

С Т А Н О В И Щ Е

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 19/2010 г. по описа на Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме на вашето внимание становището на Върховния касационен съд по искането на тричленен състав от Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 7, изр. 1 от Указа за борба с дребното хулиганство / УБДХ /, обн. ДВ, бр. 102/63, последно изменен, да, бр. 27/09, с нормата на чл. 31, ал. 4 от Конституцията на Република България / КРБ / и нормата на чл. 2, ал. 1 от Протокол № 7 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи/КЗПЧОС /.

Изразеното становище в искането на тричленния състав на Върховния административен съд е за наличие на противоречие между чл. 7 УБДХ и чл. 31, ал. 4 от Конституцията, и чл. 2, ал. 1 от Протокол № 7 към Конвенцията. Счита се, че Указът за борба с дребното хулиганство е приет при обществено-политическа обстановка, различна от настоящата, при действието на Конституцията от 1947 г и Закона за административните нарушения и наказания / ЗАНН / от 1969 г, който не е предвиждал право на обжалване на съдебните решения, постановени по реда на ЗАНН.

Поддържа се, че забраната за инстанционен контрол по чл. 7 УБДХ влиза в противоречие с общите принципи на чл. 6 КЗПЧОС, конкретно с разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Протокол № 7 към нея, както и с чл. 31, ал. 4 КРБ, тъй като на нарушителя може да бъде наложено наказание „задържане

в поделенията на МВР", равнозначно на „лишаване от свобода“, определящо характера на производството като наказателно, поради което на обвиняемия / нарушителя следва да бъдат предоставени всички средства за защита по КЗГГЧОС.

Изтъква се, че на основание чл. 5, ал. 4 КРБ следва да бъде приложена Конвенцията и Протокол № 7 към нея, въз основа на които да бъде признато правото на лицето, санкционирано със „задържане в поделенията на МВР“ на основание УБДХ, да обжалва решението пред по-горна съдебна инстанция.

Цитирани са осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека / ЕСПЧ /, а именно: „Камбуров срещу България“ от 23.04.2009 г и „Станчев срещу България“ от 1.10.2009 г.

В своята практика Конституционният съд на Република България е изразявал последователно разбирането си, че спазването на човешките права е върховен принцип на българската Конституция. Нормите на КЗПЧОС в материята на правата на човека имат общеевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите-страни по Конвенцията и са норми на европейския обществен ред. Затова тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в областта на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на Конвенцията. Този принцип на тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС / Решение на Конституционния съд № 2 от 18.02.1998 г, обнародвано, ДВ, бр. 22 от 24.02.1998 г, Решение на Конституционния съд № 3 от 17.05.1994 г, обнародвано, ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г/.

Деянията, представляващи административни нарушения, и тези, съставляващи престъпления, накърняват защитени от правото обществени отношения, но в различна степен, тоест, степента им на обществена опасност не е еднаква / нарушенията разкриват по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с престъпленията /. Принципно положение е, че наказателната принуда се упражнява в случаите на извършено престъпление, докато при административно нарушение използваната принуда поначало е в по-малък обем. Системата на наказанията, предвидени в Наказателния кодекс, се различава от тази по ЗАНН. Административните наказания са само три: „обществено

порицание", „глоба" и „временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност", а отделно от тях могат да се налагат принудителни административни мерки, за които е предвидена възможност за обжалване. Наказанието „лишаване от свобода" се определя само за извършено престъпление по Наказателния кодекс, а „задържането под стража" по реда на ЗМВР и НПК, съдържащи същия обем принуда, се приравнява на наказание „лишаване от свобода" / чл. 59 НК /. В нормите на НПК е прокаран последователно принципът, че съдебните актове, с които е определено наказание „лишаване от свобода", се проверяват по реда на редовния институционален контрол. Задължителен е въззивният контрол и на взета от съда мярка за неотклонение „задържане под стража".

Характерът на производството по УБДХ е специфичен. От една страна, в Указа е предвидена възможност като административно наказание да бъде приложена принудителна административна мярка, каквато е „задържането в поделенията на МВР". От друга страна, в отклонение от принципа, че принудителните мерки могат да се обжалват, чл. 7 УБДХ изключва такава възможност. В същото време, забраната за обжалване на съдебното решение е правно неиздържана, тъй като в производството по УБДХ спорът се решава по същество. Използваната принуда при „задържане в поделенията на МВР" е идентична с тази при „задържане под стража" и „лишаване от свобода", което поражда необходимост от приравняване на правата на нарушителя с тези на обвиняемия. Такова е било разбирането и на Върховния съд, който е приел, че лицата, „задържани под стража" по мярка за неотклонение, и тези, „задържани в поделенията на МВР на основание УБДХ, респективно, „лишените от свобода", имат еднакъв правен статут / Тълкувателно решение № 89 от 17.12.1982 г, по н. д. № 74/82, ОСНК ВС /. Същата идея е вложена в Тълкувателно решение № 29 от 27.12.1988 г, по н. д. № 8/88, ОСНК ВС, където е посочено, че „задържаният в поделенията на МВР" на основание УБДХ има качеството на затворник по смисъла на чл. 297, ал. 3 НК.

КЗПЧОС е международен акт с директно приложение, който има предимство пред нормите на вътрешното право, които му противоречат / чл. 5, ал. 4 КРБ /.

Европейският съд по правата на човека в делото „Цоньо Цонев срещу България" от 14.04.2010 г е приел, че правата по чл. 6 КЗПЧОС следва да се предоставят на всяко лице, срещу което е „определено каквото и да е наказателно обвинение". Съдът е отбелязал, че сферата, която някои правни системи определят като „административна", обхваща „нарушения, които

имат наказателен смисъл", тоест, възможно е нарушение по националното право да се счита за престъпление по смисъла на Конвенцията. Съдът е посочил, че от значение за принципа „*pop bis in idem*“ е идентичността на фактите, на които се основава деянието, независимо от тяхната квалификация по националното законодателство, и че забраната „*pop bis in idem*“ се нарушава, когато за едно и също деяние, разбрано като съвкупност от факти, се реализират както административна, така и наказателна отговорност.

Европейският съд по правата на човека по жалби на български граждани, „задържани в поделенията на МВР“ на основание УБДХ, в решенията „Камбуров срещу България“ от 23.04.09 г и „Станчев срещу България“ от 1.10.09 г, е приел, че административното нарушение по чл. 1 УБДХ се приравнява на престъпление заради строгостта на санкцията „задържане в поделенията на МВР“, имаща характер на „лишаване от свобода“. ЕСПЧ е констатирал нарушение по ЕКЗПЧОС и Протокол № 7 към нея, посочвайки, че в процедурата по УБДХ не е гарантирано правото на обжалване по чл. 2, т. 1 от Протокол № 7 към Конвенцията. Съдът е приел, че в тези случаи не е приложим чл. 2, т. 2 от Протокола, тъй като не се касае за „несъществено престъпление“, попадащо в обхвата на изключението от правото на обжалване. Съдът е посочил, че на лицето следва да е гарантирано правото на обжалване, без да се налага изпълнението на допълнителни изисквания. Изразил е становище, че извънредният способ за проверка на влезлия в сила акт по реда на ЗАНН не удовлетворява критериите на Конвенцията.

Липсата на възможност за обжалване на решението по чл. 7 УБДХ противоречи и на конституционния принцип за осигуряване на всеобщото право на защита, включващо различни проявни форми: жалби до различни общински и държавни органи, устни и писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административни актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административни актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искиове пред съда, обжалване пред по-горна съдебна инстанция / Решение на Конституционния съд № 3 от 17.05.1994 г /. Правата на обвиняемия по чл. 31 КРБ са доразвитие на правото на защита и не могат да имат по-ограничен обем от тези, гарантирани от КЗПЧОС. Ограничението по чл. 7 УБДХ надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието, поради което влиза в противоречие с чл. 31, ал. 4 от Конституцията.

По тези съображения, ВКС счита, че чл. 7, изр. 1 УБДХ не съответства на принципите на Конвенцията, на чл. 2, т. 1 от Протокол № 7 към нея, и на чл. 31, ал. 4 КРБ, поради което следва да бъде обявен за противоконституционен.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По представените ви съображения, Пленумът на Върховния касационен съд счита, че чл. 7, изр. 1 от Указа за борба с дребното хулиганство е противоконституционен.

Становището е прието на заседание на Пленума на ВКС, проведено на 22.03.2011 г. От общо 94 съдии, на заседанието присъстваха 84, от тях, „за“ приемане на становището гласуваха 82, „против“ - 1, „въздържал се“ - 1.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

/проф. ЛАЗАР ГРУЕВ

