



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 2 за 2011 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 февруари 2011 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2011 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване противоконституционността на чл. 75, т. 5 и 6 от Закона за българските лични документи.

В искането на омбудсмана се твърди, че разпоредбите на чл. 75, т. 5 и 6 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД) противоречат на чл. 35, ал. 1 във връзка с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като се нарушава основното конституционно право на гражданите свободно да напускат пределите на страната. Твърди се, че в оспорваните разпоредби това право е ограничено извън изчерпателно посочените конституционни основания – за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

Правото на свободно напускане пределите на страната е основно конституционно право на гражданите по глава втора от Конституцията. Условно основните конституционни права на гражданите могат да бъдат разделени в няколко групи: абсолютни права на гражданите, които не могат да се ограничават при никакви условия; права на гражданите,

58

които могат да бъдат ограничавани само при условията на чл. 57, ал. 3 от Конституцията – при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение; права на гражданите, основанията за чието ограничаване са посочени пряко в Конституцията и права на гражданите, които могат да се ограничават на основания, определени в закон, но по конституционна делегация.

Водещ конституционен принцип в уредбата на основните права на гражданите е принципът на тяхната неотменяемост, но той няма абсолютен характер и при определени условия самата Конституция допуска ограничаване на някои права.

При обсъждане конституционносъобразността на законови разпоредби, допускащи ограничение на основни права на гражданите, следва да се преценява дали по допустим от Конституцията начин е намерен балансът между следните основни конституционни принципи:

– принципа по чл. 57, ал. 1 за неотменяемост на основните конституционни права на гражданите;

– принципа по чл. 57, ал. 2 за недопускане злоупотреба с основните конституционни права или упражняването им по начин, който да накърнява права или законни интереси на други;

– общия конституционен принцип за защита на обществения интерес.

Допустимо е ограничаване на някои основни конституционни права на гражданите при положение, че е намерен такъв баланс между посочените принципи, който не нарушава Конституцията. Законодателната целесъобразност е в конституционно допустими рамки тогава, когато ограничаването на правото е съразмерно, пропорционално на защитавания интерес. Съразмерност е налице, ако не се надхвърля степента на допустимо ограничение на правото с оглед значимостта на защитавания интерес, ако няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Мотиви в този смисъл са изложени в Решение № 5 от 1992 г. по к.д. № 11 за 1992 г.; Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 за 1992 г.; Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г.; Решение № 4 от 1997 г. по к.д. № 29 за 1996 г.; Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 за 1998 г.; Решение № 10 от 1999 г. по к.д. № 36 за 1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 за 2003 г.; Решение № 12 от 2003 г. по к.д. № 3 за 2003 г. и др.

Така напр. в мотивите на Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г. се казва:

„Като отбелязва, че разглежданото право не е абсолютно, Конституционният съд обозначава по този начин неговата относителна ценност в съответствие с конституционната му уредба, а не за да подцени значението, което неговите функции имат за индивидуалното и общественото развитие..... Тъй като Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с разглежданото право, оправдано е да се допусне ограничаването му. Съобразно възприетия от

българската Конституция модел е необходимо рамките на тези ограничения да бъдат очертани прецизно, за да се определи и пространството, в което законодателят, администрацията и съдебните власти могат да оперират.Степента, в която е допустимо ограничаването на правото свободно да се изразява мнение, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение.”

Правото на свободно напускане пределите на страната не е от категорията абсолютни основни конституционни права на гражданите, тъй като то може да се ограничава както при условията на чл. 57, ал. 3 от Конституцията, така и при условията на чл. 35, ал. 1 от Конституцията – със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани.

Относно твърдението за противоречие на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД с чл. 35, ал. 1 във връзка с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията:

В разпоредбата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД се установява забрана за напускане на страната на лицата, за които такава е поискана 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 (ДОПК). Според чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а” от ДОПК органът, установил вземането, едновременно с изпращане на покана до длъжника за доброволно изпълнение, може да поиска от органите на Министерството на вътрешните работи (МВР) 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, при условие, че задължението е по-голямо от 5000 лв. и не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите. Тези мерки при същите условия се предприемат и от публичния изпълнител в хипотезата на чл. 221, ал. 6, т. 1, букви „а” и „б” от ДОПК, ако вече не са предприети по реда на чл. 182, ал. 2, т. 2, б. „а”.

Тази законова уредба не ограничава правото на напускане на страната по конституционно недопустим начин, защото ограничението е установено в закон, в защита на националната сигурност и обществения ред.

Конституционният съд многократно е имал възможност да отбележи, че основни конституционни права на гражданите може да се ограничават в защита на друга по-висша, но изрично прогласена конституционна ценност, която трябва да бъде защитена приоритетно - така в мотивите на Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25 за 1996 г. Такава висша конституционна ценност е защитата на националната сигурност, която е уредена в глава първа от Конституцията „Основни начала” – чл. 9 и чл. 24, ал. 2. При конкуренция между основни права на гражданите и защитата на националната сигурност българската Конституция дава предимство на националната сигурност, в чиято защита изрично допуска ограничения на лични права и свободи, както е в конкретния случай по чл. 35, ал. 1 от Конституцията. В конституционната уредба на правото на свободно напускане пределите на

страната се дава предимство на обществения интерес в защита на националната сигурност пред частния интерес на гражданите от пътуване в чужбина.

Националната сигурност е конституционно понятие, което не е определено по съдържание и обхват в Конституцията, но има легално определение в § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. По смисъла на тази законова разпоредба националната сигурност включва и устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението. Устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението е в пряка връзка с различни фактори, между които безспорно е и дейността по събиране на публичните вземания.

Плащането на изискуеми публични задължения е задължение на всеки гражданин, което е императивно уредено в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, установено е в интерес на фиска, свързано е с цялостната бюджетна и финансова политика на държавата и затова пряко засяга интересите на обществото и извършването на дейностите от публичен интерес, засягащи националната сигурност. При определянето и организирането на фискалната политика държавата следва да установи такъв ред, който да осигури събирането на публичните вземания. Правото на държавите-членки да приемат такива закони, които сметат за необходими, за да се гарантира плащането на данъци или други постъпления и глоби, е признато и в чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

В разпоредбата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД не се посочва на кое от изрично посочените конституционни основания се налага принудителната административна мярка, но тази законова уредба е свързана с уредбата в чл. 23, ал. 3 и чл. 33, ал. 3 от ЗБЛД. Тези разпоредби установяват ограничения на правото на напускане на страната с лична карта или паспорт, ако са необходими за защита на националната сигурност, обществения ред, здравето на гражданите или на правата и свободите на други граждани. Действително в тази законови разпоредби се въвежда ограничение и на основание защита на обществения ред. Понятието обществен ред се използва на конституционно равнище като отделно понятие, но то няма легално определение в българското законодателство. В това понятие следва да се влага съдържание в смисъл на „интереси на равнище, което ги определя като общи или обществени“ - така в мотивите на Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г по к.д. № 1 за 1996 г.

Всяко нарушение на правния ред е нарушение и на обществения ред. Общественият ред е част от вътрешната сигурност, която от своя страна е елемент на националната сигурност. В този по-широк смисъл може да се приеме, че в защитата на националната сигурност се включва и защитата на обществения ред. Защитата на обществения ред не се съдържа като основание в оспорената разпоредба на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД. Това основание се съдържа в разпоредбите на чл. 23, ал. 3 и чл. 33, ал. 3 от ЗБЛД, които обаче не се оспорват от омбудсмана като противоконституционни.

60

Принудителната административна мярка по чл. 75, т. 5 е пропорционална на защитавания обществен интерес, защото са създадени достатъчно законови гаранции за защита конституционното право на гражданите по чл. 35, ал. 1:

мярката се налага не за всички публични вземания по смисъла на чл. 162 от ДОПК, а за тези, които са станали изискуеми и не са обезпечени;

органът по чл. 182, ал. 1 от ДОПК за установяване на вземането или публичният изпълнител могат да поискат налагането на мярката от органите на МВР, но не са длъжни да извършат това във всеки случай на наличие на изискуемо и необезпечено вземане – чл. 182, ал. 2 и 4 и чл. 221, ал. 6 от ДОПК. Следователно дадена е възможност във всеки конкретен случай да се прецени дали мярката е необходима, както с оглед размера на вземането, личното поведение на длъжника, така и с оглед обстоятелството дали налагането ѝ ще способства за постигане на законната цел - събиране на дължимото. Органът по ДОПК обаче е длъжен в тридневен срок при отпадане на основанието за налагането на принудителната административна мярка по чл. 75, т. 5, да поиска прекратяването ѝ – чл. 182, ал. 6 и чл. 221, ал. 7 от ДОПК;

принудителната административна мярка по чл. 75, т. 5 от ЗБЛД се налага с мотивирана заповед на министъра на вътрешните работи или упълномощени от него длъжностни лица - чл. 78, ал. 1 от ЗБЛД. Мярката подлежи на административен и съдебен контрол по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) - чл. 79, ал. 3 от ЗБЛД. Така правото на защита е гарантирано в съответствие с изискването на чл. 56 от Конституцията.

По този начин на законово ниво се гарантира, че преценката дали е налице реална и сериозна заплаха за неизпълнение на публичното задължение, която да обоснове налагането на забрана за напускане пределите на страната, се извършва не само от законодателя в оспорваната законова уредба, а и от органа по ДОПК и от съда при прилагането ѝ. Щом тази преценка се извършва и от правоприлагащите органи, не може да се приеме за основателна тезата, че принудителната мярка се налага автоматично само по силата на законовата уредба. Макар административният орган по ЗБЛД да действа в условията на обвързана компетентност, той също е длъжен да провери наличието на условията по закона, за да наложи мярката.

Що се отнася до твърдението, че неоснователно се понася санкция от членове на управителните и контролните органи на юридическо лице за чужди на тях задължения, следва да се обърне внимание, че смисълът на забраната за напускане на страната от тези лица е те да проведат, организират, контролират стопанската дейност на юридическото лице по начин, че то да погаси или поне обезпечи задълженията си. С тази уредба не се прехвърля отговорността за публичните задължения на юридическото лице на членовете на управителните и контролните органи, а се ангажира тяхната отговорност за погасяване на задълженията. Членовете на управителните и контролни органи на юридически лица носят имуществена или неимуществена отговорност и по други специални закони, уреждащи

съответните обществени отношения. В тази връзка поемането на отговорност по смисъла на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД от членовете на управителни и контролни органи на юридическо лице – длъжник, не е прецедент в българското законодателство.

Що се отнася до твърдението в искането на омбудсмана, че налагането на забраната по чл. 75, т. 5 от ЗБЛД не може да се обосновава с икономически съображения, следва да се отбележи, че и в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) не се отрича възможността да се налага забрана за напускане пределите на страна-членка, за гарантиране плащането на задължения. Затова ЕСПЧ приема, че налагането на такава мярка има законна цел по смисъла на чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

Така напр. в Решение от 23.05.2006 г. на ЕСПЧ по делото Ринер срещу България се отбелязва: „Общественият интерес от възстановяването на неплатени данъци в такъв размер може да оправдае подходящи ограничения на правата на жалбоподателката. Държавите разполагат със свобода на преценката при формирането и организирането на фискалната си политика и реда, който да гарантира, че данъците се плащат.” В същото решение на ЕСПЧ се посочва, че при налагането на такава ограничителна мярка е спазен принципът на пропорционалността, ако мярката служи за постигане на целта – връщането на дълга, както и че националните власти трябва „периодично да преценяват тяхната обоснованост (на мерките) в светлината на такива фактори, като например дали данъчните органи са положили някакви усилия да съберат дълга по друг начин и доколко е вероятно да намалее шансовете да се съберат парите, ако длъжникът напусне страната.”

Следователно спазването на принципа на пропорционалност при ограничаване правото на свободно придвижване е въпрос колкото на законова уредба, толкова и на правоприлагане. Прилагането на тези два подхода в съвкупност осигурява постигането на необходимия баланс. Оспорената законова уредба е в съответствие с тези изисквания, защото мярката не се налага за неограничен период от време, а органите по събиране на публичните вземания са длъжни в тридневен срок да предприемат действия по отмяна на мярката при отпадане на условията за налагането ѝ.

Относно твърдението за противоречие на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД с чл. 35, ал. 1 във връзка с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията:

В разпоредбата на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД се установява забрана за напускане на страната от 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.

Тази законова уредба не ограничава правото на напускане на страната по конституционно недопустим начин, защото е в пълно съответствие с изискванията на

чл. 35, ал. 1 от Конституцията - ограничението е установено в закон, в защита правата и свободите на други граждани.

Конкуренцията на едни основни конституционни права на гражданите с други поставя въпросът за намиране на необходимия баланс между тях. В мотивите на Решение № 4 от 1997 г. по к.д. № 29 за 1996 г. Конституционният съд е имал повод да отбележи:

„Конституцията при регламентирането на основните права на гражданите, които представляват основни човешки права, държи сметка за взаимодействието на тези права. В дадени моменти и при упражняването им могат да влезнат в противоречие. За решаването на колизията между отделните основни права на гражданите Конституцията си служи с метода на балансиране на правата. Те поначало не могат да бъдат упражнявани в ущърб на другите.”

В чл. 57, ал. 2 от Конституцията е посочен общият принцип, че не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява правата и законните интереси на другите. От друга страна гражданите са носители не само на права, но и на съответни задължения. В чл. 58, ал. 1 от Конституцията изрично е формулирано конституционното изискване гражданите да спазват и изпълняват Конституцията и законите, както и да зачитат правата и законните интереси на другите. Правата и задълженията са взаимно свързани и обусловени. Затова упражняването на основно право от всеки гражданин е в пряка връзка с изпълнението на негови задължения, осигуряващи упражняването на основни права от другите граждани.

Поддържането на тезата, че правото на свободно напускане на страната може да се упражнява неограничено по обем и време и в хипотезата на нарушаване правата и свободите на другите граждани, означава да се дерогира както принципа по чл. 57, ал. 2, така и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Още повече, че балансът между отделните права при конкуренция между тях има изричен израз в уредбата на чл. 35, ал. 1 от Конституцията.

Основно конституционно начало, както и основно право в сферата на стопанската дейност, е неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Защитата на личната собственост изрично се прокламира и в чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС - никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право.

Безспорно е, че вземанията на физическите и юридическите лица като вид имуществени права, се обхващат от конституционноправната защита на частната собственост. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл в Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 за 1999 г. Защитата на неприкосновеността на частната собственост, включително частните вземания на физически и юридически лица, е задължение на законодателя, което той реализира чрез различни правни способности: гражданско-правен, наказателно-правен, административно-правен. Чрез различните способности законодателят

осигурява защита на частната собственост от противоправно посегателство с адресат не само държавата, но и всички други правни субекти.

63

Извод за конституционната значимост на правото на неприкосновеност на частната собственост при конкуренция с други основни права, може да се направи и от неговата характеристика в мотивите на Решение № 15 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 9 за 2010 г.: „Правото на собственост като основно право е предназначено да гарантира на отделния човек свободно пространство в имущественоправната сфера и с това да направи възможно той да гради живота си на собствена отговорност. Оттук произтича тясната му връзка както с личната свобода – в Хартата на основните права на ЕС правото на собственост е сред правата-свободи, Дял II „Свободи“, чл. 17, така и със свободата на стопанска дейност – правото на собственост се възприема и като основно право в стопанската дейност.”

В съответствие с конституционната уредба в чл. 35, ал. 1 законодателят дава предимство на защитата на правото на частна собственост пред правото на свободно напускане на страната чрез предвидената принудителна административна мярка по чл. 75, т. 6 от ЗБЛД. За да се осигури съразмерност и пропорционалност в границите на конституционната допустимост, правото на свободно напускане пределите на страната се ограничава само при наличието на определени условия: задълженията да са в големи размери (над 5000 лв. съгласно § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗБЛД), да са изискуеми и да не са обезпечени. Същевременно са предвидени законови гаранции чрез възможността за обжалване по административен и съдебен ред на наложената ограничителна мярка – чл. 78, ал. 3 от ЗБЛД, в съответствие с конституционното право на защита по чл. 56.

Така разпоредбата осигурява защита не изобщо на всеки частен имуществен интерес, а само на този, който не е могъл да бъде удовлетворен със средствата на гражданското право и процес: задължението не е изпълнено доброволно, не е изпълнено и чрез способите на принудителното изпълнение на влезли в сила съдебни актове и не е представено надлежно обезпечение. Налице е противоправно поведение на длъжника спрямо имуществената сфера на други лица, което обосновава налагането на съответна на това поведение ограничителна мярка.

Извън предмета на конституционното дело омбудсманът обръща внимание, че КЗПЧОС и актовете на Европейския съюз изискват ограничаване правото на придвижване да се допуска само в изключителни случаи, но не по икономически причини. В тази връзка следва изрично да се отбележи, че чл. 2 от Протокол № 4 към КЗПЧОС установява повече основания в сравнение с тези в българската Конституция, на които е допустимо ограничаването на това право: да са предвидени в закон и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществена сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защита на

64

здравето и морала или на правата и свободите на другите. Българската Конституция установява по-благоприятен режим за защита правото на свободно придвижване, тъй като предвижда по-малко основания, на които това право може да се ограничава. Затова ако се приемат гореизложените съображения, че оспорената законова уредба не противоречи на чл. 35, ал. 1 от Конституцията, то тя по правило ще бъде в съответствие и с Конвенцията, която съдържа повече основания, допускащи ограничаване на правото на свободно придвижване.

Правото на свободно придвижване на гражданите на Европейския съюз на територията на държавите-членки, уредено в чл. 21, § 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз, също подлежи на ограничения. Цитираният в искането на омбудсмана чл. 27 от Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държави – членки, предвижда ограничения от съображения, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Както директивата, така и практиката на Европейския съд изискват налагането на забраната да има законна цел, да е спазен принципът на пропорционалността, т.е. да не се надхвърля необходимото за постигане на целта и съображенията да не са свързани само с обща превенция. Тези изисквания са спазени в ЗБЛД и затова няма противоречие между общностното право на Европейския съюз и българското законодателство.

Предвид гореизложените съображения смятаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и 6 от Закона за българските лични документи, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)

