

**РЕШЕНИЕ № 11**  
**София, 4 октомври 2016 г.**  
**конституционно дело № 7/2016 г.**  
**съдия-докладчик Румен Ненков**

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 4 октомври 2016 г. конституционно дело № 7/2016 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството пред Конституционния съд (КС) е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Предмет на произнасяне по същество е искане на петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН – обн. Изв., бр. 13 от 1958 г., последно изм. ДВ, бр. 59 от 2016 г.). Вносителят изрично е посочил, че оспорената разпоредба е несъвместима с чл. 30, ал. 3 от Конституцията, а в съдържателно отношение твърди, че нарушението се състои в „липсата на средство за обжалване“ на визираните в нея актове на прокурора. Във връзка с това се е позовал на раздел III на Решение от 29.11.2011 г. на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), четвърто отделение, по делото „А. и други срещу България“, където по повод на прилагането на чл. 37 ЗБППМН е прието, че българската държава е нарушила чл. 5, § 4 от Конвенцията за защита на

правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Относими към предмета на настоящето конституционно дело са констатациите на ЕСПЧ, че при издаването на заповедта за настаняване в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни прокурорът действа „при упражняване на изпълнителните си правомощия, предоставени от държавата“, без обаче следваната процедура да осигурява „гаранциите за съдопроизводство“, както и че „правителството не е посочило наличие на вътрешноправно средство за защита“, което да даде възможност за последващо оспорване на прокурорския акт.

От конституираните заинтересовани институции писмено становище са представили министърът на правосъдието, главният прокурор и Държавната агенция за закрила на детето.

Становище по предмета на делото са предложили още Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет и Фондацията „Български адвокати за правата на човека“.

Писмено правно мнение е дал проф. д-р Цветан Сивков.

Министърът на правосъдието, главният прокурор, Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет и Фондацията „Български адвокати за правата на човека“ намират, че искането е основателно и следва да се уважи. Общото в техните становища е, че законната процедура за настаняване в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни засяга конституционното право на лична свобода и неприкосновеност, а липсата на изрично предвиден достъп до съдебен контрол я лишава от необходимите гаранции срещу произвол. Позовават се на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, който дава предимство пред вътрешното законодателство на правозащитния стандарт, произтичащ от ратифицираните, обнародваните и влезлите в сила за Република България международни договори, каквито са КЗПЧОС (чл. 5, § 4) и Международния пакт за гражданските и политическите права (чл. 9, § 4). В посочената група становища има и някои нюанси. Например, според

Фондацията „Български адвокати за правата на човека“ оспореният чл. 37 ЗБППМН противоречи непосредствено на Основния закон, тъй като под „орган на съдебната власт“ по смисъла на чл. 30, ал. 3 от Конституцията трябва да се разбира единствено съдът, но не и прокурорът, докато Българският хелзинкски комитет поддържа, че оспорената разпоредба не противоречи на изрична конституционна разпоредба, а е несъвместима само със задължителните за страната международни стандарти.

Мнението на проф. д-р Цветан Сивков е, че в рамките на посоченото в него основание (чл. 30, ал. 3 от Конституцията) искането следва да се отхвърли като неоснователно, защото според Конституцията прокурорът е орган на съдебната власт и „фактът, че контролът не излиза от подсистемата на прокуратурата, не опорочава сам по себе си процедурата и не следва да се разглежда като форма на ограничаване на конституционно установените права и свободи на гражданите“.

В становището на Държавната агенция за закрила на детето са посочени създадени от международната общност стандарти за защита на правата и законните интереси на подрастващите, без изрично да се взема отношение към основателността на искането.

Като обсъди материалите по делото поотделно и в тяхната съвкупност, Конституционният съд прие следното:

Предмет на контрол за конституционност е разпоредбата на чл. 37 ЗБППМН, според която престоят в домовете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни не може да бъде повече от 15 дни като престоят над 24 часа се разрешава от прокурора, а само в изключителни случаи пак с разрешение на съответния прокурор може да бъде продължен до 2 месеца.

Всяко човешко същество по своята природа се нуждае от лично пространство, в което да разполага с възможността да взема собствени решения и да предприема съответните на тях действия, разбира се като се съобразява с необходимия за обществения мир баланс с аналогичното

пространство, дължимо на останалите индивиди. Неслучайно създателите на Конституцията от 1991 г. още в нейния преамбюл, обявявайки верността си към общочовешките ценности, на първо място сред тях са посочили свободата. Най-съществените гаранции за индивидуалната свобода като конституционна ценност се съдържат в уредбата на основните граждански права. В чл. 30 от Конституцията не само е признато правото на лична свобода и неприкосновеност, но са установени и условията за неговото ограничаване, както и необходимите мерки за защита на засегнатите лица срещу евентуален произвол. Валидни са общите предпоставки за допустимост на ограничението на всяко основно право, а именно – да е уредено в закон, да е насочено към обезпечаване на съществени конституционно признати блага (т.е. да е оправдано от легитимна цел), да е съразмерно (пропорционално) на съществуващата опасност за обекта на защита и не на последно място – да е осигурен достъп до ефективен съдебен контрол върху прилагането му (в този смисъл вж. Решение на КС № 2/2000 г.).

Оспорената разпоредба на чл. 37 ЗБППМН урежда изчерпателно реда и сроковете за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в специализирани домове, създадени от Министерството на вътрешните работи (МВР). Решението на компетентния орган за настаняване подлежи на принудително изпълнение, а установеният на законово и подзаконово ниво режим на домовете от този вид изисква постоянен контрол върху поведението на настаненото лице, включително и върху възможностите за излизане извън дома. Това са обстоятелства, които дават основание на КС да приеме, че престоят съставлява ограничаване на личната свобода и неприкосновеност, поради което стандартите по чл. 30 от Конституцията са приложими (вж. раздел I, т. 1, б. „б“ на Решение на КС № 10/1992 г.). Заключение на съда в тази насока съвпада с констатацията на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“, макар и относима към прилагането на чл. 5, § 4 КЗПЧОС.

Условията и редът за ограничаване на индивидуалната свобода чрез временно настаняване в дом за малолетни и непълнолетни, както и в най-общи линии режимът в съответните домове, са уредени на законово ниво в глава VI (чл. 34 – 39) на ЗБППМН. Следователно изискването за законоустановеност на ограничението на основното право е спазено.

Временното настаняване е проявление на спешните първоначални мерки, които са необходими за подготовка и осъществяване на следващите етапи от дължимата от държавата грижа за намиращите се в риск подрастващи. Целта на ограничението е не само да обезпечи сигурност и спокойствие в обществото, тъй като на временно настаняване подлежат лица, извършили противообществени прояви, но и в дух на хуманизъм да бъдат защитени правата и законните интереси на самите малолетни и непълнолетни, спрямо които се налага (на настаняване подлежат още и деца, останали без родителска грижа, просеци, скитащи, проституиращи, злоупотребяващи с алкохол и наркотици и пр). В тази насока националното законодателство претърпя съществено развитие с въвеждането на промени в ЗБППМН и приемането през 2000 г. на Закон за закрила на детето (ЗЗДете). Временното настаняване на малолетни и непълнолетни в съответните домове следва утвърдените в международните актове и националното законодателство принципи като осигуряване на „най-добрия интерес на детето“, специална закрила на децата в риск, временен характер на ограничителните мерки и незабавност на действията по закрила на детето (чл. 3, точки 3, 4, 7 и 13 ЗЗДете). Все пак в настоящия случай не се налага всеобхватно обсъждане на конституционната легитимност на материалноправните основания за временно настаняване, защото разпоредбата на чл. 35, ал. 1 ЗБППМН, в която се съдържат, е извън обхвата на искането и съответно – на конституционния контрол.

Оспореният чл. 37 ЗБППМН е изцяло с процедурен характер. От него произтича, че временното настаняване на малолетни и непълнолетни в създадените за тази цел домове се извършва с акт на съответен орган на

МВР, но само за срок до 24 часа, а за по-дълъг период с разрешение на прокурора (до 15 дни в общия случай с възможност за продължаване на престоя в изключителни случаи максимално до 2 месеца). Проверката за конституционност следва да се съсредоточи върху въпроса дали установеният ред дава на засегнатите лица възможността да бъдат ефективно защитени срещу незаконно ограничаване на предоставеното им от Конституцията право на лична свобода и неприкосновеност.

Вносителят на искането изрично се е позовал на нарушение по чл. 30, ал. 3 от Конституцията, но това негово твърдение е неоснователно. Посочената разпоредба изисква всяко задържане да става само в изрично определени от закона случаи, а при постановяването му от орган, намиращ се извън системата на съдебната власт, за същия възниква задължението за незабавно уведомяване на компетентния по закон орган на съдебната власт, който в срок от 24 часа трябва да се произнесе по правомерността на взетата ограничителна мярка. Оспореният чл. 37 ЗБППМН не противоречи на това конституционно предписание, защото българският конституционен модел включва прокуратурата в системата на съдебната власт, при което при осъществяване на възложените му правомощия прокурорът действа като орган на тази власт (в този смисъл вж. Решение на КС № 8/2005 г.; Решение на КС № 3/2015 г. и др.).

КС обаче не е ограничен в рамките на изрично посоченото в искането основание за несъответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд – ЗКС), още повече, че самият вносител се е обосновал с „липса на средство за обжалване“. Следвайки предходната си юриспруденция, в решението по делото „А. и други срещу България“ ЕСПЧ категорично е приел, че процедурата пред компетентния орган, включително и пред прокурора, който при упражняване на изпълнителните си правомощия се произнася по задържане в дом за временно настаняване, не съдържа гаранциите срещу произвол, които дава съдопроизводството. Това разбиране съвпада с принципните виждания на КС, който, развивайки

своята практика, също е достигнал до заключение, че конституционното право на защита може да се реализира в своята пълнота, само ако пътят до съда не е затворен, тъй като единствено състезателният публичен съдебен процес при равенство на спорещите страни в смисъла по чл. 121 от Конституцията може да осигури разкриването на истината и точното прилагане на закона. Недвусмислено и безусловно е приел, че „правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава“ (вж. мотивите на Тълкувателно решение на КС № 14/2014 г.). Следователно крайният резултат от настоящето производство зависи от отговора на въпроса дали наистина процедурата за временно настаняване на малолетни и непълнолетни в съответните домове, установена в чл. 37 ЗБППМН, изключва ефективния достъп на засегнатите лица до съдебен контрол.

С оглед на специфичните правомощия, дадени на прокурора с оспорената законова разпоредба, необходимо е предварително ясно да бъдат разграничени актовете и действията, които той осъществява в изпълнение или за осигуряване на конституционните функции на прокуратурата, установени в чл. 127 от Конституцията, от другите актове и действия, които допълнително са му възложени със специален закон. В първия случай прокурорската институция като структура на съдебната власт, в частност всеки съответно оправомощен прокурор като орган на същата власт, следи за спазване на законността съобразно предписанията на Основния закон. Тази категория властнически актове и действия, а такива са всички актове и действия по Закона за съдебната власт (ЗСВ), Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, Административно-процесуалния кодекс (АПК), Закона за изпълнение на наказанията и Закона за административните нарушения и наказания съставляват проявление на върховна, конституционно предоставена власт, поради което не могат да бъдат окачествени като изпълнителни

(административни). Това се отнася и за актовете и действията на прокурора по други закони, които също са в изпълнение на функциите по чл. 127 от Конституцията (например, предприемане на действия, насочени към отмяната на незаконосъобразни актове). Несъмнено прокурорските актове от посочения вид остават извън визираните в чл. 120 от Конституцията. Поначало те не подлежат на външен контрол за законосъобразност пред съда, освен ако такъв контрол е предвиден изрично от закона в случаите когато засягат индивидуални права и законни интереси (в този смисъл вж. Раздел III на Решение на КС № 7/2004 г.).

Съдържанието на правомощието, предоставено с чл. 37 ЗБППМН, обаче е коренно различно в своята същност. В този случай прокурорът не изпълнява, нито осигурява изпълнението на конституционните функции на прокуратурата, а действа като административен орган. В тази особена хипотеза даденото от него разрешение следва да се третира като управленско (административно), поради което няма основание да се ползва с друг конституционен режим, различен от установения в чл. 120 от Конституцията за всички административни актове. В това се състои и специфичността на прокурорския акт, издаден на основание на законовата разпоредба, която е предмет на настоящия конституционен контрол.

Съобразявайки се с гореизложените принципни положения, КС приема, че по своята правна същност разрешението на прокурора за удължаване на престоя в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни над 24 часа не се отличава от акта на съответния специализиран орган на МВР за първоначално настаняване. И в двете хипотези чрез изрично волеизявление на овластен със закон държавен орган с обвързваща сила се ограничава личната свобода и неприкосновеност на засегнатото лице. В този аспект прокурорското разрешение съдържа всички признаци на легалното определение за индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 1 АПК. Поначало действащата правна уредба, включително и на конституционно ниво, не



стеснява компетентността за издаване на административни актове в рамките на органите, принадлежащи към системата на изпълнителната власт. Дори законът изрично предвижда такива актове да издават и органи от други властнически структури. Аргументи в този смисъл могат да се извлекат от чл. 82, ал. 1, т.т. 1, 3 и 4 АПК. В същата насока е и пошироката дефиниция на понятието „административен орган“ по смисъла на допълнителната разпоредба на § 1, т. 1 АПК. В случая по чл. 37 ЗБППМН прокурорът действа като овластен със закон орган на друга власт (съдебната), каквато възможност изрично е предвидена в определението по чл. 21, ал. 1 АПК. Аналогична констатация за правното му положение при издаване на разрешението за удължаване на престоя в дом за временно настаняване на малолетни и непълнолетни се съдържа и в мотивите на посоченото по-горе решение на ЕСПЧ.

При положение, че в оспорената норма са визирани актове на прокурора, които съдържат всички признаци на индивидуалните административни актове, тезата, че засегнатите лица са лишени от достъп до съдебен контрол остава без правна опора. Вярно е, че законът не е предвидил специално производство, но въпреки това пътят към съда е открит по общите правила на раздел I „Оспорване на индивидуални административни актове“ на Глава десета на АПК. Конституцията възприема като принципно положение, че на обжалване пред съдилищата подлежат всички административни актове, освен ако обжалваемостта изрично е изключена със закон (чл. 120, ал. 2 от Конституцията). В случая обаче законът не предвижда изключение от общото правило, поради което не се налага да се преценяват границите на допустимостта на законодателните решения с такъв характер, очертани с Тълкувателно решение на КС № 14/2014 г. Достъпът до съда е осигурен за всички засегнати лица (чл. 147, ал. 1 АПК), а предмет на съдебната проверка е законосъобразността както в процедурен, така и в материалноправен аспект (чл. 145, ал. 1 и чл. 146 АПК). Оспорването обуславя спиране на

изпълнението на издадения акт, а предварителното изпълнение е под контрола на съда (чл. 166 – чл. 167 АПК). Може да се направи обобщение, че е налице адекватна законова основа за провеждане на справедлив, публичен и състезателен съдебен процес между равнопоставени страни.

Институтът на вътрешния контрол в рамките на самата прокуратура върху актовете и действията на отделния прокурор е установен първично в Закона за съдебната власт (ЗСВ). Не може обаче да бъде споделена тезата, че сам по себе си той изключва възможността за съдебен контрол. Нещо повече, такава възможност е предвидена изрично в чл. 143, ал. 1 ЗСВ. Следователно ЗСВ не въвежда такова изключение от принципа на обжалваемост, каквото е визирано в чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Възможността за съдебен контрол върху разрешението на прокурора по чл. 37 ЗБППМН не накърнява нито една от функциите на прокуратурата, които са ѝ възложени от чл. 127 от Конституцията. Актът за настаняване за определен срок в специализиран дом за малолетни и непълнолетни произвежда незабавен, непосредствен ефект върху правата и свободите на засегнатото лице. Няма никакво основание този акт да се третира като проявление на прокурорски надзор спрямо органите и лицата, които по закон са отговорни за правилното изпълнение на принудителната мярка. Такъв надзор прокуратурата започва да упражнява и дължи впоследствие – от вземането на мярката до приключването на нейното изпълнение. Същественото в случая е, че съдебната проверка за законосъобразност на прокурорския акт, издаден по подлежащата на конституционен контрол разпоредба, не само не изключва, но и в никаква степен не ограничава ефективното упражняване на правомощието по чл. 127, т. 4 от Конституцията.

В случая ефективността на средството за защита следва да се преценява и с оглед на особеността на конкретната хипотеза, а именно, че с прилагането на чл. 37 ЗБППМН се ограничават права и свободи на лица, които поради незрялата си възраст се нуждаят от специални грижи и

засилена правна защита. И в тази насока КС не намира противоречие с Основния закон, защото както ЗБППМН, така също ЗЗДете и Законът за правната помощ (ЗПП) съдържат достатъчно разпоредби, чието надлежно прилагане създава гаранции за адекватен отговор на посочените специфични нужди. Първо, сравнена с процедурите по вземане на възпитателните мерки по чл. 13, ал. 1 ЗБППМН, някои от които също засягат правото на лична свобода и неприкосновеност (например, настаняване във възпитателно училище-интернат), оспорената разпоредба създава опростен и ускорен ред, който се обуславя от изискванията за оперативност и бързина в условията на неотложност при относително пониска степен на интензивност на принудата от гледна точка на ограниченото ѝ времетраене. Въпреки че в закона не са изброени изрично субектите с правен интерес да сезират компетентния административен съд с искане за проверка на акта по чл. 37 ЗБППМН, подходяща по този въпрос е аналогията с разпоредбата на чл. 23 ЗБППМН в частта ѝ, с която е очертан максимално широк кръг от лица с право да обжалват пред съответния районен съд решението на местната Комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните при налагане на възпитателните мерки по чл. 13, ал. 1, точки 3 – 10 и 12 ЗБППМН. Този кръг включва родителите, лицата, които ги заместват, всички лица, които защитават правата и законните интереси на подлежащия на временно настаняване малолетен или непълнолетен, а също и лично самият засегнат, когато е достигнал непълнолетие. По сходен начин в чл. 24а, ал. 2 ЗБППМН са определени и страните в съдебното производство пред районния съд по налагане на най-тежките възпитателни мерки по чл. 13, ал. 1 точки 11 и 13 ЗБППМН. Второ, при оспорване на акта за временно настаняване по чл. 37 ЗБППМН съдът е обвързан със специалните правила по чл. 15, ал. 1 – 5 ЗЗДете за изслушване на засегнатото лице като „дете“ по смисъла на чл. 2 ЗЗДете. Трето, на подлежащото на настаняване лице е осигурена безплатна правна

помощ по силата на чл. 15, ал. 8 ЗЗДете и чл. 22, ал. 1, т. 5 ЗПП във връзка с § 1, т. 11 ЗЗДете (елемент на допълнителната разпоредба на закона).

В заключение КС намира, че чл. 37 ЗБППМН не накърнява основните права на малолетните и непълнолетните лица, за които се отнася. Затова искането на петчленния състав на ВАС за установяване на неговата противоконституционност следва да се отхвърли. Необходимо е накрая да се отбележи, че няма противоречие между основополагащите принципни положения, възприети по настоящето решение и решението на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“. Във връзка с това следва да се има предвид, че докато проверката за конституционосъобразност на КС се основава върху абстрактното съпоставяне на съдържанието на оспорената законова разпоредба с предписанията на Конституцията, без да е необходимо доказване на действащото вътрешно право и съответната практика по неговото прилагане, ЕСПЧ изгражда изводите си въз основа на резултатите от състезателен процес, в който националната правна уредба също подлежи на доказване, наред с онези допуснати от държавите действия и бездействия, които накърняват защитаваните от КЗПЧОС права и свободи. Ето защо в съответната осъдителна част на постановеното решение ЕСПЧ е посочил като единствена причина да установи нарушение на чл. 5, § 4 КЗПЧОС обстоятелството, че като ответник по жалбата „правителството не е посочило вътрешноправно средство за защита“, даващо възможност за последващо оспорване пред съд на акта за настаняване в съответен дом за малолетни и непълнолетни. Следователно няма никакво основание да се приеме, че от настоящето решение на КС произтича, че правозащитния стандарт по Конституцията е занижен в сравнение със стандартите, установени от КЗПЧОС.

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на петчленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 37 от Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (обн. изв., бр. 13 от 1958 г., последно изм. ДВ, бр. 59 от 2016 г.).

Председател: Борис Велчев