



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2
София, 31 март 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров

Красен Стойчев
Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 31 март 2011 г. конституционно дело № 2/2011 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Делото е образувано на 07.02.2011 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 75, точки 5 и 6 от Закона за българските личните документи – ЗБЛД (обн., ДВ, бр. 93 от 1998 г., последно изменен ДВ, бр. 23 от 2011 г.).

В искането се твърди, че посочените разпоредби неоправдано накърняват основното право на гражданите по чл. 35, ал. 1, изр. 1 от Конституцията свободно да напускат пределите на страната, тъй като въвеждат ограничения, които не се вменят в допустимите рамки, очертани изчерпателно с чл. 35, ал. 1, изр. 2 във връзка с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията.

101

С определение от 17.02.2011 г. искането на омбудсмана е допуснато за разглеждане по същество. Като заинтересовани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на финансите, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет, Националната агенция за приходите, Агенцията за държавните вземания, Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България, Камарата на частните съдебни изпълнители, Съюзът на юристите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ и Българският хелзинкски комитет.

Искането на омбудсмана се подкрепя изцяло от министъра на вътрешните работи, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“ и Фондация „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, а в частта относно чл. 75, точка 5 ЗБЛД – и от Камарата на частните съдебни изпълнители. Обратно, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Националната агенция за приходите и Асоциацията на държавните съдебни изпълнители, а само по отношение на чл. 75, точка 6 ЗБЛД и Камарата на частните съдебни изпълнители, считат, че оспорените ограничения надлежно обслужват общественополезните цели, които са признати от Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, становищата на заинтересованите страни и релевантната правна уредба, прие следното:

Оспорените разпоредби се намират в Раздел I („Принудителни административни мерки“) на глава седма („Мерки за административна принуда“) от ЗБЛД.

100

Съгласно точка 5 на чл. 75 ЗБЛД „не се разрешава напускане на страната ...на лицата, за които е поискана забрана по реда на чл. 182, ал. 2, т. 2, буква „а“ и по чл. 221, ал. 6, т. 1, букви „а“ и „б“ от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс”. При наличието на публично вземане по-голямо от 5000 лева, за което не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите, министърът на вътрешните работи или упълномощеното от него лице са обвързани да наложат ограничителна мярка на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи, стига това да е поискано от органа, установил вземането, или от съответния публичен изпълнител.

Съгласно точка 6 на чл. 75 ЗБЛД също императивно „не се разрешава напускане на страната на...лица, които не изпълняват подлежащ на принудително изпълнение съдебен акт, по силата на който са осъдени да заплатят парично задължение в големи размери към български физически и юридически лица или чуждестранни лица, освен ако представят надлежно обезпечение”.

Несъмнено горепосочените разпоредби ограничават упражняването на основното конституционно право на гражданите свободно да напускат пределите на страната (чл. 35, ал. 1, изр. 1 от Конституцията). Това право е неотменимо, без да е абсолютно (чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията). То може да бъде ограничавано, но само при спазване на условията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията – ограничението да е установено със закон и да е насочено към адекватна, пропорционална защита на конституционно признати ценности като националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Изходът на делото зависи от отговорите на два въпроса: първия – дали поначало законодателната цел, обусловила приемането на оспорените разпоредби, е легитимна от гледната точка на основния закон на страната, и втория – дали въведеното ограничение е наложително, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на визирания от Конституцията резултат в условията на

103

демократичното общество, което балансирано трябва да защитава правата и свободите на всички свои членове.

В случая чл. 75, точки 5 и 6 ЗБЛД са законови разпоредби, които са насочени към обслужване на принудителното изпълнение на установените по-значителни публични задължения към държавата и общините (невнесени данъци, такси, осигуровки, митни сборове и др. в размер над 5000 лева) и на съдебно признатите частни вземания в големи размери. Предназначението им е да доведат до по-бързо и ефективно удовлетворяване на определен имуществен интерес, който в повечето случаи по своя обхват и значимост не би могъл да се свърже с обективна необходимост да бъдат защитени живота, здравето и благосъстоянието на обществото като цяло. Само в изключителни и на практика твърде редки хипотези своевременното изпълнение на едно парично задължение би обусловило преодоляване или предотвратяване на състояние на реална непосредствена опасност за националната сигурност и народното здраве според конституционното съдържание на двете понятия, отразено и в редица парламентарни актове – вж. параграф 1, т. 1 и т. 2 от допълнителните разпоредби на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (обн., ДВ, бр. 109 от 2007 г., последно доп. бр. 9 от 2011 г.); т. 20 от Концепцията за национална сигурност на Република България (обн., ДВ, бр. 46 от 1998 г.); чл. 2 от Закона за здравето (ДВ, бр. 70 от 2004 г., последно доп. бр. 9 от 2011 г.) и др.

При всяко положение ограниченията по чл. 75, точки 5 и т. 6 ЗБЛД са допустими от гледна точка на предназначението им да защитават правата и свободите на други граждани. Дори и да не застрашава националната сигурност и народното здраве, неизпълнението на сериозно по размер публично задължение към държавата или общините в една или друга степен подкопава икономическите основи на социалната държава, създава риск за надлежното, своевременното предоставяне на плащанията и услугите, необходими за реализиране на конституционно установените

104

основни права като правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, правото на здравно осигуряване и безплатно ползване на медицинско обслужване, правото на образование, правото на здравословна и благоприятна околна среда и др. От друга страна неизпълнението на осъдителните съдебни актове за частни парични задължения в големи размери засяга конституционно признатите интереси на физическите и юридическите лица да се ползват от частната собственост като тяхно основно право по смисъла на чл. 17 от Конституцията, накърнява свободата им да поемат отговорност за своето съществуване на базата на законно придобито имущество, включващо и вземания (вж. Решение № 15 по к.д. № 9/2010 г., Решение № 7 по к.д. № 1/2001 г., Решение № 17 по к.д. № 14/1999 г., Решение № 22 по к.д. № 24/1996 г. и др.). Затова според Конституционния съд ограниченията по оспорените две законови разпоредби имат легитимна цел по смисъла на чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 75 точки 5 и 6 ЗБЛД не са съобразени обаче с принципа на пропорционалност. Удовлетворяването на надлежно установените публични и частни задължения трябва преди всичко да се обезпечи чрез ефективно, бързо проведено изпълнително производство, насочено не към самоцелно санкциониране на личността на длъжника, а най-вече към издирване на негово секвестрируемо имущество и прехвърлянето му до размера на установеното парично вземане в патримониума на съответния кредитор. Наистина лицето, обвързано със задължения в изпълнителния процес, може недобросъвестно да създава прегради за неговото нормално развитие като съзнателно възпрепятства получаването на покани, съобщения и призовки, неосигурява достъп до подлежащи на контрол обекти, отказва да представи информационни носители или да даде обяснения, укрива имущество и т.н. В тези случаи временното ограничаване на основното право на гражданина да напуска

105

страната би било адекватно средство – стимул за удовлетворяване на кредитора по публичното или частното вземане.

Основният недостатък на оспорената правна уредба е, че не прави никакво разграничение между длъжник, който при липсата на обективна възможност за незабавно изпълнение на дълга (независимо дали е публичен или частен) всячески съдейства на органите по изпълнението, и онзи, който с поведението си съзнателно осуетява или забавя удовлетворяването на вземането. Според действащия закон ограничението за напускане на страната задължително се взема по отношение на всеки, който дължи и не изпълнява, а от това следва, че когато се налага на лице, което не затруднява изпълнението, има единствено наказателен характер. В последния случай мярката няма да е наложителна за отбрана от опасността, нито би съставлявала подходящо средство за постигане на конституционно оправданата цел. Нещо повече, понякога би могла дори да навреди на изпълнението – например, когато длъжник с правомерно поведение в изпълнителния процес има осигурена работа и обективна възможност да увеличи имуществото си в друга държава, особено при отчитане на възможността за свободно движение на работната сила в рамките на Европейския съюз.

Конституционният съд счита, че надлежното изпълнение на паричните задължения (публични и частни) не съставлява по-висока по степен ценност от ефективното развитие и приключване на наказателния процес в разумен срок. Констатацията за тази ценностна равностойност се налага с оглед на обстоятелството, че под формата на мярка за процесуална принуда, при това само по обвинение за тежко умишлено престъпление, на обвиняемия също може да бъде наложена забрана да напуска пределите на Република България – вж. чл. 68 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Сравнението между двата правни режима се налага, за да се прецени доколко оспорената административна принуда е

адекватно, съразмерно средство за постигане на легитимната цел, която преследва.

Поведението на някои лица, които умишлено се стремят да осуетят или затруднят изпълнението на публични и частни задължения, може да съдържа и признаците на престъпление от общ характер – вж. чл. 227б-227е, чл. 255-255а, чл. 258, чл. 270, ал. 1 и чл. 296 от Наказателния кодекс. Посочените посегателства задължително изискват провеждане на наказателно производство, но повечето не съставляват тежки престъпления, поради което в тези случаи на обвиненото лице въобще не може да бъде наложена забрана за напускане на страната като мярка за наказателно-процесуална принуда по чл. 68, ал. 1 НПК. Такава мярка е допустима само за относително малкото на брой по-сериозно наказуеми деяния, но дори и тогава сравнението показва, че наказателно-процесуалната принуда е значително по-мека от административната по чл. 75, точки 5 и 6 ЗБЛД. Първо, забраната за напускане пределите на страната по НПК се налага само за умишлени деяния, докато в производството по ЗБЛД формата на вината е без значение. Второ, ограничението по НПК не изключва възможността, при това съчетана с достъп до съдебен контрол, за разрешаване при необходимост на инцидентно напускане на страната, докато аналогична възможност въобще не е предвидена след налагането на административната забрана. Трето, за разлика от наказателно-процесуалната мярка, която при отпадане на нуждата подлежи на отмяна от съда (чл. 68, ал. 5 НПК), административното ограничение е неотменимо до свеждането на паричното задължение под размера, определен от закона като материално-правно основание за вземане на мярката, независимо от възможността преди това принудата да е дала желания резултат т.е. да е настъпила позитивна промяна в поведението на длъжника, състояща се в пълно съдействие за удовлетворяване на кредиторите.

От гореизложеното следва, че оспорената от обмудсмана законова уредба, по силата на която чрез принудителна административна мярка

108

автоматично и неопределено във времето се ограничава основното право на гражданина свободно да напуска страната, съставлява прекомерно, неподходящо правно средство за постигане на целта, която е принципно съвместима с Конституцията. Затова Конституционният съд достига до заключение, че разпоредбите, предмет на настоящия конституционен контрол, действително излизат извън позволените рамки по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 35, ал. 1 от Конституцията и чл. 2 от Протокол 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи не се различават съществено по смисъл и съдържание. Ето защо няма нищо нелогично в това, че констатациите на Европейския съд по правата на човека, изложени в някои негови актове (вж. Решение от 23.05.2006 г. по делото Ринер срещу България; Решение от 26.11.2009 г. по делото Гочев срещу България), в общи линии съвпадат с оценката на Конституционния съд за непропорционалност на оспорените от омбудсмана ограничения.

Отделно точка 5 на чл. 75 ЗБЛД противоречи и на принципите на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Разпоредбата съдържа възможност за налагане на ограничение на основно право по чл. 35, ал. 1 от Конституцията на всички членове на управителните и контролните органи на юридическото лице – длъжник по публично вземане, въпреки че някои от тях нямат правно установена компетентност да извършват разпоредителни действия, включително и разплащания, с имуществото на длъжника, нито определени от закона представителни или други функции в производството за принудително изпълнение. В тези случаи се санкционира чуждо поведение като се нарушава принципа на личната отговорност, което е допустимо само по изключение при призната от правото необходимост да се поправят причинени вреди (в този смисъл вж. т. 15 от Решение № 11 по к.д. № 13/2010 г.).

С обявяването на противоконституционността на чл. 75, точки 5 и 6 ЗБЛД ще се създадат благоприятни предпоставки за по-пълно и прецизно транспониране на разпоредбата на чл. 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29.04.2004 г., която свежда допустимите основания за ограничаване на движението на граждани на Европейския съюз и техните семейства в рамките на общността само до съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, без да визира общо правата и свободите на другите. Нещо повече – изрично забранява въвеждането на такива ограничения за постигане на икономически цели.

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд

Р Е Ш И:

УСТАНОВЯВА противоконституционност на чл. 75, точки 5 и 6 от Закона за българските лични документи (обн., ДВ, бр. 93 от 1998 г., последно изменен ДВ/бр. 23 от 2011 г.)

Председател: