



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 546, 92 37 366, 92 37 516,
92 37 576, факс: 02/980 92 22

Изм. № 10-00-1 09.03.2011
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Да се
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
10.11.2011*

СТАНОВИЩЕ

**от Маргарита Попова – министър на правосъдието
по конституционно дело № 2 от 2011 г.**

**УВАЖАЕМИ ПРОФ. ТАНЧЕВ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 17 февруари 2011 г. по конституционно дело № 2 от 2011 г. министърът на правосъдието е конституиран като заинтересована страна. В искането, което е предмет на делото, омбудсманът на Република България предлага да бъдат обявени от конституционната юрисдикция за противоконституционни разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи (обн., ДВ, бр. 93 от 1998 г., последно изм., ДВ, бр. 9 от 2011 г.).

Във връзка с искането изразявам следното становище:

В гл. II на основния закон на Република България конституционният законодател е изброил основните права и свободи на човека и гражданина. Поради тяхното фундаментално значение за съвременния социум, основните права са издигнати във върховен принцип на Конституцията на Република България (§ 3 от Преамбюла, КРБ). Основните права, които са закрепени в нея, не могат да бъдат отменени от законодателя (чл. 57, ал. 1, КРБ). Самият основен закон допуска ограничаването на универсалните права в два случая (Вж. още аргументи в Мотиви

към Решение № 14 на Конституционния съд от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г., Обн., ДВ, бр. 93 от 17 ноември 1992 г.).

19

Първата възможност е при война, военно или друго извънредно положение. Временно, т. е. за определен период, със закон Народното събрание може да ограничи упражняването на отделни основни права на всички граждани с изключение на:

- правото на живот (чл. 28, КРБ);
- забраната човек да бъде подлаган на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, както и на насилствена асимилация (чл. 29, ал. 1, КРБ);
- забраната човек да бъде подлаган на медицински, научни или други опити без неговото доброволно писмено съгласие (чл. 28, ал. 2, КРБ);
- правото на всеки човек, който е обвинен в престъпление, да бъде предаден на съдебната власт в законно определен срок (чл. 31, ал. 1, КРБ);
- забраната човек да не може да бъде принуждаван да се признае за виновен за деяние, в което е обвинен и никой да не може да бъде осъден само въз основа на неговите самопризнания (чл. 31, ал. 2, КРБ);
- презумпцията всеки човек, който е обвиняем, да се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда (чл. 31, ал. 3, КРБ);
- неприкосновеността на личния живот на гражданите и правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на всеки (чл. 32, ал. 1, КРБ);
- свободата на съвестта, свободата на мисълта и свободата на избор на религиозни или атеистични възгледи (чл. 37, КРБ).

Втората възможност за ограничаване на основни субективни права е по отношение на конкретно лице, при ред и условия, посочени в закон и за да бъде защитена по-висша конституционна ценност. В тази втора възможност е допустимо да се конкурират конституционни начала, принципи или ценности. Въпрос за преценка на законодателя е на коя значима ценност ще даде "предимство". Трайната практика на конституционната юрисдикция потвърждава извода за преценка на законодателя.

В мотивите към Решение № 4 от 23 февруари 2001 г. се казва, че "при конкуренция между основните права на гражданите и интересите на националната сигурност, Конституцията дава предимство на националната сигурност, в името на която е допуснала ограничения на лични права и свободи на гражданите. Това изрично е изразено при уредбата на правото на придвижване, местожителство и напускане на

страната (чл. 35, ал. 1, КРБ), на свободата на съвестта и вероизповеданията (чл. 37, ал. 2, КРБ), на правото на сдружаване (чл. 44, ал. 2, КРБ)” (вж. Мотиви към Решение № 4 от 23 февруари 2001 г. по к. д. № 15 от 2000 г., Обн., ДВ, бр. 19 от 2 Март 2001 г.).

В мотивите към Решение № 3 от 25 септември 2002 г., Съдът потвърждава, че “пред основните лични права на гражданите и интересите на националната сигурност, които засягат цялото общество, законодателят е предпочел последните. Защитена е конституционна ценност, която е по-значима” (вж. Мотиви към Решение № 3 от 25 септември 2002 г. по к. д. № 11 от 2002 г., Обн., ДВ, бр. 94 от 4 Октомври 2002 г.).

“При тълкуване на действителната воля на конституционния законодател, вложена в ... разпоредби на ... Конституцията, не може да бъде изолирано от разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от същата и други конституционни текстове, гарантиращи живота, сигурността и здравето на гражданите” (вж. Мотиви към Решение № 14 от 24 септември 1996 г. по к. д. № 15 от 1996 г., Обн., ДВ, бр. 84 от 4 Октомври 1996 г.).

Ограничаване на лични права и свободи на граждани, което е предвидено в Конституцията, е допустимо например в случаите на:

- ограничаване на правото на лична неприкосновеност при извършване на процесуално-следствени действия (чл. 30, ал. 2, КРБ);
- ограничаване на правото на лична свобода при задържане на гражданин (чл. 30, ал. 3, КРБ);
- ограничаване на правата на обвиняемия, за да се разкрие дееца на престъпно деяние (чл. 31, ал. 4, КРБ);
- ограничаване на правата на осъдения, за да се изпълнят целите на наложеното наказание (чл. 31, ал. 5, КРБ);
- ограничаване на частната сфера при следене, фотографиране, филмиране, записване и други подобни действия за предотвратяване на престъпление или за разкриване на вече извършено деяние (чл. 32, ал. 2, КРБ);
- ограничаване на неприкосновеността на жилището без съгласието на обитателя му или без разрешение на орган на съдебната власт (чл. 33, ал. 1 и 2, КРБ);
- ограничаване на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления (чл. 34, ал. 2, КРБ);

- *ограничаване на правото на свободно придвижване* за защита на националната сигурност, защита на народното здраве и защита на правата и свободите на други граждани (чл. 35, ал. 1, изр. 1, КРБ).

Сред каталога от конституционно установени лични права, в **чл. 35** е закрепено т. нар. право на свободно придвижване. Това субективно право, прокламирано в ал. 1, изр. 1 на чл. 35 съдържа следните възможности на всеки човек:

- свободно да избира своето местожителство;
- свободно да се придвижва по територията на страната;
- свободно да напуска територията на страната.

Втората алинея на чл. 35 закрепва правото на всеки български гражданин да се завръща в страната.

Текстът на чл. 35 от Конституцията съответства на смисъла и съдържанието на чл. 13 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 12 на Международния пакт за граждански и политически права. Първата алинея на чл. 35 прокламира субективното основно право не само за българските граждани, а и за чужденците и лицата без гражданство, които се намират в Република България на законно основание.

В предишни дискусии относно съответствието на разпоредбата на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД с европейското законодателство Министерството на правосъдието е изразявало становище, че няма противоречие с националното законодателство.

През 2010 г. беше внесен от народни представители Законопроект за изменение на ЗБЛД (№ 054-01-42 / 05.05.2010 г.), с който се предлага от текста на чл. 75 да отпадне т. 6. Като мотив за това предложение беше посочено несъответствието на чл. 75 от ЗБЛД с разпоредбата на чл. 27 от *Директива 2004/38/ЕО от 29.04.2004 г. 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*. По повод на това законодателно предложение беше създадена междуведомствена група, в рамките на която Министерство на правосъдието поддържаеше становище, че такова противоречие не е налице и не е необходимо отпадането на точка 6 от този член на закона.

В своето искане до Конституционния съд омбудсманът на Република България коментира Директива 2004/38/ЕО от 29.04.2004 г. и по-специално разпоредбата на чл. 27, т. 1. Този член се намира в Глава VI, уреждаща ограниченията за граждани на държави-членки при **влизане** и **пребиваване** на територията на друга държава-членка. Тази разпоредба е неприложима в конкретните хипотези на т. 5 и 6 на чл. 75 от ЗБЛД,

които имат за предмет правото на **излизане**, на **напускане** на територията на страната на произход. Per argumentum a fortiori, правото на държавата-членка да въведе ограничения на свободното движение и пребиваване е изрично предвидено от договора за учредяване на ЕО и в чл.22 на Директива 2004/38/ЕО от 29.04.2004 г., когато то е продиктувано от съображения на обществен интерес.

Считам, че действаща уредба на чл. 75 от ЗБЛД е успешен правен механизъм за защита на частните, обществените и държавните интереси. Това не е норма, приложима само по отношение на лица, които искат да напуснат страна и да се предвиждат в рамките на Европейския съюз, за да се тълкува стеснително в контекста на Директива 2004/38/ЕО от 29.04.2004 г., още повече, че тази Директива е транспонирана не случайно в Закона за влизането, пребиваването и напускането на РБ на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства. Мярката по чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД не касае трансграничен случай на отказване на достъп от приемаща държава спрямо гражданин на друга държава, какъвто е предмета на горепосочената директива.

Предвидената от ЗБЛД законодателна мярка е съобразена с изричната норма и на чл. 2 от *Протокол № 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС)*. В т. 3 на чл. 2 са посочени някои ограничения, предвидени в закон, на правото на свободно придвижване. Тези ограничения са:

- в интерес на националната или обществената сигурност,
- за поддържане на обществения ред,
- за предотвратяване на престъпления,
- за защитата на здравето и морала или
- за защита на правата и свободите на другите.

Чл. 2, т. 3 допуска ограничения на правото на придвижване, доколкото те са предвидени в закон и има необходимост от прилагането им в интерес на националната или обществената сигурност, за поддържане на обществения ред, за предотвратяване на престъпления, за защита на здравето и морала или правата на другите.

Европейският съд по правата на човека, в чиято юрисдикция попадат делата, свързани с нарушаване на личните права и свободи, провъзгласени от ЕКПЧОС, действително е установил нарушения от страна Република България при приложението на чл. 2 от Протокол № 4 към Конвенцията. Решенията, които са постановени, в това число и цитираните от омбудсмана на Република Българи, не обявяват разпоредбите във вътрешното ни законодателство за мерки, противоречащи на принципите на ЕКПЧОС и Протоколите към нея. В решенията си съдът сочи, че обществения интерес

може да даде основание за подходящи ограничения на правата на гражданите. Държавите имат известна граница на преценка, за да организират и рамкират фискалните си политики и да създадат мерки, за да гарантират плащането на данъците (виж, *mutatis mutandis*, *Hentrich v France*, *решение от 22.09.1994 г., серия А № 296-А, пар. 39*). Задължение на властите в държавите страни по ЕКПЧОС е да осигурят, че намесата в правото на свобода на напускане на страната, е било от самото си начало и да края ѝ, оправдана и пропорционална с оглед на обстоятелствата (виж *Gochev c. Bulgarie/v. Bulgaria*, *решение от 26.11.2009, №34383/03 (Sect. 5)*), т.е. констатираният от съда проблем е свързан не със съществуването на разпоредбата на чл. 75, т. 5, а с нейното приложение.

Оспорените разпоредби на т. 5 и т. 6 на чл. 75, ЗБЛД касаят възможността за ограничаване на правото на свободно придвижване по отношение на отделни лица, които имат установени и изискуеми публичноправни и частноправни задължения към държавата, публични институции, юридически или физически лица. Случаите, в които законодателят е предвидил ограничаване на правото на свободно напускане на страната са такива, в които се застрашава или нарушава публичния / общия интерес на гражданите.

В случаите на т. 5 на чл. 75, ЗБЛД е предвидена възможността публичен орган да прецени дали да поиска ограничаване на правото на напускане на страната от страна на задълженото лице. Неизпълнението в срок на задължение да се заплащат дължими вземания е неспазване на конституционното задължение на гражданите да се спазват и изпълняват законите в страната (чл. 58, ал. 1, изр. 1, КРБ). Възможностите за баланс между задължението за погасяване на публични вземания и правото на свободно придвижване могат законодателно да бъдат уредени при евентуални бъдещи промени в законодателството. Неизпълнението на задължения за заплащане на данъци и други публични вземания от лицата кореспондира с ограничаване на техни субективни права поради обвързаността помежду им. Поради тази причина смятам, че искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на разпоредбата е неоснователно.

В случаите на т. 6 на чл. 75, ЗБЛД субективното право на лицата да напускат страната се ограничава, когато не представят надлежно обезпечение по подлежащ на принудително изпълнение съдебен акт, по силата на който са осъдени на заплатят парично задължение в големи размери. Обвързаността между задълженията и субективните права, от една страна и конституционното задължение за зачитане на

правата на другите правни субекти (чл. 58, ал. 1, изр. 2, КРБ), от друга са основание да считам, че искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на разпоредбата е неоснователно.

Следва да се има предвид, не на последно място, че неизпълнението на парично задължение с влязъл в сила съдебен акт в продължение на една година от влизането му в сила съставлява престъпление по чл.293а от Наказателния кодекс. Поради това смятам, че законодателното ограничаване на основното право е по повод защита на права и свободи на други граждани и за предотвратяване на престъпления.

В заключение, считам, че не са налице материални основания за обявяване на противоконституционност на т. 5 и т. 6 в чл. 75 от ЗБЛД.

ЗА МИНИСТЪР:

ДАНИЕЛА МАШЕВА



Зам.-министър:
Даниела Машева
Заповед за заместване
№ *де 04-194/01.03.2011*
От *09.03* до *12.03.2011*