



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 13

София, 13 октомври 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател:

Евгени Танчев

Членове:

Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков
Кети Маркова

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрити заседания на 8 и 13 октомври 2012 г. конституционно дело № 6/2012 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

I. Искането на вносителите.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България. Образувано е на основание постъпило в Конституционния съд искане на 59 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 (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).

ЗОПДНПИ се оспорва в неговата цялост, тъй като вносителите намират, че принципно противоречи на конституционната защита на правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията и предвижда недопустимо изключение от предписанието по чл. 17, ал. 5 от Конституцията относно предпоставките за отчуждаване на собственост. Позовават се и на чл. 57, ал. 1 от Конституцията, поддържайки, че основни човешки права като правото на собственост могат да бъдат ограничавани или отнемани само в случаите, изрично предвидени в основния закон или задължителните за страната норми на международното право. Считат също така, че ЗОПДНПИ не съответства на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС – обн., ДВ, бр. 80 от 2.10.1992 г., изм. и доп., бр. 137 от 20.11.1998 г., попр., бр. 97 от 9.11.1999 г., изм. бр. 38 от 21.05.2010 г.) във връзка с преамбюла и аналогичната разпоредба на чл. 17, § 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, защото предвижда отчуждаване на собственост, което не е възмездно, справедливо и своевременно.

С искането е оспорена и въведената административна процедура за установяване на незаконно придобито имущество (чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ), тъй като тайният характер на провеждането ѝ се намира в противоречие с правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Поддържа се, че процедурата създава обективни предпоставки за нарушаване на правото на гражданите на личен живот (чл. 32 от Конституцията) и свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения (чл. 34 от Конституцията), а в тази връзка и за нарушаване на съответните изисквания по чл. 8 КЗПЧОС. Вносителите считат, че обезсилването ѝ би лишило от смисъл целия закон.

Наред с искането за установяване на противоконституционност и несъответствие със задължителни за страната международни договори на целия ЗОПДНПИ са оспорени и някои отделни негови разпоредби. В тази насока вносителите твърдят следното:

- Дефиницията по чл. 1, ал. 2 противоречи на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС;

- Обявената в чл. 3, ал. 1 цел противоречи на принципите на народния суверенитет по чл. 1, ал. 3 от Конституцията и правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията;

- При приемането на чл. 24 не е спазена процедурата по чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Освен това материалното съдържание на същата разпоредба е несъвместимо с принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията като в тази връзка се оспорват още чл. 2 (в частта „или административно-наказателното“) и чл. 23 (в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1“);

- Процедурата по чл. 88, ал. 1 от Конституцията е нарушена и при приемането на чл. 27, ал. 3;

- С разпоредбата на чл. 64, т. 2 се нарушават чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията и чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС, тъй като необосновано се разширява действието на закона по отношение на придобитото имущество от трети лица по възмездни сделки. Същата разпоредба съдържа опит за скрито криминализиране на придобиването на активи от всяко трето лице преди датата на започване на финансовото разследване, което нарушава забраната за налагане на наказание без закон по чл. 7, § 1 КЗПЧОС;

- Разпоредбата на чл. 73 създава условия за хаос в правния мир поради очевидния конфликт с максималния десетгодишен срок за придобиване по давност на недвижими имоти, поради което е несъвместима с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията.

С определение на Конституционния съд от 17 юли 2012 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

II. Становища на страните.

Като заинтересовани страни по делото са конституирани Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на вътрешните работи, Държавната агенция „Национална сигурност“, Комисията за защита на личните данни, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, омбудсманът, Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара, Съюзът на юристите в България, фондацията „Български адвокати за правата на човека“, фондацията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Институтът „Отворено общество“ – София, Институтът за модерна политика и Българският хелзинкски комитет. На страните е предоставена възможност да представят доказателства и писмени становища.

Постъпили са писмени становища от Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, Комисията за защита на личните данни, Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, Института „Отворено общество“ – София и Института за модерна политика.

Висшият адвокатски съвет, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ и Институтът „Отворено общество“ – София подкрепят искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на ЗОПДНПИ в неговата цялост. Тези страни, освен основанията, посочени от вносителите, развиват допълнително и доводи за несъответствие на оспорения закон с принципа на правовата държава с оглед на неясната формулировка на

понятието „незаконно придобито имущество”, непропорционалност на предвидените средства за постигане на обявената законодателна цел, неоправдано накърняване на основни човешки права, прикриване под формата на гражданска конфискация на действителната санкционна същност на закона, недопустимо делегиране на законодателни правомощия на административни органи, накърняване на правото на защита и неравно третиране на страните в производството по отнемане на незаконно придобито имущество чрез въвеждане на редица необорими презумпции.

Върховният касационен съд намира, че като цяло оспореният закон не противоречи на Конституцията и съответства на задължителните за страната международни стандарти. По отношение на посочените в искането конкретни разпоредби изразява становище, че удължената давност по чл. 73, ал. 1 ЗОПДНПИ е несъвместима с принципа на правовата държава. Допълнително, съобразявайки приетото за разглеждане искане за установяване на противоконституционност на целия ЗОПДНПИ, предлага въз основа на чл. 22, ал. 1, изр. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) на конституционен контрол в светлината на чл. 4, ал. 1 от Конституцията да бъдат подложени още чл. 11, ал. 5 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ.

Институтът за модерна политика счита, че концептуално оспореният закон не се намира в конфликт с Конституцията и международните задължения на страната. Единствено предлага да бъде установено противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията и несъответствие с чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС на чл. 23 ЗОПДНПИ в частта за административните нарушения и изцяло чл. 24 ЗОПДНПИ, поради непропорционалност на въведеното ограничение на правото на собственост в конкретната хипотеза.

Министерският съвет, министърът на правосъдието и министърът на вътрешните работи мотивирано поддържат, че искането е изцяло неоснователно.

Комисията за защита на личните данни фактически не е взела отношение по спорната проблематика, но е обърнала внимание на приложимостта на чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на личните данни при обмена на информация в хода на взаимодействието на органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ с другите държавни органи и лица, посочени в чл. 34, ал. 1 ЗОПДНПИ.

От останалите заинтересовани страни не са постъпили становища.

III. По оспорената конституционосъобразност и съответствие с международни договори, по които България е страна, на ЗОПДНПИ в неговата цялост.

1. Основно съдържание, идеи и принципи на закона.

Демонстрацията на необясним материален просперитет от лица, които според господстващото мнение извършват тежки посегателства, включително и с престъпен характер, срещу установения в Конституцията и законите икономически ред в държавата, създават представата, че свободният пазар не се подчинява на установените правила, че демократичните институции не могат да ограничат възможността за забогатяване от незаконни източници за чужда сметка, както и за сметка на обществото като цяло.

Законодателен отговор на гореописаната обществено-политическа ситуация беше приемането на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД – обн., ДВ, бр. 19 от 1.03.2005 г., последно изм. и доп., бр. 38 от 18.05.2012 г., отм. считано от 19.11.2012 г.). На отнемане в полза на държавата по реда на този все още действащ закон подлежи имуществото, придобито пряко или косвено от престъпна дейност, доколкото не е възстановено на пострадалия или не е отнето в полза на държавата или конфискувано по други закони. Създадени са органи за установяване на съответното имущество – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество и териториални дирекции, които въз основа на проверка решават дали в

конкретния случай може да се направи обосновано предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицата, за да бъде внесено в съда мотивирано искане (граждански иск) за отнемане в полза на държавата на имущество с престъпен произход. Влизането в сила на осъдителна присъда, освен в посочените в чл. 3, ал. 2 ЗОПДИППД случаи на правна невъзможност за развитието на наказателния процес, е задължително условие за внасяне на искането в съда, съответно – предпоставка за реализиране на гражданската претенция на държавата (чл. 27, ал. 2 ЗОПДИППД).

Новото в оспорения ЗОПДНПИ се състои в това, че развитието и изходът на воденото наказателно производство престават да са решаващи за отнемането на имущество по гражданската претенция на държавата. Освен това процедурата по оспорения закон може да бъде възбудена не само на основание констатациите на прокуратурата за наличието на обосновано предположение за извършено престъпление от определена категория, но и въз основа на влязъл в сила акт за тежко административно нарушение. Новите положения предопределят и разширеното понятие за подлежащото на отнемане имущество, за каквото по силата на чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ се счита имуществото, за придобиването на което не е установен законен източник.

Оспореният ЗОПДНПИ, освен че учредява органите за установяване на незаконно придобито имущество – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество (Комисията) и нейните териториални звена (дирекции), регламентира и трите основни етапа на развитие на законовата процедура: 1) провеждане на предварителна проверка; 2) внасяне в съда на искане за обезпечаване на бъдещ иск и действия след налагане на обезпечителните мерки и 3) съдебно производство за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество.

Целта на проверката, извършвана от органите по ЗОПДНПИ, е установяване дали е налице значително несъответствие в имуществото на

проверяваното лице т.е. дали натрупването на неговото богатство може да бъде обяснено с конституционно признатите и законово регламентирани източници – предприемаческа дейност, упражняване на свободна професия, трудов или граждански договор, наследяване и пр. Основанията за започване на проверката са: 1) привличане на обвиняем за изрично посочени престъпления или прокурорски акт, установяващ преграда за развитието на наказателния процес за такива престъпления поради амнистия, давност за наказателно преследване, трансфер на наказателното производство в друга държава, укриване, имунитет или смърт на дееца и т.н. (чл. 22 ЗОПДНПИ); 2) уведомление за наличието на влязъл в сила административен акт за административно нарушение от естество да създава облага, ако облагата е на стойност над 150 000 лева към момента на придобиването ѝ (чл. 24 ЗОПДНПИ); 3) признат от българското законодателство акт на чуждестранен съд за престъпление или административно нарушение от горепосочените категории (чл. 23 ЗОПДНПИ). При извършване на проверката специализираните органи по закона могат да получават информация за имуществото на проверявания от други структури при спазване на Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни. Разкриването на законово защитена информация като банкова и търговска тайна става след съдебно разрешение (чл. 29 ЗОПДНПИ). Проверката може да продължи до една година като Комисията може да я удължи еднократно с още 6 месеца.

Когато намери, че от проверката са събрани достатъчно данни, от които да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито, Комисията взема решение и съответно – внася в съда искане за обезпечаване на бъдещия иск. С налагането на обезпечителните мерки започва производството по отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. От този момент проверяваното лице, съответно – неговите правоприменици, разполагат с възможността да се запознаят със събраните доказателства, да правят

възражения и да представят насрещни доказателства, да ползват адвокатска защита (чл. 60, ал. 1, 2 и 4 ЗОПДНПИ). Продължителността на този етап на процедурата не може да е повече от три месеца (чл. 74, ал. 1 ЗОПДНПИ). Съдът отменя обезпечителните мерки, ако служебно или по искане на заинтересованите лица установи, че искът е предявен след изтичането на тримесечен срок от налагането им (чл. 74, ал. 4 ЗОПДНПИ).

ЗОПДНПИ установява специални правила за провеждане на съдебното производство като най-същественото от тях е осигуряването на възможност за третите лица, чиито права биха могли да бъдат накърнени от решението по предявения иск, да участват ефективно по делото. Процесът е открит и състезателен. Уредени са допустимите параметри на евентуалната спогодба между страните (чл. 79 ЗОПДНПИ). Доколкото няма създадени специални норми, се прилагат разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

2. По довода за нарушаване на чл. 17 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията, макар и да се съдържат в нейната глава първа „Основни начала”, задължават държавата чрез законите да гарантира и защитава правото на собственост като основно право на гражданите, както и да зачита неприкосновеността на частната собственост (вж. в този смисъл решенията на Конституционния съд № 15 от 21.12.2010 г. по к.д. № 9/2010 г., № 17 от 12.12.1999 г. по к.д. № 14/1999 г. и др.). Конституцията не забранява, а стимулира естествения стремеж на гражданите към материален просперитет, към увеличаване на тяхното имущество в условията на пазарна икономика. Източниците на забогатяването са посочени най-общо в основния закон и са доразвити по-детайлно в отрасловото законодателство. Такива са свободната стопанска инициатива, упражняването на свободна професия, възнаграждението за законно положен труд, наследяването и др. Предмет на отнемане по ЗОПДНПИ обаче не е собствеността, придобита от законови източници, а собственост с незаконен произход, който не може да бъде оправдан с

правно допустимите средства за увеличаване на индивидуалното богатство. По същество законът цели преодоляване на последиците от неоправданото забогатяване за сметка на други лица или обществото като цяло, забогатяване от извършването на дейност, която поначало е забранена, като например, укриване на данъци, неплащане на задължителни осигуровки, контрабанда, корупция, трафик на хора и наркотици, изнудване, крупни кражби и т.н. Придобиването и съответното натрупване на имущество с незаконен източник се намира в пълен дисонанс с редица конституционни ценности като справедливостта по смисъла на Преамбюла на основния закон, принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1, принципа на равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 1 и принципа на законното гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2. Основно задължение на гражданите е да спазват и изпълняват Конституцията и законите, да зачитат правата и интересите на другите (чл. 58, ал. 1 от Конституцията). Лицата, които се засягат от гражданската конфискация по оспорения закон, като са се обогатили по незаконен начин са нарушили това изискване, поради което не могат да получат закрилата по чл. 17, ал. 1 – 3 от Конституцията, която се дължи само на законните приобретатели на имуществени права.

Конституционният съд не споделя тезата на вносителите на искането, че в своята цялост ЗОПДНПИ противоречи и на чл. 17, ал. 5 от Конституцията, защото предвижда отнемане на собственост при липсата на държавни или общински нужди, при това без да изисква предварително и равностойно обезщетение. Посочената разпоредба урежда специфична хипотеза на отчуждаване на имущество със законен източник. Тя е неотнормирана към отнемането в обществен интерес на незаконно придобитото имущество, каквато е идеята на оспорения закон. В своята досегашна практика Конституционният съд приема, че в защита на конституционно установени ценности правото на собственост не само може да се ограничава със закон с оглед на нарушения на принципа на

справедливостта в конкретната обстановка на неговото придобиване (Решение № 18 от 14.12.1992 г. по к.д. № 24/1992 г.), но дори допуска да бъде отнето и без компенсация (Решение № 9 от 27.07.1992 г. по к.д. № 4/1992 г.). Производството по ЗОПДНПИ е насочено към възстановяване на статуквото от преди противозаконното разместване на материални ценности, при което би било нелогично да се изисква обезщетяване на онзи, който незаконно се е обогатил за сметка на другите и в края на краищата за сметка на цялото общество.

3. По довода за нарушаване на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС.

Макар и с различна формулировка в сравнение с чл. 17 от Конституцията, защитата на собствеността по чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС по съществото си е сходна. Правото на мирно използване на собствеността е прокламирано като принцип, без да се третира като абсолютно. Лишаване от имущество поначало е допустимо, когато е в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и общите принципи на международното право. Държавата може със закон да контролира упражняването на собствеността, ако това е в публичен интерес или е необходимо за осигуряване плащането на данъци, други постъпления или глоби. На тази основа трайно установената практика на Европейския Съд за човешките права (ЕСПЧ) изисква всяко ограничаване на ползването или отнемане на незаконно придобито имущество по пътя на граждански иск на държавата спрямо неоснователно обогатилите се лица да отговаря на три критерия: а) законоустановеност; б) необходимост за постигане на легитимна цел и в) пропорционалност. По повод съобразяването на проверявания закон с чл. 17 от Конституцията по-горе са изложени доводи, които са напълно валидни и за проверката за съответствие с чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС. Трябва да се има предвид обаче, че Конституционният съд оценява закона в неговата цялост като правна абстракция, което не изключва необходимостта органите по

оспорения закон и гражданският съд да правят и преценка на конкретните обстоятелства по делото.

Като задължителна предпоставка за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество повечето правни системи изискват наличието на влязла в сила наказателна присъда за определен вид деяния, свързани най-вече с организираната престъпна дейност, корупцията и тежките посегателства върху икономическата основа на обществото. Този подход обаче се оказва неефективен в редица случаи – например, когато доказателствата категорично указват на незаконен източник на определено имущество, но същевременно са недостатъчни за постановяване на осъждане за установено по несъмнен начин престъпно деяние, както и когато възникне временна или постоянна преграда за развитието на наказателното производство в случаите на смърт на дееца, амнистия, изтичане на давностния срок за наказателно преследване, наличието на имунитет, обективна невъзможност деецът да бъде намерен за да участва в наказателния процес, настъпило разстройство на съзнанието на дееца, изключващо вменяемостта и т.н. В тази обстановка някои държави, включително и членувачи в Съвета на Европа и Европейския съюз, са възприели и практически са реализирали идеята за гражданска конфискация на имуществото с незаконен източник, която не е обвързана с развитието на наказателния процес и приключването му с влязла в сила осъдителна присъда. Големият проблем за новото законодателство не е толкова съответствието му със защитата на правото на собственост по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС, колкото съобразяването му с изискванията за справедлив процес по чл. 6 от КЗПЧОС (вж. решението на ЕСПЧ по делото *Arcuri v. Italy*). В редица случаи ЕСПЧ се солидаризира с националните съдилища като приема, че гражданската конфискация може да се съвмести със защитата на човешките права (вж. решенията по делата *Walsh v. United Kingdom* и *Phillips v. United Kingdom*).

Несъмнено, производството по ЗОПДНПИ не предоставя на ответниците онези специфични права, с които разполагат обвиняемите в наказателния процес. Преди всичко става въпрос за изискуемия по-висок стандарт за доказване на обвинението по несъмнен начин („отвъд разумното съмнение” в англо-саксонските правни системи) като предпоставка за постановяване на осъдителна присъда и спазване на презумпцията за невинност. В своята основополагаща практика ЕСПЧ приема, че определянето на процедурата като наказателна или гражданска не зависи от декларативни законови норми, а от нейното същностно съдържание, преценявано в светлината на три критерия: а) квалификацията на визираното закононарушение по националното право; б) характера на нормата с оглед кръга на нейните адресати и цел и в) характера и тежестта на предвидената санкция (вж. решението на ЕСПЧ по делото *Engel v. Netherlands*). От тази гледна точка, преценявано в своята цялост и единство, производството по оспорения закон е гражданско, защото е ясно разграничено по време, правила и съдържание от производството по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Важно е, че целта на предявения от държавата иск пред съда не е ограничаване или наказване на личността на ответника, а е насочена към преодоляване на последиците от незаконното придобиване на имущество. Основен предмет на доказване в съдебния процес, при осигурено равенство на страните, не е престъпно деяние по Наказателния кодекс (НК) или тежко административно нарушение, а чрез изключване на възможностите за правомерно забогатяване установяване на онова имущество на ответника/ответниците, за което няма доказателства, че е законно придобито, от което произтича презумпцията, че пряко или косвено е с незаконен източник. Отнемането на такова имущество по същината си не съставлява наказание за извършено престъпление или административно нарушение, а гражданска санкция, насочена към възстановяване на справедливостта. Връзката с наказателната процедура е ограничена и се състои в това, че за да се

избегне произволното възбуждане на проверки за установяване на обосновано предположение за наличието на имущество с незаконен източник, се изисква повдигане на обвинение за престъпление, което по естеството си предполага извличането на сериозна материална облага, или възникването на правна преграда за развитието и приключването на наказателното производство за такова престъпление. И в двата случая началото на процедурата (проверката) се обуславя от актове на независим орган на съдебната власт, какъвто според Конституцията на Република България е прокурорът, или най-малкото – от актове на разследващите органи, които действат под процесуалния надзор на прокуратура (чл. 219, ал. 1 и 2 НПК).

След като гражданскоправният характер на процедурата по ЗОПДНПИ е установен, не би могло да се приеме, че останалите основания за възбуждане на предварителната проверка от органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНИ поставят под въпрос човешките права, защитавани от КЗПЧОС. Съобразяването на признат от българското законодателство акт на чуждестранен съд, установяващ престъпление от съответния вид (чл. 23 ЗОПДНПИ), показва позитивната позиция на страната по отношение участието ѝ в международното сътрудничество за отстраняване на последиците от незаконно забогатяване в резултат на престъпна дейност. Същевременно въпрос за степен на обществена опасност и наказателна политика е дали едно посегателство върху правния ред да се квалифицира като престъпление или административно нарушение. Затова започването на проверката на основание влязло в сила наказателно постановление (при осигурена възможност за обжалването му пред съд), отнасящо се за тежко закононарушение, което по естеството си може да генерира значителна материална облага – над 150 000 лева (чл. 24, ал. 1 ЗОПДНПИ), е принципно съвместимо с установените от КЗПЧОС стандарти.

Предвиденото в оспорения закон ограничение на правото на мирно ползване на собствеността по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС чрез

налагане на обезпечителни мерки (възбрана на недвижими имоти, запориране на движими вещи и вземания и др.), освен че е насочено към постигане на легитимна цел – да обезпечи изпълнението на евентуалното бъдещо съдебно решение за отнемане на противозаконно придобитото имущество, отговаря и на изискванията за пропорционалност и справедлив процес. Всички мерки се налагат от съда, при това на основата на обосновано с достатъчно доказателства предположение, че имуществото, към което са насочени, е придобито в нарушение на закона (чл. 38, ал. 2 ЗОПДНПИ). По всяко време те се намират под съдебен контрол като при неотложна необходимост съдът може да разреши извършване на плащания или други разпоредителни действия с обезпеченото имущество (чл. 40, ал. 1 ЗОПДНПИ). До внасянето на иска продължителността на обезпечителните мерки е ограничена по време в рамките на три месеца (чл. 74, ал. 1 и 4 ЗОПДНПИ). Проблем с пропорционалността на обезпечителните мерки би могъл да възникне, ако съдебното производство продължи извън разумния срок по чл. 6.1 КЗПЧОС, но той би произтекъл от неспазване на задълженията на съда по ефективно администриране на делото, а не от подлежащото на конституционен контрол абстрактно съдържание на закона. Може да се отбележи, че е препоръчително рискът от сериозно увреждане на интересите на участниците в стопанските отношения, да се снижи чрез провеждане на максимално бърз граждански процес, вместо да се разчита на дължимото от държавата обезщетение по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (чл. 91 ЗОПДНПИ).

ЗОПДНПИ съдържа идеята, че никой не може да придобива повече права от праводателя си, но същевременно гарантира справедлив процес на всички трети лица, които впоследствие са придобили права върху имущество с незаконен източник. От момента на началото на производството с налагането на обезпечителните мерки те също разполагат с възможността да се запознаят с доказателствата, да ги оборват и оспорват

с всички допустими доказателства, да правят искания и бележки, да ползват помощта на адвокат и т.н. Наред с проверяваното лице, тези заинтересовани лица задължително трябва да се конституират като ответници по внесения в съда иск (чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ) и могат да участват като страни в решаващата фаза на съдебно разглеждане на спора.

4. По довода за противоречие на административната процедура (чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ) за установяване на незаконно придобиване на имущество с чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията и чл. 8 КЗПЧОС.

Основното право на защита по чл. 56 от Конституцията не е предоставено абстрактно на гражданина, а възниква в конкретна ситуация, при която „са нарушени или застрашени негови права и законни интереси“. В съдържанието му е включена възможността засегнатият, лично или чрез упълномощено лице, да осъществи действия, насочени към адекватно противодействие на нарушението или заплахата. Предназначението на правото на защита е да служи за гаранция на другите права, предвидени в конституционните разпоредби.

Проверката по чл. 21 – 36 ЗОПДНПИ започва с акт на директора на съответната териториална дирекция въз основа на възникнало законово основание за провеждането ѝ. Тя предхожда производството за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество, чието начало се поставя с налагане на обезпечителни мерки от съда. Извършва се от органите на Комисията по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ. Предмет на проверката е изясняване на произхода, начина на придобиване и преобразуването на имуществото на проверяваното лице за определен от закона срок (чл. 28 във връзка с чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ). Проверяващите събират необходимите сведения като ползват както общодостъпна информация от различните публични регистри, така и защитена информация, която се съхранява от други органи, институции или отделни лица. Източниците за придобиване на имуществото могат да се установяват и от прокуратурата,

Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, органите по приходите и Агенция „Митници“ при осъществяването на законово предоставената им компетентност (чл. 30 ЗОПДНПИ). Проверката продължава до една година като този срок може да бъде удължен еднократно с не повече от шест месеца. Крайният резултат от проверката дава основание на Комисията да вземе решение дали да внесе в съда искане за обезпечение на бъдещия иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, когато са събрани достатъчно данни, обосноваващи предположението, че е налице незаконно придобито имущество, или да откаже образуването на производство и прекрати проверката, когато такива данни няма (чл. 37, ал. 1 и 5 ЗОПДНПИ).

При извършване на проверката Комисията и нейните органи не могат да посягат върху свободата и тайната на кореспонденцията и други съобщения на проверяваното лице. Така че не може да се поставя въпросът за накърняване или поставяне в опасност на основното право по чл. 34, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно чл. 36 ЗОПДНПИ служебно известната информация от проверката трябва да е остане неизвестна както за проверяваните, така и за всички останали лица. Проверяващите не разполагат с възможност чрез действията си да се намесват пряко в личния и семейния им живот, да поставят под съмнение тяхната чест, достойнство и добро име. Наистина данните за имуществото, събирани при проверката, в някои случаи могат да съдържат и информация за личния живот на гражданите, чиято неприкосновеност се защитава от чл. 32, ал. 1, изр. 1 от Конституцията. Тайният характер на проверката е оправдан от гледната точка на постигането на две легитимни цели – от една страна да се осигури реално изпълнение на евентуалното съдебно решение за отнемане на незаконно придобитото имущество чрез изненадващо за длъжника налагане на обезпечителни мерки, а от друга – запазване на авторитета и обществения

престиж на засегнатите лица, ако се окаже, че липсват предпоставки за по-нататъшни действия срещу тях. При обработването на личните данни всички органи по закона са обвързани от правилата на Закона за защита на личните данни (чл. 34, ал. 4 ЗОПДНПИ), а разкриването на информацията, поставена под специална законова защита (банкова или търговска тайна) става на основата на съдебно разрешение, дадено по реда на съответните закони, като съдът трябва да съобрази дали това разкриване е необходимо за постигане на целта на ЗОПДНПИ. Проверката е ограничена във времето (до една година, а по изрично решение на Комисията за продължаване на срока – максимално до една година и шест месеца), като при всяко положение след първото реално засягане на имуществената сфера чрез налагане на обезпечителни мерки от съда, засегнатите лица не само узнават за предходните действия на компетентните органи по събиране на информация, но получават всички останали възможности за ефективно упражняване на правото на защита – да оспорват неизгодните за тях доказателства и да представят доказателства, да изразяват становището си пред Комисията и съда, да правят искания и възражения, да ползват адвокатска помощ и т.н. (чл. 60 ЗОПДНПИ).

Констатациите във връзка с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията са валидни и за преценката за съответствието на оспорената предварителна проверка по ЗОПДНПИ с правото на зачитане на личния и семейния живот по чл. 8 КЗПЧОС. Доколкото е налице възможност за ограничаване на това право, границите на допустимата намеса на държавните органи са установени недвусмислено в закона, а това изключва всякакъв произвол. Предвидените мерки са оправдани в демократичното общество от позициите на необходимата защита на икономическото благосъстояние на страната, обществения морал и правата и свободите на гражданите, по своята интензивност кореспондират на поставените цели, смекчени са в максимално възможната степен т.е. не са излишно прекомерни.

5. По възможността съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС да бъде установено несъответствие с Конституцията на ЗОПДНПИ в неговата цялост.

Конституционният съд счита за необходимо да вземе отношение и по поддържания в някои становища довод за концептуалната несъвместимост на оспорения закон с принципа на правовата държава по смисъла на чл. 4 от Конституцията във връзка с легалното определение за „незаконно придобито имущество”. Разпоредбата на чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ е твърде пестелива, но това е оправдано и логично. Нереално е от законодателя да се очаква изрично изброяване на всички възможни източници за обогатяване. Затова законът установява само конкретни изисквания и забрани във връзка с придобиването на имущество, които не могат да бъдат нарушавани. На тази основа Конституционният съд не намира основание за твърдението, че за адресатите на закона не е ясно с какво поведение биха избегнали стълкновение с нормите на оспорения закон – те не трябва да се обогатяват с имущество, придобито от дейност, намираща се извън закона. Незаконно придобитото имущество по смисъла на ЗОПДНПИ се свързва с неговия източник, а не с правен недостатък, обуславящ недействителност на придобивното основание. В този смисъл, например, нищожността на една сделка, по силата на която се прехвърлят имуществени права, сама по себе си не обуславя включване на предмета ѝ в понятието по чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ, когато самият източник на имуществото е допустим според Конституцията и законите. В заключение съдът приема, че в своята цялост ЗОПДНПИ не накърнява правната сигурност, която съставлява един от най-съществените елементи на идеята за върховенство на закона, въплътена в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В светлината на чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията в становищата на Висшия адвокатски съвет и Фондацията „Асоциация за европейска интеграция и права на човека” се поддържа, че прекомерното използване на необорими презумпции води до противоконституционност на целия

ЗОПДНПИ. Това твърдение обаче е неоснователно. Поначало законовите презумпции, включително и необоримите, не съставляват необичайно явление в действащата правна система. Те дават възможност да се достигне до истината относно релевантния юридически факт на базата на установяването на друг факт, който е по-лесен за доказване. В случая презумпциите по ЗОПДНПИ са оправдани, защото съставляват пропорционално средство за постигане на конституционно защитимата цел на закона. След като източниците на правомерно обогатяване могат да се извлекат от Конституцията и законите, неустановяването на такива източници, което по същество е равносилно на тяхната липса, логически води до заключение за незаконен произход на съответното увеличение в имуществото на проверяваните лица. Последните обаче имат пълната възможност в производството пред гражданския съд да се противопоставят на иска, доказвайки законността на източника на своето обогатяване. Със същата възможност разполагат и третите лица (задължителни ответници по силата на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ), които разполагат със самостоятелни права върху спорното имущество, независимо от това дали привличането им към гражданска отговорност се основава на необорима презумпция (например по чл. 64, т. 1 ЗОПДНПИ) или на оборима презумпция (например по чл. 64, т. 2 ЗОПДНПИ).

Висшият адвокатски съвет в становището си развива и тезата за противоконституционност на оспорения закон поради възлагането на Комисията да уреди с правилник устройството и дейността си, включително и на нейната администрация (чл. 20 ЗОПДНПИ), да участва съвместно с председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, министъра на вътрешните работи, министъра на финансите и главния прокурор в издаването на инструкция относно реда и сроковете за осъществяване на взаимодействието помежду им (чл. 30, ал. 2 ЗОПДНПИ) и да утвърди образец на имуществена декларация, която след съответна покана засегнатите от проверката лица биха могли да представят (чл. 57,

ал. 4 ЗОПДНПИ във връзка с чл. 57, ал. 1 и чл. 58 ЗОПДНПИ). Твърди се, че в посочените случаи става въпрос за несъвместима с чл. 4, чл. 8, чл. 62 и чл. 114 от Конституцията делегация за уреждане на основни обществени отношения, които задължително трябва да бъдат регулирани със закон. Развитите доводи са неоснователни, защото не отчитат общата философия на закона. Производството по отнемане на незаконно придобито имущество се развива в състезателен съдебен процес, който се провежда по специалните правила на ЗОПДНПИ, а доколкото няма такива – по правилата на ГПК (чл. 80 ЗОПДНПИ). За да се избегнат безсмислени съдебни спорове законодателят е възложил на специализираните органи по ЗОПДНПИ извършването на предварителна проверка, която в никакъв случай не може да доведе до накърняване на индивидуални имуществени права, а е предназначена единствено да подпомогне Комисията при вземане на решение дали разполага с необходимите доказателства за успешно провеждане на граждански иск в съда. Условието и редът на проверката, включително и взаимодействието между държавните органи в рамките на предоставената им от законодателя компетентност, са уредени в самия закон. В тези рамки не съществува конституционна преграда за приемане на организационни актове – както вътрешни като правилника по чл. 20 ЗОПДНПИ, така и междуведомствени като инструкцията по чл. 30, ал. 2 ЗОПДНПИ. В същия контекст Конституционният съд намира, че утвърждаването от Комисията на образеца на декларацията, чието основно съдържание е законово установено в чл. 57, ал. 1 ЗОПДНПИ, също не означава упражняване на законодателни правомощия, тъй като с това действие не се регулират такива основни обществени отношения, които да са с изключително значение за охраната на правата на гражданите. Важно е да се отбележи, че представянето на имуществена декларация не е задължително за поканените. То не е във вреда, а е в интерес на засегнатите от проверката лица, защото може да обуслови решение на Комисията за прекратяване на производството по преписката, вместо за

вносяне на иск в съда (чл. 62, ал. 2 ЗОПДНПИ). В тази насока трябва да се има предвид, че според оспорения закон от отказа да бъде представена декларация не може да се правят изводи във вреда на проверяваното лице, съответно и на членовете на неговото семейство (чл. 59 ЗОПДНПИ). Нещо повече, засегнатите лица, които са преценили че им е по изгодно да представят декларация, са освободени от наказателна отговорност за невярно деклариране (чл. 60, ал. 5 ЗОПДНПИ).

б. По възможността за обявяването за противоконституционни на неоспорени с искането законови разпоредби.

Съдът намира, че независимо от заявеното в искането оспорване на целия ЗОПДНПИ, той не може да се произнася по отделни негови неоспорени с искането конкретни разпоредби. Първото искане е самостоятелно и то е за обявяване за противоконституционен на целия закон и то може да бъде уважено изцяло само ако Конституционният съд установи, че основни фундаментални разпоредби са несъвместими и противоречат на Конституцията и тяхната отмяна обезсмисля съществуването и прилагането на целия закон. Подобно искане не дава право на Конституционния съд „да търси“ отделни разпоредби в оспорените в цялост закони и да преценява дали те съответстват на Конституцията или не.

Второто алтернативно искане, което се прави в случая от вносителите е под условие - ако не се уважи искането за обявяване противоконституционност на целия ЗОПДНПИ, да бъдат обявени за противоконституционни изрично посочените от тях конкретни разпоредби, за които те излагат и съответни доводи. Недопустимо е Конституционният съд по каквито и да е съображения служебно да преценява избирателно противоконституционността на законови разпоредби, които не са оспорени в искането на вносителя. Подобен избирателен подход по ясни или неясни критерии ще доведе до непредвидимост на решенията на Конституционния съд. По този начин само при формалното споменаване във всяко искане за

оспорване на целия закон, ще може напълно безконтролно и избирателно да обявява за противоконституционни неоспорени от вносителите законови разпоредби в разрез с чл. 150 от Конституцията, съгласно който съдът не действа служебно, а само по инициатива на изчерпателно изброените субекти. Действително Конституционният съд може да се произнася по конституционосъобразността на оспорени законови разпоредби и на основания, различни от посочените в искането, което изрично е предвидено в чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС. Цитираната разпоредба не предвижда служебно произнасянето от съда по невключени в искането законови разпоредби и тя не може да се тълкува разширително в противоречие с Конституцията и да се прилага по аналогия.

Гореизложените съображения обуславят крайното заключение на Конституционния съд за неоснователност на искането за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на ЗОПДНПИ в неговата цялост.

IV. За конституционосъобразността и съответствието с международни договори, по които България е страна, на отделни разпоредби на ЗОПДНПИ.

1. Относно чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ:

Разпоредбата не противоречи на чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС, както се твърди в искането. Става въпрос за пестеливо формулирано законово определение, което свързва подлежащото на отнемане имущество с такова имущество, „за придобиването на което не е установен законен източник”. Правните недостатъци на придобивното основание могат да обусловят различни видове недействителност, но те не са релевантни към предмета на производството по ЗОПДНПИ. На изследване подлежи имуществото, с което проверяваният е разполагал в началото и края на изследвания период, увеличението му през същия период от законни източници (трудова дейност, частно предприемачество, наследяване, сделки и пр.), направените през това време разходи и

възникналите задължения. Няма никакво основание да се отхвърли идеята на законодателя, че посочената категория факти и обстоятелства могат да бъдат доказани в един състезателен граждански процес. Ако на тази основа се установи значително несъответствие, което не може да бъде оправдано със законните източници за забогатяване, остава логичното заключение, че произходът на забогатяването е незаконен. Впрочем такъв подход в доказването (на базата на изключване на всички други възможности) е допустим и в наказателния процес, когато осъдителната присъда се постановява само на основата на косвени доказателства.

Възможните незаконни източници могат да бъдат различни (например, доходи от поначало забранена или нелицензирана дейност, неплатени данъци и осигуровки, контрабанда на стоки, трафик на хора, търговия с наркотици, изнудване, пране на пари, крупни кражби и т.н.), но тяхната конкретизация по вид и размер се намира извън обсега на доказването в гражданското производство по ЗОПДНПИ. Същественото е, че чл. 1, ал. 2 ЗОПДНПИ създава правната основа за възстановяване на справедливостта чрез отнемане в полза на държавата на имущество, което като противозаконно придобито от неговия притежател подлежи на връщане на обществото. Както по-горе беше посочено, такова ограничение, въведено чрез закон, е в обществен интерес и не се изключва от общите принципи на международното право. В този смисъл е и практиката на ЕСПЧ. Ето защо оспорената разпоредба е съвместима с предпоставките за лишаване от собственост по чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС.

2. Относно чл. 3, ал. 1 ЗОПДНПИ:

С посочената разпоредба в оспорената ѝ част е очертана целта на закона, дефинирана като „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”. Вносителите на искането излагат доводи, че

може да се направи извод за съществуването на законодателни актове, които нямат за цел да защитават интересите на обществото, което би нарушило принципа за ненакърнимост на народния суверенитет и че законът не може да има за цел постигане на определени емоционални състояния, целта не трябва да създава усещане за справедливост, а за постигане на справедливост.

Конституционният съд намира, че първата от посочените в оспорения закон цел – защита интересите на обществото, не противоречи на основния закон и конкретно на чл. 1, ал. 3 от Конституцията. Защитата на интересите на обществото е легитимна цел и е израз на народния суверенитет. Не е противоконституционно общественият интерес да бъде защитен. Обратно, основни права на гражданите, които не са абсолютни, могат да бъдат ограничавани именно поради надделяване и в защита на обществения интерес над интереса на отделния индивид. В този смисъл е и постоянната практика на Конституционния съд и той не намира основание да се отклони от нея. Както по-горе се посочи правото на мирно ползване на собствеността е формулирано и в чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС, съгласно който лишаването от имущество е допустимо при наличието на три кумулативно дадени условия, първото от които да е в интерес на обществото.

Съдът е на мнение, че не съставлява легитимна цел на закона втората уредена в чл. 3, ал. 1 ЗОПДНПИ цел, а именно да се възстанови чувството за справедливост у гражданите. Очевидно е, че „чувството за справедливост у гражданите”, доколкото засяга техни индивидуални преживявания и отношение към законите, в случая не съвпада с понятието „интересите на обществото”, тъй като двете цели са кумулативно посочени. Прегледът на законодателството на Република България показва, че е прецедент поставянето на подобна цел, свързана с постигане, възстановяване или изгубване на определени чувства. Чувството за справедливост, както и поначало всички чувства, не са обективни факти.

Още по-малко те са правни категории, за да бъдат въздигани дори като цели на законите. Индивидуалните интереси не могат да бъдат цел на закон, защото той не се занимава с тях. Много закони при определяне на целите си изрично посочват защитата на обществения интерес или защита на свободите, правата и законните интереси на гражданите, но не й формиране на определени чувства.

Поначало е много трудно и опасно да се ограничава и отчуждава принудително конституционно прогласеното основно право на гражданите на собственост, защото неговата неприкосновеност осигурява в голяма степен свободата на индивида. Поради това и подобно ограничаване на това право най-малко може да се свързва с емоционалното състояние на други индивиди, при това разгледани отделно и извън обществото и без връзка и разумен баланс между индивидуалните права и интересите на обществото. Цел на всеки закон е да се постигне върховенство на закона и да се осигури чрез прилагането му постигане на изискването за справедливост като общочовешка ценност, както това е залегнало в Преамбюла на Конституцията. Поради това и не е необходимо справедливостта да се въздига като цел на всеки закон, както и непосочването й изрично във всички останали закони не означава, че в тях няма справедливост.

Съдът счита, че в конкретния случай не е налице само непрецизна законодателна редакция, окачествена от заинтересованата страна Фондация „Български адвокати за правата на човека“ в становището й като „очевидна законодателна недомислица“. Не бива в никакъв случай да се подценява значението на правилното и точно формулиране на целта на закона и този въпрос да се принизява до незначително обстоятелство без същинско нормативно значение, до несамостоятелни норми с по-скоро опознавателно значение (в този смисъл са становищата на заинтересованите страни Министерски съвет и Върховен касационен съд). Целта на закона е особено съществен негов елемент и трябва да бъде

очертана ясно и точно, защото това има важно значение за логическото тълкуване на неясните норми от закона. Изискването за яснота на целта на оспорения закон е още по-завишено, тъй като въздигнатото като второ кумулативно условие за ограничаване на притежанията по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС е това да става „съгласно условията, предвидени в закона”. И според практиката на ЕСПЧ ефективна правна регулация може да се постигне само на базата на ясен закон, с предвидимо правно действие. Очертаването на точната цел на закона не е само въпрос на законодателна техника, а е гаранция за избягване на административния и съдебен произвол. Целта на оспорения закон, посочена в чл. 3, ал. 1 е особено важна за преценката на законосъобразността на административните актове по чл. 11, ал. 1 ЗОПДНПИ по повод съдебното им обжалване, защото несъответствието с целта на закона е една от предпоставките за незаконосъобразност на административните актове (чл. 146, т. 5 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК)). Само при ясно регламентирана цел на закона, съдът може да установи нейното спазване или превратното упражняване на власт от компетентния административен орган - Комисията по чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ. Целта на закона е отправна точка и за преценката спазен ли е принципът за съразмерност по чл. 6 АПК, който е неразривно свързан с преследваната цел. Следователно не се касае само до търпима непрецизна правна редакция на част от целта на закона, а до съществено важен въпрос за логическото тълкуване на целия оспорен закон и за практическото му приложение при осъществяването на съдебния контрол за законосъобразност върху административните актове по този закон, издавани от Комисията по чл. 5, ал. 1 от закона в административната фаза на производството по установяване на незаконно придобито имущество. По тези съображения съдът заключава, че оспорената разпоредба на чл. 3, ал. 1 ЗОПДНПИ в частта „и да се възстанови чувството за справедливост у гражданите” е

противоконституционна, тъй като противоречи на Преамбюла и на чл. 4, ал. 1 от основния закон.

3. Относно чл. 24 ЗОПДНПИ и свързаните с него чл. 2 ЗОПДНПИ в частта „или административно-наказателното” и чл. 23 ЗОПДНПИ в частта „или за административно нарушение по чл. 24, ал. 1”:

Доводът, че чл. 24 ЗОПДНПИ е приет в нарушение на законодателния процес, по конкретно – на правилото за двете гласувания по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, е неоснователен. Оспорената разпоредба предвижда, че влезият в сила акт за административно нарушение, което по естеството си може да създаде облага на стойност над 150 000 лева към момента на придобиването ѝ и облагата не може да бъде отнета по друг ред, също съставлява основание за започване на предварителна проверка от органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ. Норма с такова съдържание наистина не е била включена в законопроекта при първото му гласуване от Народното събрание, но по предложение на водещата комисия е добавена преди второто гласуване. Допълнената разпоредба изцяло следва духа, идеите и целта на закона, в частност – принципното разбиране, че само акт, постановен или контролиран от независим орган, намиращ се не само извън системата на органите по ЗОПДНПИ, но и на изпълнителната власт като цяло, може да бъде основание за започване на предварителната проверка, която задължително предхожда образуването на производството за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. В случая това разбиране е съобразено, защото поначало наказателните постановления за административни нарушения подлежат на съдебно обжалване т.е. намират се под контрола на съда. Направеното преди второто гласуване допълнение е допустим елемент на парламентарната процедура, която трябва да се развие след приемането на законопроекта на първо четене. Второто четене е предназначено да подобри качеството на окончателния законодателен акт на базата на предложения на народните представители за изменения и допълнения в приетия по принцип

законопроект. В този смисъл е и досегашната практика на Конституционния съд (Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2/2010 г., Решение № 1 от 2011 по к.д. № 22/2010 г. и др.).

Член 24 ЗОПДНПИ, за разлика от посочване на престъпленията в чл. 22, ал. 1 ЗОПДНПИ, не изброява административните нарушения по конкретни разпоредби на всички закони предвид техния огромен брой. Следва да се отбележи, че с развитието на свободната пазарна икономика, са регламентирани нови административни нарушения, които могат да създават облага над 150 000 лева към момента на придобиването. Примери за такива тежки административни нарушения са някои митнически, данъчни, банкови, екологични и валутни нарушения; нарушения на административен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност, хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, както и за нарушения по изчерпателно изброените закони в чл. 34, ал. 1 и 2 от Закона за административните нарушения и наказания (Закон за публичното предлагане на ценни книжа, Закон за пазарите на финансови инструменти, Закон за дружествата със специална инвестиционна цел, Закон срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закон за дейността на колективните инвестиционни схеми, Закон за държавната финансова инспекция, Закон за енергетиката, Закон за енергията от възобновяеми източници и др.). За тези административни нарушения именно поради тежестта им, са предвидени значително по-дълги срокове за съставяне на акт за установяване на нарушението и за образуване на административнонаказателно производство. Горното потвърждава извода, че е невъзможно да се изброят видовете административни нарушения, които попадат в кръга на очертаните в чл. 24, ал. 1 ЗОПДНПИ, но те са определяеми съобразно предвидените общи законови условия - стойност на придобитата от административното нарушение облага над 150 000 лева към момента на придобиването ѝ и невъзможност облагата да може да

бъде отнета по друг ред. Сериозна гаранция за недопускане на произвол е законоустановеността на процедурата с ясни правила, съгласно които уведомлението на директора на съответната териториална дирекция се извършва от административнонаказващия орган, който разполага с цялата информация по административната преписка, както и че уведомяването се извършва, едва когато срещу лицето има влязъл в сила акт за административно нарушение – наказателно постановление или споразумение за прекратяване на административнонаказателното производство (сравни чл. 229а от Закона за митниците, чл. 107з от Закона за акцизите и данъчните складове и др.). Аналогично на случаите на образуване на производство по оспорения закон по реда на чл. 22 ЗОПДНПИ, при привличане на лицето като обвиняем за престъпление по изброените текстове от Наказателния кодекс, така и в случаите на установени с влезли в сила актове за извършени административни нарушения с придобита облага над 150 000 лева гражданската конфискация е абстрактна и тя няма пряка връзка с конкретно престъпление или конкретно административно нарушение, установено с влязъл в сила акт. Те са само законен повод за образуване на производство от комисията и за извършване на проверка, но предпоставката за отнемане на имущество в полза на държавата е друга – административният орган по чл. 5, ал. 1 ЗОПДНПИ да може да направи обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито. Предвид това съдът намира, че алинеи първа и втора на оспореният чл. 24 ЗОПДНПИ не са противоконституционни.

Различно е разбирането на Конституционния съд за съответствието на чл. 24, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ с Конституцията. Алинея 3 на чл. 24 от оспорения закон задължава и то незабавно държавните и общинските органи или длъжностните лица, на които по служба е станало известно, че е придобита облага от административно нарушение на стойност над 150 000 лева към момента на придобиването ѝ, която не може да бъде

отнета по друг ред, да уведомят директора на съответната териториална дирекция и да му изпратят материалите по преписката. Съдът е на мнение, че няма причина, която да обоснове необходимостта неконкретизирани (следователно всички) държавни и общински органи, и всички длъжностни лица (неясно дали от същите тези или от други органи), които имат съвсем различни конституционни и законови правомощия, да са задължени да уведомяват за започване на производство по оспорения закон. Задължението за уведомление правилно е вменено на административнонаказващия орган, който разполага с всички данни по административната преписка, включително данни, че наказателното постановление или споразумението са влезли в сила. Наличието на огромен брой контролни органи, които констатират извършените административни нарушения, обуславя възможността те да изпълняват задълженията си за уведомяване по чл. 24, ал. 1 ЗОПДНПИ, като могат да бъдат предвидени и санкции за евентуално неизпълнение. За разлика от административнонаказващите органи, изискването към всички останали държавни и общински органи и длъжностни лица е, да им е станало известно по неясен начин придобиването на облага от административно нарушение над посочената по-горе сума и тя да не може да бъде отнета по друг начин. Освен че не разполагат с първичните данни от административната преписка, лицата по ал. 3 на чл. 24 от оспорения закон, трябва да са в състояние да могат да преценят придобиването на облага, нейната пазарна стойност към момента на придобиването и несъществуването на възможност облагата да бъде отнета по друг ред. До тези изводи държавните и общински органи или длъжностните лица трябва да достигнат самостоятелно, тъй като оспореният закон не съдържа легално определение на понятията „облага” и „невъзможност тя да бъде отнета по друг ред”, различен от реда в оспорения закон. Следва да се подчертае и същественото обстоятелство, че в ал. 3 на чл. 24 ЗОПДНПИ липсва изискването срещу лицето да има влязъл в сила акт за

административно нарушение, а само изискване да е налице придобиване на облага от административно нарушение. Само поради използването на глагола „уведомява“ не може да се направи изводът, че уведомлението и в този случай съдържа реквизитите по чл. 24, ал. 2 ЗОПДНПИ, още повече че тези лица не разполагат с посочената там информация.

Още по-сериозно може да бъде застрашено или накърнено конституционното право на собственост от ал. 4 на чл. 24 ЗОПДНПИ, която предвижда и гражданите, на които са станали известни обстоятелствата по ал. 3 (придобиване на облага от административно нарушение на стойност над 150 000 лева към момента на придобиването ѝ, която не може да бъде отнета по друг ред), да могат да уведомят за тях при това директно комисията, а не директора на съответната териториална дирекция, какъвто е редът за субектите по ал. 1 и 3 на чл. 24 ЗОПДНПИ. И за гражданите оспорената разпоредба не изисква уведомяването да бъде направено, едва когато срещу нарушителя има влязъл в сила акт за установяване на административно нарушение.

Конституционният съд счита, че държавните и общински органи и длъжностните лица, различни от административнонаказващите органи, които също са длъжностни лица от съответни овластени за това контролни органи, както и гражданите не разполагат с необходимата достоверна и пълна информация за извършени от нарушителите административни нарушения, от които те са извели облага над 150 000 лева, изчислени към момента на придобиване на облагата. Тези лица по обективни причини не могат да установят извършени ли са действително такива административни нарушения, като например по изброените по-горе закони, които нарушения са нови, сложни по материя и трудни за доказване. При липсата на законова дефиниция на правните понятия, които органите, длъжностните лица и гражданите трябва да могат да оценят и да направят изводи включително по въпроса за правилния законов ред за отнемане на придобитата облага, е невъзможно да се отправят качествени

уведомления, а оттам и компетентният административен орган – Комисията, да може да извърши необходимите проверки по всички постъпили уведомления.

Конституционният съд намира, че подобен подход за образуване на производство за отнемане на имущество, частна собственост на гражданите, което е защитено от Конституцията основно тяхно право, противоречи на изискванията на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от основния закон. Липсват ясни и точни правила за образуване на производството по оспорения закон. На практика с разпоредбите на чл. 24, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ се дава възможност на абсолютно всички български граждани да сигнализират Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за действително извършени или предполагаеми административни нарушения, за които нямат категорични данни за размера на придобитата облага, за възможния ред за отнемането ѝ, както и за особено същественото обстоятелството влязъл ли е в сила актът за установяване на административното нарушение. Всичко посочено дотук дава основание на съда да приеме, че поначало замислен като закон за борба с корупцията и друга престъпна дейност, оспореният закон в частта по ал. 3 и 4 на чл. 24 ЗОПДНПИ може да се превърне в инструмент за административен произвол чрез неоснователно образуване на проверки за установяване на значително несъответствие в имуществото на лица, за които се предполага, че са извършили тежки административни нарушения, дали основание за придобиване на значителна облага. Липсата на точни и ясни правила за ограничаване на посегателствата по отношение неприкосновеното право на частна собственост, нарушава правовия ред в държавата, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Регламентацията на конкретния закон трябва да бъде много ясна и поради факта, че само на базата на субективно уведомяване за извършено административно нарушение, може да се открие производство за установяване на незаконно придобито имущество от гражданин за дълъг период назад. Не на последно

място съдът отбелязва, че ЗОПДНПИ предвижда в чл. 91 възможност всяко лице, претърпяло вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по този закон, да може да предяви иск за обезщетение срещу държавата при условията и по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Оспореният закон не предвижда отговорност за вреди, причинени от действия или бездействия на граждани, а предоставя и на тях възможност да уведомяват директно компетентния административен орган за извършени административни нарушения. По този начин са поставени при различен режим за уведомяване лицата, привлечени като обвиняеми за извършени престъпления, и лицата, извършили административни нарушения. При това административните нарушения не са конкретизирани и няма дефиниция за понятието „имотна облага” и по какви начини и методики се изчислява стойността ѝ към момента на придобиването.

Косвено оспорените разпоредби на чл. 24, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ противоречат на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, тъй като създават предпоставки за злоупотреба с права, както и тяхното упражняване да доведе до накърняване на права и законни интереси на другите. По горните съображения съдът установява, че разпоредбите на чл. 24, ал. 3 и 4 ЗОПДНПИ са противоконституционни.

Идеята за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията предполага законовите норми да не си противоречат, да създават единна система от ясни правила, да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно – прилагани. На тази основа Конституционният съд намира, че искането е основателно и по отношение на разпоредбата на чл. 2 ЗОПДНПИ, която трябва да бъде обявена за противоконституционна в частта „или административно-наказателното производство”. Установеният в посочената разпоредба принцип за независимо, необвързано развитие на гражданската процедура по ЗОПДНПИ съответства на законовата уредба относно нейното начало,

провеждане и приключване, но само във връзка с наказателното производство. Предварителната проверка по повод на тежко административно нарушение, може да започне, само когато е налице влязъл в сила акт на административно-наказващия орган т.е. производството по установяване на административно нарушение и налагане на административно наказание трябва да е окончателно приключило. Уважаването на искането в тази му част ще доведе до отстраняване на вътрешното противоречие в ЗОПДНПИ.

Частичното оспорване на чл. 23 ЗОПДНПИ относно израза „или за административното нарушение по чл. 24, ал. 1” обаче е неоснователно. Валидни са доводите в подкрепа на конституционосъобразността на чл. 24, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ.

4. Относно чл. 27, ал. 3 и чл. 73 ЗОПДНПИ:

По отношение на чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ искането трябва да се уважи, но не защото е било допуснато нарушение на парламентарната процедура по чл. 88, ал. 1 от Конституцията, както твърдят вносителите. По този въпрос са относими изложените съображения във връзка с оспорването в същата насока на чл. 24 ЗОПДНПИ.

Разпоредбата е противоконституционна поради материалното ѝ съдържание. Поначало поставянето на времеви рамки на периода на придобиване на незаконно имущество, който подлежи на изследване от органите по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ, трябва да се оцени положително в светлината на необходимите гаранции за ефективно упражняване на правото на защита на засегнатите лица по чл. 56 от Конституцията. Проблемът е, че разпоредбата на чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ не отговаря на критериите за пропорционалност на ограничението, тъй като фиксираният размер от петнадесет години е прекомерен и неподходящ.

Отнемането на незаконно придобитото имущество е последното, крайното средство за възстановяване на справедливостта и обществения ред, което се прилага когато другите контролни и правозащитни органи на

държавата не са успели ефективно да противодействат на съответната непозволена от закона дейност, както и да предприемат реални стъпки, насочени не само към санкциониране на онези, които противозаконно са придобили значително имущество, но и към създаване на условия за възстановяване на нарушения правомерен баланс на материалните ценности. Възможността за отнемане на имущество, придобито през особено дълъг период съставлява неоправдан стимул за пасивност и безразличие у тези, които по естеството на правомощията си са длъжни да осигурят върховенството на закона.

Неоснователно е опасението на вносителите на искането, че с определянето на времеви рамки на изследването от предмета на доказване в производството се изключва установяването на актива на имуществото, с който проверяваният, съответно – ответник по гражданския иск, встъпва в началото на периода. Само на такава изходна фактическа основа може да продължи спорът дали е налице „значително несъответствие” по смисъла на Допълнителната разпоредба § 1, т. 7 ЗОПДНПИ. Това означава връщане назад във времето, което, ако е прекомерно, сериозно би затруднило защитата на засегнатите лица от гледна точка на намирането и представянето на релевантните доказателства. Според Конституционния съд ограничението на правото на защита по чл. 56 от Конституцията е неоправдано и несъразмерно тежко, доколкото времето, предмет на изследване, е повече от десет години.

Разумният срок на проверката по чл. 27, ал. 3 ЗОПДНПИ е обвързан и с привилегированото положение на държавата, установено с чл. 73, ал. 1 ЗОПДНПИ чрез въвеждането на удължена петнадесетгодишна давност за погасяване на правата ѝ по закона. И този срок ограничава непропорционално правото на защита по съображения, аналогични на гореизложените. Намаляването му се налага и от необходимостта да бъде защитен принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. От една страна с това може да се постигне синхрон с абсолютната десет

годишна давност за погасяване на публичните вземания по чл. 171, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. От друга – би отпаднала възможността за отнемане на недвижими имоти, за които е изтекъл общият срок за придобиването им по давност при недобросъвестно владение (чл. 79, ал. 1 от Закона за собствеността), включително и от други лица освен проверяваните, което би съставлявало несъразмерно посегателство върху придобити права и неоправдано би създадо правна несигурност. Следователно чл. 73, ал. 1 ЗОПДНПИ също трябва да бъде обявен за противоконституционен в частта „петнадесет годишна давност”.

Конституционният съд обръща внимание, че произтичащото от настоящето решение намаляване на периода на проверката и съответно – на срока за погасяване по давност на правата на държавата няма да блокира гражданската конфискация на онова имущество, което пряко или косвено е придобито от престъпна дейност, осъществена по време на най-интензивната трансформация на собствеността от държавна в частна. Такава възможност ще е налице, доколкото компетентните държавни органи надлежно са упражнили правомощията си по ЗОПДИППД, за което са разполагали с предостатъчно време. В тази насока следва да се има предвид, че по силата на § 5 от преходните и заключителни разпоредби на оспорения ЗОПДНПИ неприключилите проверки и производства за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, следва се довършват по реда и условията на заварения ЗОПДИППД, включващи и правилото за удължена давност по отношение погасяването на правата на държавата (чл. 11 ЗОПДИППД).

5. Относно чл. 64, т. 2 ЗОПДНПИ:

Оспорена е въведената относителна недействителност спрямо държавата на възмездни сделки с трети лица, „ако те са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито, или са придобили имуществото с цел прикриване на незаконния му произход или на действителните права, свързани с него”. Вносителите твърдят, че така

непропорционално се ограничават права, защитени от чл. 17, ал. 3 и 5 от Конституцията, съответно – от чл. 1 на Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС. В тази част искането е неоснователно, защото възможността за отнемане в полза на държавата на имущество на трети лица е поставена под условието в състезателния процес пред съда да бъде установена недобросъвестност на приобретателя при това задължително с неговото участие като страна по гражданския спор. Поначало разпоредителните действия със собственост не могат да бъдат предназначени от страните по договарянето за осуетяване на удовлетворяването на възникнало вземане в полза на което и да е трето лице, включително и държавата, която има качеството на кредитор по иска за отнемане на незаконно придобито имущество. Такъв подход е познат на действащата правна уредба – както на наказателно-правната (чл. 215, ал. 1 и чл. 253, ал. 1 и 2 НК), така и на гражданско-правната (чл. 135, ал. 3 ЗЗД). Ограниченията на правата на третите лица, които произтичат от оборимата презумпция по чл. 64, т. 2 ЗОПДНПИ, са необходими, подходящи и съразмерни на преследваната законодателна цел – възстановяване на справедливостта и накърнения правов ред. Същото се отнася и за международно-правната защита на правото на собственост в светлината на допустимото от чл. 1 на Допълнителен протокол № 1 към КЗПЧОС във връзка с чл. 17 и 18 КЗПЧОС.

V. Заключение на констатации:

В становището на Висшия адвокатски съвет се повдига въпросът за принципно несъобразяване на ЗОПДНПИ с изготвено предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз относно обезпечаването и конфискацията на облаги от престъпна дейност. Конституционният съд обаче не може да съобразява такива проекти. Ако директива със съответен предмет бъде приета и влезе в сила, би възникнала нова правна ситуация, при което контролът по чл. 149, ал. 1, т.

4 от Конституцията във връзка с чл. 249, ал. 3 от Договора за Европейската общност би бил възможен.

Някои заинтересовани страни поставят въпроса за несъответствие на ЗОПДНПИ с други многостранни международни договори (конвенции), освен посочената в искането КЗПЧОС, както и с общите принципи на международното право (вж. становището на Фондация „Българския адвокати за права на човека“). Тези доводи надхвърлят обема на искането, съответно и предмета на делото, очертан в определението по допустимост, поради което не подлежат на разглеждане от Конституционния съд.

Настоящото решение обуславя необходимостта от извършване на допълнителни законодателни действия, най-малкото – за определяне на други по-кратки срокове в чл. 27, ал. 3 и чл. 73 ЗОПДНПИ. Според Конституционния съд така ще се създаде благоприятна възможност за отстраняване на един непосочен в искането недостатък на закона, свързан с предназначението на отнетото имущество с неустановен законен източник. Както вече беше констатирано, няма конституционни изисквания и международни стандарти, които задължително обвързват приключването на процеса за гражданска конфискация с изхода от успоредно провежданото наказателно производство. При такъв подход може да се предположи, че в редица случаи гражданският съд по отнемането няма да съобрази като пасив на подлежащото на отнемане имущество и задължението на незаконно обогатилият се да обезщети онези лица, които непосредствено са пострадали от извършеното от него престъпление. Наличното имущество на престъпния деец след гражданската конфискация може да се окаже недостатъчно за издължаване на впоследствие присъдените обезщетения за вреди от престъплението, а жертвите не трябва да страдат от факта, че държавата успешно е провела граждански иск по ЗОПДНПИ. От друга страна, що се отнася до присъдените имуществени вреди, за които е налице връзка между обогатяването на дееца и дефицита в имуществото на пострадалите

(например, предмета на кражба по чл. 196а НК), би било противно на утвърдените правни принципи да се изисква от незаконно забогателият да ги компенсира двукратно – един път на държавата в рамките на отнетото от него имущество в процедурата по ЗОПДНПИ и втори път – на непосредствено засегнатите физически и юридически лица, чиито имуществен патримониум е бил намален в резултат на престъпното посегателство.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България Конституционният съд

Р Е Ш И:

УСТАНОВЯВА противоконституционност на чл. 2 в частта „или административно-наказателното”, чл. 3, ал. 1 в частта „и да се възстанови чувството за справедливост у гражданите”, чл. 24, ал. 3 и 4, чл. 27, ал. 3 в частта „петнадесет години” и чл. 73 в частта „петнадесет годишна давност” от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (обн., ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г.).

ОТХВЪРЛЯ искането на 59 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на целия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (обн., ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г.) и на неговите чл. 1, ал. 2, чл. 3, ал. 1 – в останалата част, чл. 23 в частта „или за административно нарушение по чл. 24 ал. 1”, чл. 24, ал. 1 и 2, чл. 27, ал. 3 – в останалата част, чл. 64, т. 2 и чл. 73 ~~в останалата част~~

Председател:


Евгени Ташчев

Димитър Токушев

Ганка Цанкова

Благовест Пунев (О.М. по чл. 3 ал. 1 и чл. 24, ал. 3 и 4 на Конституцията и чл. 11, ал. 1 и чл. 76, ал. 2)

Стефка Стоева

Пламен Киров

Вумен Ненков

Красен Стойчев

Кети Маркова

О.М. по чл. 22 ал. 3 и чл. 73 ал. 1, 30

О.М. - по чл. 3, ал. 1 и чл. 24, ал. 3 и 4 - некачествено е недовладяването, по време на който са извършени по същество и ефектите на изграждането на съществуващото