



СТАНОВИЩЕ

на Фондация Български адвокати за правата на човека
по конституционно дело № 19/2010 г.

С определение от 24 февруари 2011 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 19/2010 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционност на чл. 7, изр. 1 от Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство /Обн., ДВ, бр. 102 от 1963 г., последно изм.. бр. 27 от 2009 г./. Съдът, наред с други, е конституиран като заинтересувана страна и Фондация "Български адвокати за правата на човека".

СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО ПРОТИВОРЕЧИЕТО НА ЧЛ. 7, ИЗР. 1 ОТ УБДХ С ЧЛ. 31, АЛ. 4 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА.

Съгласно чл. 1 от УБДХ за дребно хулиганство, извършено от лице, навършило шестнадесетгодишна възраст, се налага административно наказание задържане в поделенията на Министерството на вътрешните работи до 15 денонощия или глоба от 100 до 500 лв. Наказанието се налага от районен съдия, чието решение съгласно чл. 7, изр. 1 от УБДХ не подлежи на обжалване и се изпълнява незабавно.

Чл. 31, ал. 4 от Конституцията не допуска ограничения на правата на обвиняемия (подсъдимия), надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Съгласно чл. 55, ал. 1 от НПК, между основните процесуални права на обвиняемия е и правото му да обжалва актовете, които накърняват неговите права и законни интереси.

Понятието „обвиняем”

За да се отговори на въпроса, дали забраната за обжалване на решението на районния съдия, с което се налага наказание „задържане в поделенията на Министерството на вътрешните работи до 15 денонощия” представлява ограничение на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието, на първо място следва да се обсъди въпроса дали лицето, на което се налага наказанието има характеристиките на „обвиняем”, т. е. дали е налице обвинение в извършено престъпление.

Квалификацията на деянията по УБДХ от 1963 г. като административни нарушения има само относителна стойност, от която Конституционният съд не е



обвързан при преценката си дали по същество в случая не става въпрос именно за наказателно обвинение. Ако законодателят може произволно формално да определя едно деяние като административно нарушение, вместо престъпление, то това би обезсмислило фундаментални конституционни принципи като например тези по чл. 4, ал. 2 или тези по Глава II от Конституцията. При извършване на тази преценка следва да се има предвид характера и тежестта на наказанието, което се предвижда да бъде наложено на нарушителите по УБДХ. Възможността за „задържане в поделенията на Министерството на вътрешните работи до 15 денонощия“, което всъщност е лишаване от свобода до 15 денонощия, е мярка, която има наказателен характер и по естеството, степента и тежестта си има наказателноправна същност и навлиза в наказателната материя. Разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от Конституцията използва понятието „обвиняем“. Разпоредбата обаче не гласи „обвиняем, по смисъла на наказателно-процесуалния кодекс“, като по този начин оставя възможност за конституционно тълкуване на това понятие, което не е задължително да съвпада с дефинициите, дадени от нормативни актове с по-ниска юридическа сила от тази на Конституцията.

В Преамбюла на Конституцията е декларирана верността на конституционния законодател към редица общочовешки ценности, между които хуманизмът и справедливостта. Съгласно чл. 14, т. 5 от Международния Пакт за гражданските и политическите права, всеки „осъден за престъпление има право да иска преразглеждане на обявяването му за виновен и осъждането му от висшестоящ съд съгласно закона“.

В заключението си по делото *Terron v. Spain* (№ 1073/2002 г.) § 7.2, Комитетът по правата на човека отбелязва, че „правото, установено в чл. 14, ал. 5 се отнася до всички лица, обвинени в нарушение (convicted for an offence). Вярно е, че испанският текст на чл. 14, ал. 5 казва „*un delito*“, докато английският използва термина „*crime*“, а френският „*une infraction*“. Така или иначе, Комитетът е на мнение, че наказанието, наложено на автора на комуникацията е достатъчно сериозно, за да оправдае преразглеждане от по-висшестоящ съд“¹.

Европейският съд по права на човека (ЕСПЧ) също е имал поводи да тълкува понятието „наказателно обвинение“. В две дела срещу България – *Станчев срещу България* и *Камбуров срещу България (II)* ЕСПЧ е установил нарушение на чл. 2 от Протокол № 7, тъй като е приел, че с оглед на естеството и тежестта на налаганото наказание „задържане в поделенията на МВР“ е налице обвинение в извършено престъпление по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Протокол № 7. Според съда, всяко лице, на което е наложено наказание „задържане в поделенията на МВР“ има право да обжалва решението, с което е осъдено пред висшестоящ съд. Липсата на такава възможност по УБДХ нарушава чл. 2 от Протокол № 7 на ЕКПЧ. Във връзка с понятието „престъпление“ в § 1 на чл. 2 от Протокол 7, Съдът отбелязва, че то съответства на понятието „наказателно обвинение“ на чл. 6 § 1 на Конвенцията. (*Gourepka c. Ukraine*,

¹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/DER/G04/445/61/PDF/G0444561.pdf?OpenElement>



§ 55, и *Zaicevs c. Lettonie*, § 53, CEDH 2007). В посочените случаи Съдът достига до извода, че дребното хулиганство е било квалифицирано като административно нарушение по българското право, но то се е отнасяло до всички граждани и предвидените санкции са били глоба или лишаване от свобода до 15 дни. Вземайки предвид общата тежест на нарушението, както и естеството и степента на строгост на максималната санкция, предвидена в националното законодателство, Съдът приема, че жалбоподателят е бил обект на “наказателно обвинение” по смисъла на чл. 6.1. от Конвенцията

Така, в решението по делото *Станчев срещу България* Съдът в Страсбург отбелязва:

„...[П]онятието «престъпление» по параграф 1 на член 2 от Протокол № 7 е тясно свързано с понятието «наказателно обвинение» по член 6 § 1 от Конвенцията (...). Съобразно постоянната практика на Съда приложимостта на член 6 в неговия наказателен аспект се преценява въз основа на три критерия: а) квалификацията на нарушението по националното право, б) характера на нарушението, и в) характера и тежестта на наказанието, което се налага на засегнатото лице (...). Квалификацията по националното право на Страната-ответник по делото има само относителна стойност (...). За приложението на член 6 е достатъчно нарушението да има наказателен характер или да се санкционира засегнатото лице с наказание, което поради характера и тежестта си има наказателноправна същност.

В настоящия случай нарушението на обществения ред [когато не е престъпление по Наказателния кодекс] е квалифицирано от българския законодател като административно такова, но то се отнася до всички лица и е наказуемо с глоба или задържане, което може да продължи до 15 дни. С оглед на характера на нарушението, както и характера и тежестта на максимално предвиденото в закона наказание, Съдът преценява, че жалбоподателят е бил обект на «наказателно обвинение» по смисъла на член 6 от Конвенцията (...). Следователно Съдът заключава, че член 2 от Протокол 7 е приложим в настоящия случай.

(...).

Остава да се прецени дали нарушението, за което жалбоподателят е бил наказан, не представлява «несъществен престъпление» по смисъла на член 2 § 2. В тази връзка Съдът се позовава на обяснителния доклад към Протокол № 7, където изрично се говори, че за преценката дали е налице несъществен престъпление важен критерий е дали нарушението е наказуемо или не с лишаване от свобода (...).

В настоящия случай по указа от 1963 г. въпросното нарушение е наказуемо със задържане до 15 дни, като жалбоподателят е бил осъден с окончателно решение на 5 дни задържане. С оглед целта на член 2 и характера на гаранциите по него, Съдът е убеден, че нарушение, за което законът предвижда наказание лишаване от свобода не може да бъде определено като «несъществен» по смисъла на параграф 2 на този член (...). Следователно жалбоподателят е трябвало да има възможност да обжалва решението на районния съд пред по-горестоящ съд. Налице е нарушение на член 2 от Протокол № 7.”



Чл. 7, изр. 2 от УБДХ също не променя наказателната същност на наложената санкция. Това, че наложеното административно наказание не се счита за осъждане и не се вписва в бюрата за съдимост е последица от квалифицирането на деянието като административно нарушение и не би могло да се използва като аргумент за същността на наказанието.

Формалното разграничение дали едно деяние е престъпление или административно нарушение има относителна стойност, това което е от по-голяма важност е тежестта и степента на предвиденото наказание. Ето защо смятаме, че на въпроса дали лицето, за което се предвижда наказание по УБДХ има характеристиките на обвиняем по смисъла на чл. 31, ал. 4 от Конституцията, следва да се отговори утвърдително.

„необходимо за осъществяване на правосъдието”

На следващо място, съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията, правата на обвиняемия могат да бъдат ограничавани, когато това е необходимо за осъществяване на правосъдието. Трудно би могло да се прецени от какви съображения е изхождал законодателят през 1963 г., за да наложи ограничение в правата на лице, което е лишено от свобода, да обжалва акта, с който му е наложено това наказание и са накърнени неговите права и законни интереси. Каквито и съображения да бъдат изтъкнати, те едва ли ще дадат удовлетворителен отговор на въпроса, защо не са наложени същите ограничения и за лицето, извършило престъпление по чл. 325, ал. 1 от НК – деяние сходно с описаното в чл. 1, ал. 2 от УБДХ, но с по-висока степен на обществена опасност. Така на практика, на лице извършило деянието по чл. 325, ал. 1 от НК може да му бъде наложено наказание пробация, докато за деянието с *„по-ниска степен на обществена опасност”*, съгласно чл. 1, ал. 2 от УБДХ може да бъде наложено наказание 15 дни лишаване от свобода и то без право да обжалва.

Освен българския Конституционен съд, с въпроса за инстанционния контрол върху съдебните решения за административни нарушения са били сезирани и други конституционни съдилища от посткомунистически държави. Конституционните съдилища на няколко държави признават, че трябва да се гарантира обжалване на решенията за административни нарушения. С решение от 20 юни 2002 г. по дело № 2001-17-0106 Конституционният съд на Република Латвия е приел, че разпоредби, съгласно които съдебни решения по дела за административни нарушения са окончателни противоречат на чл. 89 (признаване и защита на основните права на лицата) и 92 (право на справедлив процес) от Конституцията. След няколко жалби на граждани, с решение от 26 май 1999 г. Конституционният съд на Руската федерация провъзгласява за противоконституционни норми, забраняващи съдебно решение относно административно нарушение да бъде обжалвано пред поне още една съдебна инстанция. С решение от 8 юли 1999 г. Конституционният съд на Азербайджан отменя съответните норми, забраняващи обжалване на съдебни решения по дела за административни нарушения. На 14 януари 1999 г. в Литва е приет Административно-



процесуален кодекс, който влезе в сила на 1 май с. г. Прилагайки принципа на демократичната, правова държава този нов закон създава възможност да обжалване на съдебни решения постановени по административнонаказателни дела.

През 1998 г. беше променен и българския Закон за административните нарушения и наказания. Чл. 63 предвиди възможност решенията на районните съдилища по този закон да се обжалват пред окръжните съдилища, и съответно понастоящем пред административните съдилища.

Ето защо смятаме, че въведеното с УБДХ ограничение на правото на обвиняемия (било то по наказателно или административно наказателно производство) да обжалва актовете, които накърняват неговите права и законни интереси надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието.

Поради изложените съображения и в допълнение към аргументите на тричленен състав на Върховния административен съд Фондация "Български адвокати за правата на човека" смята, че разпоредбата на чл. 7, изр. 1 от УБДХ *противоречи* на чл. 31, ал. 4 от Конституцията.