

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН съд

РЕШЕНИЕ № 3

София, 4 май 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколиста Снежана Петрова разгледа в
закрито заседание на 4 май 2011 г. конституционно дело № 19/2010 г.,
докладвано от съдията Евгени Танчев.

Производството по делото е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от
Конституцията.

Образувано е по искане на тричленен състав на Върховния
административен съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, за
установяване на противоконституционност на чл. 7, изр. 1 от Указ № 904
от 28. 12. 1963 г. за борба с дребното хулиганство /УБДХ/ (обн., ДВ, бр.
102 от 1963 г., последно изм. ДВ, бр. 27 от 2009 г.), съгласно който

който „Решението на районния съдия не подлежи на обжалване и се изпълнява незабавно“.

В искането се твърди, че наказанието „задържане в поделенията на Министерство на вътрешните работи /МВР/“ е равнозначно на наказанието „лишаване от свобода“ и забраната по чл. 7, изр. 1 УБДХ наказанието да не подлежи на институционален контрол противоречи на чл. 31, ал. 4 от Конституцията и на чл. 2, ал. 1 от Протокол 7 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/. Сочи се, че на обвиняемия се налага наказание „лишаване от свобода“, което е изключително тежко и само по себе си достатъчно да се приеме, че деянието следва да се приравни на престъпление по смисъла на чл. 6 КЗПЧОС. Вносителят на искането поддържа, че трябва да се признае право на наказания да обжалва решението на районния съд, защото на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията следва да се приложи международният акт, който има предимство пред нормите на вътрешното право. Същевременно в искането се твърди, че поради съображения за изключване на възможността за постановяване на противоречиви решения от съдилищата, тричленният състав на Върховния административен съд сезира Конституционния съд да се произнесе и да установи противоконституционността на чл. 7, изр. 1 УБДХ.

С определение от 24 февруари 2011 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Българския хелзинкски комитет, Съюза на юристите в България, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Фондация „Български адвокати за правата на човека“ и Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“.

Постъпили са становища от всички конституирани като заинтересовани страни с изключение на Народното събрание и Министерския съвет.

В становищата си министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Българският хелзинкски комитет, Съюзът на юристите в България, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Фондация „Български адвокати за правата на човека и Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ считат оспорената разпоредба за противоконституционна. Обобщено, съображенията се свеждат до противоречието ѝ с конституционния принцип за осигуряване на всеобщото право на защита, тъй като административното нарушение по УБДХ се приравнява на престъпление заради строгостта на санкцията „задържане в поделенията на МВР“.

Обратното разбиране е развито в становището на министъра на правосъдието, който счита, че не са налице материални основания за обявяване на противоконституционност и несъответствие с норми на Европейското право на чл. 7, изр. 1 УБДХ.

Главният прокурор на Република България поддържа в становището си, че искането е недопустимо, защото ако тричленният състав е установил противоречие на чл. 7 УБДХ с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, е следвало да приложи Конвенцията, която съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията е част от вътрешното ни право и има приоритет пред него, а твърденията за противоречива съдебна практика са неубедителни и тя се отстранява с тълкуване на законите от Върховните съдилища, а не с актове на Конституционния съд. По същество главният прокурор намира искането за неоснователно, защото инстанционността на съдебния контрол не е конституционно задължителна.

Конституционният съд, като обсъди съображенията на вносителя на искането и становищата на заинтересованите страни, прие следното:

Административното наказание „задържане в поделенията на МВР“ е въведено с приемането на Указа за борба с дребното хулиганство през 1963 г., като междувременно на основание чл. 9, ал. 2 УБДХ е приет и Правилник за прилагане на Указ № 904 за борба с дребното хулиганство / обн., ДВ, бр. 106 от 03.12.2004 г./. Същото административно наказание - „задържане в териториална структура на МВР“ за срок до 25 денонощия, е предвидено и в чл. 22, ал. 1, т. 1 от Закона за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия (обн., ДВ, бр. 96 от 29 октомври 2004 г.).

Наказанието „задържане в поделенията на МВР“ е предвидено алтернативно с наказанието глоба от 100 до 500 лева за противообществени прояви (дребно хулиганство), дефинирани в чл. 1, ал. 2 УБДХ като „непристойна проява, изразена в употреба на ругатни, псувни или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскърбително отношение или държане към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушава обществения ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по чл. 325 от Наказателния кодекс / НК/“.

От уредбата в Указа за борба с дребното хулиганство е видно, а и в правната теория е категорично възприето разбирането, че наказанието „задържане в поделенията на МВР“ притежава всички белези на административното наказание и се налага като основно наказание алтернативно с административното наказание глоба.

Разпоредбите в областта на административното наказание се съобразяват с общите принципи на наказателната политика у нас, но съдържат и специфични елементи, които ги разграничават от

разпоредбите, свързани с наказателната отговорност. Административните наказания са неблагоприятни в имуществен или морален план последици , които се налагат, по определен в закона ред, заради извършени административни нарушения. Тежестта по налагането и изпълнението им е върху администрацията, респективно върху съда в предвидените от закона случаи, за разлика от наказателната отговорност, където единственият наказващ орган е съдът. Особено съществено е, че административнонаказателната отговорност (в това число по УБДХ) следва да се реализира своевременно и ефективно.

Независимо че се касае до административно нарушение, а не до престъпление, съществува проблемът с липсата на предвидено в Указа за борба с дребното хулиганство обжалване на решението на районния съдия.

Законът за административните нарушения и наказания в чл. 63, ал. 1 (редакция ДВ, бр. 30 от 2006 г.) предвижда, че решението на районния съдия подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс и по реда на глава дванадесета на Административнопроцесуалния кодекс. Решението за налагане на най-тежкото административно наказание „задържане в поделенията на МВР“ не подлежи на касационно обжалване съгласно оспорения чл. 7, изр. 1 УБДХ, което дава основание на съдилищата, в това число и на Върховния административен съд, в практиката си да приемат, че изхождайки от логическото, систематично и историческо тълкуване решенията по указа не подлежат на обжалване с мотиви, че ЗАНН и УБДХ са в съотношение общ към специален закон и специалният закон дерогира действието на общия закон (в този смисъл определения № 9959 по адм.д. № 9327/2003 г.; № 8190 по адм.д. № 11096/2006 г.; № 14673 по адм.д. № 15200/2009 г.; № 11327 по адм.д. № 10526/2009г.; № 1371 по адм.д. № 525/2011 г. на Върховния административен съд). Конституционният съд

отчита още едно важно обстоятелство - административното наказание по Указа за борба с дребното хулиганство не се налага от административен орган, който съставя само акт (чл. 2, ал. 1 УБДХ), а се налага за пръв път от районния съдия, който има такова правомощие съгласно чл. 47, ал. 1,6. „в" ЗАНН. Липсва инстанционен контрол върху действията на районния съдия за разлика от всички други хипотези на налагане на административни наказания по другите специални закони . Производството по чл. 2-6 УБДХ стои най-близо до производството по чл. 78а НК, при което при определени условия районният съдия освобождава лицето от наказателна отговорност и му налага административно наказание „глоба", като решението му съгласно чл. 378, ал. 5 НПК подлежи на проверка пред въззивната инстанция.

Принцип в Наказателно-процесуалния кодекс е, че съдебните актове, с които се налага наказание лишаване от свобода се проверяват по реда на редовния инстанционен контрол. За съдебните административни производства е предвидено, че са двуинстанционни (чл. 131 АПК). За административнонаказателното производство е предвидена двуинстанционност в чл. 63, ал. 1 ЗАНН.

Тежестта на административната санкция „задържане в поделенията на МВР" е голяма и правният статус на лицата „задържани под стража", „задържани в поделенията на МВР" и „лишени от свобода" е еднакъв, в който смисъл се е произнесло Общото събрание на наказателна колегия на Върховния съд с Тълкувателно решение № 89 по н.д. № 74/1982 г. Категорично е становището на Върховния съд, че задържаният в поделенията на МВР на основание УБДХ има качеството на затворник по смисъла на чл. 297, ал. 3 НК (вж Тълкувателно решение № 29 по н.д. № 8/1988 г. ОСНК на ВС).

Конституцията на Република България в чл. 31, ал. 4 прогласява, че не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи

необходимото за осъществяване на правосъдието. Правото на справедлив съдебен процес „при наличието на каквото и да е обвинение срещу него" е уредено и в чл. 6, т. 1 КЗПЧОС, който съгласно чл. 5, ал. 4 от основния закон съставлява част от вътрешното право и се прилага с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Поради това Конвенцията следва да бъде прилагана директно от националните съдии без да бъде опосредена от намесата на Конституционния съд. Тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъдат съобразени с нормите на КЗПЧОС.

Вносителят на искането се позовава при обосноваване на доводите си изцяло на чл. 2, т. 1 от Протокол № 7 към КЗПЧОС, съгласно който всяко лице, признато от съда за виновно в извършването на престъпление, има право да обжалва обявяването си за виновно или осъждането си пред висшестоящ съд. Цитираният протокол е подписан от Република България на 3 ноември 1993 г., ратифициран е със закон (обн. ДВ, бр. 87 от 2000 г.), влязъл е в сила за Република България от 1 февруари 2001 г., но не е обнародван в „Държавен вестник". Конституционният съд не може да изгради изводите си върху него, защото „международните договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България, но необнародвани в „Държавен вестник", не са част от вътрешното право на страната, освен ако са приети и ратифицирани преди сега действащата Конституция и по съществуващия при ратификацията им ред обнародването им не е било задължително. Последните нямат предимство по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията пред нормите на вътрешното законодателство. Такова предимство придобиват от момента на обнародването" (вж. Решение № 7 от 1992 г. по к.д. № 6/1992 г. на Конституционния съд).

В практиката си Европейският съд по правата на човека /ЕСПЧ/ приема като алтернативни критерии за определяне кои нарушения представляват „престъпления" по смисъла на Конвенцията

класифицирането на нарушението съгласно националното право, характерът на производството и характерът и степента на суровост на наказанието (Решение от 21. 12. 2006 г. на ЕСГТЧ по делото Борисова срещу България; Решение от 14. 01. 2010 г. на ЕСПЧ по делото Цонев срещу България)

Конституционният съд счита, че деянието дребно хулиганство по характера си е нарушение на обществения ред, поради което представлява „наказателно обвинение“ по смисъла на Конвенцията. Като такова то следва да бъде класифицирано и поради тежестта и строгостта на предвиденото като основно наказание „задържане в поделенията на МВР“, което е равнозначно на наказанието „лишаване от свобода“ (Решение от 23. 04. 2009 г. на ЕСГТЧ по делото Камбуров срещу България; Решение от 1.10.2009 г. на ЕСПЧ по делото Станчев срещу България). Нарушението по чл. 1, ал. 2 УБДХ не може да се квалифицира като незначително или маловажно отново поради предвидената санкция „задържане в поделенията на МВР“ на нарушителя.

Ограничаването на правото на обжалване на нарушителя пред по-горна инстанция на съдебен акт, който предвижда налагане на наказание „задържане в поделенията на МВР“ надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието, въпреки че актът е постановен в административно наказателно производство. С въвеждане на забраната да се обжалва решението на районния съдия се нарушава правото на задържания на двустепенна юрисдикция при това за наложено най-тежкото предвидено административно наказание или глоба от 100 до 500 лева. Съществуването на ускорени производства в областта на наказателното право само по себе си не противоречи на чл. 6 КЗПЧОС, но не бива принципите за бързина и стабилитет на съдебните решения да имат приоритет пред правото на защита на обвиняемия. От горното следва изводът, че чл. 7, изр. 1 УБДХ засяга основното право на задържания на

справедлив процес, поради което противоречи на чл. 31, ал. 4 от Конституцията и Конституционният съд следва да обяви неговата противоконституционност.

По изложените съображения Конституционният съд и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд

Е Ш И :

Обявява противоконституционността 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./ в частта „не подлежи на обжалване

Председател:

чев

Членове:

^Амили^{АА}румева

Георгйу^Ает^Анов

ВладирлавАлавов '

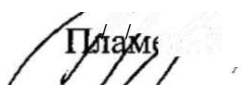
Ванюнн|а ААгушева

Димитър Токушев

Цанка! Цанкова

Блд|говАст Пунев

Стефка Стоева



Румен Ненков

Красен Стойчев