

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело No 12 за 2000 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 19 септември 2000 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело No 12 за 2000 г. и ни е предоставена възможност да представим писмено становище по делото.

В искането на групата народни представители, допуснато за разглеждане по същество с посоченото определение, се твърди, че § 4, § 6 и § 11 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, обнародван в "Държавен вестник", бр. 51 от 2000 г. (ЗИДНК) противоречат на конституционните принципи на демократичност, законност и на правовата държава.

По § 4 от ЗИДНК, с който е създаден чл. 254а в НК

1. Относно твърдението за противоконституционност на текста поради противоречие с конституционните принципи за демократична, правова и социална държава и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Според групата народни представители § 4 ЗИДНК, с който се създава чл. 254а в НК, е противоконституционен, тъй като в текста не била посочена субективната страна на деянието, не била ясна формата на вината и нарушението на бюджетния закон или подзаконов акт можело да се дължи на незнание, на грешка или небрежност и да не е в резултат на пряк умисъл, както и поради непосочването на кръга на

длъжностните лица, които ще носят наказателна отговорност по чл. 254а от НК (т. 1, б. "а" и "г" от искането).

Формата на вината като елемент от състава на престъплението по чл. 254а НК, както и на всички други престъпления в НК, се определя в съответствие с чл. 11, ал. 2 – 5 от НК. С оглед тези законови текстове изричното посочване на формата на вината би било необходимо само при инкриминиране на непредпазливи деяния. Лицата, които могат да носят наказателна отговорност по чл. 254а от НК, се определят в съответствие с чл. 93, т. 1 от НК. Следователно формата на вината, при наличието на която деянието по чл. 254а от НК се квалифицира като престъпление, както и наказателноотговорните лица по този текст са достатъчно ясно определени. Преценката за целесъобразността на подобна уредба е въпрос единствено от компетентността на законодателя и несъгласието на групата народни представители с тази преценка не може да обоснове противоконституционност на текста.

Като доводи, обосноваващи противоконституционност на текста, се сочат и обстоятелствата, че чл. 254а от НК издига в престъпление нарушение на подзаконов акт, т.е. и на индивидуален административен акт, и че основният състав на престъплението не изисквал да са настъпили вреди за държавата, общината или гражданите, както и твърдението, че нарушението на бюджетен закон и подзаконов акт не е в такава степен обществено опасно, че да бъде въздигнато в престъпление (т. 1, б. "б", "д" и "е" от искането).

Право на законодателя е да прецени дали да инкриминира нарушението на определени правила за поведение или на определени разпоредби съобразно степента на обществена опасност, която според законодателя това нарушение съдържа. Няма конституционна пречка или забрана тези правила или разпоредби да се съдържат в друг акт, а не единствено в закон. Ако разпоредбите се съдържат в акт, който не е обнародван, прокуратурата, която повдига и поддържа обвинението, ще трябва да докаже пред съда по делото, че обвиняемият е знаел за съществуването на тези разпоредби. Това нейно задължение произтича от разпоредбите в процесуалните закони във връзка с доказателствената тежест. Определянето по този начин на

изпълнителното деяние не е прецедент за НК – за сравнение чл. 136, ал. 1, чл. 230, ал. 1 и 4, чл. 251, ал. 1, чл. 342, ал. 1, чл. 349а, чл. 354, ал. 4, чл. 354а, ал. 5, чл. 355, ал. 1 и 3 и др. от НК. При това групата народни представители не отричат, че нарушенията на бюджета се превръщат в практика, а не в изключение, след като според тях това би направило “de facto почти всички кметове престъпници” (стр. 3 от искането). Явно и в този случай преценката на групата народни представители относно законодателната целесъобразност на създадената уредба се различава от тази на законодателя – ако те считат, че в една демократична и правова държава нарушенията на бюджетните закони и актовете по прилагането им са допустими и могат да бъдат толерирани и оправдавани с бюджетния дефицит, то Народното събрание е приело, че в настоящия момент превръщането на нарушенията на бюджетната дисциплина в масова практика създава висока степен на обществена опасност на тези деяния, което налага инкриминирането им дори и когато не са настъпили вреди от тях.

Според групата народни представители противоконституционността на текста се обуславя и от факта, че не е посочено дали има разлика и ако има, каква е тя, между бюджетни средства и средства с целево предназначение, както и от факта, че тези формулировки не са съобразени с бюджетната и финансовата науки (т. 1, б. “в” от искането). Без да коментираме същността на понятия като бюджетна и финансова наука и съотносимостта им към Конституцията на Република България, ще отбележим само, че Законът за устройство на държавния бюджет и Законът за общинските бюджети позволяват достатъчно ясно да се определят и отграничат бюджетните средства и средствата с целево предназначение. При това видът на средствата по чл. 254а от НК не води до промяна в състава на престъплението и предвидената наказателна отговорност.

2. Относно твърдението за противоречие на текста с чл. 4, т. 4 и чл. 9 от Европейската харта за местно самоуправление

В искането се твърди, че чл. 254а от НК противоречи на чл. 4, т. 4 и чл. 9 от Европейската харта за местно самоуправление, без да се сочат каквито и да било конкретни доводи в подкрепа на това твърдение.

Съгласно чл. 4, т. 4 от хартата, правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени, и те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, само в рамките на закона. От своя страна чл. 9 от хартата, като определя изискванията към предоставяните на органите на местното самоуправление финансови средства и към правомощията им, изрично препраща към националната икономическа политика и закона. При това положение не е ясно какво противоречие съзират народните представители между посочените текстове от хартата, от една страна, и от друга, законоустановеното изискване за стриктно спазване на бюджетните закони и издадените въз основа и в изпълнение на тези закони актове, скрепено и със съответна законова санкция - инкриминирането на тези деяния като израз на национална политика.

По § 6 от ЗИДНК, с който е създаден чл. 259а от НК

1. Относно твърдението за противоконституционност на текста поради противоречие с конституционните принципи на демократичната и правовата държава, с чл. 4, ал. 1 и чл. 48 от Конституцията на Република България

Според групата народни представители чл. 259а от НК е противоконституционен, тъй като задължителните осигурителни вноски по своята правна природа били вторично облигационно-финансово задължение на работодателя към Националния осигурителен институт (НОИ) в полза на работника или служителя, което произтичало от основното задължение на работодателя да заплати първо заплатата на работника или служителя (т. 2, б. "а" от искането).

Действително съгласно чл. 48, ал. 5 от Конституцията работниците и служителите имат право на минимално трудово възнаграждение и на

заплащане, съответстващо на извършената работа, като елемент от конституционното право на труд. Освен това обаче те имат и право на обществено осигуряване съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Тези основни права на гражданите не могат да бъдат противопоставяни или подреджани по степен на значимост.

В Решение № 5 на Конституционния съд на Република България от 2000 г. по конституционно дело № 4 за 2000 г. се казва: "...Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за "социална държава". ...Следователно в компетентността на законодателния орган е да създаде законовата уредба за обществено осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право. Иначе тази конституционна разпоредба би останала една неприложима декларация."

Съгласно чл. 6, ал. 10 и 11 от Кодекса за задължителното обществено осигуряване (КЗОО) осигурителните вноски се внасят при изплащане на трудовите възнаграждения, включително и при авансовите плащания, а банките са длъжни да не отпускат суми за изплащане на трудовите възнаграждения, включително и за авансовото им изплащане, без едновременно представяне на платежно нареждане за прехвърляне на дължимите осигурителни вноски. Следователно чл. 259а от НК инкриминира нарушението на задължение, произтичащо от КЗОО. Това задължение, а съответно и предвидената санкция за неизпълнението му, е елемент от законовата уредба, насочена към обезпечаване на реалната възможност на гражданите да се ползват от конституционното право на осигуряване. Мотивите на Конституционния съд в цитираното решение правят безпредметен коментара на твърдението на групата народни представители, че осигурителните вноски били вторично

облигационно-финансово задължение на работодателя към НОИ, и подчертават изключително голямото значение на общественото осигуряване, което от своя страна обосновава по безспорен начин високата степен на обществена опасност на нарушенията на задължението за внасяне на дължимите осигурителни вноски.

Твърдяната от групата народни представители противоконституционност на текста се обосновава и с т.н. в искането “днешно реално състояние на стопанските субекти” и изпитваните от тях “по обективни причини изключителни финансови затруднения” (т. 2, б “б” от искането). Преценката на основателността на подобен довод и евентуалното му вземане предвид е въпрос на законодателна целесъобразност и ако тя се споделя от законодателя, би могла да повлияе върху съдържанието на законовата уредба, но не може да доведе до противоконституционност на текста.

Според групата народни представители в чл. 259а от НК не са определени ясно субективната и обективната страна на престъплението и не се определя кръга на длъжностните лица, които носят отговорност по текста (т. 2, б. “в” от искането), което също водело до противоконституционност на текста. Както вече бе посочено и във връзка с чл. 254а от НК, субективната страна на престъплението и кръга на наказателноотговорните лица са достатъчно ясно определени с оглед чл. 11, ал. 2 – 5 и чл. 93, т. 1 от НК, а обективната страна се определя по недвусмислен начин от чл. 259а от НК и чл. 6 от КЗОО.

Предвиденото в чл. 259а, ал. 2 от НК освобождаване от наказателна отговорност, ако до приключване на съдебното следствие в първоинстанционния съд деецът изпълни изцяло задължението си заедно с дължимите лихви, също не може да обоснове противоконституционност на текста. Уреждането на подобна хипотеза на освобождаване от наказателна отговорност е въпрос на законодателна целесъобразност и схващането на групата народни представители, че това е недопустимо (т. 2, б.”г”), явно не се споделя от законодателя.

2. Относно твърдението за противоречие на текста с Конвенция № 95/49 за закрила на работната заплата

В искането се твърди, че чл. 259а от НК противоречи на Конвенция № 95 от 1949 г. за работната заплата, съгласно която основното задължение на работодателя е плащането на трудовото възнаграждение (т. 2, б. "а" от искането).

Безспорно е, че работодателят дължи плащане на възнагражденията на работниците и служителите по сключените с тях договори. Също така безспорно е, че той дължи плащане и на задължителните осигурителни вноски, определени при условията и по реда на КЗОО. Работодаателят е длъжен да осигури необходимите средства за изпълнение и на двете си задължения в съответните срокове и за това той носи отговорност пред работниците и служителите и пред държавата, която, както е посочено в Решение № 4 на Конституционния съд за 2000 г., е длъжна да "обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право". При това положение не може да се твърди, че има противоречие с конвенцията, след като чл. 259а от НК инкриминира нарушението на задължението по КЗОО за плащане на дължимите задължителни осигурителни вноски по определените в кодекса условия и ред, без да освобождава работодателя от задължението за плащане на дължимите възнаграждения и без да засяга по друг начин правото на труд на работника или служителя.

По § 11 от ЗИДНК, с който е изменен чл. 307 от НК

Според групата народни представители чл. 307 от НК не е прецизен и е в противоречие с конституционния принцип на правовата държава, тъй като под хипотезата на чл. 307 от НК можело да попаднат и действията на длъжностните лица, разследващи престъплението "подкуп", както и поради това, че разкриването и доказването на престъплението "подкуп" било въпрос на процесуалното право, който се прехвърлял в материалното право (т. 3 от искането).

В искането не се съдържат други доводи, от които произтичат твърдяните от народните представители изводи, обуславящи според тях

противоречие на текста с Конституцията. Не се сочи и в какво конкретно се състои противоречието, което прави твърдението недоказано, а съответно и неоснователно. Независимо от това трябва да се отбележи, че чл. 307 от НК не се отнася за действия, извършвани от длъжностни лица по разкриване на престъпления. Тези действия следва да се извършват при спазване на условията и на реда, предвидени в специални закони – Закона за специалните разузнавателни средства и Наказателно-процесуалния кодекс, което не би позволило тези действия да бъдат квалифицирани като деяния по чл. 307 от НК.

Предвид гореизложеното считаме, че § 4, § 6 и § 11 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр. 51 от 2000 г.) не противоречат на Конституцията на Република България и на международни договори, по които Република България е страна, поради което искането на групата народни представители следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

