



*Одразумявам
к.г. 2/2011
определени за докладници
Стефан Руслан Ненков
7 11 2011*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от омбудсмана на Република България,
на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията, за установяване на
противоконституционност на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за
българските лични документи, с които се нарушават правата на гражданите

**УВАЖЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи (обн. ДВ, бр. 93 от 11 август 1998 г., изм. ДВ, бр. 53 от 11 юни 1999 г., изм. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ, бр. 70 от 6 август 1999 г., изм. ДВ, бр. 113 от 28 декември 1999 г., изм. ДВ, бр. 108 от 29 декември 2000 г., изм. ДВ, бр. 42 от 27 април 2001 г., изм. ДВ, бр. 45 от 30 април 2002 г., изм. ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г., изм. ДВ, бр. 29 от 31 март 2003 г., доп. ДВ, бр. 63 от 15 юли 2003 г., изм. ДВ, бр. 96 от 29 октомври 2004 г., изм. ДВ, бр. 103 от 23 ноември 2004 г., изм. ДВ, бр. 111 от 21 декември 2004 г., изм. ДВ, бр. 43 от 20 май 2005 г., изм. ДВ, бр. 71 от 30 август 2005 г., изм. ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., изм. ДВ, бр. 88 от 4 ноември 2005 г., изм. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 82 от 10 октомври 2006 г., изм. ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г., изм. ДВ, бр. 29 от 6 април 2007 г., изм. ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г., изм. ДВ, бр. 52 от 29 юни 2007 г., изм. ДВ, бр. 66 от 25 юли 2008 г., изм. ДВ, бр. 88 от 10 октомври 2008 г., изм. ДВ, бр. 110 от 30 декември 2008 г., изм. ДВ, бр. 35 от 12 май 2009 г., изм. ДВ, бр. 47 от 23 юни 2009 г., изм. ДВ, бр. 82 от 16 октомври 2009 г., изм. ДВ, бр. 102 от 22 декември 2009 г., изм. ДВ, бр. 26 от 6 април 2010 г., изм. ДВ, бр. 100 от 21 декември 2010 г., изм. ДВ, бр. 9 от 28 януари 2011 г.), поради противоречие с чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В чл. 75 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД) се урежда налагането на принудителни административни мерки на лица, за които са налице някои от изчерпателно посочените условия в разпоредбата. Съгласно чл. 75, т. 5 и 6 ЗБЛД, не се разрешава напускане на страната на:

„5. (доп. - ДВ, бр. 45 от 2002 г., изм. - ДВ, бр. 29 от 2003 г., изм. - ДВ, бр. 105 от 2005 г., в сила от 01.01.2006 г.) лицата, за които е поискана забрана по реда на чл. 182, ал. 2, т. 2, буква "а" и по чл. 221, ал. 6, т. 1, букви "а" и "б" от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс;

2

6. (нова - ДВ, бр. 82 от 2009 г.) лица, които не изпълняват подлежащ на принудително изпълнение съдебен акт, по силата на който са осъдени да заплатят парично задължение в големи размери към български физически и юридически лица или чуждестранни лица, освен ако представят надлежно обезпечение”.

От текста на чл. 75, т. 5 ЗБЛД следва, че при наличие на публичноправно задължение над 5000 лева, за което не е предоставено обезпечение за главницата и лихвите, на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи може да се наложи забрана за напускане на страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница. Аналогични принудителни административни мерки могат да се наложат на длъжник и в защита на финансовия интерес на частно лице – кредитор по парично вземане в големи размери, освен ако не се представи надлежно обезпечение – чл. 75, т. 6 ЗБЛД.

Правото да се напуска страната е едно от основните конституционно закрепени права на гражданите. Съгласно чл. 35, ал. 1 от Конституцията, всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Видно от конституционния текст, с оглед защита на по-висши интереси, правото да се напуска страната не е абсолютно право. Конституцията предвижда то да може се ограничи със закон, но това не би следвало да означава, че законодателят не е обвързан с конституционните принципи и има пълна дискреция по отношение на основанията, при които да ограничи упражняването на това право (в този смисъл е и Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к.д. № 18/1995 г. на Конституционния съд). Тъй като в чл. 57, ал. 1 от Конституцията е прогласена неотменимост на основните права на гражданите, всяка една възможност за тяхното ограничаване следва да се тълкува стриктно от законодателя. От анализа на текста на чл. 35, ал. 1 и неговото систематично място в Конституцията, би могло да се направи заключение, че правото да се напуска страната може да се ограничава със закон, само за защита на изключително важни обществени интереси – от естеството на националната сигурност и народното здраве или за защита на правата и свободите на други граждани, но на техни основни и неотменими права, като това ограничение следва да гарантира постигането на преследваната цел – защитата на съответния по-висш интерес.

Не би могло да се приеме, че разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 ЗБЛД са в съответствие с чл. 35, ал. 1 от Конституцията. В основата и на двете ограничения са икономически съображения. Икономическият интерес не оправдава такава висока степен на защита като в случая – ограничаване правото на свободно придвижване на гражданите. Защитата на правата на кредиторите, както редът и способите за събиране на публичноправни и частноправни вземания, са уредени в съответните нормативни актове. Не оспорвам важността на събирането на публичноправните вземания – плащането на данъци и такси е конституционно задължение на гражданите. Държавата може да налага ограничения, с цел събиране на вземанията си, но за да са оправдани тези ограничения, с оглед защитата на конституционните

права на гражданите и постигане на целта им, те следва да засягат правата на гражданите в имуществената сфера. Ограничаването на правото на придвижване извън пределите на страната не гарантира събиране на вземанията. На практика, чрез ограничаване на основно неимуществено право, на гражданите се налага административно-наказателна санкция за липсата на доброволно изпълнение на едно установено по съответния ред имуществено задължение – към държавата или към частно лице. Още повече, че е възможно тази санкция да се търпи за имуществени задължения на други лица – в случаите, когато за публичноправни задължения на юридически лица, на членовете на контролните или управителните им органи се налага забрана по чл. 75, т. 5 ЗБЛД. Подобен подход е несъвместим с целта на допустимите ограничения, които конституционният законодател е имал предвид с редакцията на чл. 35, ал. 1 от основния закон – при реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото или гражданите.

Съгласно Определение № 8 по конституционно дело № 14/2010 г., омбудсманът не може да се позовава на несъответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна. Въпреки това, бих искал да обърна внимание на някои разпоредби от международноправни актове, които са относими в случая. Тези разпоредби потвърждават разбирането и на европейската правна мисъл, че ограничаване правото на придвижване може да се допуска само в изключителни случаи, но не и по икономически причини.

Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

Съгласно чл. 2 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ратифициран от България на 4.11.2000 г.), всеки е свободен да напусне пределите на всяка държава, включително и на своята. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закон и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Европейският съд по правата на човека е установил нарушения на чл. 2, параграф 2 от Протокол № 4 към конвенцията от страна на България в няколко дела, сред които Ринер срещу България (46343/99) и Гочев срещу България (34383/03).

Актове на Европейския съюз

Свободното движение на хора е една от основните свободи, върху които се гради Европейският съюз, закрепена в чл. 21 от Договора за функциониране на Европейския съюз (предишен чл. 18 от Договора за създаване на Европейската общност). С оглед улесняване упражняването на това право, е приета Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно правото на граждани на съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки. Ограниченията, които държавите могат да налагат са изчерпателно изброени в чл. 27 от Директива 2004/38/ЕО и се отнасят до

4

съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, като се забранява позоваването на такива съображения за икономически цели. Съгласно трайната практика на Съда на ЕС, правото на свободно движение включва както правото на гражданите на Европейския съюз да влизат в държава членка, различна от тази, от която произхождат, така и правото да напускат държавата си по произход. Основните свободи, гарантирани от договора, биха били лишени от съдържание, ако държавата членка по произход можеше, без валидно основание, да забранява на собствените си граждани да напускат нейната територия, за да влязат на територията на друга държава членка (в този смисъл –дело С- 379/92, дело С-33/07).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените аргументи, моля да образувате конституционно дело и да установите противоконституционност на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи, поради противоречие с чл. 35, ал.1 от Конституцията на Република България.

Предлагам да бъдат конституирани като заинтересовани страни: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите и министърът на вътрешните работи.

**КОНСТАНТИН ПЕНЧЕВ –
ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**





ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

№ 4
3.02.2011

475-383/03.02.11.

К. д. *Образуван*
Определен за
Административен
Департамент

ДО
Г-Н ЕВГЕНИ ТАНЧЕВ –
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖЕМИ ГОСПОДИН ТАНЧЕВ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България, внасям в Конституционния съд искане за обявяване на разпоредбите ... чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи за противоконституционни, поради противоречие с чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Приложение: съгласно текста.



КОНСТАНТИН ПЕНЧЕВ – *6*
ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ