

ПРАВНО МНЕНИЕ ПО ПРЕДМЕТА НА КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 7/2019 г. е образувано на 04.06.2019 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) за установяване на противоконституционност на § 50 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗИДЗКПО, обн. ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) в частта, с която се създава ново изречение второ в чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците (ЗМ, обн. ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г., последно изм. ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г.)¹. Подателят излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ с чл. 4, чл. 16 вр. чл. 48, ал. 1, чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 56 от Конституцията. Според ВАдвС с извършеното допълнение в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМ се стига до противоконституционно лишаване на български граждани от правото им на труд чрез засягане на държавни служители в Агенция „Митници“, които са привлечени като обвиняеми или са подсъдими за различни умишлени престъпления от общ характер, още преди наказателният съд да се е произнесъл по отношение на вината с влязла в сила присъда. Поддържа се, че „лишаването от правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда, че са извършили престъпление, което е пряко свързано с възможността им да осигурят издръжка на семействата си, не кореспондира с изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното им право на труд и противоречи на правото на защита и на справедлив съдебен процес“. ВАдвС твърди, че с оспореното допълнение правото на труд на митническите служители по смисъла на чл. 48, ал. 1, изр.1 вр. чл. 16 от Конституцията се ограничава без съобразяване с принципа на пропорционалност и преследваната легитимна цел.

Искането е отправено от оправомощен субект на инициатива по смисъла на чл. 150, ал. 4 от Конституцията. То е в обхвата на правомощието на ВАдвС да сезира КС, тъй като е насочено към установяване на противоконституционност на законова разпоредба, за която се твърди, че накърнява права на гражданите, каквито са правото на труд и правото на защита. Спазени са всички изисквания на Конституцията, ЗКС и ПОДКС за допустимост на искането, поради което с определение от 02.07.2019 г. КС допуска за разглеждане по същество искането на ВАдвС за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците.

Считам, че атакуваната разпоредба действително противоречи на Конституцията. Тя ограничава правото на гражданите на достъп до определени публични длъжности, а с това и конституционното им право на труд, на избор на професия и място на работа, както и на трудово възнаграждение. Противоречие съществува и с принципа на правовата държава (поради това, че разпоредбата води до липса на последователност и предвидимост на правната уредба), както и с конституционния принцип за равенство на

¹ По силата на § 70 от ПЗР на ЗИДЗКПО, атакуваният текст е влязъл в сила от 07.01.2019 г. Според трайната практика на КС всеки закон за изменение и допълнение, без значение дали е оформен отделно или в заключителните разпоредби на нов закон, с които се правят изменения и допълнения на друг закон, обслужва действащия закон и в този смисъл има вторичен характер. След влизането му в сила същият престава да бъде самостоятелен закон, тъй като става част от корпуса на закона, който се изменя и допълва. От този момент нататък предмет на установяване на противоконституционност са съответните изменени/допълнени текстове на действащия закон. Към 02.07.2019 г. атакуваният от ВАдвС § 50, т. 4, б. „а“ ПЗРЗИДЗКПО, с който се създава ново изр. второ в чл. 10, ал. 1 ЗМ е влязъл в сила. Ето защо предмет на производството пред КС е разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците.

гражданите пред закона. Нарушена е конституционната ценност „сигурност“, която Преамбюлт на Конституцията въздига във върховен принцип, както и идеята за социална държава. Налице е неспазване на презумпцията за невиновност, както и на принципите на справедливия съдебен процес по чл. 31 от Конституцията. Нарушено е и правото на защита на засегнатите от промяната митнически служители. Т.е. налице е несъответствие на оспореното ново второ изречение от чл. 10, ал. 1 ЗМ с Преамбюла, чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 6, ал. 2, чл. 16, чл. 31, ал. 3 и 4, чл. 48, ал. 1 и 3, чл. 56 и чл. 116 от Конституцията. Съображенията си ще изложа в няколко насоки.

1. По отношение развитието на уредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМ относно изискванията спрямо лицата за достъп до длъжност в митническата администрация

С оглед преценката за конституционосъобразността на оспорената разпоредба на първо място ще бъде разгледано развитието в правната уредба на изискванията за заемане на длъжност в митническата администрация от влизането в сила на ЗМ насам.

Съгласно първоначалната редакция на чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците (ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г., в сила от 7.08.1998 г.) митнически служител може да бъде дееспособен български гражданин, който не е осъждан за умишлено престъпление от общ характер, не е лишен по съдебен ред от право да заема съответната длъжност и отговаря на изискванията за работа в митническата администрация. Понастоящем разпоредбата на първото изречение на чл. 10, ал. 1 ЗМ гласи: **“Митнически служител може да бъде дееспособно лице, което не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, не е лишено по съдебен ред от право да заема съответната длъжност и отговаря на изискванията за работа в митническата администрация”**. Тук са уредени изискванията за заемане на длъжност като митнически служител. Те могат да бъдат подредени в следните групи:

- гражданство - първоначално ЗМ изисква българско гражданство, а през 2008 г.² изразът “дееспособен български гражданин, който не е осъждан” се заменя с “дееспособно лице, което не е осъждано”, т.е. отпада изискването за българско гражданство;

- Дееспособност – включваща пълнолетие и липса на запрещение;

- Изисквания по отношение на съдебното минало³ - липса на влязла в сила присъда срещу лицето за извършено умишлено престъпление от общ характер, както и на лишаване по съдебен ред от правото да заема съответната длъжност;

- Изпълнение на специфичните изисквания за работа в митническата администрация. През 2000 г. с нова ал. 3 в чл. 10 е предвидено, че митническите служители, заемащи длъжност по служебно правоотношение, трябва да отговарят и на изискванията по чл. 7 от Закона за държавния служител. Следователно длъжностите в митническата администрация се заемат по трудово или по служебно правоотношение, като за държавните служители освен изискванията на ЗМ се прилагат и тези на ЗДСл.

В ал. 2 на чл. 10 ЗМ са уредени основанията за несъвместимост, приложими спрямо митническите служители - те не могат:

1. да са еднолични търговци, неограничено отговорни съдружници в търговски дружества, управители, търговски пълномощници, търговски представители, прокуристи, търговски посредници, ликвидатори или синдици, членове на органи на управление или контрол на търговски дружества или кооперации;

2. да сключват допълнителни трудови договори освен като сътрудници в научни институти и преподаватели в учебни заведения;

3. да са в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, лице, с което се намират във фактическо съжителство, роднина по права линия без

² След изменението в Закона за държавния служител (ЗДСл.), обн. ДВ, бр. 43 от 2008 г.

³ Със ЗИД на Закона за митниците, обн. ДВ, бр. 24 от 2018 г., в чл. 10, ал. 1 се създава изречение второ (понастоящем трето): „Обстоятелствата относно съдебния статус се установяват служебно.“

ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително⁴.

С оспореното по настоящото дело изречение второ на чл. 10, ал. 1 ЗМ се предвижда, че освен посочените изисквания в първото изречение, **митнически 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.** Съгласно т. 9 от Допълнителната разпоредба на Закона за митниците (доп. - ДВ, бр. 82 от 2011 г., в сила от 1.01.2012 г., изм., бр. 58 от 2016 г.) **"митнически органи" са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейност по разследване по реда на Наказателно-процесуалния кодекс**⁵.

Всъщност още през 2011 г. ЗМ урежда категория митнически органи, спрямо които се прилагат подобни завишени изисквания. Това са разследващите митнически инспектори. Съгласно чл. 10а разследващ митнически инспектор е митнически служител с висше юридическо образование, който не е обвиняем, подсъдим или осъждан за умишлено престъпление от общ характер⁶. По отношение на тези служители, които също са митнически органи, още от първоначалното им предвиждане в ЗМ са се прилагали утежнени изисквания, които не са оспорвани пред КС. Част от условията, съществуващи спрямо разследващите митнически инспектори, се съдържат и в атакуваното по настоящото дело второ изречение на чл. 10, ал. 1 ЗМ.

2. По въпроса за правната същност на оспорената забрана за заемане на длъжност

С оспорената пред КС разпоредба на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците се въвежда ново ограничение на достъпа до определени длъжности в митническата администрация. То се отнася само до длъжността „митнически орган“ по смисъла на т. 9 от Допълнителната разпоредба на ЗМ, т.е. лице, чиято дейност се изразява в извършване на митнически надзор, респективно на контрол или дейност по разследване по реда на НПК. Само за заемане на такава длъжност, а не спрямо всички кандидати или действащи митнически служители, се установява ново изискване – не само спрямо лицата да няма влязла в сила присъда за извършено умишлено престъпление от общ характер, както и да не са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност, но също така и да не са привлечени като обвиняеми, респективно да не са подсъдими за умишлени престъпления от общ характер. Без значение са конкретният вид и тежестта на престъплението, от значение е само то да е от общ характер и да е извършено умишлено. Така на практика се въвежда ново основание за недопустимост, т.е. невъзможност за заемане на определени длъжности, изразяваща се в забрана за назначаване, респективно в задължение за освобождаване от поста (аналогично на неизбираемостта при изборните длъжности). Следва да се имат предвид и свързаните с чл. 10, ал. 1 разпоредби от Закона за митниците, които визират последиците на установените „несъвместимости“ за служителите в Агенция „Митници“(АМ). Съгласно ал. 9 на посочения чл. 10 ЗМ, в 7-дневен срок от възникване на обстоятелствата по ал. 1 и 2 на чл. 10 (промяна в обстоятелствата относно правото на достъп до длъжността и несъвместимостта) митническите служители са длъжни да подадат декларация. Ал. 10 предвижда, че несъвместимостта по ал. 1 и 2 е основание за

⁴ С ал. 4 на чл. 10 през 2009 г. се въвежда, че митнически служител може да участва като представител на държавата или общината в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала или на ЮЛ, създадени със закон, за което не получава възнаграждение.

⁵ Съгласно първоначалната редакция на текста "митнически органи" са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и контрол.

⁶ Обстоятелствата относно наличието или липсата на обвинение, както и съдебният статус, се установяват служебно от органа по назначаване. Що се отнася до функциите на разследващите митнически инспектори, то те извършват разследване в случаите, при условията и по реда на НПК, като не могат да им се възлагат други дейности освен разследване на престъпления.

прекръпяване на трудовите или служебните правоотношения на митническия служител по реда на Кодекса на труда или на ЗДСл. Следователно, неизпълнението на условията на чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците се третира като „несъвместимост“, като правната последица на тази „несъвместимост“ е прекръпяването на трудовото или служебно правоотношение на митническия служител. В тази разпоредба законодателят неправилно използва термина „несъвместимост“, когато урежда последици от неспазването на изначалните изисквания за заемане на (за достъп до) публична длъжност. За несъвместимост можем да говорим, когато конкретният пост налага забрана за едновременното заемане на определени други длъжности или паралелното извършване на други дейности, по съображения за безпристрастно и добросъвестно осъществяване на службата в защита на обществените и държавния интерес. Както приема КС в **Решение № 3 от 09.03.2019 г. по к.д. № 16/2018 г.** „несъвместимостта представлява съвкупност от конституционно или законово определени забрани за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава, както и с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публичната длъжност“. В настоящия случай законодателят явно приема качеството „обвиняем“, респ. „подсъдим“ за несъвместимо със заемането на длъжност като митнически орган, но в случая не се касае за несъвместимост, а по-скоро за основание за недопустимост до длъжността⁷, което засяга както кандидатите за държавна служба в АМ, така и заварените митнически органи. Разпоредбата на ал. 10 на чл. 10 ЗМ обаче, предвижда прекръпяване на правоотношението, не е оспорена, поради което тук коментирам понятието „несъвместимост“ само за пълнота на изложението.

3. По отношение на принципите на държавната служба, засегнати с атакуваната разпоредба на Закона за митниците (равен достъп до публична длъжност и стабилитет), както и в по-общ план - нарушаването на принципа за равенство пред закона и на правото на труд

Държавната служба в широк смисъл⁸ следва да бъде осъществявана в съответствие с Конституцията и закона, в обществен интерес, добросъвестно и с необходимата

⁷ Както съм посочила в правното си мнение по к.д.№ 16/2018 г. (във връзка с разпоредба в Закона за държавния служител), несъвместимостта може да бъде дефинирана най-общо като правно установена съвкупност от длъжности и дейности, които едно лице не може да заема или изпълнява от момента на избирането или назначаването си на публична длъжност до края на мандата, респективно до освобождаването от поста. При вече заемана длъжност, несъвместимостта с новозаетата, обичайно се предвижда срок за прекръпяване на несъвместимостта, респективно за избор между двете дейности. Непредприемането на съответните действия в срок е основание за освобождаване от длъжност. Правната уредба на несъвместимостта може да съдържа забрана или ограничение длъжностно лице да заема определени правни позиции или придобива и ползва определени правни качества в частния си живот, или забрана за паралелно осъществяване на различни по функции и място в държавния апарат длъжности. Целта на този институт, както и на другите юридически способности за гарантиране на независимостта при осъществяване на публична длъжност (деклариране на имущество и частни интереси, ограничения след освобождаване от длъжност и др.) е да осигурят добросъвестното, необвързано с външни фактори и безпристрастно осъществяване на държавновластническите функции при опазване на обществените интерес и ценностите на социума. Оспорената разпоредба на ЗМ обаче трудно може да гарантира осъществяването на тази цел, а освен това тя не предвижда нито възможност за отстраняване на „несъвместимостта“, нито опция за запазване на длъжността тогава, когато лицето е привлечено като обвиняем след назначаването си.

⁸ Съгласно мотивите на КС към **Решение № 5 от 06.04.1993 г. по к.д. № 6/1993 г.**, държавната служба най-общо е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. За нея се предвижда и обикновено се получава възнаграждение. Това не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални ценности. В **Решение № 4 от 30.03.1993 г. по к.д. № 3/1993 г.** се отбелязва, че според административноправната теория „за държавния служител (лице, което изпълнява държавна служба) е характерно, че с дейността си осъществява определена държавна функция; заема определено място в системата на държавния апарат; за осъществяването на тази своя дейност той е упълномощен с назначението или избора си; извършва я срещу определено трудово възнаграждение. Макар доминиращият признак в предложеното определение да е осъществяването на определена държавна

отговорност. Значим компонент на законовите гаранции за спазване на тези принципи са изискванията за заемане на държавна служба и установените пречки и несъвместимости по време на нейното изпълнение. Въвеждането на изисквания и забрани за назначаване на държавни служители (каквото е извършено и с атакувания текст от ЗМ) би следвало да има за цел именно да гарантира спазването на тези принципи. Оспореното ново изр. 2 в чл. 10, ал. 1 ЗМ обаче ограничава правото на определени категории лица да бъдат митнически органи, без да е налице обоснована необходимост, с което нарушава **правото на равен достъп до държавна служба**, прокламирано както в международното право (чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права и др.), така и в разпоредбите на българската Конституция относно равенството на гражданите пред закона (чл. 6), правото на труд (чл. 16 и чл. 48); косвено се нарушава и правото на обществено осигуряване⁹ (чл. 51). Ограничаване правата на граждани е възможно само ако е предвидено в закон, обосновано е със значима и постижима легитимна цел, и стига да е необходимо и пропорционално на тази преследвана законна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд неведнъж се е произнасял, че поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности. Ограничението е несъразмерно, когато не намира оправдание в цел, насочена към „опазване на основите на конституционния ред или на други особено важни обществени интереси“ (вж. **Решение № 14 от 04.11.2014 по к.д. № 12/2014 г. и Решение № 10 от 06.07.2017 г. по к.д. № 10/2016 г.**¹⁰). В Решение № 14/2014 г. относно ограничаването на правото на достъп до съда КС сочи като първо легитимно основание за такова ограничение необходимостта да бъдат опазени основите на конституционния ред, включващи народния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др. Второ, стесняването на достъпа до съда би било оправдано, ако е необходимо, за да бъде предотвратено засягането на други особено важни интереси на обществото, каквито са осигуряването на отбраната и сигурността на страната, осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Във всички случаи ограничението трябва да съобразява

функция, погрешно би било да се игнорират останалите признаци, които спомагат да се очертае рамката на понятието и да не се стигне до положението да бъде сведено до всякаква дейност, полезна или необходима за държавата и обществото. Държавният служител е лице, което е специално упълномощено да извършва съответната дейност чрез избора или назначаването му. В този смисъл той има призната компетентност за осъществяване на съответните държавни функции. Видът, характерът на държавните функции са без значение. Всички държавни функции се осъществяват на практика чрез държавната служба, респективно държавния служител”.

⁹ В **Решение № 11 от 29.07.1992 г. по к.д. № 18/1992 г.** Съдът изтъква, че нищо не е равнозначно на ценността на човешките права... Българската Конституция, подобно на редица други, познава възможността да се ограничава временно упражняването на някои права. Няма обаче основание да се отмени или ограничи упражняването на правото на обществено осигуряване, нито тепърва да се създават неравенства или основания за нееднакво третиране, като се нарушава друг конституционен принцип (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), без да е сигурно, че по този начин се постига обществена справедливост. В **Решение № 14 от 23.11.2000 г. по к.д. № 12/2000 г.** КС приема, че „в съвременните условия основна цел почти на всеки труд е получаването на трудово възнаграждение, което е от първостепенна, може да се каже биологическа, важност за отделния човек”. В **Решение № 10 от 29.05.2018 г. по к.д. № 4/2017 г.** КС отново изтъква важността на правата на труд и на обществено осигуряване като „екзистенциални права на личността, вкл. на служителя, защото са пряко свързани с материалната основа на съществуването му.”

¹⁰ В **Решение № 6 от 10.06.2014 г. по к.д. № 7/2014 г.** КС утвърждава, че „при съобразяване на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и установените от чл. 57, ал. 2 от Конституцията параметри на упражняване на правата, правото на собственост може да бъде ограничавано, но само ако ограничението е въведено със закон, необходимо е за постигане на конституционно легитимна цел и е пропорционално средство за защита на застрашените конституционни ценности.. В същия смисъл е и трайната практика на ЕСПЧ по чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС (вж. Решение от 25.10.1989 г. по делото *Allan Jacobson*; Решение от 19.12.1989 г. по делото *Mellacher* и други; Решение от 28.09.1994 г. по делото *Spadea и Scalabrino* и др.)”.

принципа на съразмерността – да е наложително за защитата на посочената категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за ефективно постигане на конституционно оправданата цел.

Съгласно **Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к. д. № 4/2006 г.** равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и изисквания за упражняване на определена дейност. Не трябва обаче да се създават прекомерни ограничения за упражняването на конституционно установени права. Съгласно чл. 25, б. „с“ от Международния пакт за граждански и политически права всяка държава – страна по този пакт, е длъжна да осигури и гарантира на гражданите си без каквато и да е дискриминация право на достъп при общи условия на равенство до всички държавни служби. В **Решение № 11 от 02.10.2012 г. по к. д. № 1/2012 г.** КС коментира предходно свое решение (№ 18/1997 г.), в което е приел, че законодателят може да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, което не представлява нарушение на правото на труд и избор на професия. Атакуваният по к.д. №1/2012 г. текст от Закона за БТА обаче не въвежда конкретни изисквания за заемане на определени публични длъжности, а създава ограничения чрез въвеждане на забрана да бъдат избирани/назначавани на ръководни длъжности в БТА определена категория лица независимо от тяхната професионална квалификация, качества и опит, което според Съда дискриминира група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Атакуваният текст не съответства и на чл. 1, т. 1 и т. 2, чл. 2 и чл. 3, б. „б“ от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на МОТ. Като изрично не допуска дискриминация в сферата на труда, Конвенцията предвижда, че „различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни“. Квалификационните изисквания според КС „определят възможността на определено лице да извършва конкретна дейност в зависимост от професионалните му умения и опит“. Доколкото ограниченията, въведени с оспорената норма, не се основават на специфични изисквания, установени за определена длъжност, те са дискриминационни. Ограничавайки възможностите за професионална реализация на група български граждани, текстът противоречи и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, доколкото ограничава „свободния избор на професия и легитимното очакване, че при определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на публични длъжности при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане“¹¹.

По настоящото дело могат да бъдат споделени посочените разсъждения на КС. Ако по к.д. № 1/2012 г. оспореният текст е обявен за противоконституционен поради лустрационния си характер спрямо лица, за които е „установена принадлежност към тайните служби на тоталитарната държава“, то по к.д. № 7/2019 г. се въвежда ограничение в правото на достъп до определен вид държавна служба на граждани, за които не е доказано с влязла в сила осъдителна присъда, че са извършили умишлено престъпление от общ характер. Обвиняемите/подсъдимите не би следвало да бъдат дискриминирани по отношение заемането на публична длъжност, тъй като наказателното производство срещу тях е висящо и предварително не е известно кога и как ще приключи същото.

Що се отнася до целта на новото ограничение по чл. 10, ал. 1, изр. 2 ЗМ, същата може да бъде извлечена по тълкувателен път от мотивите на вносителите, макар да не е формулирана експлицитно за конкретния текст. Оспорената по настоящото конституционно дело разпоредба е внесена като предложение между първо и второ четене при гласуването на Закон за изменение и допълнение на ЗКПО. Макар новото второ изречение в чл. 10, ал. 1 ЗМ да е част от мотивирано предложение за изменение и

¹¹ Аналогични мотиви излага КС и в **Решение № 8 от 11.10.2013 г по к.д. № 6/2013 г.**

допълнение на приетия на първо четене ЗИДЗКПО обаче, по конкретната разпоредба няма самостоятелни мотиви. Идеята, съдейки от мотивите на някои от другите изменения в ЗМ, включени в същото предложение (постъпило в НС с вх. № 854-04-170/24.10.2018 г.) е да се повиши ефективността на митническата администрация, както и мотивацията и интегритетът на нейните служители. Подчертано е от вносителите, че „за изпълнение на длъжност в митническата администрация се изисква кандидатът да притежава честност и нагласа за придържане към установените правни, организационни, морални и социални норми“. Действително провеждането от Агенция „Митници“ на изследвания за професионална и психологическа пригодност (изтъкнато като мотив за отпадане на централизираната фаза на конкурсите за държавни служители в АМ), както и въвеждането на завишени изисквания за определени длъжности, не са противоконституционни сами по себе си, стига да са продиктувани от значимостта и спецификата на служебните функции. Това обаче не може да обоснове изначална недопустимост всички лица, срещу които е образувано наказателно производство за каквото и да е било умишлено престъпление от общ характер, да работят като митнически органи. Наличието на образувано наказателно производство би могло да бъде преценявано от органа по назначаването или от оценяващия ръководител през призмата на интереса на службата, но то не следва да води до автоматична забрана лицето да участва в конкурси за митнически органи, респективно да осъществява такива функции. Нещо повече – от мотивите на вносителите не става ясно какви биха били последиците спрямо лицата, които вече заемат в АМ длъжност, за която се въвежда новото условие. Тълкувайки обаче изр. 2 на чл. 10, ал. 1 в светлината на целия чл. 10 ЗМ, митническите органи би следвало да подадат декларация за обстоятелствата по ал. 1 и 2, и тези, които не отговарят на изискванията – да бъдат освободени от длъжност. В този смисъл новата разпоредба може да доведе до прекратяване на редица служебни правоотношения, което да засегне функционирането на митническата администрация. От своя страна, предвид предназначението на институциите да осъществяват значими функции на държавата и обществото, а на държавните служители – да изпълняват волята и интересите на нацията, затрудненията в дейността на учрежденията неминуемо ще нарушат или застрашат не само правата на пряко засегнатите граждани, но в по-широк план – обществения интерес и държавността¹². Целите на вносителите да се набират „кадри с висока мотивация за работа в митническата администрация, притежаващи добър интегритет“ са легитимни сами по себе си, но не могат да бъдат постигнати чрез освобождаването на неизвестен брой служители, нито чрез въвеждането на забрана за назначаване като митнически органи на лица, обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер, които не са осъдени с влязла в сила присъда, т.е. тяхната вина не е доказана. Считам, че НС не е предприело „най-мекото“, съразмерно средство за постигане на иначе легитимната цел за гарантиране на мотивацията и интегритета на служителите в Агенция „Митници“¹³. Освен това, работещите в агенцията вероятно са преминали конкурс за заемане на длъжността, на който са показали необходимите професионални и делови качества. Както вносителите на оспорената разпоредба сочат в мотивите на предложението си, от 2016 г. в Агенция „Митници“ се провеждат изследвания за професионална и психологическа пригодност при

¹² В Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к.д. № 1/2018 г. КС сочи, че „кадровата необезпеченост на който и да е орган на съдебната власт неминуемо би създавала, а в течение на времето и задълбочила проблема с осигуряване на качествено и справедливо правораздаване в разумен срок“. Тази констатация се отнася и за администрацията на изпълнителната власт, както и конкретно за митническите органи предвид техните правомощия (чл. 16 и сл. ЗМ) - кадровата необезпеченост би довела до трудности в дейността на институциите, което би увредило обществения интерес.

¹³ В допълнение, за преценката на КС е от значение не доколко оспореното ново изискване е целесъобразно или обществено оправдано, а дали съответства на Конституцията (Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г.).

назначаване и повишаване в длъжност. С тези изследвания „се проверяват знанията, уменията и нагласите на кандидатите за служители в митническата администрация да се справят със задачи, които са свързани със задълженията на съответната длъжност, включително и при ситуации, пораждащи условия за контрапродуктивно поведение”. При провеждането на тези изследвания митническите служители са показали нужните качества, за да бъдат назначени или повишени в длъжност.

Оспореното изр. 2 на чл. 10, ал. 1 ЗМ нарушава не само правото на равен достъп до публична длъжност, но и общата забрана за дискриминация по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Законодателят третира гражданите, обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер, еднакво с осъдените за такова деяние, без да има влязла в сила присъда, т.е. без да има основание за такова приравняване в правния им статус (в контекста на заемането и осъществяването на длъжността на митнически орган). Критериите, с които законодателят си служи, а Конституцията забранява те да бъдат използвани като основание за неравно третиране, са лично и обществено положение¹⁴. Така се създава дискриминация сред средите на настоящите и кандидатите за митнически служители. Тя води до ограничаване правото на определени категории лица да заемат част от длъжностите в митническата администрация, което от своя страна нарушава правото им на труд по чл. 48, ал. 1, както и правото им по ал. 3 да избират свободно своята професия и място на работа. Действително обвиняемите/подсъдимите за умишлено престъпление от общ характер разполагат с възможността да работят в

¹⁴ Съгласно **Решение № 14 на КС от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г.**, равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество. В преамбюла на Конституцията равенството е прокламирано като общочовешка ценност наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. За да го гарантира, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Тези признаци са правно недопустими като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. Според КС в някои случаи ограничение на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо по конституция, но във всички уредени от нея хипотези се касае за обществено необходимо ограничение на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани (деца, майки, възрастни хора без близки и т.н.) при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. Допускането на привилегии на основание на признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

Съгласно **Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г.**, „в чл. 6, ал. 2 КРБ равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията, както и за нормотворческата дейност. Проявата му е в две направления: забрана за произволно неравнопоставяне и повеля за равно третиране. Забраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното при положение, че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон. Повелята за равно третиране вмениява в задължение за органите на власт да третират равно всички, които биват засегнати от техни действия или решения. Изискването добива самостоятелно значение и тежест там, където властите разполагат с възможност за преценка и усмотрение”.

Ограничаването правата на отделни категории граждани с оглед личното и общественото им положение е обявено за противоречащо на Конституцията и в редица други решения на КС – **Решение № 8 от 27.07.1992 г. по к.д. №7/1992 г.**, **Решение № 11 от 03.12.2009 г. по к.д. № 13/2009 г.**, **Решение № 11 от 22.11.2011 г. по к.д. № 8/2011 г.**, **Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г.** и др. Конституцията забранява да се въведат ограничения в правата на гражданите съобразно личното им или обществено положение. Това се отнася и за заемане на която и да е публична длъжност. Подобна дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат избирани на конкретни длъжности независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона. Съгласно посоченото **Решение № 10 от 2012 г.** държавата следва да изпълнява задълженията си, като създава условия за осъществяване на основните права на гражданите в социалната сфера.

частния сектор, в друга администрация (която не налага подобни ограничения), евентуално дори в Агенция „Митници“, но на длъжност, която не им придава качеството „митнически орган“. Оспорената разпоредба противоречи на чл. 6, ал. 2 от Основния закон не само с оглед това, че определени лица не могат да заемат конкретни длъжности в митническата администрация, а и поради избирателното въвеждане на такава забрана не за всички, а само за определени категории държавни служители – само за тези, които са митнически органи по смисъла на ЗМ. В правовата държава обаче законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото¹⁵. Общият Закон за държавния служител¹⁶ не забранява назначаването на държавна служба на лица, които са обвиняеми или подсъдими за извършено умишлено престъпление от общ характер. ЗДСл. изисква в чл. 7, ал. 1 кандидатът за държавен служител да не е осъждан за умишлено престъпление от общ характер на лишаване от свобода и да не е лишен по съответен ред от правото да заема определена длъжност, а също и да отговаря на минималните изисквания за степен на завършено образование и ранг или професионален опит, както и на специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност. Действително ЗДСл. предвижда възможност със специален нормативен акт да се въведат специфични изисквания за определени длъжности. Тези допълнителни изисквания обаче, доколкото ограничават правото на гражданите на достъп „при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна“ (по чл. 25 МПГПП), трябва да бъдат обосновани с легитимна цел и да са възможно най-мекото, пропорционално средство за ефективното ѝ постигане. В случая пропорционалността при ограничаване правото на труд и на свободен избор на професия и място на работа не е спазена.

Разпоредбата на новото изр. 2 на чл. 10, ал. 1 засяга и **принципа на стабилитет** при упражняване на държавната служба на лицата, работещи като митнически органи по смисъла на ЗМ. Държавната служба следва да се заема и упражнява в съответствие с Конституцията и законодателството, като основанията за изменението и прекратяването на служебните правоотношения следва да са стриктно регламентирани от закона и да не подлежат на произволни промени. Стабилността на статуса на държавния служител следва да бъде гарантирана от самата държава, тъй като според чл. 116 от Конституцията тези служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. Както сочи КС в мотивите на **Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д. № 15/2018 г.**, държавната администрация осигурява изпълнението на политическите решения по държавното управление като устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.). „Конституционната основа на държавната служба предполага стабилитет на служебното правоотношение, без който държавният служител не би могъл да остане верен на волята и интересите на нацията и политически неутрален и да се ръководи единствено от предписанията на закона. В подкрепа на подобен извод в практиката на Конституционния съд се посочва: „Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавната

¹⁵ Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г., Решение № 12 от 27.07.2018 г. по к.д. № 1/2018 г. и др. В **Решение № 22 от 10.12.1996 г по к.д. № 24/1996 г.** КС изтъква, че принципът на правовата държава освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложен в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власти, както и за всички правни субекти.

¹⁶ Макар не всички митнически служители да са държавни служители по смисъла на ЗДСл., дори работещите по трудово правоотношение в Агенция „Митници“ осъществяват държавна служба в широкия смисъл на думата. Освен това, при справка в Класификатора на длъжностите в администрацията (КДА) се установява, че както ръководните длъжности, така и длъжностите „експерт“ и „инспектор“ (в т.ч. държавен, главен, старши) в системата на митническата администрация, се заемат по служебно правоотношение, т.е. от държавни служители.

власт, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. ... Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции"¹⁷. Конституцията предвижда изрично в чл. 116, ал. 2, че правният режим на държавната служба се урежда със закон. Законодателят трябва да създаде "благоприятна нормативна среда, която да направи възможно професионалното, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на службата в духа на чл. 116, ал. 1 КРБ. Като израз на това разбиране в чл. 18 ЗДСл. сред ръководните начала на правния режим на държавната служба съществено място има принципът за стабилитет. Той гарантира осъществяването на държавната служба по предписания от Конституцията начин: съобразно волята и интересите на нацията и при съблюдаване единствено на закона. Чрез този принцип се осигурява компетентно, отговорно и неподвластно на политически промени изпълнение на служебните задължения. В допълнение чл. 19 ЗДСл. определя, че държавата създава необходимите условия за изпълнението на задълженията на държавния служител, като го защитава при законосъобразното изпълнение на служебните задължения. Служебното правоотношение е подчинено на принципа на стабилитет неизменно от момента на неговото възникване, евентуално изменение, до неговото прекратяване¹⁸. Едностранното прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие от органа по назначаване е предназначено да санкционира неправомерно поведение на държавния служител. То е допустимо само на основания, изчерпателно изброени в чл. 107 ЗДСл... По отношение на правното положение на държавния служител ЗДСл. и ЗМ се съотнасят като общ към специален закон. Успоредно със стремежа да кодифицира уредбата, чл. 1 ЗДСл. допуска със специални закони да се предвидят отклонения от общия режим. Конституционните основи на държавната служба обаче не може да се накърняват. Законът за митниците е специален закон, който урежда структурата, функциите, задачите и дейността на митническата администрация. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред условия за заемане и освобождаване от длъжност на държавните служители, които са част от митническата администрация. Всеки нюанс в техния правен статус обаче трябва да държи сметка за мястото им в йерархията на държавната служба, за естеството и спецификата на възложените им функции и за тяхната значимост за нормалното функциониране на държавното управление"¹⁹. Преграждането на пътя към

¹⁷ Решение № 11 от 30.04.1998 г. по к.д. № 10/1998 г.

¹⁸ „Проявление на принципа на стабилитет е и Глава шеста на ЗДСл. „Прекратяване на служебното правоотношение“. Изчерпателно изброените в чл. 103 ЗДСл. основания за освобождаване от длъжност са свързани с: физическа невъзможност за изпълнение на службата (т. 3); проявена воля от страните по служебното правоотношение за неговото прекратяване (т. 1); обстоятелства, които внасят дисбаланс в заложената схема на разделение на властите, респ. преграждат обективното, безпристрастно и законосъобразно изпълнение на държавната служба в обществен интерес (т. 4); съображения от морален характер, произтичащи от осъждане на държавния служител на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер (т. 5) и пр. Преценката на тези основания зависи само от обективни факти или изразена воля на държавния служител."

¹⁹ „Универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като обща норма за обжалваемост пред съд на всички административни актове. Съдебният контрол над административните актове е конститутивен елемент на правовата държава... Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията определя ясно, че на съдебен контрол не подлежат само административните актове, за които това е експлицитно предвидено в закона. В конкретния случай атакуваните разпоредби на чл. 9 ЗМ не предвиждат изрично изключване от обхвата на съдебния контрол на заповедите за освобождаване от длъжност, издадени от директора на Агенция „Митници“, но при оспорването им съдът няма да може да провери тяхната законосъобразност поради отсъствието на законово равнище на предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение със засегнатите държавни служители. Така се постига фактическо поставяне на тази категория индивидуални административни актове извън съдебен контрол. КС винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове.. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност се ограничава, а

съдебно обжалване на заповедите на директора на Агенция „Митници“ по оспорените по к.д. №15/2018 г. разпоредби на ЗМ е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи... Според Съда е накърнен и конституционният принцип на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). В своята практика КС поддържа, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона, но за да е конституционно търпима, диференциацията трябва да почива на определен критерий и на него трябва да отговарят всички от една група субекти. Оспорената уредба въвежда специален ред за прекратяване служебните правоотношения на директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на ЦМУ. КС обаче не установява специфики в техните функции, които да снабдят с конституционно оправдание освобождаването им от длъжност без предизвестие по преценка на директора на Агенция „Митници“. Установеният диференциран режим е лишен от разумно и обективно основание и противоречи на природата на конституционния принцип за равенство пред закона. Оспореният ред за прекратяване на служебни правоотношения, приложим само спрямо ръководните служители в структурните звена на Агенция „Митници“, а не и спрямо ръководните служители в други структури на държавната администрация, без да намира опора в КРБ, „представлява нееднакво третиране на еднакви по своята същност случаи в отклонение от принципа за равенство пред закона. Това води до несправедлив резултат и подкопава конституционните основи на държавната служба“.

Не може да не бъде отбелязано обстоятелството, че с цитираното решение № 4/2019 г. КС обявява за противоконституционен друг текст от ЗМ, въведен със същия ЗИДЗКПО²⁰. Оспорените по к.д. № 15/2018 г. и по настоящото дело разпоредби са се съдържали в едно и също предложение за промени в ЗМ, постъпило между първо и второ четене на ЗИД на ЗКПО - закон, несвързан пряко с устройството на митническата администрация и правния статус на нейните служители. Недостатъчното обсъждане на разпоредбите в контекста на ревизията на друг закон по време на второто четене вероятно е една от причините за приемане на текстове, противоречащи на Конституцията.

4. Относно нарушаването на чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията (презумпция за невинност и забрана за прекомерни ограничения в правата на обвиняемия)

С оспорената разпоредба законодателят е излязъл извън допустимите параметри на регулиране достъпа до държавна служба, като е достигнал до нарушение на презумпцията за невинност, установена в чл. 31, ал. 3 от Конституцията, както и в чл. 16 НПК („Обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда“)²¹. В съвременния наказателен процес презумпцията за невинност е фундаментална процесуална гаранция за правото на защита на обвиняемите лица. Оспорената разпоредба на ЗМ обаче излиза извън конституционната рамка, забранявайки на всички лица, обвиняеми или подсъдими за извършено умишлено престъпление от общ характер, да бъдат митнически органи по смисъла на ЗМ. Това е съществено ограничение на тяхното право на труд по чл. 48 КРБ, което несъмнено надхвърля нуждите на правосъдието. Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията не се

необжалваемостта не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото..”

²⁰ Със същото конституционно решение е обявена за противоконституционна и разпоредба от Закона за местните данъци и такси, приета със ЗИДЗКПО.

²¹ Освен това, както сочи и ВАдвС в своето искане, презумпцията за невинност е регламентирана и в международни актове – чл. 6, т. 2 ЕКЗПЧОС, Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9.03.2016 г. относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство. Презумпцията е установена и в чл. 11 ВДПЧ, чл. 14, т. 2 МПГПП, в чл. 48 от Хартата за основните права на ЕС и т.н.

допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Без значение в каква фаза се намира наказателното производство, на обвиняемите/подсъдимите е гарантирано осъществяването на всички останали права, освен тези, реализирането на които би осуетило или затруднило процеса. Съгласно следващата ал. 5 на чл. 31 КРБ дори на лицата, вече осъдени с влязла в сила присъда на лишаване от свобода и изтърпяващи наказанието си, се създават условия за осъществяване на основните им права, които не са ограничени от действието на присъдата. В още по-голяма степен това би следвало да важи за обвиняеми или подсъдими за всякакви умишлени престъпления от общ характер, чиято вина не е доказана, а и самите престъпления, в които са обвинени, може да не са тежки по смисъла на НК и за тях да не е предвидено налагане на наказание по чл. 37 НК, свързано с лишаване от свобода или от права.

Правилно ВАДВС е изтъкнал в искането си, че стесняването кръга на лицата, които могат да бъдат митнически органи (като специфична категория държавни служители), е непропорционално, защото целта – защита на обществения интерес, може да бъде постигната чрез прилагането нормата на чл. 69, ал. 1 НПК, регламентираща временното отстраняване от длъжност на обвиняеми за умишлено престъпление, извършено във връзка с работата. Законът за държавния служител също дава възможност държавен служител да бъде временно отстранен от работа от органа по назначаването по реда на НПК, както и при образувано дисциплинарно дело.

Съгласно чл. 69 НПК, когато обвиняемият е привлечен за умишлено престъпление от общ характер, извършено във връзка с работата му, и има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото, съдът може да отстрани обвиняемия от длъжност. В досъдебното производство съответният първоинстанционен съд се произнася по искане на прокурора еднолично в открито заседание с участието на прокурора, обвиняемия и неговия защитник. Когато отпадне нуждата от взетата мярка, в досъдебното производство отстраняването от длъжност се отменя от прокурора или по искане на обвиняемия или неговия защитник от съда. В съдебното производство по отстраняването се произнася съдът, който разглежда делото. Следователно НПК съдържа възможност за временно отстраняване на обвиняем от заеманата длъжност, стига да са спазени следните кумулативни изисквания: да се касае за привличане на лицето като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер; престъплението да е извършено във връзка с работата на обвиняемия, т.е. във връзка със заеманата от него длъжност; да има достатъчно основания да се смята, че служебното му положение ще затрудни процеса. Само при наличието на тези предпоставки, и то по преценка на наказателния съд, а не на административен орган, обвиняемият може да бъде отстранен от заеманата длъжност до приключване на производството с влязъл в сила акт.

В няколко свои решения КС е обявявал за противоконституционно временното отстраняване от длъжност при неспазване на конституционните изисквания и извън условията и реда на чл. 69 НПК на лица, които са обвиняеми или срещу които има образувано дисциплинарно производство. В настоящия случай нарушението на Конституцията е още по-съществено от предходните дела пред Съда. Тълкувайки чл. 10 ЗМ в цялост, митническите органи, които са обвиняеми или подсъдими за каквото и да е било умишлено престъпление от общ характер, не само се отстраняват, а се освобождават от длъжност. Дори при евентуално благоприятно за тях приключване на наказателния процес те вече ще са освободени от работа, тъй като законът свързва прекратяването на служебното правоотношение само с привличането на лицето като обвиняем или с качеството на подсъдим (което е обективен факт), без оглед конкретиката на казуса. С това се нарушава и правото на тези служители на защита по чл. 56 от Конституцията, тъй като законът изрично предвижда, че неизпълнението на изискванията по чл. 10, ал. 1 ЗМ е основание за прекратяване правоотношението на митническия

служител, без да предоставя оперативна самостоятелност на органа по назначаването. Така и последващата преценка на съда за законност на освобождаването от длъжност (при евентуален спор) се оказва ограничена. Не се съобразяват видът и тежестта на престъплението, за което е обвинено лицето, събраните доказателства, изобщо конкретиката на наказателното производство, а това пречатства ефективната възможност освободените на това основание служители да защитят правата си. В **Решение № 9 от 14.04.1998 г. по к.д. № 6/1998 г.** (както и в редица други свои актове) КС изрично е указал важността на правото на защита на гражданите като едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава. „То има широко съдържание, но преди всичко то предполага задължение за държавата чрез законодателството и прилагането на законите да обезпечи ефективна възможност за гражданите да защитят нарушените си или застрашените си права пред съдебни органи или администрацията”.

В допълнение, според КС дори временното отстраняване на обвиняем от длъжност в определени хипотези може да се окаже непропорционално ограничение на правото на труд. Така например, в мотивите на своето **Решение № 5 от 12.05.2016 г. по к.д. № 2/2016 г.** Съдът приема, че временното отстраняване от работа по чл. 100, ал. 2 ЗДСл.²² до приключването на наказателното производство срещу отстранения държавен служител съставлява ограничение на правото на труд по чл. 16 във връзка с чл. 48, както и на свързаното с него право по чл. 51, ал. 1 КРБ²³. „Не става дума за защита на „право на длъжност“, а на правото на труд на държавния служител в неговата специфика. Правото на труд има различни измерения по отношение на различните категории лица... Правото на труд на държавния служител е защитено и може да бъде обект на ограничения, за да се гарантира общия интерес. Ограничение на това право е допустимо при наличие на легитимна цел и пропорционалност между целта и степента на ограничението. С временното отстраняване на държавния служител по чл. 100, ал. 2 ЗДСл се цели защита на специфичния авторитет на службата, който би могъл да бъде накърнен, ако лицето продължи да извършва дейност, във връзка с която вече е образувано наказателно производство срещу него. Същевременно се постига и предотвратяване на негови действия, които биха осуетили или затруднили наказателното преследване. Ограничаването на конституционно право налага преценка за пропорционалността на така въведеното ограничение на правото на труд по чл. 48 вр. чл. 16 от Конституцията. Индивидуалният административен акт по чл. 100, ал.2 от ЗДСл. се издава от органа по назначаването, който действа като обвързана администрация. В тези стеснени рамки той се проверява и от съда по жалба на засегнатото лице”. Разглеждайки делото, КС отчита, че оспорената разпоредба не предвижда възможност за последващ съдебен контрол, отразяващ конкретното развитие на наказателния процес²⁴. Според КС липсва диференциран подход, който да отчита както мястото на съответното лице в йерархията на държавната служба, така и степента на обществена опасност на твърдяното престъпление. Чл. 100, ал. 2 ЗДСл. създава възможност правото на труд на държавните служители да бъде ограничено, без да е достигната границата, след която

²² Съгласно оспорената и обявена за противоконституционна разпоредба във всички случаи, когато е образувано наказателно производство срещу държавен служител за престъпления, извършени от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" НК, органът по назначаването го отстранява временно от работа.

²³ Съдът приема, че поради свързаността на правото на труд и на обществено осигуряване и двете права се оказват засегнати в хипотезата на чл. 100, ал. 2 ЗДСл.

²⁴ „Образуването на досъдебно наказателно производство най-често предхожда привличането на лицето като обвиняем, при което все още не е постигната достатъчно висока степен на сигурност, че в качеството си на длъжностно лице е извършило престъпление. Несъмнено съществува обществена потребност от пълна неопетненост на държавната служба. Затова изискването за лоялност на държавния служител към „волята и интересите на нацията“ наистина не търпи компромис, но само когато е установена безсъмнено нелоялност”.

защитата му би трябвало да отстъпи пред защитата на „волята и интересите на нацията“. Фактът, че отстраняването не подлежи на съдържателен съдебен контрол, прави невъзможно да се реализира правото на защита на държавния служител, в противоречие с чл. 56 от Конституцията²⁵. В още по-голяма степен тези разсъждения на Съда могат да бъдат споделени по настоящото дело. Това е така, защото в ЗМ се достига до прекратяване на служебни правоотношения, което би могло да се осъществи още на етапа на досъдебното производство, непосредствено след привличането на митнически служител като обвиняем за извършване на умишлено престъпление от общ характер.

В друг свой акт - **Решение № 1 от 31.01.2017 г. по к.д. № 6/2016 г.** (по повод оспорване на разпоредба на Закона за съдебната власт), КС се придържа към трайната си практика, че „гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа... Въпросът за правото на труд на ниво право на Европейския съюз вече е разгледан детайлно от съда в **Решение № 11 от 22.11.2011 г. по к. д. № 8/2011 г.**, като е прието, че то е гарантирано от Хартата на основните права на Европейския съюз, а практиката на Съда на ЕС възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право²⁶. КС правилно приема, че принципът за свобода на труда се гарантира от свободата при възникване и прекратяване на правоотношенията. „Свободният избор на професия и място на работа означава, че всеки има право да започне работата, която желае, ако има качествата и подготовка за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като отпрати необходимото предизвестие.“ Действително правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер (Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г.), но както КС се е произнесъл в **Решение № 11 от 05.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г.**, единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите²⁷. Съгласно мотивите по к.д. № 6/2016 г. „образуването на дисциплинарно производство срещу магистрати все още не означава, че то ще приключи с дисциплинарно освобождаване от длъжност. До влизане в сила на решението за налагане на дисциплинарното наказание те се считат за невинни в извършването на дисциплинарно нарушение, поради което не може да се твърди, че подалите междувременно оставка

²⁵ В **Решение № 14 от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2017 г.** КС отново подчертава, че правото на защита е основно конституционно право, което заема централно място в демократичната правова държава. Правото на защита е предназначено да охранява и осигурява реализацията на правата и законните интереси на гражданите. То има всеобщ, универсален характер. Най-често чл. 56 от Конституцията се прилага в съчетание с други правни норми на Конституцията и на законите, но може да действа и самостоятелно като последна защитна възможност. Разпоредбата задължава законодателя да предвиди съответни процедурни правила, които да служат като гаранция за осъществяването на различните права и законни интереси (Решение № 3/1994 г. по к. д. № 1/1994 г.)... Осъществяването на основното право на гражданина по чл. 56 от Конституцията е възможно само при получаване на ефективно съдействие от държавата, съответно от нейните органи.

²⁶ Както сочи КС в решението си, свободата на труда като основен принцип на правната уредба се съдържа както в Конституцията, така и в чл. 23, т. 1 ВДПЧ, който прогласява правото на всеки човек на свободен избор на работа; в чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, съгласно който правото на труд включва правото на всеки човек да има възможността да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет; в чл. 1 от Европейската социална харта, който предвижда всеки да има възможност да се издържа от професия, която е избрал по свободна воля и в чл. 15, т. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, съгласно който всеки човек има право да работи и да упражнява свободно избрана или свободно приета от него професия.

²⁷ В последното решение съдът е изразил разбирането, че не всяка цел може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права, при това ограничението трябва да бъде съобразено с чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията.

действително са допуснали нарушенията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията и че ще бъдат дисциплинарно освободени". Настъпването на едно бъдещо несигурно събитие (каквото е дисциплинарното освобождаване от длъжност по ЗСВ, а по настоящото дело – евентуалното осъждане за умишлено престъпление от общ характер) не е основание за ограничаване на права, закрепени в Конституцията. С оглед мотивите на КС по посоченото дело, още по-укоримо би било освобождаването от длъжност или забраната за назначаване като митнически органи на обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер. Не е известно дали тези лица ще бъдат действително осъдени, а дори и при осъждане следва да се имат предвид видът и размерът на наказанието, както и да се изследва доколко престъплението има връзка със служебните функции на държавните, конкретно на митническите органи, и едва тази преценка би могла да мотивира освобождаване или забрана за заемане на длъжността.

По к.д. № 4/2017 г. КС е бил сезиран да обяви противоконституционността на разпоредба на Закона за МВР²⁸. Съгласно **Решение № 10 от 29.05.2018 г.** по посоченото дело, отстраняването от длъжност представлява административна принуда, защото настъпва не по волята на служителя, а в резултат на едностранното волеизявление на съответния административен орган. За да се произнесе, Съдът анализира разпоредбите на чл. 214, ал. 1, т. 1 ЗМВР (оправомощаваща административния орган да отстрани временно от длъжност държавен служител в МВР, срещу когото е образувано дисциплинарно производство за нарушение, за което се налага дисциплинарно наказание "уволнение", ако служебното му положение би затруднило разкриването на обективната истина) и на чл. 69, ал. 1 НПК (възможността съдът да отстрани обвиняемия от длъжност, когато той е привлечен за умишлено престъпление от общ характер, извършено във връзка с работата му, и има достатъчно основания да се счита, че служебното му положение ще създаде пречки за обективно, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото). Правопораждащият фактически състав на всяка от тези две норми се състои от: служебното положение; съответното производство; опасност за доказването в това производство; връзка между служебното положение и опасността. Винаги, но и само при наличието на този състав, се суспендират произтичащите от длъжността права и задължения на служителя. Съществуването на състава се преценява от разпореждащия отстраняването орган и подлежи на последваща проверка чрез съдебен/инстанционен съдебен контрол. „Принудата тук е процесуална, защото процесуална е нейната цел - защита на истинността на доказването в съответното производство“. След изследване на относимата правна уредба КС заключава, че целта на оспорената разпоредба на ЗМВР е защитата не на правораздаването, нито на действащия правен ред, а на „специфичния авторитет“, т.е. на обществената оценка на държавните служители по ЗМВР. Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията обаче не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Според КС, „щом като ограничението на упражняването на основните права на труд, на избор на професия и на обществено осигуряване на държавния служител в качеството му обвиняем не е за осъществяване на правосъдието, то противоречи пряко на посочената конституционна норма“. Ограничаването на основни права само поради едновременното наличие на наказателно и дисциплинарно производство срещу държавния служител противоречи според Съда както на чл. 31, ал. 4, така и на чл. 57, ал. 2 КРБ. Простото наличие на такива производства само по себе си не е съображение от конституционен порядък, което да може да обоснове ограничаването на основни права на служителя. Авторитетът на държавната служба е легитимна законодателна цел, но тя не се постига чрез задължителното по силата на

²⁸ Чл. 214, ал. 2 - „При привличане на държавен служител като обвиняем за престъпление, извършено от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния кодекс и е образувано дисциплинарно производство по чл. 207, ал. 1, съответният орган по чл. 158 и 159 го отстранява временно от длъжност“.

закона отстраняване от служба... Образоването и на наказателното, и на дисциплинарното производство зависи от обстоятелства, които са извън волята на дееца, освен при негово лично явяване. КС отчита, че тези обстоятелства могат да бъдат и манипулирани именно с цел временното му отстраняване от длъжност, което зависи единствено и пряко само от законния повод за образуване на всяко от двете производства. Правото на труд и на обществено осигуряване са екзистенциални права на личността, включително на служителя, защото са пряко свързани с материалната основа на съществуването му. Неопределеността на периода на временното му отстраняване от длъжност само поради наличието на двете висящи производства и тежестта на правните последици компрометират неговата правна сигурност. Последиците се прилагат за цялата категория от служители, „независимо от техните конкретни характеристики и въпреки нормата на чл. 31, ал. 3 от Конституцията, според която като обвиняеми те се смятат за невинни до установяване на противното с влязла в сила присъда. Този принцип важи и в дисциплинарното производство, в което дисциплинарното нарушение се смята за установено с влизането в сила на акта за налагането му – аргумент от чл. 56, изр. 1 от Конституцията”. Едва след тези два момента могат конституционносъобразно да настъпят неблагоприятните последици от производствата като същностен елемент от правната сигурност. Достойнството на човека е социална ценност, свързана и с оценката на обществото за дадена личност. „Отстраняването от длъжност е израз на негативна оценка за служителя, за неговите професионални и морални качества. Тя уврежда доброто му име, и то не само до възстановяването му на работа, но най-често и след това. Върху тези ценности посяга оспорената разпоредба, без те да са надлежно защитени по смисъла на чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията”. Тези аргументи също могат да бъдат приложени по настоящото конституционно дело.

Не на последно място, в **особеното си мнение по к.д. № 2/2018 г.** конституционните съдии Георги Ангелов, Надежда Джелепова, Павлина Панова и Красимир Влахов не отричат възможността магистрат, привлечен към наказателна отговорност, да бъде временно отстранен от длъжност, но считат, че законодателят трябва да предвиди това да става в конституционносъобразна процедура, съдържаща достатъчно гаранции за справедливост и неограничаваща правата на обвиняемия повече от необходимото²⁹. Презумпцията за невинност като процесуална гаранция за правото на защита се отнася до всички.. Допустимите ограничения на правата на обвиняемия се свързват единствено с преценка за необходимостта от осъществяване на правосъдието по конкретното дело (чл. 31, ал. 4 КРБ). В тази връзка е и възможността по чл. 69 НПК. Чл. 31, ал. 4 КРБ установява конституционната рамка, в която е допустимо правата на личността да бъдат ограничавани за нуждите на наказателното правосъдие, и е недопустимо за магистратите да бъдат установявани със закон други ограничения, поставящи ги в по-неблагоприятно положение, без това да произтича от необходимостта за постигане на правосъдието.

Същите разсъждения са относими и по настоящото конституционно дело. Нито интересите на правосъдието, нито тези на държавната служба налагат освобождаване от длъжност или забрана за заемане на длъжност като митнически орган от обвиняемо лице. Едва влязлата в сила присъда на наказателния съд би могла да обоснове подобни ограничения в правата на осъдения.

5. По отношение нарушаването на правната сигурност, предвидимостта и справедливостта като компоненти на правовата държава³⁰

Съгласно **Решение № 10 от 03.12.2009 г. по к.д. № 12/2009 г.** „в сферата на законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява като изискване

²⁹ Според четиримата съдии чл. 69 НПК в достатъчна степен гарантира правата на обвиняемите, като предвижда състезателна съдебна процедура със задължително участие на лицето и възможност за периодичен съдебен контрол на взетата мярка за процесуална принуда

³⁰ По този пункт също съм изложила съображения в правното си мнение по к.д. № 16/2018 г.

към действащите закони не само и не толкова с оглед процедурата на приемане и външното им оформяне, но и от гледна точка на тяхното съдържание и мястото им в правната система. Целта е тя да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията³¹. Принципът на правовата държава изисква законодателят да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба. Приеманите закони „е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права, и те да не се променят в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица“. При изготвяне на законите законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на конституционния, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии. В правовата държава „подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии“. Принципът на правовата държава не се изчерпва с изискването законът да бъде спазван, а и че приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно демократично управление. КС поддържа, че поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и на Закона за нормативните актове.

Съгласно константната практика на КС правовата държава включва правната сигурност и стабилност, яснотата на правните предписания, вътрешната съгласуваност на нормативната база. Важна предпоставка за осигуряване на правната сигурност е предвидимостта в развитието на уредбата на обществените отношения³². Оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1, изр. 2 ЗМ нарушава тези аспекти на правовата държава.

³¹ Всяко едно законодателно разрешение - както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание - не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията... Конституцията не дава изчерпателен и системно подреден каталог на различните аспекти, по които законодателната дейност трябва да се осъществява в правовата държава, но те могат да бъдат извлечени от логиката и системата на началата, на които Конституцията се основава.

³² В **Решение № 1 от 27.01.2005 г.** по к.д. № 8/2004 г. КС приема, че не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие.. Наред с това според Съда не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук – ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени. Широко споделяното съвременно разбиране за правовата държава включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент).. „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, 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 **Решение № 4 от 11.03.2014 г.** по к.д. № 12/2013 г. КС сочи, че правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения., Производни от принципа на правовата държава са принципът на правната сигурност, предвидимост, стабилност, забраната на същинското обратно действие на правните норми и принципът за закрила на законно придобити права. Поначало законът действа занапред и се прилага само по отношение на факти и обстоятелства, които възникват след влизането му в сила... Когато на новия закон се придава действие спрямо възникнали и съществуващи правоотношения, които са „заварени“, е налице несъщинско обратно действие или незабавно действие на новия закон. За да действа новият граждански закон спрямо възникналите преди влизането му в сила правоотношения, е необходимо законодателят изрично да им придаде обратна сила... Както се е произнесъл съдът, правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми ограничаване на права или създаване на задължения за минало време, но не важи за случаите, когато се придобиват права.

В друго решение - **№ 12 от 13.10.2016 г.** по к.д. № 13/2015 г., КС отново отбелязва, че изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а от тук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на КРБ, са сред най-съществените

- Правната сигурност и предвидимост се явяват накърнени от въвеждането на т.нар. „незабавно“ действие на новото основание за недопустимост до митническа длъжност към висящите правоотношения. То засяга правата на голям брой лица, заели правомерно длъжностите си в съответствие с действалото към съответния момент законодателство. Недопустимо е с оглед изискванията за правна сигурност, предвидимост и защита на легитимните правни очаквания на предварително неизвестен брой митнически служители да бъде отнето правото да заемат длъжността³³. Оспорената разпоредба на практика ще обоснове прекратяване на служебни правоотношения, отнемайки преценката на органите по назначаване;

- НС следва да приема законите след извършване на пълноценни предварителни обсъждания и оценка на тяхното въздействие по смисъла на Закона за нормативните актове. Такава преценка следва да се прави самостоятелно и задълбочено при промяна във всеки закон. Само по този начин ще бъде осигурено правилното му прилагане съгласувано с цялостната действаща нормативна уредба. Оспорената разпоредба е само един от примерите за все по-честото приемане на значими и трайни от гледна точка на своите правни и обществени последици промени в законодателството чрез изменения и допълнения в други закони. Подобна законодателна техника е особено неподходяща в случаите на липса на непосредствена връзка в регулираната материя. По този начин се създава впечатлението за произвол, стихийност и несистемност в законодателната дейност, които нарушават принципа на правова държава. Значими изменения и допълнения, свързани с правното положение на установени в Конституцията органи и длъжностни лица, следва да бъдат подготвени внимателно и анализирани подробно във всичките си аспекти, а не да влизат в сила експресно, особено посредством изменения и

измерения на принципа на законност. „Правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби и тази нетърпимост е особено строга, когато законодателят навлиза в сферата на правата и свободите на индивида“.

В Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г. КС се позовава и на правото на ЕС, като изтъква, че съдът на ЕС извежда редица съществени измерения на принципа за върховенство на правото, възприети и на национално ниво – законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно действие, закрила на правата и легитимните очаквания... Позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времето действие на стария и новия закон от конституционноправна гледна точка не е въпрос за случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. КС е последователен при използването на понятията правна предвидимост и сигурност в смисъла им на измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба (т.е. с обратна сила да се отнемат придобити права). Съдът поддържа също, че „предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика“. В практиката на КС понятията „конституционно оправдани очаквания“ или „легитимни очаквания“ се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато основният закон препраща към законодателна уредба на дадена материя.

В Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д. № 1/2017 г. КС приема, че „предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава. Принципът на правната сигурност обаче не следва да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения“... „Като свързан с принципа на правната сигурност, принципът за защита на оправданите правни очаквания изисква да бъдат избягвани всякакви внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени. За всяко законодателство при въвеждане на промени в установените правила съществува изискване за защита на оправданите правни очаквания“. Затова преуреждането на заварени правоотношения трябва да стане по начин, който да не засяга придобити права.

³³ **В Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к.д. № 15/2010 г.** КС сочи, че „когато възникнало основно право на гражданите не може да породи правни последици, предвидени в правната уредба, действаща към момента на възникване, а с обратно действие на правна норма се предвидят неблагоприятни за носителя на правото последици, се нарушава правната сигурност и предвидимост. Те са задължителни елементи от съдържанието на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека“.

допълнения в друг закон. Конкретният случай е в очевидно противоречие с принципа на правна сигурност, стабилност и предвидимост, доколкото цялостна реформа в организацията и структурата на митническата администрация у нас се извършва с изменение и допълнение на друг закон, при това данъчен закон – ЗКПО. С неоспорени по настоящото дело разпоредби на ЗМ, приети със ЗИДЗКПО, се преструктурира цялата Агенция „Митници“³⁴. Нещо повече – тази промяна в ЗМ е извършена въз основа на предложение, постъпило между първото и второто четене на ЗИДЗКПО, а отсъства в първоначалния законопроект. Това противоречи и на забраната на второ гласуване да се подлагат предложения, излизащи извън обхвата и смисъла на приетия на първо четене законопроект, каквато забрана е установена в чл. 84, ал 2 ПОДНС³⁵. Съгласно чл. 73 КРБ организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Следователно правилата на ПОДНС по отношение на законодателния процес задължават и самото Народно събрание. Може да се поддържа, че нарушавайки ПОДНС по отношение на процедурата, спазвана при приемане на закони, парламентът нарушава принципа на законност, чл. 73 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията³⁶. Макар в мотивите на вносителите да е обоснована нуждата от оптимизация на митническата администрация, то това би следвало да стане след провеждане на необходимите обществени обсъждания и като се спази установената в Закона за нормативните актове процедура. Недопустимо е значими изменения не само в самата структура на държавната администрация, но и в правното положение на служителите в нея, да бъдат извършвани чрез изменения и допълнения в други

³⁴ Както посочва държавният глава в Указ № 259 от 13.11.2018 г, с който връща за ново разглеждане някои от разпоредбите на ЗИДЗКПО, „по своята характеристика ЗМ е устройствен закон и няма връзка с промените в ЗКПО. Поради това липсва основание извършването на промени, които засягат цялостната структура на Агенция „Митници“, да се правят с преходните и заключителни разпоредби на друг закон”.

³⁵ „При второто гласуване се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 83, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Допустими са и редакционни поправки. Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват.”

³⁶ В тази връзка споделям позицията на конституционните съдии Румен Янков, Васил Гоцев, Людмил Нейков, Владислав Славов и Благовест Пунев, изразена в **Решение № 6 от 19.04.2007 г. по к.д. № 3/2007 г.** Оспорените по посоченото конст. дело разпоредби на Закона за държавния бюджет са предложени от Комисията по бюджет и финанси за пръв път между първо и второ четене на законопроекта. Те съдържат изменения и допълнения по същество не на Закона за държавния бюджет, а на пет други закона, като само тези в ЗДДС надхвърлят петдесет нови текста. Според петимата съдии кратката разпоредба на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, като посочва, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания в отделни заседания, цели да осигури възможността за дебат, осмисляне на внесеното предложение, отстраняване на опущения и грешки във вече гласуван текст на закон. Дори при очевидна нужда, налагаща съкращаването в едно заседание на законодателния процес, гласуванията също трябва да бъдат две – чл. 88, ал. 2, изр. 2 от Конституцията. Такава преценка е невъзможно да се извърши при положение, че предложението за включване на нови, несъществуващи в първоначалния текст разпоредби, се направи след първото гласуване. Това нарушава предписания конституционен ред, предвиждащ приемане на закон с две гласувания. Наистина Конституцията не ограничава възможността на законодателя да допълва или изменя законопроектите между двете гласувания (както е посочено в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г.). Тя обаче изисква изменения и допълнения да се правят в текстове от закон, които са обсъждани и приети, макар и по принцип, с първото гласуване. Нови разпоредби, включени за пръв път в законопроекта след първо четене, фактически се обсъждат и приемат само с едно гласуване. В случая допълнително включените параграфи представляват предложения, които са извън обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Те се отнасят до изменение и допълнение на други закони, които, дори да имат отношение за обезпечаване приходите на бюджета за 2007 г., са със значение, което далеч надхвърля тази цел и ограниченото във времето действие на бюджетния закон като годишен финансов план на държавата. Освен това, ако промяната в ЗДДС бе предложена със самостоятелен законопроект, дебатът и приемането му щяха да бъдат глава по глава, раздел по раздел или текст по текст. Приет с едно гласуване законопроект с множество текстове има неблагоприятно отражение върху качеството на законотворчеството. Както посочват петимата съдии, „първото стъпало на демократичния процес е спазването на първоначално установените процедурни правила”.

нормативни актове. Подобни промени следва да бъдат извършвани само чрез обмислена и задълбочено обсъдена промяна в съответния устройствен закон.

В заключение, считам, че оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1, изр. 2 ЗМ противоречи на Преамбюла на Конституцията, чл. 4 (правова държава), чл. 6, ал. 2 (равенство пред закона), чл. 116 относно държавните служители, както и на разпоредбите относно трудовите права на гражданите (право на труд, свободен избор на професия и място на работа – чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 3), на презумпцията за невинност (чл. 31, ал. 3) и на забраната за прекомерно ограничаване правата на обвиняемия (чл. 31, ал. 4 КРБ), както и накърнява правото на защита по чл. 56 от Конституцията.

С уважение:

(доц д-р Зорница Иорданова)