

Да се
руководи от
Съда

17.VIII.2012



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д.к. № 10/к.с.6/2012
Дата 16/08/2012

121

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изм. № 10-00-6 15.08.2012

На Ваш № 10/к. д. 6/2012 от 18.07.2012 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

от

МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

по

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 за 2012 г.

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

С определение на Конституционния съд от 17 юли 2012 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 6 за 2012 г., образувано на 29.06.2012 г. по искане на 59 народни представители от 41-вото Народно събрание. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционния съд искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е 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 (ЗОПДНПИ – обн. ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г.), а в частност и на неговите 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.

С искането ЗОПДНПИ се оспорва в неговата цялост като противоречащ на конституционната защита на правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията и предвиждащ недопустимо изключение от предписанието по чл. 17, ал. 5 от Конституцията относно предпоставките за отчуждаване на собственост.

Вносителите считат, че ЗОПДНПИ не съответства на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) тъй като предвижда отчуждаване на собственост, което не е възмездно, справедливо и своевременно.

Министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество е неоснователно по следните съображения:

- I. Относно преценката на конституционността на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество в неговата цялост**
 1. Конституцията на Република България гарантира правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост (чл. 17). Правото на собственост е не само основно право на човека, но също така е и основно начало на Конституцията. Неговото упражняване е непосредствено свързано с гарантирането на сферата на лична свобода и неприкосновеност за всяка една човешка личност.
 2. Като засилена форма на защита на основните права на гражданите, конституционният законодател е прокламирал принципа за тяхната **неотменимост**. Поради това споделяме, наведеното в искането по т. 2 съображение, но само в тази му част. Не споделяме твърдението, че принципът на неотменимост на основните права води до извод, че изключителните случаи, при които правото на собственост може да бъде ограничавано или отнето, трябва да бъдат предвидени само в Конституцията.
 3. Конституционната защита на правото на собственост включва изрично формулиране **на допустими ограничения**. Едно от тези ограничения е предвидената възможност за принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди, което може да се извърши само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение (чл. 17, ал. 5). Няма пречка обаче ограничаване на правото на собственост да бъде изрично предвидено в закон, при спазване на изискванията то да е необходимо и пряко свързано с определена от държавата легитимна цел като следва да се прилага принципа на пропорционалност в ограничението.
 4. Такова ограничение представлява предвидената в ЗОПДНПД възможност за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. То без съмнение съставлява намеса в упражняването на правото, защитено в първото изречение на §1 от чл. 1 от Допълнителния протокол към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Тази намеса обаче е съответна **на признатата във § 2 от същия текст, възможност за държавата да въвежда закони, които счете за необходими, за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес**. Конфискацията, според практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), представлява отнемане на имущество, но тя може да се разглежда и като елемент от установена от закон процедура на контрол по ползване на собственост, придобита по незаконен начин (вж. §§ 48 и 51 от AGOSI v UK

[1986] judgment и § 63 Handyside v UK [1976] judgment). Така е уредена и конфискацията в ЗОПДНПД. Тя е мярка, установена в интерес на обществото: „да се защитят интересите на обществото и да се възстанови чувството на справедливост у гражданите чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него (чл.3). Обществото има еднакво легитимни интереси за преследване и ефективно наказване на престъпността, но и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Намесата от страна на държавата в правото на собственост е пропорционална на целта на закона. При налагане на ограничения на правото на собственост по ЗОПДНПД, се съблюдава правото на защита на засегнатите лица без да се допуска риск от несправедливост: обезпечаването и отнемането на имущество става от граждански съд при спазване на всички гаранции за защита на ответната страна, предвидени в Гражданския процесуален кодекс (ГПК) (вж. и Decision as to the Admissibility of the Appl. No 41661/98 by Francis John Butler against the UK, ECHR, 27 June 2002, pp. 10-13). Както сочи чл. 4: „Ограниченията на собствеността, предвидени в този закон, се прилагат в степента, която е необходима за постигане целта на закона”. Този текст дава възможност както на Комисията, така и на съда, да прецени съответствието с целите на закона при започването на проверката и на производството, и при провеждането и определяне на резултата от производството. И в двата случая резултатът от тази преценка е мотивирано решение, което подлежи на съдебен контрол. Важното в този текст е законово да установи, че целта на закона не е да се отнема което и да е имущество от който и да е, а да се противопостави на организираната престъпност, атакувайки икономическите ѝ основи.

5. Определената в закона цел е *конституционно легитимна и оправдана*, доколкото справедливостта е основно начало за демократичната и правова държава, което е прокламирано в Преамбюла на Конституцията. Ограниченията при упражняване на правото на собственост, предвидени в закона, са *необходими и допустими* в едно демократично общество, доколкото опазват конституционни ценности и основни права на личността. Тези ограничения и процедурата за тяхното налагане са *предвидени в закон*, което е важна гаранция срещу административен произвол. Окончателният акт, с който се отнема незаконно придобитото имущество е издаден от съда като орган на независимата съдебна власт.
6. Приемането на ЗОПДНПД следва да се разглежда в контекста на защитата на правото на собственост и конституционните гаранции срещу злоупотребата с права и нарушаване на конституционното задължение за спазване и изпълняване Конституцията и законите, както и за зачитане правата и законните интереси на другите. В своята цялост законът е израз на конституционно прокламираната цел на държавата – да гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).
7. В същото време, следва да се изтъкне, че упражняването на правата не е абсолютно и безгранично, че **то се извършва в рамките на съществуващия конституционен и законов ред, при спазване на основните конституционни принципи на правовата държава, върховенството на конституцията, разделението на властите, народния суверенитет, свободната стопанска инициатива**. Ето защо конституционният законодател е предвидил и основни задължения на гражданите: задължението да спазват и изпълняват Конституцията и законите, както и да зачитат правата и законните интереси на другите (чл. 58, ал. 1). Също така, принципно положение е, че не се допуска

злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други (чл. 57, ал. 1).

- 8. На следващо място, Конституцията изрично урежда допустимите случаи на ограничаване упражняването на основните права: При обявяване на война, на военно или друго извънредно положение със закон може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28 , 29 , 31, ал. 1, 2 и 3 , чл. 32, ал. 1 и чл. 37 (чл. 57, ал. 3). Правото на собственост не е сред посочените права, чието упражняване не може да бъде ограничено при никакви обстоятелства. Това ясно показва диференцирания подход на конституционния законодател към различните основни права и свободи. Тази диференциация е обоснована с оглед същността и съдържанието на отделните права и на ценностите и благата, които те защитават. Ограничения при упражняване правото на собственост са предвидени и в законодателството (чл. 50-54 от Закона за собствеността) като тяхната рационалност и допустимост не е поставяна под съмнение, те са част от общоприетите положения на националната правна система.
- 9. В контекста на обсъжданите допустими ограничения на основните права, правото на собственост **не може да се разглежда като право с абсолютен и неограничен характер. Неговото упражняване е поставено в зависимост от съществуващата конституционна и законова рамка. Тази рамка урежда способите за неговото придобиване, упражняване, ограничаване и отчуждаване.**
- 10. Условие за пълноценното упражняване на правото на собственост е то да бъде придобито според *законно допустимите способности*, уредени във вещноправното законодателство. Така чл. 77 от Закона за собствеността (ЗС) урежда по общ начин придобивните способности: правна сделка, по давност (добросъвестно и недобросъвестно владение) или по други начини, определени в закона. Тези способности, доколкото са законово уредени, изключват като основание за придобиването на собствеността противоправното поведение на владелеца, който претендира да е собственик. В случаите на установено противоправно поведение в процеса на придобиване на собствеността, следва да се прилага общият правен принцип: „Никой не може да черпи права от собственото си противоправно поведение”. Конкретен израз на този принцип е правилото на чл. 80, ал. 2 от ЗС: „Който придобие владението на движима вещ чрез престъпление, не може да придобие собствеността ѝ по давност”.
- 11. В правно-теоретичен план, институтът на отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество може да се свърже с института на *неоснователното обогатяване*, уреден в Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). Според утвърденото в теорията разбиране, „в основата на неоснователното обогатяване е принципът на справедливостта, който не допуска разместване на имущество без наличието на призната от правото причина, основание. ЗЗД урежда две групи фактически състави на неоснователно обогатяване – първата, която включва хипотези на получаване на нещо без основание (чл. 55-58 ЗЗД), и втората, към която се отнася общият състав на неоснователното обогатяване (чл. 59 ЗЗД). Източниците от групата на неоснователното обогатяване също поначало пораждат просто и едностранно облигационно отношение, което включва задължение за възстановяване на нарушеното имуществено равновесие за обогатилото се лице и насрещно право на обеднилото се лице” (А. Калайджиев, Облигационно право. Обща част, С., Сиби, 2007, с. 55). Най-непосредствено връзката между института на неоснователното обогатяване и институтът на отнемане в полза на държавата на

незаконно придобито имущество може да бъде проследена в чл. 55, ал. 1 ЗЗД („Който е получил нещо без основание или с оглед на неосъществено или отпаднало основание, е длъжен да го върне”) и чл. 59, ал. 1 ЗЗД („Вън от горните случаи, всеки, който се е обогатил без основание за сметка на другото, дължи да му върне онова, с което се е обогатил, до размера на обедняването”). Доколкото при незаконно придобиване на имущество са ошетени не само конкретни граждани и юридически лица, но и правния и финансовия ред на държавата, то е допустимо и обосновано предвиждането на отговорност в тези случаи. Формата на тази отговорност е да се отнеме незаконно придобитото имущество в полза на държавата. Това е възможност за частично възстановяване на претърпените от държавата вреди.

12. На следващо място, е обосновано да се подчертае разликата по същество между института на отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество от *института на отчуждаването на частна собственост* за държавни и общински нужди. Двата института се различават както по своята цел и основание, така и по процедурата, която се спазва. Създаването на института на отнемането в полза на държавата на незаконно придобито имущество има за цел да се защитят интересите на обществото и да се възстанови справедливостта. С това той съществено се отличава от института на принудителното отчуждаване, който цели задоволяване на държавни и общински нужди. Институтът на отнемането на незаконно придобито имущество има за свое основание, възстановяването на справедливостта, чрез санкционирането на лицето, което е придобило едно имущество чрез своето противоправно поведение, т.е. има осъществен един порочен незаконосъобразен фактически състав в процеса на придобиване на съответното имущество. При принудителното отчуждаване въпросът за произхода на правото на собственост, за законосъобразността на фактическия състав при неговото придобиване не е поставен. По отношение на процедурата, институтът на отнемането разкрива смесен административен и съдебен характер, докато при принудителното отчуждаване имаме изцяло административно производство. По отношение на правния ефект върху патримониума на лицето, титуляр на правото на собственик – при отнемането е налице намаляване на имуществото с размера на отнетото в полза на държавата незаконно придобито имущество; при принудителното отчуждаване е гарантирано получаването на предварително и равностойно обезщетение, определено на пазарен принцип.
13. Ето защо, не е юридически аргументирано да се поддържа, че институтът на принудителното отчуждаване е единственият конституционно допустим способ за отнемане в полза на държавата на имущество, което е частна собственост. От конституционното уреждане на принудителното отчуждаване не следва, че със закон не могат се предвидят различни институти и процедури за отнемане в полза на държавата на имущество, като форма на реализиране на юридическа отговорност за противоправно поведение (глоба, конфискация, неустойки) или като принудителна мярка (отнемане в полза на държавата на предмета на престъплението).
14. Развитата от вносителите теза, че цялото административно производство за установяване на незаконно придобито имущество (чл. 21-36) протича конспиративно, без обявяване на заинтересованото лице като по този начин го лишава от възможност за участие и съответно от право на защита, не може да бъде споделена. Аргументите за това са в няколко посоки. Предвидено е изрично, че производството се образува след като е направено обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито. Това обосновано

предположение се формира след проверка, която установява значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице (чл. 21). При логическо и систематично тълкуване на законовите разпоредби може да се направи извода, че проверката *предшества* производството по реда на закона, тя не е част от това производство, а е един подготвителен период, в който се събират сведенията по чл. 28, за да се изгради обоснованото предположение, че дадено имущество е незаконно придобито. Аргумент в тази посока и изричното формулиране на правомощие на Комисията да приеме решение за образуване на производство по този закон, което включва внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки и на иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (чл. 11, ал. 1, т.1). Отгук следва, че проверката не е производство по смисъла на закона.

15. На следващо място, в рамките на проверката не се засягат конституционни права на гражданина, доколкото се събира и анализира информация, която е налична в публичното пространство и достъпна за компетентните органи по определения законов ред. Тъй като с извършването на проверката (събирането и анализирането на информация) *не се засягат* конституционни права, не е обосновано да се твърди, че е нарушено конституционното право на защита – обективно няма от какво да се защитава гражданина, срещу него не са предприети никакви действия, които ограничават неговите материални или процесуални права. Също така, доколкото проверката се извършва на изцяло законово основание - изрично са предвидени хипотезите, при които започва проверката, стриктно определена е компетентността на органите, които разпореждат извършването на проверка, законово е определен обемът на информация, за който се извършва проверката – самият закон се явява гаранция за правата на проверяваните лица. Като допълнителна гаранция за правата на гражданите е предвиден максимален срок за извършване на проверката до една година, който може еднократно да бъде удължен с още 6 месеца (чл. 27).
16. Предвиденият ред за извършване на проверката е конституционно допустим и обоснован, доколкото на етапа на нейното извършване не се засягат конституционните права на личността, а самата проверка се явява необходим етап за започване на производството по закона. В този случай е допустимо сравнение с института на образуването на досъдебно производство по чл. 207 и сл. от Наказателно-процесуалния кодекс, което в първоначалния си етап е *закрито, непублично производство*. Видно от разпоредбите на чл. 207, чл. 211, чл. 212 и чл. 219, между момента на започване на досъдебното производство и момента, в който лицето се привлича като обвиняем изминава период от време, в който се извършват различни действия от страна на разследващите органи, чиято цел е да установят дали са налице достатъчно доказателства за виновността на определено лице. Едва на този етап лицето се привлича като обвиняем и му се предявява обвинението, с което тогава се запознава за първи път. Началният период на досъдебното производство *не е публичен*, лицето, за което се събират доказателства, че е извършител на престъплението, не е уведомено за действията на разследващите органи. Тази начална част по образуване на досъдебното производство съвсем обосновано протича при условията на една закрыта процедура.
17. Законодателното предвиждане на една закрыта процедура, чиято цел е извършване на проверка, събиране и обработване на данни, е допустимо и оправдано с оглед защитата на обществените интереси, от една страна, както и с оглед защитата на конституционното право на чест, достойнство и добро име. Не е допустимо преди да са се събрали достатъчно данни и да е направено

обосновано предположение за лицето, което се проверява, че то е придобило имущество по незаконен начин, да се разгласяват факти и обстоятелства в публичното пространство, които могат да нарушат неговото конституционно право на чест, достойнство и добро име. Изрична законова гаранция в тази посока е разпоредбата на чл. 36, която предвижда, че лицата, на които при или по повод изпълнение на служебните им задължения е станала известна информация за извършвана проверка, нямат право да я разгласяват. Важна гаранция се явява и чл. 16 информацията, която е станала известна на членовете на комисията, на директорите и на инспекторите в териториалните дирекции, както и на служителите в администрацията при или по повод изпълнението на задълженията им, е служебна тайна.

18. С оглед бъдещата процесуална защита на правата на гражданите, е предвидено, че за всяко действие по този закон компетентните органи съставят протокол, освен когато извършеното действие е удостоверено с друг документ (чл. 35). В рамките на законно уредените производства по налагане на обезпечителни мерки и производството пред съда за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество лицата могат да упражнят конституционното си право на защита и своите процесуални права. Създадена е и специална възможност за лицата да търсят обезщетение за претърпени вреди: Всяко лице, претърпяло вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по този закон, извършени при или по повод изпълнение на правомощията или службата им, може да предяви иск за обезщетение срещу държавата при условията и по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (чл. 91).
19. Конституционните права на гражданите са гарантирани и чрез предвидената в Раздел IV (Производство пред съда за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество) процедура пред независим и безпристрастен съд. Производството в тази фаза започва по инициатива на Комисията, която предявява иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество пред **окръжния съд**, в района на който е постоянният адрес на проверяваното лице, в срок до три месеца от налагане от съда на обезпечителните мерки (чл. 74). Съдът заседава по делото в **открито заседание** (чл. 77, ал. 1). След приключване разглеждането на делото за отнемане на имуществото съдът се произнася с решение, което подлежи на обжалване по общия ред по реда на Гражданския процесуален кодекс (приложим и за неуредените в този раздел въпроси). Гарантирана е и възможността страните да сключат спогодба, с която да се отнеме не по-малко от 75 на сто от имуществото или паричната му равностойност. Спогодбата се одобрява от съда, ако не противоречи на закона и на добрите нрави.
20. Относно принципната допустимост и конституционосъобразност на института на отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество се е произнасял и Конституционният съд. В Решение № 4 от 11.03.1998 г. (по конст. д. № 16/97г.) КС стига до следния извод: „В подкрепа на изразеното становище е и фактът, че с чл. 22 на Закон за конфискуване на придобити чрез спекула и по незаконен начин имоти се отменят преди съществуващи със сходно предназначение закони - Закон за преследване незаконно обогатили се чиновници (ДВ, бр. 13 от 1895 г.) и Закон за отнемане в полза на държавата незаконно придобити имоти (ДВ, бр. 18 от 1919 г.). *Очевидно в различните периоди на държавно управление държавата се нуждае от законодателни мерки срещу незаконното и спекулативното забогатяване*”.

Въз основа на изложеното, министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност на закона в неговата цялост е неоснователно.

II. Относно преценката на конституционността на чл. 1, ал. 2; чл. 3, ал. 1; чл. 23; чл. 24; чл. 27, ал. 3; чл. 64, т. 2 и чл. 73

1. Аргументите на вносителите за противоречие на чл. 1, ал. 2 от закона с Конституцията не могат да бъдат споделени. Съобразно възприетата у нас законодателна техника в първата разпоредба на закона се определя кръгът обществени отношения, които са предмет на законодателна уредба. В ал. 2 законодателят е определя условията, при което едно имущество се счита за незаконно придобито, а именно „за придобиването на което не е установен законен източник”. Понятията „незаконно придобито имущество” и „законен източник” не са конституционни. Тяхното съдържание следва да се изведе от действащото в страната законодателство. Доколкото режимът на придобиване на право на собственост беше обсъден в първата част на това становище, тук този въпрос няма да бъде анализиран. Следва обаче да се посочи, че при твърдяно несъответствие на законов текст с Конституцията, трябва да се посочат конкретни конституционни норми или принципи, а не да се реферира към уредбата на законово ниво. Стандартът за преценка следва да е конституционен, а не законов. Поради липсата на конституционен критерий за преценка, считам, че искането е неоснователно в тази негова част.
2. Твърдяното противоречие с Конституцията на целите на закона, формулирани в чл. 3, ал. 1 е неоснователно. В своята цялост законът е съобразен с конституционно прокламираната цел на държавата – да гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2 от Конституцията). Законът има за цел да се защитят интересите на обществото и да се възстанови чувството на справедливост у гражданите чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него. ЗОПДНПД следва да бъде разглеждан като един от множеството инструменти, с които държавата разполага, в борбата с тежката и организирана престъпност. Конкретно обаче, законът заявява, че по неговия смисъл се търси справедливост чрез налагане на ограничения върху собствеността, които се прилагат в необходимата степен. Така формулираната цел на закона съответства, както на основните начала на Конституцията, така и на признатите от Преамбюла конституционни ценности, сред които е справедливостта.
3. Твърдяното противоречие с Конституцията на чл. 23 и чл. 24 от закона е неоснователно. Предвидените в тези разпоредби предпоставки за започване на проверката са достатъчно ясно определени от законодателя, така че не остава съмнение относно съдържанието на отделните хипотези. Ясното и конкретно определяне на отделните хипотези на започване на проверката изключва административния произвол и не допуска нарушаване на правата на гражданите. За да започне проверката по чл. 24 е необходимо да са изпълнени следните предпоставки – 1/ да е извършено противоправно деяние – административно нарушение; 2/ нарушението да от естество да създава облага; 3/ то да е установено по съответния ред и нарушителя да е санкциониран от административнонаказващия орган; 4/ актът да е влязъл в сила; 5/ облагата е на стойност над 150 000 лв. към момента на придобиването ѝ; 6/ облагата не може да бъде отнета по друг ред; 7/ уведомление от административнонаказващия орган до директора на съответната териториална дирекция за наличието на

посочените обстоятелства; 8/ издаване на акт на директора на съответната териториална дирекция за започване на проверката. Неизпълнението на която и да е от посочените предпоставки ще доведе до невъзможност за започване на проверка и за последващо образуване на производство за отнема не на имуществото. В своята съвкупност тези предпоставки са съобразени както с Конституцията, така и с целта на закона.

4. На следващо място, предвидената сигнална функция на държавните и общинските органи или длъжностните лица по ал. 3, е в пряка връзка с хипотезата по първата алинея. С ал. 3 се създават само задължение за органите да сигнализират за определени факти и обстоятелства, но предпоставките за назначаването на проверката остават тези, по ал. 1.
5. Предвидената в ал. 4 възможност за гражданите, на които са станали известни съответните обстоятелства, да могат да уведомят комисията за тях, гарантира включването на гражданското общество в процеса. Съдържанието на тази разпоредба следва да се разглежда във връзка с поставената цел на закона да се защитят интересите на обществото и да се възстанови чувството на справедливост у гражданите. Така законодателят е предпоставил активната роля на гражданите и гражданското общество при разкриване на злоупотреби при незаконно придобиване на значително имущество. Тази разпоредба следва да се тълкува свързано с чл. 26, предвиждащ, че проверката пред комисията не може да се образува по анонимен сигнал. По този начин са създадени и достатъчно гаранции срещу възможна злоупотреба с права и недобросъвестно използване на процедурите по закона изцяло в частен интерес.
6. Твърдяното противоречие с Конституцията на чл. 27, ал. 3 от закона е неоснователно. Преценката относно обхвата и времето, за което да се отнася проверката, е изцяло въпрос на законодателна преценка. Конституцията не съдържа императивни критерии и стандарти, спрямо които определеният 15-годишен период да бъде преценен като несъответен. Предвид обема и характера на проверяваните данни по чл. 28, срокът, обхванат от проверката е достатъчно дълъг, за да може да се извърши обективна преценка за наличието на обстоятелства за незаконно придобиване на имущество и да се състави обосновано предположение като основание за започване на производството по закона. Допълнителен аргумент за продължителността на срока е неговото обвързване с давностния срок (по чл. 80, ал. 1 НК) за погасяване на наказателното преследване на престъпленията, във връзка с които започва проверката по чл. 22, ал. 1 от закона.
7. Искането за обявяване за противоконституционен на чл. 64, т. 2 от закона е неоснователно. Основанието за предвиждане на тази специална хипотеза на недействителност извън общите положения по ЗЗД е в особения характер на предмета на сделките - незаконно придобито имущество. За да се постигне целеният от закона резултат и да се ограничи злоупотребата с права, законодателното разрешение за предвиждане на тази специална хипотеза на недействителност е обосновано. Същевременно тази хипотеза на недействителност може да се разглежда като развиване на съдържанието на чл. 26, ал. 1, чл. 27, чл. 29, чл. 30 от ЗЗД и тяхното съотнасяне към конкретните цели на специалния закон. За да е налице незаконно придобиване на имущество, това означава, че при извършване на придобивната сделка са допуснати съответни пороци, които водят до нищожност или унищожаемост на сделката. В случаите, когато отчуждителят на имуществото го е придобил чрез престъпление, би следвало да намери приложение и разпоредбата на чл. 80, ал. 2 от ЗС: „Който придобие владението на движима вещь чрез престъпление, не може да придобие

собствеността ѝ по давност”. Също така, следва да се отчита и наличието на уредба на института на евикцията, в случаите на недобросъвестност на купувача и продавача по чл. 192 от ЗЗД. Доколкото разпоредбата на чл. 64, т. 2 от закона е свързана с класически институти на облигационното и вещното право, спрямо които тя се явява специална, а от друга страна липсва конституционна норма, която да регулира института на недействителността, не би могло да се обоснове нейната противоконституционност.

8. Искането за обявяване за противоконституционен на чл. 73 от закона е неоснователно. При отсъствие на императивна конституционна норма, която да регулира давностните срокове, не може да се обоснове несъответствие на конкретното законодателно разрешение по чл. 73. Българското законодателство познава различни видове давностни срокове, които се прилагат в различни случаи и са с различна продължителност. Безспорно е, че законодателят няма унифициран подход относно давностните срокове, тяхното формулиране е поставено в зависимост от различните цели на законите и преследвания резултат. Следва да се подчертае, че предвидената в чл. 73 продължителност на давностния срок от 15 години съответства на систематиката на самия закон. В обсъдения чл. 27, предвиденият времеви обхват на проверката е 15-години. Очевидна е волята на законодателя да бъде последователен и да обвърже двата периода. По този начин са отстранени евентуални неясноти в правната уредба. Заслужава отново да се отбележи обстоятелството, че законът предвижда категорично и изчерпателно законните поводи за започване на проверка срещу определено имущество. Такива са: започнало наказателно преследване срещу определено лице (чл. 22, ал.1), или когато наказателното преследване не е възможно да бъде проведено (чл. 22, ал.2 и 3), както и констатирано административно нарушение (чл. 24).

III. Относно преценката на съответствието на закона с международните договори, по които България е страна - с чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС)

1. С чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 е гарантирано правото на собственост. Изрично са формулирани изключенията от общото правило: 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. Гарантирано е правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на **контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес** или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.
2. Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество отговаря на така формулираните изисквания. Целта на закона е формулирана да се защитят **интересите на обществото** (чл. 3, ал. 1). Производството за отнемане на незаконно придобитото имущество е **предвидено в самия закон** (чл. 74-80) като се извършва от независим съд. Изрично е уредено, че ограниченията на собствеността, предвидени в закона, се прилагат в степента, която е необходима за постигане неговата цел (чл. 4) като се съблюдава правото на защита на засегнатите лица и не се допуска риск от несправедливост.
3. В подкрепа на тезата за съответствието на закона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи могат да приложат заключенията на Венецианската комисия към Съвета на Европа. Венецианската комисия

последователно изразява положителни становища в подкрепа на законопроекта и относно неговата принципна съобразеност с Конвенцията. Така в Становище от 20 юни 2011 г. (CDL-AD(2011) 023*, Европейска комисия за демокрация чрез право, Страсбург, 20 юни 2011) Комисията стига до следния извод:

.....

„7. Новият проект на закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност или административни нарушения ... е съобразен с повечето препоръки на делегацията на Комисията...Затова Венецианската комисия приветства ревизирания законопроект, който е съобразен в голяма степен с българската конституция и с международните стандарти за човешки права в тази материя. Всъщност ЕСПЧ по принцип одобрява конфискацията, включително конфискацията без осъдителна присъда, в случаите когато общественият интерес е достатъчно силен и правата, гарантирани от ЕСПЧ, се спазват.”

„50. В своите предишни становища, Комисията напомни, че системите за гражданска конфискация без предявяване на обвинение са предназначени да гарантират, че основният въпрос, т.е. дали имуществото е от престъпна дейност или административни нарушения, следва по-скоро да се доказва според гражданския критерий за доказаност – „баланса на вероятностите”, отколкото според наказателния „при отсъствие на основателно съмнение”. Един по-нисък критерий за доказаност би трябвало да даде възможност на държавата по-лесно да получи отнемане на въпросното имущество и така да ограничи финансирането на престъпни дейности. Също така беше изтъкнато, че необходимите процесуални гаранции, особено презумпцията за оспоримост на обвинението, са от съществено значение за осигуряване на съвместимост на производството по гражданска конфискация, без предявяване на обвинение, с българската конституция и европейските стандарти по отношение върховенството на закона и спазване на човешките права.”

4. В заключение може да се изтъкне, че създаването на такъв вид законодателство и у нас отговаря на потребностите на обществото и едновременно с това - на международноправните стандарти в тази област, залегнали в редица международни актове, по които Република България е страна: Конвенцията на ООН за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества от 1988 г. (обн. ДВ, бр.60/1992 г.); Конвенцията на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите престъпление от 1990 г. (обн. ДВ, бр.31/1993 г.); Конвенцията на ООН относно транснационалната организирана престъпност от 2000 г. (обн. ДВ, бр.42/2001 г.); Конвенцията на ООН срещу корупцията от 2003 г. (обн., ДВ бр.66/2006 г.), както и във вторичните актове на Европейския съюз, които имат отношение към конфискацията на имуществото, придобито от престъпна дейност: Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета относно прането на пари, идентифицирането, проследяването, замразяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност; Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства; Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета относно конфискацията на облаги, средства и имущество от престъпления; Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета за прилагане на принципа за взаимно признаване на решения за конфискация. Следва да се спомене и наскоро изготвеното от Европейската Комисия предложение за директива за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз, чиито обсъждания към настоящия момент текат усилено в работните органи на Съвета. Проектът на директива цели да укрепи системите по обезпечаване, управление и конфискация

на облаги от престъпна дейност в рамките на ЕС и предлага 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. Изхождайки от разбирането, че един такъв инструмент на ниво ЕС би могъл ефективно да се противопостави на икономическата власт на организираната престъпност, Република България (наред с Ирландия, Великобритания, Словения, Словакия и други) е една от държавите, активно подкрепящи уредбата на гражданската конфискация и на взаимното признаване на съдебни решения в тази област.

По изложените съображения, министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество е неоснователно.

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ДИАНА КОВАЧЕВА



08.02.2014