

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

ЗА ПРИЕМАНЕ НА МЯРКА ПО ЧЛ. 46 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И ОСНОВНИТЕ СВОБОДИ („ЕКПЧ”, „КОНВЕНЦИЯТА”)

ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РЕШЕНИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ, УСТАНОВИЛИ НАРУШЕНИЯ НА ЧЛ. 2 ОТ ПРОТОКОЛ № 7 КЪМ ЕКПЧ ПОРАДИ ПРЕДВИДЕНА В УКАЗА ЗА БОРБА С ДРЕБНОТО ХУЛИГАНСТВО НЕОБЖАЛВАЕМОСТ НА РЕШЕНИЯТА НА РАЙОННИТЕ СЪДИЛИЩА, С КОИТО СЕ НАЛАГА НАКАЗАНИЕ „ЗАДЪРЖАНЕ В ПОДЕЛЕНИЯТА НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ”

***СТАНЧЕВ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ
КАМБУРОВ СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ
БОРИСОВА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ***

Изготвяне на проект за изменение и допълнение на Указа за борба с дребното хулиганство (Издаден от Председателя на Президиума на Народното събрание, обн., ДВ, бр. 102 от 31.12.1963 г., изм., бр. 36 от 8.05.1979 г., изм. и доп., бр. 38 от 3.04.1998 г., доп., бр. 96 от 29.10.2004 г., в сила от 30.11.2004 г., изм., бр. 27 от 10.04.2009 г.) с оглед привеждане на нормативния акт в съответствие с чл. 2 от Протокол № 7 (ратифициран на 04.11.2000 г., в сила от 01.02.2001 г.) към ЕКПЧ

Настоящото предложение е изработено от Фондация Български адвокати за правата на човека с финансовата подкрепа на Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE TRUST).

1. Решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, „Съдът в Страсбург“) по дела срещу България, във връзка с които се предлага приемането на мярката.

Съдът в Страсбург е произнесъл няколко решения срещу България, в които се констатира проблеми, произтичащи от правната уредба и нейното прилагане във връзка с борбата с дребното хулиганство.

В две решения постановени след влизането в сила на Протокол № 7 (*Станчев срещу България*¹ (жалба № 8682/02, решение от 01.10.2009 г., влязло в сила на 01.01.2010 г.) и *Камбуров срещу България (II)*² (жалба № 31001/02, решение от 23.04.2009 г., влязло в сила на 23.07.2009 г.) Съдът недвусмислено констатира, че в случаите на налагане на наказание „задържане в поделенията на МВР“ по Указа за борба с дребното хулиганство („УБДХ“) е приложим чл. 2 от Протокол № 7.

Чл. 2 от Протокол № 7 гласи:

„Право на обжалване в наказателното производство

1. Всяко лице, признато от съда за виновно в извършването на престъпление, има право да обжалва обявяването си за виновно или осъждането си пред висшестоящия съд. Управнението на това право, включително основанията за това, се урежда от закона.

2. Това право подлежи на изключения, когато се отнася за несъществени престъпления, определени от закона, или когато съответното лице е било осъдено в първа инстанция от най-висшия съд в държавата, или е признато за виновно и осъдено в резултат на жалба, подадена срещу неговото освобождаване.”

Дело Станчев срещу България

Фактите по делото:

Жалбоподателят Ангел Станчев твърди, че е съсобственик на имот, находящ се в с. Драгор. След като г-н Станчев сменил ключалката на входа към имота, на 28.01.2002 г. двама полицаи, действащи по молба на майката на жалбоподателя и на лице, на което тя била продала половината земя, помолили жалбоподателя да ги придружи до полицейското управление. Жалбоподателят отказал и се съпротивлявал, докато не бил арестуван. Правителството и жалбоподателят са на различни становища относно обстоятелствата около ареста. Така или иначе, на полицията ѝ се наложило да използва сила и да сложи белезници на г-н Станчев, който бил отведен до полицейското управление.

Същия ден било образувано производство срещу г-н Станчев за нарушаване на обществения ред и Районен съд в гр. Пазарджик го осъдил на пет дни административно задържане за дребно хулиганство. Според българското законодателство решението не подлежи на обжалване и подлежи на незабавно изпълнение.

¹ Stanchev v. Bulgaria

² Kamburov v. Bulgaria (II)

Г-н Станчев прибегнал към различни средства за защита (обжалване, жалби срещу полицейските служители, претендиране на вреди), но те се оказали безрезултатни.

На 14.02.2002 г. г-н Станчев подал жалба до ЕСПЧ.

Решението на Европейския съд

В решението си Съдът отбелязва, че лицата, срещу които има наказателно обвинение, следва да имат възможност да го обжалват до висшестоящ съд, като съществуват и изключения, каквито са например случаите на несъществени престъпления.

Съдът е приел, че обвинението срещу г-н Станчев, макар и определено като „административно” по българското право, за целите на Конвенцията - от гледна точка на нейния обхват и това, че се наказва с до 15 дни лишаване от свобода - е наказателно обвинение. Това означава, че не би могло да се счита за „несъществено” нарушение.

Съдът е приел, че г-н Станчев е трябвало да има възможност да обжалва пред висшестоящ съд обвинението за дребно хулиганство, но такава възможност очевидно не съществува по българското право. Поради това е налице нарушение на чл. 2 от Протокол № 7.

Дело Камбуров срещу България (II)

Фактите по делото

На сутринта на 1 февруари 2002 г. жалбоподателят Захари Камбуров влязъл в конфликт със съдебен секретар от районния съд. На същия ден директорът на районното полицейско управление сезирал районния съд с искане да се наложи наказание на г-н Камбуров по УБДХ. Съдът провел съдебно заседание и с решение, прието същата вечер, осъдил жалбоподателя на пет дни административно задържане за дребно хулиганство. Решението не подлежало на обжалване и веднага било предприето изпълнение по него. Жалбоподателят се оплаква пред Европейския съд за правата на човека заради липсата на възможност за обжалване на осъждането пред висшестоящ съд.

Решението на Европейския съд

Съдът приема, че е налице нарушение на член 2 от Протокол № 7 на Конвенцията, защото, като се има предвид наказателния характер и сериозността на наказанието за дребно хулиганство, предвидено в националното право, е следвало делото на г-н Камбуров да може да бъде разгледано от висшестоящ съд.

Решението по делото *Борисова срещу България*³ (жалба № 56891/00, решение от 21.12.2006 г., влязло в сила на 21.03.2007 г.) е постановено преди влизането в сила за

³ Borisova v. Bulgaria

⁴

България на Протокол № 7 към ЕКПЧ. Независимо от това, то разкрива сериозни проблеми при прилагането на УБДХ що се отнася до правата на обвиненото лице по чл. 6, ал. 3, а именно: да бъде незабавно и в подробности информирано за характера и причините за обвинението срещу него на разбираем за него език; да има достатъчно време и възможности за подготовка на своята защита; да се защитава лично или да ползва адвокат по свой избор; да участва в разпита или да изисква разпит на свидетелите на обвинението и да изисква призоваването и разпитът на свидетелите на защитата да се извършват при същите условия, както на свидетелите на обвинението.

2. Проблемът, констатиран в решенията на Съда в Страсбург.

В посочените по-горе дела – *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, въпреки че по българското право наказанията за нарушенията по указа са определени като административни и не е налице изключението „несъществено престъпление“, предвидено в чл. 2, ал. 2 от Протокол № 7. Следователно, 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.

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

„...[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 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 «несъществено 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 несъществуващо 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 «несъществуващо» 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.”

Въпросът, във връзка с решението по делото *Камбуров срещу България*, е включен в дневния ред на 1072-та среща на заместник-министрите към Комитета на министрите на Съвета на Европа, проведена на 1 – 3 декември 2009 г.⁴ Във връзка с констатираното нарушение на чл. 2 от Протокол № 7 е взето решение този въпрос да бъде разгледан отново най-късно до 1086 среща на заместник-министрите, която ще се проведе през месец юни 2010 г., като до тогава властите следва да представят план за действие или доклад за предприетите действия.

3. Наличие на проблем, който налага приемането на мярката.

Изложеното налага извода, че за да съответства на изискванията на Конвенцията, съответно разтълкувани от ЕСПЧ, УБДХ трябва да бъде изменен и допълнен. Това може да стане чрез закон за изменение и допълнение на Указа, приет от Народното събрание. Законодателната инициатива може да бъде упражнена от Министерския съвет по предложение на Министъра на правосъдието или от народните представители.

4. Предлагана мярка.

В УБДХ следва да бъде предвидена обжалваемост пред висшестоящ съд на решенията на районните съдилища, с които се налага наказанието „задържане в поделенията на МВР”. Предлаганото от нас законодателно разрешение ще посрещне едновременно изискванията както за обжалваемост на съдебния акт, така и за въвеждане на достатъчно процесуални гаранции за равнопоставеност на обвинения и на органите, поддържащи обвинението. По този начин ще се избегнат за в бъдеще и евентуални проблеми по спазването на правата, гарантирани с чл. 6 от ЕКПЧ, и по-конкретно тези, разгледани по делото *Борисова срещу България*.

С предложеното изменение ще се избегне и неясната и противоречива практика на съдилищата по въпроса кой закон намира субсидиарно приложение в производствата по УБДХ⁵.

⁴ Тълкувателно решение № 46 от 16. X. 1979 г. по н. д. № 36/79 г. на ОСНК и Определение № 9959 от 07.11.2003 г. по адм. д. № 9327/2003 г., I отд. на ВАС

С оглед на изложеното, предлагаме в Указа за борба с дребното хулиганство да се приемат следните изменения и допълнения:

Чл. 5 от Указа да бъде изменен както следва: Чл. 5, ал. 1 „Преписката се разглежда в присъствието на нарушителя, като при нужда се призовават или довеждат свидетели” се променя както следва: „Преписката се разглежда в присъствието на нарушителя и неговия защитник”.

Създава се нова ал. 2: Със свидетелски показания могат да се установят всички факти, които свидетелят е възприел и които допринасят за разкриване на обективната истина.

Алинеи 2 и 3 (стари) стават съответно алинеи 3 и 4.

Чл. 7 от Указа да бъде изменен както следва: Създава се алинея 1. Изречението „Решението на районния съдия не подлежи на обжалване и се изпълнява незабавно” се заменя с нова алинея 1: „Решението на съда подлежи на обжалване пред въззивния съд в тридневен срок по реда на Наказателно-процесуалния кодекс”. Изречението „Наложено административно наказание не се счита за осъждане и не се вписва в бюрата за съдимост” се запазва.

Създава се нова ал. 2: „Доколкото в този указ няма особени правила за призоваване и връчване на призовки и съобщения, извършване на опис и изземване на вещи, разпит на свидетели, определяне разноски на свидетели и възнаграждения на вещи лица, изчисляване на срокове, както и за производствата пред съда, както и за всички други неуредени въпроси се прилагат разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс.”

5. Компетентен орган, до който следва да бъде отправено предложението.

Министърът на правосъдието, който разполага с необходимите правомощия да поиска от Министерския съвет внасяне в Народното събрание на законопроект за изменение на УБДХ в посочения по-горе смисъл.

6. Обосновка на избора на мярка.

6.1. Изискванията на чл. 46 от Европейската конвенция.

Чл. 46 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи гласи:

„1. Високодоговарящите страни се задължават да изпълняват окончателните решения на съда по всяко дело, по което те са страна.

2. Окончателното решение на съда се изпраща на Комитета на министрите, който следи за неговото изпълнение.”

Правилото задължава държавите членки да предприемат всички необходими мерки за изпълнението на окончателните решения на Европейския съд по правата на човека, постановени по дела срещу тях. Според практиката на Съда, задължението на държавите членки по чл. 46, т. 1 от Конвенцията има по-широк обхват от простото

изпълнение на диспозитива на решението относно присъждането на обезщетение и разноски на конкретния жалбоподател.

Както Съдът в Страсбург многократно е подчертавал „съгласно чл. 46 договарящите държави са поели задължение да изпълняват под контрола на Комитета на министрите окончателните решения на Съда по всяко дело, по което те са страна. Една от последиците от това е, че когато Съдът установи нарушение, държавата има задължение не просто да плати на засегнатите лица присъдените като справедливо обезщетение по чл. 41 суми, но също и да избере под контрола на Комитета на министрите генералните и/или, ако е удачно, индивидуалните мерки, които да приеме в своя вътрешен правов ред, за да преустанови нарушението, установено от Съда, и да поправи, доколкото е възможно, неговите последици. Ответната държава разполага със свобода на преценка да избере под контрола на Комитета на министрите средствата, чрез които ще изпълни своето правно задължение по чл. 46 от Конвенцията, при условие че тези средства са съвместими със заключенията в решението на Съда (виж например решенията Скоцари и Джунта срещу Италия , Броньовски срещу Полша , Скордино срещу Италия)”.

6.2. Обосновка на предлаганата мярка.

В разгледания случай, и в светлината на цитираните решения на ЕСПЧ, става ясно, че проблемът за необжалваемостта на решенията на районните съдилища, с които се налагат наказанията по УБДХ, е законодателен. УБДХ изрично и недвусмислено постановява, че решенията на районния съд не подлежат на обжалване и се изпълняват незабавно. Този проблем не може да бъде отстранен по пътя на тълкуването или в съдебната практика. Ето защо единственото възможно решение е законодателна промяна, с която да се предвиди обжалваемост на тези решения, като с оглед на унифициране и кодификация на уредбата за налагане и обжалване на административните наказания, да се прилага общият ред за разглеждане на делата пред първата инстанция и обжалване, предвиден в НПК.