

Правно мнение

по искането на Висшия адвокатски съвет по чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.150, ал.4 Конституцията на Република България по к. д.№ 7/2019 г.

I.

1. Искането е за обявяване противоконституционността на чл.10, ал.1, изр.2 от Закона за митниците (съкр.ЗМ, обн.ДВ, бр.15 от 1998 г., изм.доп.), съгласно който: „ Митническите служители, които са митнически органи по смисъла на закона, могат да бъдат само лица, които не са привлечени, като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер”. Според искането оспорваната законова разпоредба противоречи на чл.4, 16,31, ал.3 и 4, чл.48, ал.1 и чл.56 от Конституцията на Република България Конст.

2. Оспорваната разпоредба на чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ има ограничено субектно приложно поле. Така както е формулирана, тя се прилага не само за лица, които кандидатстват за митнически служители, които са митнически органи, но и за „заварени митнически служители, които са митнически органи и са привлечени като обвиняеми или подсъдими. „Митническите служители, които са „митнически органи” по смисъла на ЗМ са определени в § 1, т.9 ДР на ЗМ, а именно: "... длъжностни лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или действия по разследване по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс.” А „митническите органи” по смисъла на чл.10, ал.1, т.2 ЗМ са митнически служители, които осъществяват своите служебни задължения в: Централното управление на митниците, териториалните учреждения, митническите бюра и митническите пунктове” (§ 1, т.25 ДР на ЗМ). Те са държавни служители. Ограниченият кръг от лица по чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ служители не намалява конституционната значимост на проблема. Важно и меродавно за оспорване на конституционността е несъответствието на посочената законова разпоредба на Конституцията, а не броят на лицата, към които съответната оспорвана законова разпоредба се прилага.

II.

3. Споделям искането на Висшия адвокатски съвет (ВАС) и посочените конституционни основания – чл.4, 16, чл.31, ал.3 и 4, чл.48, ал.1 и чл.56 Конст, на които се иска обявяване на противоконституционността на чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ по чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.150, ал.4 Конст. Подкрепям и изложените в искането съображения.

4. Към изложените в сезиращото искане правни съображения от Висшия адвокатски съвет предлагам на Конституционния съд да обсъди както някои други – както общи нови допълнителни съображения, така и специфични съображения, които произтичат от съдържанието на оспорваната законова разпоредба. В следващите редове представям за обсъждане някои от тях.

5. С оспорваната част от законовата разпоредба на чл. 10, ал.1, изр.2 ЗМ се забранява както на лицето, което е привлечено като обвиняем или е

подсъдим за извършване на умишлено престъпление от общ характер да кандидатства за назначаване на служба като митнически орган, така и ако е заварен на служба „митнически служител като митнически орган“, да продължи да изпълнява държавна служба. Оспорваната законова разпоредба противоречи на чл.31, ал.3 Конст, която повелява: „Обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда.“ Въведената със закона оспорвана забрана е в открито противоречие с презумпцията за невиновност в чл.31, ал.3 Конст.

6. Член 10, ал.1, изр.2 ЗМ противоречи и на чл. 31, ал.4 Конст, съгласно който: „Не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.“ „Надхвърлянето на необходимото за осъществяване на правосъдието“ се изразява в създаваната от оспорваната законова разпоредба категорична забрана за упражняване на основното право на труд чрез изпълнение на митническа служба като длъжностно лице - митнически орган, с всички произтичащи от това неблагоприятни правни последици за осигуряване неговата и на членовете на семейството му издръжка, обществено осигуряване и др.

7. Налице е противоречие на оспорваната законова разпоредба с презумпцията за невиновност по чл.31, ал.3 и 4 Конст, която ЕСПЧ оценява като „една от същностните характеристики на справедливия наказателен процес“ по чл.6, § 2 ЕКПЧ (Дело Петьо Петков срещу България-Решение 10.01.2010 г. по жалба 32130/03, т.89). Противоречието с презумпцията за невиновност означава противоречие и с абз 5 от Преамбюла на Конституцията и чл.4 от Конст, които прогласяват принципа на правовата държава, който повелява че „България „се управлява според Конституцията и законите.“ Нарушаването на този принцип чрез оспорваната законова разпоредба води до извода, че в процесния случай законът (чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ) не само не гарантира и не защитава труда и правото на неговото упражняване (чл.16 и чл.48, ал.1 Конст), но и директно ги нарушава, като въвежда ограничения в тяхното осъществяване. Накърнено се оказва и общото конституционно право на защита на засегнатите граждани по чл.56 Конст, защото засегнатото лице не може да се защитава, тъй като е безспорно установено неговото обективно процесуално положение на обвиняем или подсъдим.

8. Разпоредбата на чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ „натоварва с виновност, наказателна отговорност и тежки неблагоприятни санкционни правни последици лица, които са само обвиняеми или подсъдими, т.е., които само се твърди, че са извършили умишлени престъпления от общ характер, но тези твърдения не са установени с влязла в сила осъдителна присъда от съда. А оспорваната законова разпоредба ги „възприема и третира“ с последиците на лица, които са признати за виновни и осъдени, с което ограничава флагрантно правата на тези държавни служители. В правовата държава това е недопустимо.

9. Оспорваната законова разпоредба, която повелява, че обвиняеми и подсъдими за умишлени престъпления от общ характер не могат да бъдат митнически служители като митнически органи (вж. по-горе № 2) накърнява достойнството на засегнатите граждани и правата на личността, които съгласно

чл.4, ал.2 Конст Република България гарантира на личността на гражданите, преди и без да е установена тяхната виновност с влязла в сила съдебен акт.Това причинява тежки както имуществени, така и неимуществени вреди на тези граждани.

Имуществените вреди се изразяват в обстоятелството, че тези граждани са лишени от възможността да упражняват правото си на труд в определена свободно избрана от тях професия съгласно чл.48, ал.3 Конст - да бъдат на служба, като митнически органи и да получават трудови доходи от които осигуряват своята и на членовете на семейството си издръжка.

Неимуществените вреди, които по този начин им причиняват, се състоят в „отделянето“ им от останалите граждани чрез имплицитно, но категорично установената за тях забрана да бъдат на служба в осъществяването на митническата дейност в държавната митническа администрация по чл.1 ЗМ.

Оспорваната законова разпоредба въвежда недопустимо недоверие и неуважение към тези граждани, преди и без да е установена тяхната виновност с влязла в сила съдебен акт.По този начин оспорваната законова разпоредба нарушава посочените основни конституционни принципи за спазване на правата и уважаване на достойнството на гражданите.Това накърнява честта, достойнството и доброто име на тези граждани ,които са основни ценности на интегритета (пълнотата) на човешката личност (р.№ 20 от 14 юли 1998 г.по к.д.№ 16/1998 г.)

Прави впечатление, че Законът за митниците с неговите последни изменения от м.ноември 1918 г. (обн. ДВ, бр.98 от 27.11.2018 г.) въвеждат законодателни разрешения в устройството и управлението на държавната митническата служба,които наскоро бяха обявени за противоконституционни (вж. р.№ 4 от 9 април 2019 г. на КС по к.д. № 15/2018 г.).Това са разпоредбите на чл.9, ал.4, изр.2 и ал.5, изр.2 ЗМ). Това не е добър знак за утвърждаването на правовата държава. Този начин на създаване на нови законови разпоредби противоречи на конституционните принципи на демократичната и правова държава по абз.5 и на чл.4 Конст.

10. „Легитимната цел“ на допълнението на оспорваната разпоредба – чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ от 27.11.2018 г. е митническата служба и митническите служители, които са митнически органи, да бъдат изпълнявани от честни и почтени български граждани „с чисто и неопетнено минало или настояще.“ Тази цел обаче трябва да бъде постигната с конституционни мерки и средства, а не с разрешения от рода на използваните в чл.10, ал.1, изр.2 ЗМ. Конституционният съд многократно и до сега е подчертавал и настоявал на тази идея, като израз на справедливостта, като общочовешка ценност, във вярънност на която се врича действащата Конституция и във принципите на демократичната, правова и социална държава(абз.2 и 5 от Преамбюла – вж. и по-долу № 13).

11. Производно от принципа на правовата държава и от справедливостта,като общочовешка ценност (абз.2 и 5 от Преамбюла и чл.4 Конст) е изискването за пропорционалност между поставената легитимна цел и средствата за нейното постигане. Между тях трябва да съществува съразмерност между поставената цел и прилаганите средства, и допустимите и приемливи ограничения подходящи за постигане на целта. Между тях трябва да съществува пропорционалност. Пропорционалността не е равенство, но е

съотношение на разумно и премерено съотношение, на подобие и по възможност най – близко по степен, при което прилаганите средства във всеки случай трябва да бъдат конституционно съобразни и допустими.

12. В процесния случай това съотношение в „пропорцията“ е нарушено. За постигане на целта – приемане на митнически служители, като митнически органи честни и с добро име митнически органи са въведени нарушения на върховни- конституционни ценности – достойнството и доброто име на засегнатите граждани като обвиняеми или подсъдим за извършване на умишлени престъпления от общ характер и погазване на конституционни ценности –презумпцията за невиновност, достойнството и доброто име на лицето като обвиняеми или подсъдими. Те оказват тежки и непоправими последици в съдбата и живота на засегнатите граждани (абз.2,3 от Преамбюла, чл.4,16,48, ал.1 и чл.56 Конст), изложени в предходното изложение (вж.по-горе № 3-10).

13.Конституционният съд в своята юриспруденция и до сега се е ръководел от тези конституционни принципи и ценности. Съгласно р. № 1 от 27 януари 2005 г. по к.д. № 8/2004 г. „Правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на законите, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.” В своята практика Конституционният съд в продължение на 28 години последователно обявява за противоконституционни по чл.149, ал.1,т.2 Конст оспорени законови уредби, които нарушават презумпцията за невиновност спрямо засегнатите граждани и накърняват техните основни права. Това е постижение на българската правова държава, което заслужава да бъде подкрепено и утвърждавано.В този смисъл са и редица други решения на КС: р. № 10 от 22 април 1997, по к.д. № 14 от 1997 г.; р.№ 9 от 14 април 1998 г. по к.д.№ 6/1998 г; р.от 13 април 2006 г. по к.д. № 4/2006 г.; р.№ 3 от 8 юли 2008 г. по к.д. 5 /2008 г.; р.№ 6 от 11 ноември 2008 г. по к.д.№ 5/ 2008 г.; р.№3 от 4 май 2011 г. по к.д. № 19/2010 г.; р.№ 8 от 11 октомври 2013 г. по к.д. № 6/2013 г.; р.№ 14 от 4 ноември 2014 г. по к.д. 12/2014 г.; р.№ 11 от 4 октомври 2016 г. по к.д. № 7/2016 г.; р.№ 5 от 12 май 2016 г. по к.д.№ 2/2016 г.; р.№ 10 от 6 юли 2017 г. по к.д. № 10/2016 г.; р.№ 10 от 29 май 2018 г. по к.д. № 4/2017 г.; р.№ 3 от 7 март 2019 г. по к.д. № 16/2018 г. и др.

14. В заключение: въз основа на изложеното (вж. по-горе № 3-13) потвърждавам становището си в подкрепа на искането на Висшия адвокатски съвет за признаване на противоконституционността на чл.10, ал.1, изр. 2 от Закона за митниците от Конституционния съд.

24 юли 2019 г.

проф.д.ю.н. Васил Мръчков