



102

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

---

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 6 за 2012 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 17 юли 2012 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 6 за 2012 г., образувано по искане на петдесет и девет народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ДВ, бр. 38 от 2012 г.) в цялост, а в частност – и на чл. 1, ал. 2; чл. 2 (в частта „или административнонаказателното“); чл. 3, ал. 1; чл. 23 (в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1“); чл. 24; чл. 27, ал. 3; чл. 64, т. 2 и чл. 73.

**I. Относно твърденията за несъответствие с Конституцията на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ) в цялост**

**1. Твърдение за противоречие на ЗОПДНПИ с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията**

В искането на народните представители се твърди, че ЗОПДНПИ противоречи на конституционните принципи за защита и неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 1 и 3, както и на конституционните изисквания по чл. 17, ал. 5 за принудително отчуждаване на частна собственост. Посочва се, че сред законовите гаранции за защита на частната собственост са способите (основанията) за придобиване на собственост. Тези способности са изчерпателно посочени в българското законодателство, но със ЗОПДНПИ се

въвежда нов придобивен способ – отнемане (конфискуване) на имущество, за което има съмнения, но не и доказателства, че е придобито в резултат на престъпна дейност или административни нарушения и така се нарушава конституционната защита на неприкосновеността на частната собственост. Принудително отчуждаване на частна собственост пък, което не е предвидено от чл. 17, ал. 5 от Конституцията, е недопустимо, защото конституционната разпоредба не допуска изключения по посока на въвеждане на още по-големи ограничения. Твърди се и за нарушение на чл. 57, ал. 1 от Конституцията, тъй като правото на собственост е основно човешко право, което е неотменимо и може да бъде ограничавано или отнето само в случаите, предвидени в Конституцията или акт на международното право.

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, 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 и 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

204

№ 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.; Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2 за 2011 г.

Правото на собственост е уредено в глава първа от Конституцията сред основните начала на конституционния ред. То е и основно конституционно право на гражданите, което Конституцията изисква да се защитава и гарантира от закона. Безспорно Конституцията задължава законодателя да създаде правни механизми, с които да осигури възможността на всеки титуляр на правото на собственост да въздейства неограничено върху собствената си вещ, да изисква от всеки друг да се въздържа от въздействие върху собствената му вещ и да иска и получава съдействие от държавата в осъществяването на своите права. Гарантираността и защитеността на правото на собственост обаче не са абсолютни. Ограничаването на правото на собственост, освен доброволно и по силата на правоприемство, може да бъде и законодателно. Законодателното ограничаване по правило е ограничаване в обществен интерес – например за създаване на реални условия за упражняване правото на собственост на другите правни субекти (ограничителните норми по Закона за устройство на територията) или отчуждаване за държавни и общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин (нормите по Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост).

Действително чл. 17, ал. 5 от Конституцията предвижда отчуждаване на частна собственост за държавни и обществени нужди да се извършва само при определени кумулативно посочени условия, едно от които е равностойното обезщетение. Конституционната защита на частната собственост обаче не обхваща всяка собственост, а се отнася за законно придобитото право на собственост. 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 защитата на основните права на гражданите е в пряка връзка с изпълнението на техни задължения, произтичащи от установения правен ред в държавата.

Отнемане на право на частна собственост без равностойно обезщетение (конфискация) е възможно и допустимо и при действието на Конституцията от 1991 г. като законово противодействие на държавата срещу неправомерно поведение.

В наказателното право конфискацията е предвидена като наказание в чл. 37, ал. 1, т. 3 от Наказателния кодекс (НК), което се определя като принудително и безвъзмездно отчуждаване в полза на държавата на принадлежащото на виновния имущество или на част

от него, на определени имущества на виновния или части от такива имущества – чл. 44, ал. 1 от НК.

В административнонаказателното право отнемането в полза на държавата се извършва според чл. 20 от Закона за административните нарушения и наказания в три хипотези: отнемане на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са послужили за извършване на умишлено административно нарушение, ако това е предвидено в съответния закон или указ; отнемане на вещите, предмет на нарушението, притежаването на които е забранено, независимо от тяхното количество и стойност, където и да се намират; отнемане на вещите, принадлежащи на нарушителя, които са били предмет на нарушението, в предвидените от закон случаи.

В гражданското право също е познат институтът на конфискацията:

- в чл. 34 от Закона за задълженията и договорите до 1993 г. беше уредена двустранната конфискация в полза на държавата на даденото по сделки, обявени за нищожни по съдебен ред;

- в глава трета от Закона за собствеността на гражданите (действаща до приемането през 2005 г. на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност) беше уредена конфискацията на нетрудови доходи, определени основно като разлики между покупни и продажни цени на имущество;

- в Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (действащ до влизането в сила на ЗОПДНПИ) се урежда отнемане на имущество както след влизане в сила на осъдителна присъда, така и в случаите по чл. 3, ал. 2. Във всички случаи обаче отнемането се извършва по реда на гражданско производство и без връзка с конфискацията като наказание в наказателното право.

Следователно със ЗОПДНПИ не се въвежда нов придобивен способ конфискация, тъй като институтът е познат в българското законодателство. Конституцията не определя придобивните способности за право на собственост, а възлага на обикновения законодател тяхната уредба.

Гражданската конфискация, уредена в оспорения ЗОПДНПИ, е форма на защита на обществения интерес, различна от наказателното преследване. При нея не се доказва авторството на престъпното деяние и вината на извършителя, а се отнема имущество, за което не може да се установи законен източник. Отнемането на незаконно придобито имущество се основава на прилагане на принципа „престъплението не обогатява” и успешно се съпоставя с института за неоснователното обогатяване, според който всеки, който се обогатил неоснователно, дължи връщане на облагата. Гражданската конфискация не представлява принудително отчуждаване на собственост по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, изискващ закон да съдържа условия и ред за отчуждаване след предварително и равностойно обезщетение, защото тези конституционни изисквания се

206  
отнасят за законно придобита собственост. Конституционният законодател не осигурява защита на частна собственост, придобита чрез противоправно поведение на титуляра ѝ.

В ЗОПДНПИ обаче са създадени достатъчно законови гаранции за защита правата на засегнатите лица и така е постигната съразмерност между ограничаването на личното право на собственост и обществения интерес. Законната уредба е в конституционно допустимите рамки с оглед значимостта на обществения интерес, който защитава. Така тя остава в полето на законодателната целесъобразност, подробни аргументи за което ще се изложат по-нататък в становището.

Възможността за законова конфискация на имущество, придобито в резултат на незаконна дейност, е потвърдена и в окончателното становище на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) относно третата версия на законопроекта за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от незаконна дейност, одобрено на 84-то ѝ пленарно заседание (Венеция, 15-16 октомври 2010 г.) Третата версия на законопроекта по предмет и обхват на уредба не се различава съществено от оспорения като противоконституционен ЗОПДНПИ. В становището на Венецианската комисия се подкрепя прилагането на гражданска конфискация извън наказателното и наказателноадминистративното производство:

„Венецианската комисия оценява усилията на българските власти да отговорят на нейните бележки. Тя приветства това изменение, което всъщност е подобрение. Докато новият законопроект е с по-широко приложно поле, изготвен в съответствие с ЕКПЧ, се приема като средство за осигуряване на ефективно изземване и отнемане на имущество, придобито от престъпна и незаконна дейност, Комисията приветства тези нови разпоредби и горепосочения механизъм, който може да укрепи националните мерки за борба с корупцията и организираната престъпност в България.“.....„Съгласно третия вариант на законопроекта проверката на източниците на имуществото вече може да започне при образувано срещу лицето досъдебно производство за престъпления и при влязъл в сила административен акт за определени нарушения“.....и в заключение: „Действително третата версия на преработения законопроект отговаря на повечето основни опасения, изразени преди това от Венецианската комисия.....и се доближава до практиките в другите държави-членки, като гарантира съблюдаването на основните права и свободи на човека.“

## **2. Твърдение за противоречие на ЗОПДНПИ с чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи**

В искането на народните представители се твърди, че правото на собственост е защитено от чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи по начин, който не позволява отнемане, което не е възмездно, справедливо и своевременно. Допълнителният протокол съдържа три кумулативно предвидени изисквания за лишаване от собственост – специфична цел (обществен

интерес), основание, предвидено в акт на законодателната власт и съответствие с общите принципи на международното право. Твърди се, че по чл. 1 от Допълнителния протокол безвъзмездно отнемане (конфискация) на имущество е допустимо само във връзка с доказано престъпление.

Чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) съдържа три отделни правила. Първото правило, което има общ характер, провъзгласява принципа на необезпокоявано ползване на собствеността. Второто правило се отнася до лишаването от собственост и го подчинява на определени условия – в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Третото правило дава на държавите право да контролират ползването на собствеността в съответствие с общия интерес, като приемат такива закони, които сметат за необходими за тази цел. В такава връзка между трите правила се обсъжда и прилага чл. 1 в практиката на Европейския съд по правата на човека - ЕСПЧ (така в Решение от 23.09.1982 г. по делото Спорунг и Льонрот срещу Швеция).

В своята практика ЕСПЧ приема, че държавите имат право на суверенна преценка при приемане на вътрешното си законодателство, отнасящо се до регламентиране на условията, при които в обществен интерес може да се предвиди лишаване от собственост. Така според Решение на ЕСПЧ от 23.03.1999 г. по делото Ceskomoravska myslivecka jednota срещу Чехия: „По въпросите от приложното поле на чл. 1 от Протокол № 1 държавите имат известна свобода на преценка. Когато законодателната власт не е надхвърлила границите на своята свобода на преценка, Съдът няма право да се произнесе дали съответните законодателни разпоредби представляват най-доброто от възможните алтернативни решения.”

Вътрешно законодателство, установяващо частично обезщетяване за отнемане на собственост или пълна конфискация на собственост, прието в обществен интерес съобразно конкретни обществено-политически, икономически и социални условия в отделната държава, може да е в съответствие с чл. 1 от Допълнителния протокол според практиката на ЕСПЧ.

Относно частичното обезщетение в Решение от 21.02.1986 г. по делото Джеймс и други срещу Обединеното кралство се казва: „Трите правила, които се съдържат в чл. 1 от „Протокол № 1 не са „отделни” в смисъл на липса на връзка помежду им. Второто и третото правило касаят особени случаи на намеса при упражняване на правото на необезпокоявано ползване на собствеността, и следователно трябва да се разглеждат в светлината на общия принцип, формулиран в първото правило. Отнемане на собственост, извършено за осъществяване на легитимна социална, икономическа или друга политика, може да бъде в „интерес на обществото”, дори ако обществото като цяло не ползва или не се облагодетелства пряко от отнетото имущество....този текст обаче не гарантира право на

пълно обезщетяване при всички обстоятелства. Законни цели в „интерес на обществото“ като целите, преследвани при мерки на икономическа реформа или мерки, целящи постигането на по-голяма социална справедливост, могат да наложат заплащане на обезщетение под пълната пазарна стойност.”

Относно липсата на обезщетение в Решение от 30.06.2005 г. по делото Ян и други срещу Германия се казва: „В създадения от Конвенцията механизъм за защита, на националните власти е предоставена първоначалната преценка относно съществуването на проблем от обществен интерес, който да оправдава лишаването от собственост. Законодателят разполага с голяма свобода на действие относно провеждането на икономическата или социалната политика в съответната държава, поради което Съдът уважава начина, по който той възприема понятието „обществен интерес“, освен ако решението му е очевидно лишено от разумна основа. Това се отнася задължително, ако не и на още по-голямо основание, за радикални промени като настъпилите с обединението на Германия, при което е осъществен преход към пазарна икономика. При такива изключителни обстоятелства лишаването от собственост по съображения за социална справедливост, без обезщетение, може да бъде оправдано.”

При положение, че според ЕСПЧ държавите разполагат със свобода на преценка по отношение както на избора на принудителни мерки, така и на решението дали последиците от възприетите мерки са оправдани от гледна точка на обществения интерес, за да се постигне преследваната от съответния закон цел, може да се направи извод, че липсата на каквото и да било обезщетение може да се приеме за оправдано по смисъла на чл. 1 от Допълнителния протокол при наличие на определени обстоятелства. Такива обстоятелства в България за приемане на ЗОПДНПИ са: нанасяне имуществени вреди на обществото чрез заграбване на огромна държавна и общинска собственост – резултат от противоправни деяния; усещане за безнаказаност и недосегаемост на лицата, извършили противоправни деяния; влошен инвестиционен климат вследствие създадената корупционна среда; увеличаващи се поради посочените обстоятелства проблеми пред системата за социална сигурност - здравеопазване, пенсионна система, образование. Така се поставят под заплаха базови елементи на националната сигурност. Това за значими проблеми за държавата и обществото, които изискват създаване на ефективен механизъм за противодействие чрез отнемане на незаконно придобито имущество. Гражданската конфискация на такова имущество е ефикасно средство за борба срещу престъпността, тъй като я лишава от печалба, което е основен икономически мотив за нейното съществуване. Аналогични обстоятелства в Италия са дали повод на ЕСПЧ да потвърди правото на държавите да въведат законодателство за конфискуване на собственост като средство в борбата срещу организираната престъпност:

„Изземването като превантивна мярка, осигуряваща възможност за евентуална конфискация на имущество, за което има данни, че е резултат от незаконна дейност във вреда на обществото, се оправдава от обществения интерес. Конфискацията, макар и да води до лишаване от собствеността, не попада задължително в приложното поле на второто изречение от първата алинея на чл. 1 от Протокол № 1. В резултат на незаконната дейност и международните връзки на мафията се реализира огромен оборот, който впоследствие се влага включително и в покупка на недвижими имоти. Конфискацията, която цели да блокира подобно движение на подозрителен капитал, е ефективно и необходимо средство в борбата срещу това зло. Превантивната цел на конфискацията оправдава незабавното ѝ прилагане, без оглед на последващо обжалване. – Решение от 22.02.1994 г. по делото Раймондо срещу Италия.

Що се отнася до цитираната в искането на народните представители Харта на основните права на Европейския съюз като отправна точка за тълкуване на конституционните норми и нормите на КЗПЧОС относно неприкосновеността на частната собственост, следва да се отбележи, че в чл. 17, § 1 от Хартата се прокламира изрично защита на собствеността на имущество, което е придобито законно, а не на всяка собственост.

Предвид посочената практика на ЕСПЧ считаме, че отнемането на собственост по ЗОПДНПИ е съобразено с обществения интерес, на който съответно на конкретната обстановка в страната е даден приоритет пред защитата на личното право на собственост. Същевременно са създадени достатъчно законови гаранции за защита правата на засегнатите лица, като така е постигната съразмерност и пропорционалност между защитаваните обществени ценности и личните права на гражданите. А такава уредба е в съответствие с чл. 1 от Допълнителния протокол на КЗПЧОС.

Във връзка с конституционното дело, макар и извън неговия предмет, следва да се отбележи, че е предстоящо въвеждането на института на конфискация (без конфискацията в наказателното право) в общностното право на държавите членки на Европейския съюз. Изготвено е предложение на Европейската комисия до Съвета и Европейския парламент за Директива за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз. Проектът на директива съдържа минимални стандарти относно обезпечаването и конфискацията на облаги от престъпна дейност посредством директна конфискация, конфискация на равностойност, разширена конфискация, неоснована на присъда конфискация и конфискация по отношение на трети страни. Процедурите по неоснована на присъда конфискация позволяват обезпечаване и конфискуване на облагата независимо от предварителното осъждане на собственика ѝ от наказателен съд. Действително предложението на Европейската комисия покрива случаи на конфискация във връзка с наказателно производство, но при обстоятелства, при които не може да се стигне до

наказателна присъда. Проектът цели да позволи на държавите членки да изберат дали конфискацията да бъде наложена от наказателни и/или граждански/административни съдилища, като обвързва конфискацията с конкретни гаранции за засегнатите лица – право на адвокат, както и специфични процесуални права в случаите на конфискация от трети лица – правото да бъдат информирани за производството, правото да бъдат изслушани, правото да задават въпроси и да представят доказателства.

В тази връзка може да се констатира, че всички тези предложения вече са предмет на законова уредба в България.

**3. Твърдение за противоречие на чл. 21-36 от ЗОПДНПИ с чл. 56 от Конституцията**

В искането се твърди, че цялото административно производство по чл. 21-36 от ЗОПДНПИ протича конспиративно, като така лишава засегнатото лице от възможност за участие в производството и съответно го лишава от защита, което е грубо нарушение на чл. 56 от Конституцията. Правилата на това тайно производство нарушават и правото на зачитане на личния и семейния живот и свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения, предвидени в чл. 32 и чл. 34 от Конституцията. Твърди се, че евентуалната отмяна на правилата на това административно производство ще лиши всички останали текстове от смисъл, което е основание за обявяване на целия закон за противоконституционен.

Конституционното право на защита по чл. 56 е основно универсално право с процесуален характер. В практиката си Конституционният съд е изяснил същността и правната характеристика на правото на защита, с неговите конституционни проявни форми - правото на адвокатска защита на задържания или обвиняемия по чл. 30, ал. 4 и правото на защита във всички стадии на процеса по чл. 122, ал. 1. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията не се изчерпва с неговите процесуални форми, то може да се реализира и по административен ред пред всички държавни учреждения. Това основно конституционно право е предоставено на всеки гражданин, за да защити нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Затова конституционното право на защита по чл. 56 се осъществява не само за себе си, а като средство, което съдейства за реализирането на други права или законни интереси. Мотиви в този смисъл са изложени от Конституционния съд в Решение № 15 от 1993 г. по к.д. № 17 за 1993 г.; Решение № 1 от 2008 г. по к.д. № 10 за 2007 г.; Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 за 2009 г.

Правото на защита е реално осъществимо тогава, когато законите създават правни гаранции за упражняването му. Такива правни гаранции се съдържат в ЗОПДНПИ.

Оспорените разпоредби на чл. 21-36 от ЗОПДНПИ не представляват същинско административно производство, както се твърди в искането на народните представители. Тази уредба регламентира случаите, условията и правомощията на органите за извършване

на проверка за установяване значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице. Проверката по чл. 21-36 от ЗОПДНПИ е предварителна, тя не е част от производството, поради което проверяваните лица не участват в провеждането ѝ. Въз основа на резултатите от проверката директорът на съответната териториална дирекция изготвя мотивиран доклад до Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (комисията) със заключение за удължаване срока на проверката, прекратяване на проверката или образуване на производство по този закон - чл. 27, ал. 4 от ЗОПДНПИ. Производството по закона започва едва когато комисията приеме решение за внасяне в съда на искане за обезпечение на бъдещ иск за отнемане на имущество. Такова решение се приема само когато от проверката са събрани достатъчно данни, от които може да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито.

Правата на засегнатото лице в производството по налагане на обезпечителни мерки са защитени чрез законовите разпоредби, уреждащи:

- налагане на обезпечителни мерки в производство пред съд (чл. 37);

- допускане от съда на обезпечение на иска само при наличието на кумулативно определените в чл. 38, ал. 2 условия: когато без обезпечението ще бъде невъзможно или ще се затрудни осъществяването на правата по решението за отнемане на имущество; и ако искането е подкрепено с достатъчно доказателства, въз основа на които може да се направи обосновано предположение, че лицето притежава или контролира незаконно придобито имущество;

- обжалване на определението на съда по обезпечение на иска (чл. 38, ал. 4).

В действията след налагане на обезпечителните мерки правото на защита на засегнатите лица се гарантира чрез следните правни средства:

- представяне от проверяваното лице на писмена декларация по чл. 57, ал. 1;

- осигуряване на възможност на проверяваното лице за участие в производството чрез предоставяне на всички материали, които се отнасят до него за даване на възражения и представяне на доказателства (чл. 60, ал. 1 и 2);

- възможност за участие на адвокат в производството пред комисията (чл. 60, ал. 4);

- установяване на законова забрана за правене на изводи във вреда на проверяваното лице и на членовете на семейството му при отказ да се представи декларация (чл. 59);

- установяване на законова забрана за ползване на дадените от проверяваното лице обяснения и декларации като основание за започване на наказателно преследване срещу него или като доказателство в подкрепа на обвинение (чл. 60, ал. 5);

- внасяне в комисията на мотивиран доклад от директора на съответната териториална дирекция само след обсъждане на възраженията на проверяваното лице и събиране на посочените от него доказателства (чл. 61, ал. 1);

- приемане от комисията на решение за прекратяване на производството по преписката, ако от събраните доказателства не се установява или не може да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито (чл. 61, ал. 2, т. 1).

В съдебното производство за отнемане в полза на държавата на имущество са предвидени следните законови гаранции на правото на защита на засегнатите лица:

- възможност за представяне на всички доказателства, допустими по Гражданския процесуален кодекс (чл. 77, ал. 3);

- възлагане в тежест на комисията представянето на доказателства за наличието на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице и за другите обстоятелства по чл. 77, ал. 4;

- установяване на законова забрана да се правят изводи във вреда на ответника, когато се изисква доказването да се извърши с писмен документ и се докаже, че документът е загубен или унищожен не по вина на страната (чл. 77, ал. 5);

- обжалване на съдебното решение по общия ред, т.е. триинстанционно съдебно производство (чл. 78, ал. 1).

От гореизложеното може да се направи извод, че законодателят е създал необходимите законови гаранции на конституционното право на защита по чл. 56 на засегнатите лица, с което то става реално осъществимо. При положение, че ЗОПДНПИ не ограничава, а гарантира правото на защита, твърдението за противоконституционност на закона в цялост поради противоречие с чл. 56 от Конституцията, е неоснователно.

Относно създадените в ЗОПДНПИ гаранции на правото на защита на засегнатите лица висока оценка се дава и в становището на Венецианската комисия, особено на разпоредбите за подаване на декларация от засегнатото лице, правото на адвокат, съдебното обжалване на налагането на обезпечителни мерки, тежестта на доказването върху комисията, мотивирането на доклада, въз основа на който се образува производство.

Не са нарушени и защитената от Конституцията неприкосновеност на личния живот по чл. 32 и на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения по чл. 34, тъй като в чл. 34, ал. 4 от ЗОПДНПИ изрично се предвижда, че обработването на личните данни може да се извършва само в съответствие със Закона за защита на личните данни. Разкриването пък на банковата тайна, на търговската тайна по чл. 35, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти и сведенията по чл. 133, ал. 2 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (като елементи от личната сфера на гражданите), може да се извърши само по съдебен ред и ако това е необходимо за постигане целта на закона – така според чл. 29 от ЗОПДНПИ.

**II. Относно твърденията за противоречие при евентуалност на конкретни разпоредби от ЗОПДНПИ**

## **1. Твърдение за противоречие на чл. 1, ал. 2 от ЗОПДНПИ с чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС**

В искането се твърди, че в чл. 1, ал. 2 от закона се прави неуспешен опит за дефиниране на понятието „незаконно придобито имущество“ като имущество, за което не е установен законен източник. Твърди се, че нашият конституционен ред разграничава действително и недействително придобивно основание, но не и законен и незаконен източник за придобиване, а чл. 1 от Допълнителния протокол дава право на държавите да въвеждат закони, с които могат да осъществяват контрол само върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес.

С разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от ЗОПДНПИ за имущество по ал. 1 законодателят определя имуществото, за придобиването на което не е установен законен източник. Нормите, които съдържат определения (легални дефиниции) са вторични или несамостоятелни норми. Те не могат да се прилагат пряко, а само във връзка с други норми. Ето защо съдържанието на понятието незаконно придобито имущество се извежда от цялостната законова уредба на производството по установяване и отнемане на имущество, а не само от дефиницията му по чл. 1, ал. 2. Несамостоятелният характер на дефиницията е довод по принцип срещу твърдението за противоконституционност на такава разпоредба.

В конкретност оспорената разпоредба на чл. 1, ал. 2 не е противоконституционна, защото Конституцията в чл. 17, ал. 1 не посочва придобивните способности за собственост, а оставя на обикновения законодател тяхната уредба. Разграничение между действително и недействително придобивно основание се прави в гражданското право. Затова твърдението, че нашият конституционен ред не допускал уредба на придобивно основание на собственост от законен и незаконен източник, не е вярно. Такава уредба е конституционно допустима, защото е делегирана на обикновения законодател.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от ЗОПДНПИ не противоречи и на чл. 1 от Допълнителния протокол, тъй като той не съдържа задължителни предписания за държавите за условията по техните национални закони, при които се урежда лишаването от собственост в защита на обществения интерес, още по-малко дава предписания за дефиниране на законови понятия по точно определен начин.

Както вече бе посочено, в практиката на ЕСПЧ изрично се набляга на свободната преценка на държавите при приемането на вътрешното им законодателство относно правото на собственост, неговата защита и ограничения, предвид конкретните вътрешни условия и обстоятелства. Суверенен израз на допустимата от чл. 1 от Допълнителния протокол свободна преценка е и приетият от българския законодател ЗОПДНПИ, част от който е оспорената разпоредба на чл. 1, ал. 2.

**2. Твърдение за противоречие на чл. 3, ал. 1 от ЗОПДНПИ с чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

В искането се твърди, че всички актове имат за цел да защитават интересите на обществото, че целта не може да се свързва с постигането на определени емоционални състояния, а прилагането на закона обективно трябва да бъде акт на справедливост, а не на политическа пропаганда. Посочените в закона цели трябва да попадат в йерархична зависимост с целите, посочени в Конституцията. Целта на ЗОПДНПИ обаче противоречи на чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, а това лишава целия закон от цел и го прави противоконституционен в цялост.

Всеки закон има цел, която показва какви са непосредствените и крайни задачи, които законодателят иска да реши във връзка с повода, по който се появява законът. Поводът на законодателя е свързан с конкретната обстановка, при която се появява правната уредба – политическите, икономическите, социалните условия. Такъв повод може да са прояви, които предизвикват недоволство, неодобрение сред обществото и законодателят се намесва, за да ги ограничи или предотврати, както и вредните последици от тях за обществото. В тази връзка целта на закона е важна, но макар и част от нормативния акт, тя няма същинско нормативно значение. Нормите, определящи целта, са несамостоятелни и се прилагат във връзка с други норми, те имат по-скоро опознавателно значение относно мотивите и съображенията на законодателя. Такива норми служат като отправна точка при тълкуването на акта, и то ако разпоредбите са неясни: според чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове разпоредбите на нормативните актове се прилагат според точния им смисъл, а ако са неясни, се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България.

Щом законовата разпоредба, определяща целта на закона няма самостоятелно значение, тя може да обоснове противоконституционност на закон само по изключение - ако е в такова очевидно несъответствие с конституционните принципи и правила, че дори несамостоятелният ѝ характер не може да преодолее конституционната нетърпимост. Считаме, че конституционна нетърпимост не може да се претендира за целта по чл. 3, ал. 1, защото:

По никакъв начин не се нарушава установената в чл. 1, ал. 3 от Конституцията забрана да се присвоява народния суверенитет, която представлява конституционна гаранция срещу посегателството върху установения конституционен ред. Конституцията определя способите, чрез които суверенният народ осъществява принадлежащата му власт - непосредствено чрез формите на пряката демокрация и чрез държавните органи. В правомощие на Народното събрание като конституционно установен орган на законодателната власт е да приема закони, съответни на конституционните изисквания. В

215

пълно съответствие с принципа на народния суверенитет е прокламираната в чл. 3, ал. 1 цел: да се защитят интересите на обществото и да се възстанови чувството за справедливост у гражданите чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него. Тази формулировка е израз именно на прокламираната конституционна цел за народния суверенитет.

В искането на народните представители не се посочва в какво конкретно се състои противоречието на законовата цел с принципа за правовата държава и конституционната защита на живота, достойнството и правата на личността. Целта по чл. 3, ал. 1 от ЗОПДНПИ съответства на съдържанието на принципа на правовата държава, така както то е изяснено в мотивите на Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 за 2004 г. „Правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. Възможна е конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство.”

В разпоредбата на чл. 3, ал. 1 законодателят се позовава именно на изискването за справедливост на принципа за правовата държава, когато се приемат закони в периоди на преход. Дори обаче да се приеме, че формулировката не е достатъчно прецизна като изказ, следва изрично да се посочи, че несъвършенствата в законите не могат да обосноват противоконституционност, освен ако те са такива, че водят до конституционна нетърпимост поради нарушаване на основни конституционни принципи и правила. Конституционният съд „е на мнение, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всяко правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.” – Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 за 2004 г.

В оспорената разпоредба на чл. 3, ал. 1 основната идея на законодателя и същината на волята му, е изразена с необходимата яснота и определеност в пълно съответствие и с този компонент на принципа на правовата държава.

### **3. Твърдение за противоречие на чл. 24 от ЗОПДНПИ с чл. 4, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията**

В искането се твърди, че чл. 24 е приет в нарушение на императивни правила на законодателния процес. Предложението е направено между първо и второ четене на законопроекта, а идеята за конфискуване на имущество въз основа на влязъл в сила административен акт е в разрез с всички принципни постановки и обхват на приетия на първо гласуване законопроект.

Конституционната уредба в чл. 88, ал. 1 изисква законите да се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват в различни заседания, като само по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. В лаконичната уредба на чл. 88, ал. 1 конституционният законодател определя само необходимия брой на гласуванията на законите, които се приемат от Народното събрание, като се ръководи от идеята за създаване на механизъм, гарантиращ предотвратяване на прибързано, недостатъчно обмислено приемане именно на актовете с най-висша юридическа сила след основния закон - Конституцията, за недопускане на грешки, непълноти и несъответствия в уредбата на основни обществени отношения с правни последици за неограничен кръг адресати. Този механизъм обаче не е конкретизиран на конституционно равнище. Разпоредбата на чл. 73 от Конституцията предвижда организацията и дейността на Народното събрание да се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание. В съответствие с чл. 73 от Конституцията нормативната процедура, по която се извършва гласуването на актовете на Народното събрание се урежда в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

В чл. 73, ал. 1 от ПОДНС е уредена възможността народните представители да правят предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект. Съгласно чл. 74, ал. 2 от ПОДНС при второто гласуване се обсъждат предложенията на народните представители, постъпили по реда на чл. 73, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Не се обсъждат и гласуват само предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

При спазване на тази процедура няма нарушение на конституционното изискване по чл. 88, ал. 1, защото целият закон, част от който са и приетите предложения, направени между двете четения, е приет на две гласувания. Тази теза нееднократно е застъпена и в практиката на Конституционния съд. Така напр. в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 за 2001 г. се казва:

„Съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане. В конкретния случай, след като народните представители са изпълнили своето конституционно правомощие, в хода на законодателния процес между двете гласувания да внесат промени в законопроекта на ЗИДЗДДБДС, без да променят принципите и целите на закона, очевидно е, че не е нарушено конституционното изискване на чл. 88, ал. 1 и законът е обсъден и приет на две гласувания, извършени в отделни заседания.”

Аналогични мотиви са изложени и в Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 за 2002 г.; Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 за 2007 г. и др.

Конституционното изискване за две гласувания означава, че приетият закон по правило ще съдържа и разпоредби, които са били обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала, тъй като предложенията за тях са направени между двете гласувания. И тази процедура не е в противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията, защото второто гласуване е част от законодателната процедура по приемане на законите, при която се обсъждат и гласуват направените предложения от народните представители и водещата комисия между двете гласувания.

Официални документи за проведените заседания на Народното събрание са неговите стенографски протоколи, от които може да се установи наличието на кворум в залата, наличието на необходимото мнозинство за приемане на актовете, броя на гласуванията, с които е приет закон или друг акт, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания. Постоянна е практиката на Конституционния съд в този смисъл. Така напр. в мотивите на Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 за 1993 г. се казва:

„При преценката за конституционносъобразност на процедурата по гласуване и приемане на актовете на Народното събрание Конституционният съд изхожда от данните в стенографските протоколи за заседанията на Народното събрание. Той не може да открива производство по тяхното оспорване. Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат пълна доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, включително за броя на присъстващите народни представители (кворум), за броя на гласувалите „за“, „против“ и „въздържал се“ и др., които констатации могат да бъдат правени само от Народното събрание.”

Тези мотиви са потвърдени от Конституционния съд и в Решение № 18 от 1995 г. по к.д. № 16 за 1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к.д. № 22 за 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г. и др.

Според стенографския протокол от заседанието на Народното събрание, проведено на 26 април 2012 г., на тази дата е извършено второ гласуване на чл. 24 от ЗОПДНПИ. На заседанието са обсъдени и гласувани предложенията на народния представител Румен Петков за отлагане на гласуването по ал. 3 и 4 на чл. 24 и на народните представители Христо Бисеров, Димитър Чукарски, Георги Терзийски и др. за отпадане на ал. 3 и 4. Тези предложения не са приети. Гласувано е предложението на водещата Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред за създаване на нов чл. 24, което е прието.

От стенографския протокол (неподлежащ на оспорване) е видно, че при това второ гласуване е спазена и процедурата по чл. 74, ал. 4 във връзка с чл. 59 от ПОДНС относно поредността на гласуване: гласувани са предложенията на народни представители за

отпадане на текстове, за отлагане на текстове за следващо заседание и накрая е гласувано основното предложение на водещата комисия.

Атакуваната разпоредба на чл. 24 не противоречи на целите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, защото го допълва съобразно общия дух, цели и принципи, залегнали в него, чрез обхващане на всички случаи, в които може да се направи обосновано предложение, че дадено имущество е незаконно придобито. Включването в проверката и на случаите за установяване на облага при влязъл в сила акт за административно нарушение, която не може да бъде отнета по друг ред, е важен законов механизъм за постигане целта на закона чрез допълване на приложното му поле. Така е запълнена установената между първо и второ гласуване непълнота в законопроекта, която ясно се илюстрира със следния конкретен пример: ако е издадено разрешение за строеж върху терен с нормативна забрана за строителство, административното наказание се налага на лицето, издало разрешението, но от нарушението се възползва друго лице, което построява хотел върху този терен и започва да печели от незаконната му експлоатация. Нарушител е длъжностното лице, от което се търси административно-наказателна отговорност, но облагата е за лицето, което се е възползвало от административното нарушение. Допълването на приложното поле на закона с хипотезата по чл. 24 позволява такава незаконна облага да се отнема, ако е на стойност над 150 000 лв. Тази уредба е в съответствие с принципите и условията за отнемане на незаконно придобито имущество на приетия на първо гласуване законопроект.

В искането се твърди, че и материалното съдържание на ал. 3 и 4 на чл. 24 е противоконституционно, тъй като се създават задължения за държавни органи и граждани за сезиране на административния орган – Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (комисията). На лица без юридическа подготовка се дават права на преценка за наличие на облага и оценка на възможностите за отнемането ѝ при положение, че законът не съдържа легална дефиниция на понятието „облага” и начинът за установяването ѝ. Оценката пък на придобивни способности и основания се прави за лица без наложено административно наказание. Не се посочва конституционната разпоредба, която е нарушена, но вероятно се има предвид чл. 4, ал. 1 от Конституцията за принципа на правовата държава.

По чл. 24, ал. 3 от ЗОПДНПИ се извършва уведомяване на директора на съответната териториална дирекция от държавни и общински органи и длъжностни лица, на които по служба е станало известно, че е придобита облага от административно нарушение на стойност над 150 000 лв., която не може да бъде отнета по друг начин. Разпоредбата пък на чл. 24, ал. 4 от ЗОПДНПИ е диспозитивна – гражданите, на които са станали известни обстоятелства по ал. 3, могат да уведомят комисията за тях, т.е. нормата не вменява императивно задължение за гражданите (както се твърди в искането). Уведомяването както

по ал. 3, така и по ал. 4, обаче не е основание за започване на проверка по чл. 21, ал. 2. За започване на такава проверка в чл. 24, ал. 1 законодателят поставя изрично условие – влязъл в сила акт за административно нарушение от естество да създава облага, ако облагата е на стойност над 150 000 лв., и не може да бъде отнета по друг начин.

Що се отнася до претендираната липса на дефиниция на понятието облага, следва да се отбележи, че не може да се изисква от законодателя да дава определение на всяко употребено в закона понятие. Поддържането на противната теза би довело до правен абсурд. Терминът „облага” не е непознат както в българското законодателство – той се употребява в Наказателния кодекс, Семейния кодекс, Закона за признаване, изпълнение и постановяване на актове за обезпечаване на имущество или доказателства, Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции и др., така и в съдебната практика. Този термин има общоприето значение в българското законодателство в смисъл на икономическа изгода, която е незаконна, недължима, несъответна. Следователно употребеният в закона термин има ясно и непротиворечиво значение, поради което не е нарушен принципът за правовата държава относно признака за определеност, яснота и недвусмислие на нормативните актове.

Изложените по-горе доводи за конституционосъобразността на приемането на чл. 24 от ЗОПДНПИ се отнасят и за оспорените като противоречащи на чл. 88, ал. 1 от Конституцията разпоредби на чл. 2 (в частта „или административнонаказателното” и чл. 23 (в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1”).

Според стенографския протокол от заседанието на Народното събрание, проведено на 26 април 2012 г., на тази дата е извършено второ гласуване на чл. 2 от ЗОПДНПИ. На заседанието са обсъдени и гласувани предложенията на народния представител Христо Бисеров за отхвърляне на чл. 2 и алтернативното му предложение за отлагане гласуването на чл. 2. Тези предложения не са приети. Гласувано е и предложение за нова редакция на чл. 2 на народния представител Димитър Чукарски, което също не е прието. Накрая е гласувано предложението за чл. 2 с редакцията на водещата Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, което е прието.

Според стенографския протокол от заседанието на Народното събрание, проведено на 26 април 2012 г., на тази дата е извършено второ гласуване на чл. 23 от ЗОПДНПИ. На заседанието е гласувано предложението на народния представител Мая Манолова за отпадане на частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1”, което не е прието. Гласувано и прието е предложението за чл. 23 в редакцията на водещата комисия.

От стенографския протокол е видно, че няма нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията и при приемането на чл. 2 и чл. 23 от ЗОПДНПИ.

#### 4. Твърдение за противоречие на чл. 27, ал. 3 от ЗОПДНПИ с чл. 88, ал. 1 от Конституцията

В искането се твърди, че установеният срок за извършване на проверка не се съдържа в първоначално внесеня законопроект и принципно му противоречи. Ограничаването на проверката назад във времето създава невъзможност за проверяваните лица да въвеждат в процеса факти и обстоятелства, които ги ползват. Проверката може да се извърши при пълно игнориране на факти, обслужващи защитната теза и така да се окаже произволна и субективна. Това принципно противоречие с гласувания на първо четене законопроект нарушава чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

С разпоредбата на чл. 27, ал. 3 от ЗОПДНПИ се определя период за извършване на проверката от 15 години назад, считано от датата на започването ѝ.

Конституцията забранява обратно действие само на наказателноматериалния закон според чл. 5, ал. 3 никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му. Няма конституционна забрана за приемане на други законови норми с обратна сила. Конституционният съд се и произнесъл в този смисъл в Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 за 1997 г., Решение № 7 от 2001 г. по к.д. № 1 за 2001 г. и др.

Разпоредбата на чл. 27, ал. 3 е гражданскоправна норма и затова е безспорно, че законодателят може да ѝ придаде обратна сила.

Правните последици от прилагането на закон с обратна сила са посочени в мотивите на Решение № 14 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 17 за 2010 г.: „Съществено е да се изясни, че възможността по изключение и при изрично посочване на закон да се придаде обратна сила означава, че той ще се приложи по отношение на факти, които са настъпили преди влизането му в сила, независимо дали до този момент са били уреждани от друг закон или новият закон ще ги въздигне в юридически факти. Налице е обратно действие, защото новият закон се връща назад във времето, за да признае ново правно действие на факти (събития, обществени отношения), станали преди неговото приемане и обнародване.”

А за какъв период от време може да се върне новият закон назад във времето зависи от цялостната уредба в съответния закон, от вътрешната логическа последователност и връзка между отделните разпоредби.

Установеният в чл. 27, ал. 3 от ЗОПДНПИ срок е обвързан със срока на погасителната давност за правата на държавата по чл. 73. Срокът, в който се извършва проверката за установяване на значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице, трябва да бъде подходящ и достатъчен, за да обхване и период преди придобиването на имуществото (давността по чл. 73 започва да тече от датата на придобиване на имуществото). Принципът за правовата държава обаче съдържа и

изискване за правна сигурност. Затова срокът по чл. 27, ал. 3 не трябва да бъде и много дълъг с оглед защита правата на засегнатите лица. Предложеният между двете гласувания 15-годишен срок е съобразен с всички тези обстоятелства. Той не противоречи на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, защото запълва непълнота в него, като го съобразява с вече приета при първото гласуване уредба за установяване срок на погасителна давност по чл. 73. Така законовата норма отговаря на изискването на конституционния принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 както за яснота на законите, така и за сигурност в правния ред. Затова смятаме, че определянето на срокът от 15 години в чл. 27, ал. 3 е въпрос на законодателна целесъобразност, която е конституционна компетентност на Народното събрание по чл. 84, ал. 1 да приема, изменя, допълва и отменя законите.

Оспорената разпоредба не противоречи на чл. 88, ал. 1 от Конституцията и предвид вече изложените съображения относно другите оспорени на това основание разпоредби - чл. 2, чл. 23 и чл. 24.

Според стенографския протокол от заседанието на Народното събрание, проведено на 26 април 2012 г., на тази дата е извършено второ гласуване на чл. 27 от ЗОПДНПИ (чл. 26 според номерацията от стенограмата). На заседанието са гласувани предложенията на народните представители Христо Бисеров и Димо Гяуров за намаляване срока на проверката на 10, съответно 5 години, които не са приети. Гласувано е и предложение на народния представител Димитър Чукарски, което също не е прието. Гласувано и прието е предложението на водещата комисия и така е спазена процедурата по ПОДНС.

#### **5. Твърдение за противоречие на чл. 64, т. 2 от ЗОПДНПИ с чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията и чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС**

В искането се твърди, че необосновано и в противоречие с чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията и чл. 1 от Допълнителния протокол действието на закона се разширява и спрямо имуществото на третите лица, като се прави опит за скрито криминализиране на придобиването на активи от всяко трето лице преди датата на започване на финансовото разследване. Твърди се, че налагането на конфискационни мерки може да се приеме като принуда с наказателноправен характер с ретроактивно действие в нарушение на чл. 7 от КЗПЧОС.

Съгласно чл. 64, т. 2 от ЗОПДНПИ сделките, извършени с незаконно придобито имущество, са недействителни по отношение на държавата и даденото по тях подлежи на отнемане, когато са възмездни сделки с трети лица, ако те са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито.

Такава уредба не е прецедент в българското законодателство - чл. 135 от Закона за задълженията и договорите урежда Павловия иск, с който кредиторът на едно лице може да

иска бъдат обявени за недействителни спрямо него действията, с които длъжникът го уврежда, ако длъжникът е знаел за увреждането.

Сделките по чл. 64, т. 2 се обявяват за недействителни не по силата на закона, а по съдебен ред. Непредявяването на иск оставя сделките в сила и те пораждаат действие спрямо всички. В чл. 75, ал. 2 от ЗОПДНПИ изрично се предвижда, че комисията трябва да предяви иск срещу третите лица за установяване на обстоятелството, че имуществото е незаконно придобито и за обявяване недействителността на правните сделки. В съдебното производство комисията трябва да представи доказателства относно обстоятелствата, че третите лица са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито (чл. 77, ал. 4, т. 4). Третите лица пък разполагат с възможността да представят всички доказателства, допустими от Гражданския процесуален кодекс в защита на своята теза. Едва след обсъждане на тези доказателства, съдът може да обяви сделките за недействителни и само тогава те няма да имат действие спрямо държавата. Тежестта на доказване обаче не е върху лицата по чл. 64, а върху комисията. Така правата на третите лица са законово защитени.

При положение, че сделка по чл. 64, т. 2 от ЗОПДНПИ бъде обявена по съдебен ред за недействителна, по правилото на чл. 55 от ЗЗД даденото от страните по нея е получено без основание или с оглед на отпаднало основание, т. е. налице е неоснователно обогатяване. В конституционна компетентност на законодателя е да прецени, че може да приложи законодателно решение, различно от сегашната уредба в чл. 34 от ЗЗД (връщане на даденото от двете страни). Още в римското право се е смятало, че правото не следва да помага на тези, които са сключили недействителна сделка, т.е. извършили са правонарушение. Затова възприемането на законодателно решение за конфискация от държавата на даденото по недействителна сделка се основава на познатия в правото принцип, че никой не може да черпи права от неправомерното си поведение. В тази хипотеза конфискацията е гражданско наказание за противоправно гражданско поведение в съответствие с основния принцип на гражданската отговорност.

Що се отнася до практиката на Европейския съд по правата на човека по прилагането на чл. 7 от КЗПЧОС, следва да се отбележи, че разпоредбата установява забрана за обратно действие на наказателния закон. В своята практика ЕСПЧ приема „че отправна точка при преценката дали е налице наказание, е въпросът дали съответната мярка е наложена след осъждането на лицето за извършено престъпление. Други фактори, които могат да бъдат взети предвид като имащи значение в това отношение, са характерът и целта на мярката, класифицирането ѝ във вътрешноправната система, производството по нейното налагане и прилагане, и тежестта ѝ.” – Решение от 9.02.1995 г. по делото Уелч срещу Обединеното кралство.

Действително в това цитирано от народните представители решение ЕСПЧ приема, че в конкретния случай са налице елементи, които разгледани заедно, за значими индиция за наказателен режим, поради което при тези обстоятелства нареждането за конфискация съставлява наказание. Понеже тази конфискация е наложена като наказание след осъждането на извършителя за определени престъпления, ЕСПЧ приема ретроактивното й действие като нарушение на чл. 7 от КЗПЧ. В същото решение обаче се казва: „Съдът би искал да подчертае обаче, че това заключение засяга само ретроактивното прилагане на съответното законодателство и по никакъв начин не поставя под въпрос правомощията на съдилищата да постановяват конфискация като оръжие в борбата срещу трафика на наркотици.”

Следователно ЕСПЧ не приема по правило като нарушение на чл. 7 от КЗПЧ прилагането на конфискация, а прави конкретна преценка във всеки отделен случай дали конфискацията представлява наказание с ретроактивно действие по смисъла на конвенцията.

#### **6. Твърдение за противоречие на чл. 73 от ЗОПДНПИ с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията**

В искането се твърди, че предвидената 15-годишна погасителна давност за правата на държавата по ЗОПДНПИ, която тече от датата на придобиване на имуществото създава условия за хаос в правния мир поради очевидния конфликт с 10-годишния максимален срок за придобивната давност на недвижими имоти. Твърди се, че логичният ход на законодателя би бил или давността по чл. 73 от ЗОПДНПИ да се придържа към 10-годишната придобивна давност или тя да се удължи на 15 години. Твърди се, че добросъвестният собственик – купувач, не може да противопостави своето придобивно основание срещу държавата, защото попада в обхвата на презумпцията, че е могъл да предполага за незаконния произход на имуществото. Твърди се, че поради първичния характер на придобивното основание конфискация ще бъдат увредени и всички кредитори.

В искането се смесват срокове, които имат различно правно значение и последици. Погасителната давност за правата на държавата по чл. 73 от ЗОПДНПИ няма връзка с давността за придобиване право на собственост по чл. 79 от Закона за собствеността (ЗС). Придобивната давност води до пораждане на субективни вещни права и се прилага само във вещното право, докато погасителната давност се отнася за всички граждански права. Същевременно се излагат аргументи за невъзможност за противопоставяне на правата на добросъвестния собственик – купувач, чието придобивно основание няма нищо общо с 10-годишната придобивна давност при недобросъвестно владение.

По принцип срокът на погасителната давност се определя с оглед значимостта на правото, за упражняването на което тя е предвидена. Този срок следва да бъде разумен и достатъчен, за да се реализират целите на законодателя. Законодателната преценка за

продължителността на срока на погасителната давност по чл. 73 се основава както на значимостта на обществения интерес, който тя защитава, така и на необходимостта от законово гарантиране на правната сигурност и правото на защита на засегнатите лица.

Придобиването на собственост на основание владение върху имота за определен срок е само един от придобивните способности. При положение, че другите придобивни способности за право на собственост (правна сделка, наследяване, отказ от право, приращения и т.н.) не са свързани с този срок, няма правна логика, още по-малко конституционна необходимост, да се претендира еднаквост на срока за погасителна давност по чл. 73 със срока само за един от способите за придобиване на собственост.

А дори да се приеме тезата, че е налице противоречие между законови разпоредби, следва да се посочи категоричното разбиране на Конституционния съд по този въпрос, изразено в мотивите на Решение № 14 на от 2000 г. по к.д. № 12 за 2000 г.:

„Съдът отбелязва, че изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на "законите със законите", нещо, което Конституцията не предвижда.

Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законната уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.”

Различието в сроковете по ЗОПДНПИ и ЗС обаче не нарушава конституционни норми и принципи и затова не обосновава конституционна нетърпимост.

Конфискацията по ЗОПДНПИ се постановява със съдебното решение, което има конститутивно действие. Правото на собственост преминава върху държавата от влизането в сила на съдебното решение и затова е налице производно придобиване на собственост от държавата, а не първично, както се твърди в искането. До влизането в сила на това решение знанието или предположението на третите лице за незаконния произход на имуществото се доказва в съдебното производство, а не се прилага по законова презумпция. Правата на всички добросъвестни кредитори са защитени, защото:

- в съдебното производство по отнемане на имущество се представят доказателства за наличието на тежести и обезпечения върху имуществото (чл. 77, ал. 4, т. 6);

- продажбата на отнетото имущество се извършва по реда на Данъчно-осигурителния кодекс (ДОПК), а той осигурява участието на обезпечените кредитори като страна в производството за принудително изпълнение; като присъединили се вискатели

205

обезпечените кредитори имат същите права в изпълнителното производство, каквито има първоначалният вискател и се ползват от извършените до присъединяването изпълнителни действия (чл. 90, ал. 1 от ЗОПДНПИ във връзка с чл. 210, ал. 1, т. 4 и чл. 217, ал. 1, 3 и 4 от ДОПК);

- всяко лице може да предяви иск за обезщетение срещу държавата, ако е претърпяло вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и длъжностните лица по ЗОПДНПИ (чл. 91).

В заключение може да се направи извод, че разпоредбата на чл. 73 от ЗОПДНПИ относно установения в нея 15-годишен срок не нарушава чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията, защото продължителността на срока на погасителната давност е неотнормирана към тези конституционни изисквания.

Предвид посочените съображения считаме, че искането на петдесет и девет народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ДВ, бр. 38 от 2012 г.) в цялост, а в частност – и на чл. 1, ал. 2; чл. 2 (в частта „или административно-наказателното“); чл. 3, ал. 1; чл. 23 (в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1“); чл. 24; чл. 27, ал. 3; чл. 64, т. 2 и чл. 73, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

(~~Бойко~~ Борисов)