



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-234
София, 01.08. 201 9 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Сх. № 219 СД
Дата 01.08.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

**ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2019 г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 4 от Конституцията на Република България Висшият адвокатски съвет /ВАдвС/ е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на § 50 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (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 (обн., ДВ, бр. 15 от 1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 2019 г.). На 4 юни 2019 г. Конституционният съд /КС/ е образувал конституционно дело № 7/2019 г. по искането.

Вносителят твърди, че нормата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от Закона за митниците /ЗМ/ противоречи на чл. 4, чл. 16 във връзка с чл. 48, ал. 1, чл. 31, ал. 3 и ал. 4 и чл. 56 от Конституцията на Република България /КРБ/. В искането си ВАдвС излага съображения, с които обосновава твърдение, че с извършеното допълнение в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от 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 защитеното от Конституцията право на труд на митническите служители се ограничава без съобразяване с принципа на пропорционалност и легитимната цел, която се

преследва с него, както и че новото допълнение на чл. 10, ал. 1 от ЗМ противоречи на правото на защита и на справедлив съдебен процес.

Оспореният от ВАдвС текст от ЗМ гласи следното:

„Чл. 10 (1) 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. 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. Обстоятелствата относно съдебния статус се установяват служебно.“

С Определение от 2 юли 2019 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на ВАдвС за установяване на противоконституционност на посочената по-горе разпоредба от ЗМ и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на ВАдвС е неоснователно и необосновано, като излагам подробни съображения конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба от ЗМ, както следва:

С допълнението в ал. 1 на чл. 10 от ЗМ е въведено изрично изискване по отношение на определени служители в Агенция „Митници“ /АМ/, а именно митническите органи, да не са привлечени като обвиняеми и да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер.

„Митнически органи“ по смисъла на § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗМ, са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейност по разследване по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Това са определени митнически служители от администрацията на АМ, които са натоварени със специфични надзорно-контролни функции в областта на митническото и акцизното съюзно и национално законодателство и такива, които осъществяват действия по разследване на престъпления, извършени срещу митническия режим, в изрично предвидените от Наказателно-процесуалния кодекс /НПК/ случаи. Разпоредбата на чл. 15, ал. 2 от ЗМ детайлно регламентира в 15 точки специфичните функции, осъществявани от митническите органи. Така разписани функциите на митническите органи представляват дейности, свързани с осъществяване на контрол, превенция, разузнаване, установяване и

разследване на митнически нарушения, в това число и такива, представляващи престъпления по НК, както и с осигуряване на безопасността и сигурността на гражданите, държавната граница, защита на финансовите интереси на Европейския съюз и на националните финансови интереси. Спецификата на служебните задължения на митническите органи, свързани със защита на границите на ЕС и националните граници, противодействие на митническите нарушения и защита на живота и здравето на гражданите, налагат използването на действия и определени принудителни мерки спрямо лица, в това число идентификация на лица, проверка на лични документи, обиск, претърсване, изземване на стоки, задържане и конвоиране, право на притежаване, съхраняване, носене и използване на огнестрелно оръжие за собствена защита и защита на други лица. В тази връзка в чл. 16 – чл. 16з от ЗМ са уредени подробно правомощията на митническите органи.

Съгласно разпоредбите на Закона за акцизите и данъчните складове контролът върху акцизните стоки, включително и върху тези под режим отложено плащане на акциз, се осъществява от митническите органи, като контролът включва проверки и ревизии на данъчнозадължените лица, както и проверки на всички други лица, държащи или извършващи дейности с акцизни стоки.

Във връзка с изпълнението на служебните си задължения и при осъществяване на правомощията си митническите органи имат право да носят служебно оръжие и да го използват при неизбежна отбрана или крайна необходимост /чл. 16, ал. 3 от ЗМ/. Съгласно разпоредбата на чл. 16, ал. 7 от ЗМ, при извършване на проверки в рамките на последващ контрол или в хода на митническото разузнаване, когато се възпрепятства тяхното провеждане или когато са налице данни за укриване на факти и обстоятелства от значение за случая, митническите органи могат да извършат претърсване и изземване по реда на НПК.

Съгласно чл. 3 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза, митническите органи отговарят основно за надзора на външната търговия на Съюза, с което допринасят за лоялната и отворена търговия, за общата търговска политика и другите общи политики на Съюза, както и за общата сигурност на веригата на доставките. Митническите органи въвеждат мерки, насочени към защита на финансовите интереси на Съюза и неговите държави членки като защита на Съюза от нелоялна и незаконна търговия при подпомагане на законната стопанска дейност; гарантиране на сигурността и безопасността на Съюза и неговите жители и на опазването на околната среда, при необходимост в тясно сътрудничество с други органи; поддържане на уместен (съразмерен) баланс между митническия контрол и улесняване на законната търговия. В множество актове на

Европейския съюз като Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза, Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза и др., са определени специфичните функции и задачи на митническите органи, осъществяващи контролни и надзорни функции.

Тези и още други обстоятелства, визирани в нормите на съюзното и националното законодателство, определящи законовите правомощия на митническите органи, предполагат наличието на специфични изисквания спрямо лицата за заемане на длъжности в структурите на Агенция „Митници“. От сравнителния анализ на разпоредбите на чл. 10 и на чл. 16 от ЗМ следва, че митническите органи се различават от митническите служители, тъй като те са длъжностни лица от системата на Агенция „Митници“, натоварени с изпълнението на специални функции и отговорности. Именно поради това законодателят подхожда към тях като към органи, за които определя различни изисквания, които са по-строги от изискванията за друга категория митнически служители в частност.

Едновременно с посоченото, определени митнически органи имат статут и на разследващи органи в досъдебното производство. Това е регламентирано в чл. 52, ал. 1, т. 2 и т. 3 от НПК, където за разследващи органи са посочени и служителите от АМ, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“, както и митническите органи в Агенция „Митници“ - в случаите, предвидени в кодекса. Следователно, на тази категория служители на АМ е нормативно възложено изпълнението на функции във връзка с провеждането на наказателното производство по разследване, включително такива по събиране и осигуряване на доказателства за извършване на престъпление от общ характер, респ. обуславящи решението на прокурора за повдигане на обвинение пред съд, с което да привлече към наказателна отговорност дадено лице. Тези функции са идентични с тези на разследващия полицаи и на полицейските органи в МВР, предвид което от една страна би било нецелесъобразно, неетично и недопустимо лице, срещу което е повдигнато обвинение или е подсъдимо за умишлено престъпление от общ характер, да осъществява процесуални действия по водене на досъдебно производство и събиране на доказателства във връзка с извършено престъпление и/или установяване на извършител на такова. От друга страна, това обосновава необходимостта спрямо всички лица, изпълняващи дейности по разследване в наказателното производство, да бъдат установени еднакви общи изисквания за заемане на

длъжността, с оглед спазване на принципа за предвидимост и стабилност в нормативната уредба при установяването на императивни правни норми, регламентиращи аналогични фактически отношения. Наличието на съществуващо в нормативната уредба изискване, а именно въведената забрана в чл. 155, ал. 1, т. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/ за държавен служител в МВР да не бъде назначавано лице, привлечено като обвиняем или подсъдимо за умишлено престъпление от общ характер, свидетелства за обосноваване и правно признат извод за необходимостта от установяване на ограничения и за други лица, изпълняващи държавни функции с такова естество и интензитет на въздействие в обществения живот, за да не съществува съмнение в техните нравствени качества, породено от повдигнато обвинение за извършено престъпление или съответно предадени на съд в качеството на подсъдими за извършването на такова.

По тази причина, спазвайки установените в чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ принципи в процеса на създаване на нормативни актове и съобразявайки спецификата на работа на някои категории длъжности, както за служителите в системата на Министерството на външните работи, Държавната агенция „Национална сигурност“, Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, Националната служба за охрана и др., така и за митническите органи, законодателят е определил ограничителни специфични изисквания към лицата за заемане на тези длъжности.

Законът за държавния служител /ЗДСл/ регламентира възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба, доколкото друго не е предвидено в специален закон - чл. 1 от ЗДСл. Съгласно действащата нормативна уредба, държавните служители са самостоятелна категория служители, чиито права и задължения се уреждат от ЗДСл. Държавните служители полагат специфичен труд, изпълнявайки държавни функции, което изисква да бъде създаден специален ред, т.е. спецификата на труда налага спрямо тези лица, изпълняващи специфични задължения, да бъдат поставени надграждащи изисквания от законодателя. Държавната служба е предвидено да се изпълнява въз основа на издаден от органа по назначаването административен акт с предписана от закона форма и съдържание. Всеки административен орган има задължението да създаде такива организационни условия, при които да бъде постигнато ефективното функциониране на ръководената от него държавна институция, с оглед възложените ѝ правомощия в рамките на държавната власт, като предпочетената организационна структура, видът и броят на длъжностите и техните функции не подлежат на съдебен контрол.

Законът за държавния служител е общ закон, който се прилага по отношение на държавните служители, работещи в администрациите на всички органи на власт, тъй като чрез упражняване на техните правомощия става възможно осъществяването на държавната власт като цяло. Заедно със стремежа да се кодифицира уредбата, чл. 1 от ЗДСл допуска със специални закони да се предвидят отклонения от установения общ режим, необходими с оглед спецификите във функциите на определени категории държавни служители. Текстът на цитираната норма въвежда две основни понятия в тази материя - държавна служба и държавен служител. Второто понятие е дефинирано с разпоредбата на чл. 2, ал. 1 на ЗДСл, според която държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон. Примери в тази насока са Законът за Министерството на вътрешните работи, Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България, Законът за дипломатическата служба и др. Преценката на административния орган какви качества да притежава определен държавен служител и необходима ли е промяна в условията за заемане на длъжността, е въпрос по целесъобразност, с оглед на което е предвидено правото на законодателна инициатива при спазване на принципите, определени в чл. 26, ал. 1 от ЗНА.

Съгласно нормата на чл. 7 от ЗДСл, в която са посочени условията за назначаване на лице на държавна служба, е определено, че за държавен служител може да бъде назначено лице, което 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.

Законът за митниците е специален закон, който урежда структурата, функциите, задачите, дейността на митническата администрация. В изпълнение на предвидената в ЗДСл правна възможност в своите разпоредби ЗМ предвижда и специфични изисквания за заемане на длъжност в митническата администрация, каквито например са текстовете на чл. 10, ал. 1, ал. 2 и ал. 11 от закона. При наличие на общ и специален закон, регламентиращи една и съща материя, се прилага специалният *lex specialis derogat legi generali*/ по аргумент от чл. 11, ал. 2 от ЗНА. Въпросът за съотношението между общ и специален закон, когато регламентират една и съща материя, е изрично и еднозначно решен както от законодателя, така и от трайната съдебна практика. Законът за държавния служител като общ закон спрямо Закона за митниците съдържа детайлна уредба на условията и реда за назначаване по служебното

правоотношение на лицата на държавна служба. При изчерпателна регламентация на правното положение на държавните служители, отклонения от тази уредба се допускат само с изрична правна норма, каквато е предвидената с § 50, т. 3, б. „а“ от ЗИД на ЗКПО в чл. 10, ал. 1, изр. второ от Закона за митниците. Такива специфични изисквания за заемане на длъжности в митническата администрация са определени в разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ, а именно, че 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.

Изискването към определени служители да не са привлечени като обвиняеми и да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер е заложено като условие за заемане на държавна служба и в други нормативни актове. Идентични разпоредби са въведени в някои закони, които уреждат особен статут на служителите си. Наред с горепосочената разпоредба от ЗМВР – чл. 155, ал. 1, т. 3, съгласно която държавен служител в МВР може да бъде дееспособно физическо лице, което отговаря на изискването да не е привлечено като обвиняем или да не е подсъдимо за умишлено престъпление от общ характер, такива са и нормите в Закона за ДАНС – чл. 53, ал. 1, т. 6, съгласно която за държавни служители в агенцията могат да бъдат назначавани лица, които не са привлечени като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер; в Закона за ПКОНПИ – чл. 85, ал. 1, т. 1, съгласно която за служители по чл. 16, ал. 2 се назначават лица, които отговарят на изискванията на чл. 10, ал. 1, на изискванията за несъвместимост по чл. 10, ал. 3, както и не са привлечени като обвиняеми или не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер; в Закона за НСО – чл. 39, ал. 3, т. 2, съгласно която не се назначават за офицери и сержанти лица, привлечени като обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер; в Закона за ЧОД – чл. 41, ал. 3, т. 2, съгласно която за получаване на лиценз физическите лица, регистрирани като еднолични търговци, собствениците на еднолични дружества с ограничена отговорност, съдружниците в дружества с ограничена отговорност, членовете на управителния орган на търговското дружество или на юридическото лице, както и неограничено отговорните съдружници в командитно или събирателно дружество трябва да не са привлечени като обвиняеми за умишлено престъпление от общ характер.

1. Относно твърдението за противоречие на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ с чл. 4 и чл. 16 във връзка с чл. 48, ал. 1 от КРБ:

Според ВАДвС принципът на правовата държава, заложен в чл. 4, ал. 1, изр. първо от КРБ, поставя изискването за съразмерност на въведеното със закон ограничение.

Както е посочено в Решение № 7 от 21.06.2016 г. по к. д. № 8/2015 г., Конституционният съд от самото си създаване установява трайна практика по въпроса за възможността основните права на гражданите да бъдат ограничавани в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е установено със закон в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение, и е спазен принципът за пропорционалност/съразмерност на преследваната цел. В настоящия случай подобно ограничение е оправдано, както по отношение на легитимната цел, така и по отношение на спазването на принципа за пропорционалност и съразмерност. Наличието на такова нормативно установено изискване за заемане на всички длъжности, изпълняващи аналогични функции по разследване и охраняване на важни държавни и обществени интереси, каквито са фискът и държавните граници, включително с право на носене и употреба на оръжие, свидетелстват от една страна за извършена вече преценка относно установяването на такава забрана. На второ място същите, ведно с определените в чл. 26 от ЗНА принципи, налагат установяването ѝ спрямо всички аналогични случаи. Ето защо е неоснователно твърдението на ВАДВС, *„чишиаването от правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда за извършено престъпление,...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.“*

Длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, Закона за митниците или Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика (по аргумент от чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията). Митническите органи са държавни служители, част от служителите в администрацията на АМ по смисъла на § 1 от ДР на ЗМ, като с назначаването на държавна служба служителят се оправомощава с определени служебни компетенции за изпълнението на дейност, която по своята специфика обуславя наличието на по-строги изисквания към лицата, които се налагат и с оглед спазването на законово установени рестрикции, като по този начин се гарантира безопасността и сигурността на гражданите и обществото, защитата на обществените и национални интереси.

Следва да се има предвид, че индивидуалното право на труд на тези служители не е ограничено и поради обстоятелството, че Кодексът на труда и ЗДСл им дават възможност да упражнят правото си на труд на всяка друга длъжност, за която не е налице изискване служителят да не е привлечен като обвиняем или да е подсъдим за умишлено престъпление от общ характер. Ето защо не може да се приеме твърдението на вносителя, че с новото допълнение на нормата на чл.10, ал. 1 от ЗМ се препятства правото им на труд, което „се счита за намеса в правото на зачитане на личния живот.“

Фактът, че правният статус на държавните служители в лицето на митническите органи е регламентиран в специален закон, не означава, че по същността си те са някаква категория служители на държавата, различна от останалите, които изпълняват държавна служба. Митническите органи в системата на АМ са част от конституционното понятие държавен служител и с оглед на това смисълът на относимите към служебното им правоотношение правни понятия, както и възникването, съдържанието и прекратяването на това правоотношение, с оглед на чл. 37 от Указ 833 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, е в съответствие със Закона за държавния служител, при отчитане на специфичните изисквания на специалния Закон за митниците, въведени от законодателя с разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ.

Съгласно чл. 1, ал. 2 от КРБ, цялата държавна власт произтича от народа. Същата разпоредба установява, че държавната власт се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в нея. Нормата на чл. 4 от КРБ установява задължението на държавата чрез органите на държавна власт да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество. В продължение на принципа, прогласен в чл. 108 от КРБ, министрите и ръководителите на държавни структури носят отговорност за своите действия, включително за спазване на горепосочените конституционни права и свободи на гражданите. От тази отговорност произтича правото им по целесъобразност и в рамките на установените правни възможности да организират дейността на ръководената от тях структура по начин, позволяващ постигането на тези цели.

Съгласно текста на чл. 219, ал. 1 от НПК, едно лице се привлича като обвиняем само в случай и когато се съберат достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер и не са налице някои от основанията за прекратяване на наказателното производство. В условията на още по-голяма степен на сигурност, че дадено лице е извършило конкретно престъпление от общ характер, се извършва внасянето на обвинителния акт в съда и конституирането на лицето в качеството

му на подсъдим. Предвид изложеното и като се има предвид степента на обществена опасност на деянията, определени като престъпления от общ характер, то безспорна е обществената потребност от предприемането на действия и/или създаване на механизми, които да обезпечат сигурността на функционирането на държавната власт и законосъобразното ѝ изпълнение, при запазване стабилността на общественото доверие в нея, като се отчетат специфичните функции и задачи на митническите органи. С тази разпоредба се цели защита на специфичния авторитет на службата, който би могъл да бъде накърнен, ако лицето продължи да изпълнява държавна служба, след като спрямо него са установени по предвидения за това в НПК ред достатъчно доказателства за извършване на престъпление и в рамките на образуваното производство срещу него е повдигнато обвинение. Допълнителен аргумент е възможността държавният служител, за когото са били установени вече достатъчно данни за извършване на умишлено престъпление от общ характер, продължавайки да изпълнява горепосочените специфични държавни функции, включени в обхвата на дейността на митническия орган, да засегне съществени държавни интереси, което от своя страна да се превърне в основание за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите и юридическите лица, или да предприеме действия, които биха осутили или затруднили наказателното преследване. В този смисъл в Решение № 3 от 07.03.2019 г. по к. д. № 16/2018 г. КС е изложил, че правната уредба на несъвместимостта има за цел да не допусне и да попречи на изпълнението на държавна служба или на друга дейност по начин, който не би влязъл в противоречие или би поставил под съмнение изискванията за независимост и добросъвестност при осъществяване на пълномощия, на права и задължения.

Неоснователни са доводите на ВАДвС, че Конституционният съд вече се е произнесъл по подобен казус и е установил противоречие с Конституцията на чл. 100, ал. 2 от ЗДСл и на чл. 214, ал. 2 от ЗМВР, тъй като с Решение № 5/12.05.2016 г. по к. д. № 2/2016 г. и с Решение № 10 от 29.05.2018 г. по к. д. № 4 /2017 г. КС е намерил за противоконституционно „временно отстраняване от длъжност“, което представлява забрана за служителя за изпълнение на задължения по служебно правоотношение, което продължава да съществува, до възстановяването му на работа. Тази забрана е пряка и единствена последица от временното отстраняване от длъжност, която произтича от оспорения текст, като за времето, през което е отстранен, служителят не получава заплата, не е обществено осигурен, не може да прекрати едностранно служебното правоотношение, не може да изпълнява друга държавна служба или да извършва друга дейност, освен научна, преподавателска или по упражняване на авторски права. При реализираното на тази забрана изобщо не е предвидена

правна възможност за последващ съдебен контрол. Конституционният съд е изложил мотиви за ограничаване правото на труд по чл. 16, във връзка с чл. 48 и свързаното с него право по чл. 51, ал. 1 от КРБ на временно отстранените държавни служители, допустимо само при наличие на легитимна цел и пропорционалност между целта и степента на ограничението.

Допълването на нормата на чл. 10, ал. 1 от ЗМ с изр. второ не представлява временно отстраняване от длъжност на митнически органи, а се явява законово установена предпоставка за засмане на длъжност, която по смисъла на § 1 от ДР на ЗМ покрива понятието за „митнически орган“, водеща до неназначаване/освобождаване от длъжност на държавния служител. Освобождаването от длъжност в тази хипотеза не ограничава правото на труд, тъй като за тези служители съществува правна и фактическа възможност да упражнят свободно това си право на всяка друга длъжност, за която не е налице изискване служителът да не е привлечен като обвиняем или да е подсъдим за умишлено престъпление от общ характер, съобразно наличните останали предпоставки – образование, квалификация, професионален опит с т.н. Упражнявайки правото си на труд на друга длъжност, освободените служители ще получават заплата, съответно ще бъдат обществено осигурени, ще разполагат с възможността свободно да упражнят правото си на едностранно прекратяване на служебното/трудовото си правоотношение, като за освобождаването от длъжност на държавен служител е предвидена възможност за съдебен контрол на две инстанции, с което е гарантирано в максимална степен защитата на правата и интересите на държавните служители. Авторитетът на държавната служба е легитимна цел на законодателя, а постигането ѝ се осъществява с изменението на нормата на чл.10 ал. 1 от ЗМ, в сила от 07.01.2019 г., която защитава значим обществен интерес, с оглед специфичните функции и правомощия на митническите органи да осъществяват проверки, свързани с митническия надзор и контрол на стоки, превозни средства и лица в зоните на граничните контролно-пропускателни пунктове и на цялата територия на страната.

Ето защо считам за неоснователно твърдението на ВАдвС, че законовата норма на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ противоречи на разпоредбата на чл. 16 във връзка с чл. 48, ал. 1 от КРБ и изразявам резерви по отношение на аргументите, че лицето не може да заема друга трудова или служебна функция.

На общо основание за служителя съществува възможността да започне да упражнява трудова дейност на друга длъжност. Както посочва КС в Решение № 3 по к. д. № 4/2006 г. правото на труд „не означава да се осигури на всеки да упражнява професията си по единствен избран от него начин. Той може да работи и друга работа, съобразно своята квалификация (Решение № 3 от 2002 г. по к. д. № 1 от 2002 г.)“. Съгласно чл. 16 от

Конституцията трудът се гарантира и защитава от закона, а нормата на чл. 48, ал. 3 от Основния закон прогласява правото всички граждани свободно да избират своята професия и място на работа. Неназначаване, респ. прекратяване на правоотношението със служителя, не представлява забрана за упражняване на професия или забрана на труд изобщо. Конституцията и в частност чл. 16 и чл. 48 не гарантират правото на гражданите да заемат точно определена длъжност. Не са предвидени такива защитни норми и в международните договори, ратифицирани по конституционен ред и влезли в сила за страната (в подобен смисъл – Решение № 1 по к. д. № 32 от 1992 г.). Правото на труд не е конституционно регламентирано като абсолютно право на всяко лице да заема всяка длъжност. Още самата Конституция предпоставя обусловеността на това право от редица фактори и установява различни предпоставки за заемане на длъжността, които да бъдат установени със закон. Предвид изложеното не може да бъде възприето като основателно твърдението за противоконституционност на разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ поради нарушаване на правото на труд. Както бе посочено, правото на труд не е равнозначно на правото на заемане на всяка длъжност. За заемането на различните длъжности може да бъде поставено изискване за образование, професионален опит, притежаване на българско гражданство и/или нравствени качества, и никое от тях не е ограничаващо правото на труд. Реализирането на това право в случаите не е ограничено, а е обусловено от различни фактори, включително и от поведението на съответното физическо лице. В този смисъл са изложени мотиви и в Решение № 18/1997 г. по к. д. № 12/1997 г., където КС е приел, че правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер, а подлежи на определени ограничения от обективен и субективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи, например закрилата на правата или законните интереси на други лица (чл. 57, ал. 2 от КРБ).

Ето защо евентуалното обявяване на противоконституционност единствено на разпоредбата от ЗМ няма да постигне целите, описани в искането и позовани на Конституцията, тъй като отстраняването от длъжност на това основание ще продължи да се прилага в изпълнение на посочените по-горе специални закони.

По отношение на твърдението на искателя ВАдвС, че целта на закона за защита на обществения интерес би могла да се постигне чрез прилагането на нормата на чл. 69, ал. 1 от НПК считам, че същото е необосновано по следните съображения:

Според посочената норма, 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, всестранино и пълно

изясняване на обстоятелствата по делото, съдът може да отстрани обвиняемия от длъжност. Видно от цитирания текст, хипотезата на разпоредбата на чл. 69, ал. 1 от НПК засяга случаите на престъпления, извършени при изпълнение на служебните задължения на лицето, т.е. всички останали случаи на извършено умишлено престъпление от общ характер остават извън уредбата на тази норма. Също така хипотезата на чл. 69, ал. 1 от НПК не обхваща и случаите, в които за дадено лице, което кандидатства за заемане на длъжност в митническата администрация, която носи специфичните характеристики на „митнически орган“ по смисъла на § 1 от ДР на ЗМ, е налице повдигнато обвинение. Подобна вероятност би ограничила субектите, спрямо които ще се осъществява рестрикцията, и би довела до противоречие с изискванията на други релевантни нормативни актове /посочени по-горе/ и до несъответствие с принципа и целите за защита на обществените интереси. А защитата на обществените интереси налага необходимостта от висока степен на отговорност при извършване на дейности, свързани с използване на принудителни действия и мерки по отношение на други лица – обиск, проверка, задържане на лица и стоки, изземване на стоки, носенето на оръжие и т.н. В допълнение, следва да се има предвид, че както в разпоредбата на ал. 1, така и в ал. 2 на чл. 69 от НПК, според която в досъдебното производство съответният първоинстанционен съд се произнася по искане на прокурора еднолично в открито заседание с участието на прокурора, обвиняемия и неговия защитник, отстраняването от длъжност е в правомощията на съда по предложение на прокурора, и не е в дискрецията на органа по назначаване. В случая органът по назначаването е лишен от правото на преценка, действие и инициране на предложение за отстраняване от конкретна длъжност на негов служител.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ с чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 56 от КРБ:

В искането си ВАдвС заявява, че с нормата на чл. 10, ал. 1 изр. второ от ЗМ е нарушена презумпцията за невиновност, принципите на правна сигурност, защита от произвол и правото на справедлив процес, сочи се и нарушение на разпоредбите на Директива 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета на ЕС от 9 март 2016 г. относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство. ВАдвС твърди, че отстраняването от работа на обвиняеми митнически служители е в нарушение на изискването за използване на мерки за физическо възпиране, които са предвидени в чл. 5, ал. 2 от Директивата. Тези твърдения са неоснователни по следните съображения:

Отстраняването от длъжност на лицата - митнически органи, за повдигнато обвинение в извършване на умишлено престъпление от общ характер, е превантивен механизъм, оправдан поради изложените по-горе съображения, и по никакъв начин не нарушава презумпцията за невинност в наказателното производство. Третирането на обвиняемите и подсъдимите лица като невиновни до окончателното произпаяне от съда предполага гарантиране на определени техни права, а именно: правото на заподозрения да запази мълчание като защита от самоуличаване, забрана за публично позоваване/изявление относно вината на обвиняемия преди да бъде доказана по съответния законов ред, забрана за използване на мерки за физическо възпиране в съда или пред обществеността, тежестта на доказване на вината да се носи от обвинението, правото на справедлив съдебен процес и др.

Тези права са разписани в Директива 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета на ЕС, като мерките за физическо възпиране са посочени в съображение 20 от Преамбюла на Директивата. Според разпоредбата компетентните органи следва да се въздържат от представяне на заподозрения или обвиняемия като виновен в съда или пред обществеността, чрез използване на мерки за физическо възпиране, като например белезници, клетки, стъклени клетки, окови, освен ако използването на тези мерки е необходимо по съображения за сигурност, възпрепятстване на заподозрения или обвиняемия да се самонарани или да нарани други лица, или да повреди имущество, или да се укрие и установи контакт с трети лица – свидетели или жертви. В чл. 5 на Директива 2016/343 няма текст, който да изброява мерките за физическо възпиране, както твърди ВАдвС на стр. 5 в текста под черта на искането. В чл. 5, § 2 от Директивата е посочено, че § 1 от същия член не възпрепятства държавите членки да прилагат мерки за физическа възпиране, които са необходими по специфични за делото съображения във връзка със сигурността или за да се попречи на заподозрения или обвиняемия да се укрие или да установи контакт с трети лица. Висшият адвокатски съвет се позовава на превратно тълкуване на принципи, като аргументите, изложени в искането му, са неясни и противоречиви и не кореспондират с основните цели и предписания на директивата. Отстраняването от работа на лице, привлечено като обвиняем или подсъдим, не е сред изброените в директивата мерки за физическо възпиране и нормата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ не противоречи на разпоредбите на Директива 2016/343, респ. на европейското законодателство.

С оспорената разпоредба от ЗМ не се засяга принципът за равенство на гражданите пред закона, доколкото този принцип не изключва правото на законодателно установяване на конкретни изисквания за заемане на определени длъжности. На действащото законодателство са познати множество законови решения, въвеждащи различни условия и

изисквания за заемане на публични длъжности, които ограничават по различен начин и в различна степен права на лицата. Равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от КРБ означава равенство пред всички нормативни актове (арг. Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). В мотивите на Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. КС постановява: „Неминуемо, когато се приема нов или се изменя и допълва действащ закон, е възможно за в бъдеще да се променят обхватът и условията за упражняване на законово регламентирани права и свободи. Възможно е също така, те да отпаднат и вместо тях или заедно с тях, да се уредят нови права и задължения. Законодателят не може да бъде ограничен завинаги да не променя законоустановени права и свободи, защото така не би могъл да адаптира правото към изменящите се обществени отношения.“

В правомощията на законодателя по чл. 116, ал. 2 от КРБ е да определи различни условия както за заемането, така и за прекратяването на държавната служба, и да предвиди изключения съобразно специфичния ѝ характер. За различните категории държавни служители (напр. по ЗДСл, Закона за отбраната и въоръжените сили, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за дипломатическата служба, Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ и др.) са регламентирани също така и различни специфични изисквания за заемане на определена длъжност, различни механизми за определяне на трудовото възнаграждение и т.н. В този смисъл, законодателят с направеното допълнение в Закона за митниците е поставил нови изисквания за заемането на държавна служба за една категория държавни служители, като е приел различен подход на условията и режимите при заемането, изпълнението и освобождаването на тази държавна служба в съответствие с относимите специфики за нея, поради което не намира опора и е несъдържателно да се твърди нарушаване на принципа за равенство в случая.

В контекста на казаното по-горе не могат да бъдат споделени и изложените доводи за несъответствие на оспорената разпоредба от ЗМ с принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В случая няма неправомерно засягане на субективни права, с което да се създава правна несигурност, няма и осъществен произвол от страна на законодателя. В този смисъл твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от КРБ не е налице. В практиката си Конституционният съд приема, че правната сигурност не означава абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения, доколкото всеки законодател разполага с определена дискреционна власт. Съдържанието на принципа за правна сигурност, извлечан от разпоредбата на чл. 4 от КРБ, не би могло да бъде интерпретирано като невъзможност да бъдат променяни обемът на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване (арг.

Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.). В този смисъл е и практиката на Конституционния съд: „Правната сигурност не може да бъде разбрана в смисъл, че съдържанието на установените в закона права и условията за тяхното придобиване и упражняване, ще си останат непроменени. 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.“ (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.).

Ограничаването на основните права е допустимо и възможно винаги, когато се налага да бъдат съхранени висши конституционни ценности - опазване на принципа на правовата държава, основите на конституционния ред, включващи държавния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др., както и при необходимостта да се предотврати засягането на други общественозначими интереси, като отбраната и сигурността на страната и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. В тази връзка допускането на лице, спрямо което са събрани по съответния предвиден в специалния закон ред достатъчно доказателства, че същото е извършило умишлено престъпление от общ характер и спрямо него е повдигнато обвинение или е предадено на съд и това лице заема длъжността, носеща белезите на митнически орган в АМ по смисъла на § 1 от ДР на ЗМ, с всички произтичащи от това правомощия, би било в противоречие с принципа на правовата държава. При преценка на установената в чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ забрана с принципа на правовата държава, следва да бъде взето предвид и следното съображение:

Презумпцията за невиновност е установен в наказателното право самостоятелен принцип, въведен като гаранция на правото на защита на едно лице в наказателния процес. То е правно въздигнато задължение едно лице да бъде считано за невиновно в извършването на престъпление до установяване с влязла в сила присъда на неговата вина. Този принцип обаче не може да отмени наличието на достатъчно данни за евентуално извършване на престъпление, в случаите, когато такива са били събрани и които са послужили като основание за повдигане на обвинение срещу лицето, съответно за внасянето на обвинителния акт в съда, както и противоречието на това с изискванията за правна сигурност и законност, налагани от въведения в КРБ принцип на правова държава. Още повече, презумпцията за невиновност, въведена като гаранция на правото на защита на едно лице в наказателния процес, гарантира защитата му именно в самото наказателно производство, като това не изключва възможността в сферата на осъществяване на държавната власт със строго

специфични функции и отговорности, каквито са тези на митническите органи, да бъдат предвидени допълнителни изисквания за заемане на длъжността.

В обобщение на изложеното следва, че въведените с нормата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от Закона за митниците изисквания спрямо митническите органи, са съобразени със спецификата, функциите и правомощията на визираните длъжности. Дейностите по превенция, разузнаване, разследване и противодействие на извършването на митнически нарушения и престъпления, включително и срещу незаконния трафик на наркотични вещества, прекурсори, оръжия и технологии с възможна двойна употреба, оперативно-издирвателните и конвойни дейности, дейностите по проверка и установяване на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, осъществяването на оперативен контрол и проверки на лица и стоки, установяването и налагането на административни наказания обуславят необходимостта от по-строги изисквания за заемане на длъжността. Условието за липса на повдигнато обвинение за умишлено престъпление от общ характер е изцяло съобразено с характера на служебните задължения на лицата и е идентично с уредените в специални закони изисквания спрямо високорискови професии – ЗМВР, ЗПКОНПИ, ЗНСО, ЗЧОД и др.

Считам, че в случая е спазен принципът за пропорционалност и съразмерност на преследваната цел, оправдан с оглед защита на установения правен ред, поради което изразявам становище, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. второ от ЗМ не нарушава конституционно установени права.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно и необосновано искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 10, ал. 1, изр. второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 2019 г.).

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВА ПОРАНОВА
БЪЛГАРИЯ

