



Изх. № 11-03-44

София, 14.03.2011 г.

*За съд  
Министър-председател  
16.03.2011*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2011 г.

Относно: Искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България омбудсманът е сезирал Конституционния съд с искане да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД).

В искането се твърди, че чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД противоречат на чл. 35, ал. 1 от Конституцията. Излагат се аргументи, че правото да се напуска страната е едно от основните конституционно закрепени права на гражданите и неговото упражняване може да се ограничава единствено при изчерпателно посочени конституционни основания – защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани, всяко от които следва да се тълкува стриктно от законодателя (чл. 57, ал. 1 от Конституцията). Твърди се също, че в основата на мерките по чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД са залегнали

икономически съображения, което е несъвместимо с целта на изключенията по чл. 35, ал. 1, изр. 2 от Конституцията и не оправдава ограничаването на правото на свободно придвижване.

С Определение от 17.02.2011г. по конституционно дело № 2/2011г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на омбудсмана е неоснователно по следните съображения:

По силата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД се налага принудителна административна мярка на длъжници по публично задължение, 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. Съгласно чл. 75, т. 6 такава мярка се налага и на лицата, 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.

Правото на свободно напускане на територията на страната е основно човешко право, визирано в чл. 35, ал. 1 от Конституцията на Република България. Като такова, то е неотменимо – чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Ограниченията, които се допускат по отношение на упражняването му, трябва да са посочени в закон и да са свързани единствено със защита на националната сигурност, народното здраве или правата и свободите на други граждани – ал. 1, изречение 2 на чл. 35 от Конституцията. Разпоредба на чл. 35, ал. 1 от Конституцията установява основното право на гражданите да избират своето местожителство, да се придвижват по територията на страната, да напускат нейните предели, както и да се завръщат в нея. Прогласеното право на свободно придвижване, обаче, не е абсолютно. То е ограничено от самата конституционна разпоредба, като въвеждането на ограничението защитава други надлежно изброени ценности. Установяването на наличие или липса на противоречие между законовите норми на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД и Конституцията зависи от изследването на въпроса доколко предвидените принудителни административни мерки попадат в рамките на допустимите от Конституцията ограничения на правото на свободно придвижване.

#### Относно противоконституционността на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД

Чл. 75, т. 5 от ЗБЛД предвижда ограничение на правото на напускане на страната при наличие на публични задължения в размер на над 5 000 лева и непредставено обезпечение в

размер на главницата и лихвите. Неизплащането на публично задължение представлява нарушение на установения в страната правен ред, което неминуемо би се отразило на устойчивото икономическо развитие и благосъстоянието на населението. От икономическа гледна точка те безспорно са в зависимост от събираемостта на публичните задължения. С оглед изложеното, следва да се приеме, че наличието на публично задължение в размер над 5 000 лева, би могло да представлява основание за ограничаване на правото на свободно напускане на територията на страната, мотивирано със съображения за защита на националната сигурност.

Конституцията допуска ограничаване на свободата на придвижване на гражданите, когато това е необходимо за защита на националната сигурност. Понятия като „национална сигурност“, „обществен ред“, „морал“ и други употребени в Конституцията, нямат дефиниция в основния закон. Това предоставя определена нормативна свобода на органите на власт в рамките на делегираните им правомощия при осъществяване на държавното управление да интерпретират понятията с оглед на конкретните обстоятелства. Съществуването на точни дефиниции, с които е невъзможно да се обхване в цялост разнообразието на обществените отношения, би довело до създаване на консервативен, закостенял юридически ред, който не е способен да отговори на очакванията на съвременното общество и може да представлява сериозна пречка за осъществяване на ефективно управление. Особените обстоятелства, обосноваващи прибягването до такива неопределени понятия, могат да се различават в отделните държави и в различните периоди от време, поради което в това отношение е необходимо на компетентните органи да се признае известна свобода на преценка относно наличието им, с цел максимално ефективно, съобразно конкретния случай, да дефинират понятието.

Като едно от основанията за ограничаване на правото на придвижване на гражданите, националната сигурност, предполага такова засягане на особено важни държавни интереси, което може да доведе до намаляване на отбранителната способност на държавата или засягане на икономически, политически или други обществени интереси. Съвременното понятие за национална сигурност е свързано не само със секретност, подготовка на въоръжени сили, гарантиране на суверенитета и териториалната неприкосновеност на държавата, но отразява и икономическия фактор като решаващ за гарантиране на националната сигурност.

Това ограничение, обаче, не може да бъде произволно, а трябва да е съразмерно на потребността от закрила на националната сигурност. Именно тази първоначална преценка на законодателя относно необходимостта от закрила на националната сигурност, посредством

ограничаване на друга конституционно закрепена ценност – правото на свободно придвижване на гражданите, подлежи на контрол от страна на Конституционния съд. Поведението на субектите на нормата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД е необходимо да представлява реална и достатъчно сериозна заплаха за националната сигурност, която да провокира законодателя да предприеме такива сериозни мерки.

С разпоредбата на чл. 75, т. 5 от ЗБЛД българският законодател е въвел принудителна административна мярка по съображения, свързани с националната сигурност. Ограничаването на правото на българските граждани да напускат страната в разглежданата хипотеза е установена в публичен интерес. Плащането на изискуемите публични задължения е императив, който не търпи отклонение, установен е в интерес на фиска с оглед функционирането на държавата, има пряко отражение върху бюджетната политика и оттам директно засяга интересите на обществото. Преценката за наличие на истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото е направена на законодателно ниво с въвеждането на основанието по чл. 75, т. 5 ЗБЛД, тъй като бюджетната и данъчна политика са пряко свързани със сигурността и функционирането на държавата. Националният законодател е осъществил преценката за наличие на цитираната заплаха във всеки от случаите, визириани в хипотезата на законовата норма. На публичния изпълнител е предоставена възможност, действайки при оперативна самостоятелност, да поиска налагане на принудителна административна мярка от органите на МВР, поради наличие на реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото, когато има образувано изпълнително дело по отношение на длъжник на държавата за необезпечено публичноправно вземане над определен размер. Тази преценка е с обективен характер, като законодателят приема, че по отношение на всеки от визирианите в чл. 75, т. 5 от ЗБЛД субекти е налице възможност за поставяне в опасност на националната сигурност. Следователно налаганата във всеки конкретен случай принудителна административна мярка, ограничаваща правото на гражданите на свободно придвижване, е пропорционална от гледна точка на целта за защита на обществения интерес от попълване на фиска с дължимите публични вземания, поради което и съответства на изискванието за съразмерност.

В искането на омбудсмана се излага твърдение, че в основата на мярката по чл. 75, т.5 от ЗБЛД стоят икономически съображения, което не оправдава такава висока степен на защита. В тази връзка следва да се има предвид, че икономическият интерес е този, който е насочен към пазара и съответно към реализиране на печалба. Събирането на публичните държавни вземания няма икономически цели, тъй като по този начин се набират средства в

държавния бюджет, който от своя страна служи за осъществяване на публичните функции на държавата, както и за предоставянето на публични услуги на гражданите.

Предвид изложеното, считам, че предвиденото в чл. 75, т. 5 от ЗБЛД ограничение на конституционно закрепеното право на гражданите да се придвижват свободно и да напускат територията на страната попада изцяло в допустимите граници, предвидени в основния закон.

#### Относно противоконституционността на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД

Конституцията признава и защитава свободата на придвижване на гражданите, но не го абсолютизира. Освен това в чл. 57, ал. 2 от Конституцията се съдържа едно общо положение за всички права на гражданите, което не допуска злоупотреба с тях при упражняването им по начин, който накърнява права или законни интереси на други. По смисъла на чл. 57, ал. 2 от Конституцията при злоупотреба с право самото упражняване на правото престава да бъде позволено и да бъде защитимо (*в този смисъл Решение № 1 от 10.02.1998 г. на КС на РБ по конституционно дело № 17/97 г.*).

Злоупотребата с право по своята същност представлява упражняване на субективно право от едно лице, вследствие на което се засяга неправомерно чужда правна сфера. Злоупотребата с право не е правонарушение, а е упражняване на правото в противоречие с неговото предназначение. В този смисъл разпоредбата на чл. 75, т. 6 от ЗБЛД е насочена към предотвратяване на злоупотреба с прокламираното в чл. 35 от Конституцията право на свободно придвижване с цел осуетяване принудителното събиране на необезпечено частно вземане и следователно попада в хипотезата на допустимата от Конституцията дискреция на правото на свободно придвижване за защита правата и свободите на други граждани.

Въпреки разпоредбата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията, съгласно която омбудсманът може да сезира Конституционния съд единствено с искане за установяване на противоконституционност на закон, вносителят на искането обръща внимание на разпоредби от международноправни актове за обосноваване на твърденията си. Конституционният съд е сезиран с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и следователно е оправомощен да се произнесе единствено по съответствието на оспорените законови разпоредби с конституционните принципи и норми, имащи отношение към очертавания предмет на правно регулиране. По отношение съответствието на законите с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, Конституционният съд не може да бъде сезиран от омбудсмана и съответно не следва да се произнася в конкретния случай.

В своята практика Конституционният съд е имал възможността да изясни значението на европейското право за изследването на въпроса за противоконституционност на законови норми на българското законодателство (Решение № 1 от 28.02.2008 г. на КС по к. д. № 10/2007 г.). Според Конституционния съд правните актове на Европейския съюз или практиката на Съда на Европейския съюз не са основание за обявяване на противоконституционност на закон по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2. Съгласно т. 4 от същия конституционен текст съдът, когато е сезиран, може да се произнася за съответствието на закон с международните договори, по които България е страна. По смисъла на чл. 15, ал. 2 от Закона за нормативните актове регламентът на Европейския съюз при противоречие има приоритет пред българските нормативни актове. Що се отнася до директивата на ЕС, тя в основните си положения и цели обвързва всяка от държавите-членки на съюза да приведе своето вътрешно право в съответствие със съдържанието ѝ (чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз, предишен чл. 249 от Договора за създаване на Европейската общност). Именно вътрешното законодателство подлежи на конституционен контрол. Директивата обвързва всяка държава-членка само по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат. Националният законодател избира с какви средства и под каква форма да постигне искания от директивата резултат. Директивата не е акт с пряко приложение, тъй като е необходимо да бъде транспонирана в националното законодателство, за да породи действие във вътрешния правен ред на държава-членка. Директивите предвиждат срок, след изтичането на който липсата на транспониране е основание за завеждане на дело срещу съответната държава за нарушаване на нейните общностни задължения.

С оглед гореизложеното считам, че искането на омбудсмана за обявяване на противоконституционност по отношение на разпоредбите на чл. 75, т. 5 и т. 6 от ЗБЛД е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**СИМЕОН ДЯНКОВ**

