

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бл. № 1/к. 4/2013
Дата 24.04.2015

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на Върховния административен съд
по к.д. № 4/2013г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд (КС) от 09.04.2013г. Върховният административен съд е конституиран като заинтересована страна в конституционно производство, образувано по искане на Омбудсмана на Република България, за обявяване на противоконституционност на чл. 43, ал. 1, т. 2 и т. 3 от Закона за чужденците в Република България (обн., ДВ, бр.153/1998г., посл. изм. ДВ, бр.23/08.03.2013г.), поради противоречие с чл. 35, ал. 1 и чл. 26, ал. 2 от Конституцията на Република България, както и на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а“ и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК, поради противоречие с чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ).

С цитираното определение КС е отклонил искането на Омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 43, ал. 1, т. 2 и т. 3 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ), тъй като след образуване на к.д. № 4/2013г., с § 25 на ЗИДЗЧРБ, обнародван в ДВ, бр. 23/08.03.2013г. са отменени т. 2 и т. 3 на чл. 43, ал. 1 от ЗЧРБ. С това законодателно решение делото в тази му част е лишено от предмет.

По отношение на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а“ и чл. 221, ал. 6, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), съдът е приел, че искането на Омбудсмана в тази част следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

С искането си Омбудсманът на Република България иска посочените разпоредби да бъдат обявени за противоконституционни, защото противоречат на чл. 35, ал. 1 от

изх. № 293
24.04.2013г.

За всички конституционни
по к.д. № 4/13г.
24.04.13г.

КРБ и на чл. 2 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Оспорените разпоредби се намират в дял четвърти „СЪБИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ВЗЕМАНИЯ” от ДОПК.

Разпоредбата на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” от ДОПК дава възможност на органа, установил публичното вземане, съответно на публичния изпълнител, ако задължението е по-голямо от 5000 лв. и не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите, да поиска от органите на Министерството на вътрешните работи да не се разрешава на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи напускане на страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница.

Съгласно чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК, в случаите, когато мерките по чл. 182, ал. 2, т. 2 и ал. 4 не са предприети от съответния орган, публичният изпълнител може, ако задължението е в размер над 5000 лв. и не е представено обезпечение в размера на главницата и лихвите да поиска от органите на Министерството на вътрешните работи да забранят на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи да напускат страната; да не издават или да отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница.

Горепосочените разпоредби дават право на органа, установил публично вземане да поиска от органите на МВР да ограничат упражняването на основно конституционно право на гражданите на Република България да напускат пределите на страната, прокламирано в чл. 35, ал. 1, изр. 1 от КРБ, а именно: всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да бъде ограничавано, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията - ограничението да е установено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности, като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Следва да се отбележи, че с тълкувателно решение № 2 от 31.03.2011г. на КС е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД, според която не се разрешава напускане на страната на 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. Нормата е въвеждала ограничение на правата на българските граждани, посредством налагане на принудителна административна мярка, което се явява и правната последица на правата, дадени на органа, установил публичното вземане, съответно публичният изпълнител, по реда на оспорените разпоредби на ДОПК. В мотивите на решението, КС приема, че разпоредбите от ЗБЛД не са съобразени с принципа на пропорционалност и излизат извън позволените рамки на чл. 35, ал. 1 от КРБ. Според КС „законова уредба, по силата на която чрез принудителна административна мярка автоматично и неопределено във времето се ограничава основното право на гражданина свободно да напуска страната, съставлява прекомерно неподходящо правно средство за постигане на целта, която е принципно съвместима с Конституцията”.

Правото, дадено на органа, установил публичното вземане, съответно публичният изпълнител, съгласно чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК е насочено към обслужване на принудителното изпълнение на установените по-значителни публични задължения към държавата и общините. С това се създава възможност да се ограничи упражняването на основно конституционно право на гражданите свободно да напускат пределите на страната, което право е неотменимо и може да бъде ограничавано само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Дори да се приеме, че правото да се поиска ограничение по оспорените разпоредби има легитимна цел по смисъла на Конституцията, следва да се отбележи, че същото не е съобразено с принципа на пропорционалност. Засягането на субективното право трябва да бъде само в необходимата и достатъчна степен, за да се преодолее осъществяваната реална и достатъчно сериозна заплаха за обществения интерес. Мерките трябва да бъдат такива, че защитавайки императивния обществен интерес, да засягат в най-малка степен правата на частното лице.

На следващо място следва да се отбележи, че основен принцип на правото на Европейския съюз е приматът му над националното право, който е изрично признат от държавите членки с нарочна декларация № 17 към Договора от Лисабон за

изменение на Договора за Европейския съюз и Договора за създаване на европейската общност, Официален вестник, С 306 от 17.12.2007г., в сила от 01.12.2009г. Правото на Европейския съюз е с безусловно предимство, в случай на противоречие, пред действащото национално право.

Разпоредбите на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК овластяват органа да поиска ограничение на правото на свободно движение и на пребиваване в рамките на територията на държавите членки на ЕС, което всеки български гражданин има като гражданин на ЕС - чл. 20, § 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Същите противоречат на конкретна норма на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004г., която има директен ефект. Според чл. 27, § 1 на същата държавите членки могат да ограничават свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства само по съображения, свързани с обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Нещо повече - изрично забранява въвеждането на такива ограничения за постигане на икономически цели. Европейският законодател въвежда и други гаранции, които следва да са налице при прилагане на ограниченията, а именно: изискване мерките да са в съответствие с принципа на пропорционалност и на недискриминация, да се основават изключително на личното поведение на субекта, както и личното поведение да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Безспорно, нормата на чл. 27 от Директива 2004/38/ЕО е ясна, прецизна и безусловна, т.е. не оставя възможност за преценка на държавата членка. В противоречие с нея, оспорените от Омбудсмана на Република България разпоредби на ДОПК създават възможност да бъде поискано ограничаване правото на свободно придвижване на лицата в рамките на ЕС.

Разпоредбите на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК противоречат и на чл. 2 от Протокол 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, чието съдържание не се различава съществено по смисъл и съдържание с разпоредбите на чл. 35, ал. 1 от Конституцията.

Въз основа на направения анализ може да се направи следният извод:

Искането на Омбудсмана на Република България да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК, поради противоречие с чл. 35, ал. 1 от КРБ и чл. 2 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи е основателно.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на гореизложеното, Върховният административен съд счита, че разпоредбите на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” и чл. 221, ал. 6, т. 1 от ДОПК са противоконституционни.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



Георги Колев/