орган по смисъла на чл. 5 КЗПЧОС и само по себе си нейното участие не може да гарантира съответствие на процедурата с установените от Конвенцията стандарти. Аргументите за несъответствие с КЗПЧОС в осъдителни решения на ЕСПЧ по повод прилагане на мерки, отговарящи на понятието за лишаване от свобода по Закона за народното здраве (отм.), както и в други случаи, когато се стига до лишаване от свобода без намеса на съдебен орган, също са относими към уреденото в чл. 95а ЗМВР настаняване в специализирани институции на пълнолетни лица, които водят скитнически живот или се занимават с просия.

II. Несъответствие на чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 ЗМВР с чл. 9, т. 4 МПГПП и чл. 5, т. 4 КЗПЧОС

Настаняването по силата на чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 ЗМВР в специализирана институция за срок до 30 денонощия на пълнолетни лица, които водят скитнически живот или се занимават с просия, не осигурява изискването от МПГПП и от КЗПЧОС право на обжалване на законността на задържането и достъп до съд.

Съгласно чл. 9, т. 4 МПГПП, всяко лице, лишено от свобода чрез арест или задържане, има право на жалба пред съда, който да се произнесе незабавно върху законността на задържането и да се разпореди освобождаването му, ако задържането е незаконно. Нормите от вътрешното право, които не допускат или изрично изключват възможността, определена категория задържани лица да инициират такъв съдебен контрол, не са в съответствие с Пакта[7].

---

[5] Решение на ЕСПЧ по делото *„Тодев срещу България“*.

[6] Вж. Решенията на ЕСПЧ по делата „Каяджиева срещу България“ и „Върбанов и други срещу България“, с които се признава за незаконно лишаването от свобода на психично болни лица, за целите на освидетелстването, с неподлежащо на съдебен контрол постановление на прокурора, по отменения Закон за народното здраве (ЗНЗ).

[7] В този смисъл вж. коментар № 35 относно чл. 9 МПГПП на Комитета по правата на човека при ООН.

Разпоредбата на чл. 5, т. 4 КЗПЧОС също изисква националното право да гарантира на всяко задържано лице възможност за съдебен контрол върху правомерността на задържането и лично явяване пред съда.

Нормата на чл. 95а ЗМВР не само не включва съдебен орган във фактическия състав по вземане на решението за настаняване, но и не предвижда каквато и да е форма на съдебен контрол относно законността на задържането през цялото му времетраене. Безспорно е, включително и предвид практиката на ЕСПЧ по други дела срещу България[8], че неосигуряването от вътрешното право на достъпно и ефикасно средство за атакуване пред съд на решението на административен орган за налагане на мярка, която носи белезите на лишаване от свобода, както и на основанията, тя да продължава до пределите на предвидения срок, води до нарушаване на правото по чл. 5, т. 4 КЗПЧОС.

Предвид изложеното, разпоредбите на чл. 95а, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи не съответстват на международните договори, по които Република България е страна и конкретно на чл. 9, т. 1 и т. 4 от Международния пакт за граждански и политически права и на чл. 5, т. 1, б. „е“ и т. 4 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Ето защо и на основание чл. 150, ал. 1, вр. чл. 149, ал. 1, т. 4, пр. 2-ро от Конституцията на Република България, внасям настоящото искане за обявяване на несъответствие в Конституционния съд.

Моля да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на вътрешните работи, Министерство на правосъдието, Министерство на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика, Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет и Омбудсмана на Република България.

Съгласно чл. 18, ал. 5 ПОДКС прилагам преписи от искането за предложените заинтересовани институции.

С УВАЖЕНИЕ,

СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

[8] Вж. в този смисъл Решението на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“.