

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 17 септември 2019 г.

Конституционният съд в състав:

Заместващ председател: Гроздан Илиев

Членове:	Георги Ангелов	Таня Райковска
	Анастас Анастасов	Надежда Джелепова
	Мариана Карагьозова-Финкова	Павлина Панова
	Константин Пенчев	Атанас Семов
	Филип Димитров	Красимир Влахов

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 17 септември 2019 г. конституционно дело № 7/2019 г., докладвано от съдията Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото 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 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.). Оспорваната разпоредба гласи: „ 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."

Подателят на искането излага подробно съображенията си в подкрепа на твърдените противоречия на чл. 10, ал. 1, изречение второ от ЗМ с чл. 4, чл. 16, във вр. с чл. 48, ал. 1, чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 56 от Конституцията.

Според Висшия адвокатски съвет, с извършеното допълнение в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците 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 за извършено 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". Висшият адвокатски съвет твърди, че с оспореното допълнение в посочената разпоредба правото на труд на митническите служители по смисъла на чл. 48, ал. 1, изречение първо, във вр. с чл. 16 от Конституцията се ограничава, без съобразяване с принципа на пропорционалност и легитимната цел, която се преследва с него.

Като отчита, че атакуваният от Висшия адвокатски съвет § 50, т. 4, б. „а" от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗКПО, с който се

създава ново изречение второ в чл. 10, ал. 1 от Закона за митниците, е влязъл в сила, Конституционният съд приема, че предмет на производството пред него е разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците.

С определение от 2 юли 2019 година Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Съдът е конституирал като заинтересовани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България.

Отправена е покана да предложат писмени становища до Съюза на юристите в България, Българския хелзинкски комитет, фондация „Български адвокати за правата на човека“, Федерацията на независимите синдикати от държавното управление и организации, Националния синдикат на административните служители, Националния синдикат на държавните служители в митническата администрация, Професионалното обединение на държавните служители.

Поканени са да дадат писмено правно мнение по предмета на делото проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Наталия Киселова.

От представилите становища и правни мнения по делото единствено министърът на финансите намира искането за неоснователно. Според него с атакуваната разпоредба се цели защита на специфичния авторитет на службата, който би могъл да бъде накърнен, ако лицето продължи да изпълнява държавната служба, след като спрямо него са установени по предвидения за това в Наказателно-процесуалния кодекс ред достатъчно доказателства за извършване на престъпление и в рамките на

образуваното производство срещу него е повдигнато обвинение. Министърът на финансите приема, че авторитетът на държавната служба е легитимна цел на законодателя, а постигането ѝ се осъществява с оспорваното допълнение в ЗМ, което защитава значим обществен интерес, с оглед специфичните функции и правомощия на митническите органи.

В становищата на Върховния касационен съд, Съюза на юристите в България, Български хелзинкски комитет, Професионално обединение на държавните служители, както и в правните мнения на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Ганета Минкова, проф. д-р Христина Балабанова, доц. д-р Зорница Йорданова със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на Висшия адвокатски съвет, което намират за основателно. Изложени в обобщен вид съображенията за уважаване на искането се свеждат основно до следното: Ограничаването на правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда извършването на умишлено престъпление от общ характер, не е в съответствие с изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното право на труд. По този начин, чрез оспорваното допълнение в чл. 10, ал.1 ЗМ службата на лицето-митнически орган бива обвързана единствено от основанията за повдигане на обвинение, преценката за наличието на които се извършва от органите на досъдебното производство.

Поддържа се още, че е нарушено правото на защита, тъй като автоматичното освобождаване от длъжност на митническите служители, които са митнически органи и са били привлечени като обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер, не подлежи на съдържателен съдебен контрол.

Останалите конституирани заинтересовани институции и поканени да дадат правно мнение по делото, не са депозирали писмени становища.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Основната задача на органите, осъществяващи държавно управление, е да направляват и ръководят процесите в обществото в съответствие с публичния интерес. Ето защо до държавна служба следва да бъдат допускани само лица, които са способни във всичките си актове и действия да се ръководят от публичния интерес и да съдействат за постигане на общото благо.

По Конституция държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията (чл. 116, ал. 1 от Конституцията), и трябва да отговорят на определени изисквания, които да осигурят компетентно и отговорно изпълнение на служебните функции, съобразено с националните интереси.

Като се основава на това разбиране, чл. 116, ал. 2 от Конституцията предвижда, че условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност, се определят от закон. За държавните служители в митническата администрация специалният закон е Законът за митниците. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред изисквания за заемане и освобождаване от длъжност на държавните служители, които са част от митническата администрация. Всеки нюанс в техния правен статус 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 (Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г.)

В чл. 10, ал. 1, изречение първо ЗМ са уредени общите предпоставки позитивни и негативни, които трябва да са налице по отношение на митническия служител - дееспособност, липса на влязла в сила присъда за

извършено умишлено престъпление от общ характер, да не е лишен по съдебен ред от правото да заема съответната длъжност, и да отговаря на изискванията за работа в митническата администрация.

По отношение на митническите служители, които са митническите органи (според § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за митниците това са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейности по разследване по реда на Наказателно-процесуалния кодекс), и съобразно мястото им в йерархията на митническата администрация и важността на техните функции, оспорената разпоредба на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ предявява към тях и две допълнителни условия - да не са привлечени като обвиняеми и да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер. Те трябва да са налице към момента на назначаване в митническата администрация, но въвеждането им предпоставя тяхното наличие да бъде факт и в хода на вече възникнало служебно правоотношение. Според чл. 10, ал. 10 ЗМ несъобразяването с обстоятелствата по чл. 10, ал. 1 ЗМ води до несъвместимост и е основание за прекратяване на трудовото или служебното правоотношение.

Преди да се спре по-подробно на конституционносъобразността на въвеждането на подобни изисквания към митническите служители, Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че в разпоредбата на чл.10, ал. 10 ЗМ законодателят си служи с института на несъвместимостта по начин, който се отклонява от неговия конституционен замисъл и предназначение.

Оспорената норма на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ не въвежда несъвместимост, разбирана като забрана за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава, както и с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публична длъжност (Решение № 3 от 2019 год. по к. д. № 16/2018 г.). Тя съдържа набор предпоставки, на

които трябва да отговарят, както кандидатите за държавна служба в митническата администрация, така и заварените митнически органи. Направеното уточнение има и конституционноправна релевантност, доколкото чл. 10, ал. 10 ЗМ, макар и неоспорен от вносителя на искането, урежда правния резултат при несъобразяване с негативните изисквания, на които по силата на оспорения текст трябва да отговарят митническите служители, които са митнически органи.

Държавните служители престоират работна сила и полагат труд при изпълнение на служебното правоотношение, спрямо тях са приложими конституционните принципи и разпоредби, свързани с правото на труд и неговата защита.

В своята практика Конституционният съд приема, че титуляр на основното право на труд са не само лицата, които работят по трудово правоотношение, но и държавни служители, съдии, прокурори и следователи, лицата, които упражняват самостоятелно занаят, свободна професия и пр. (Решение № 17 от 2018 г. по к. д. № 9/2018 г., Решение № 2 от 2019 г. по к. д. № 2/2018 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд, че гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа (Решение № 8 от 1992 г. по к. д. № 7/1992 г., Решение № 1 от 1993 г. по к. д. № 32/1992 г., Решение № 3 от 2006 г. по к. д. № 4/2006 г., Решение № 11 от 2012 г. по к. д. № 1/2012 г., Решение № 1 от 2017 г. по к. д. № 6/2016 г.).

Конституционното положение за свобода на труда се гарантира от свободата при възникване и прекратяване на правоотношенията. В основата на единното конституционно право на труд и неговото реализиране стои не само свободното решение за начина по който човек ще осигури материалните предпоставки за живота и издръжката си, но и самото упражняване на професията с гаранции за достъп, за кариера и за

свободно излизане от нея. Свободният избор на професия и място на работа означава, че всеки има право да започне работата, която желае, ако е обявена за заемане и има качествата и подготовка за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като спазва установения правен ред.

Конституционният съд намира, че въведените с чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ допълнителни изисквания към митническите служители, които са митнически органи, ограничават правото на труд и правото на свободен избор на професия съответно по чл. 48, ал. 1, изречение първо и ал. 3, във връзка с чл. 16 (гарантиране и защита на труда от закона) от Конституцията.

Правото на труд не е абсолютно и може да бъде ограничавано. Предвид значимите материални, но също и морални последици от реализирането на правото на труд, не всяка цел може да бъде годно основание за неговото ограничаване, а само цел от същия порядък, каквато Конституцията допуска като основание за това (Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. и Решение № 1 от 2017 г. по к. д. № 6/2016 г.).

Оспореният текст е приет без мотиви между първо и второ четене на проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.). Поради липсата на законодателна обосновка Конституционният съд прави преценката за съответствие на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ с Конституцията на плоскостта на очертаващата се цел на въведеното ограничение.

Конституционното основание за съществуването на изискванията по чл. 10, ал. 1 ЗМ, които в негативен план се третираат като ограничения на правото на труд, се корени в същността на държавната служба в митническата администрация като публична функция. Изпълняването на публична служба в интерес на обществото може да се очаква и търси само от лица, които отговарят на условията по чл. 10, ал. 1, изречение първо ЗМ.

Изискванията за заемане на държавна служба в митническата администрация са гаранция за ефективното и резултатно, а същевременно отговорно и лоялно изпълнение на една общественополезна функция.

Качественото и лоялно изпълнение на служебните функции, от своя страна, формират облика на държавната служба в обществото. Престижът на държавната служба е преди всичко функция от обхвата и ефективността, с която се изпълняват служебните задължения. Нейният авторитет е проекция на очакванията за качеството на тази дейност и на позитивната оценка на всеки член на обществото за дейността на държавните служители.

Изложеното позволява да се открият целите на възприетото в атакуваната разпоредба разрешение — да се повиши ефективността на митническата администрация, да се набират кадри с висока мотивация за работа, притежаващи добър интегритет, да се осигури личната способност на митническите служители, които са митнически органи да изпълняват функциите си по изискуемия от Конституцията начин (чл. 116, ал. 1), както и да се защити специфичният авторитет на държавната служба.

Възможността правото на труд да бъде ограничавано в името на друга висша конституционна ценност поставя на преден план въпроса за допустимите от Конституцията предели на намеса в защитеното му съдържание. В търсене на отговор съвременната конституционноправни теория и практика си служат с принципа за пропорционалност. Постулатът за съразмерност присъства осезаемо в практиката на българския Конституционен съд с познато и утвърдено съдържание като мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16 от 1998 г., Решение № 1 от 2002 г. по к. д. № 17/2001 г., Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г., Решение № 14 от 2014 г. по к.

д. № 12/2014 г., Решение № 2 от 2015 г. по к. д. № 8/2014 г. и др.), и е изведен като компонент на принципа на правовата държава.

При определяне на изискванията за заемане на държавна служба законодателят следва да постигне баланс между правото на участие в управлението, от една страна, и потребността да се осигури квалифицирано, отговорно и лоялно упражняване на държавната власт, от друга. Тези две конституционни ценности трябва да се срещнат и да бъдат съвместени посредством метода на балансирана преценка на конкуриращи се принципи и основни права като същностен компонент на правовата държава. Само по този начин се гарантира ефективност на държавното управление, но едновременно с това и недопускане на дискриминация в процеса на осъществяване на управлението.

За да не се превърнат в конституционно нетърпими ограничения на правото на труд, изискванията към митническите служители, които са митнически органи, по необходимост трябва да са съобразени с принципа за пропорционалност. Преценката за пропорционалност на едно или друго законодателно разрешение не се прави абстрактно, а отношението на съразмерност между защитаваната цел и прилаганото средство се установява при съпоставянето им. Затова изходът от повдигнатия спор за конституционосъобразността на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ зависи от отговора на въпроса: дали въведеното с тази разпоредба ограничение в правото на труд е необходимо, подходящо и съразмерно средство за постигане на целения резултат в една правова държава, от която се очаква да защитава балансирано правата и свободите на всички свои членове (Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.).

Според чл. 10, ал.1, изречение първо ЗМ една от предпоставките, на които трябва да отговарят митническите служители, вкл. и тези, които осъществяват функции на митнически органи, е изискването лицето да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер. Присъствието на

това негативно изискване е продиктувано от съображения от морално естество. Ценностите на държавноорганизираното общество обуславят разрешението, според което осъдените за умишлено престъпление от общ характер не следва да имат правото да участват в управлението, тъй като са проявили незачитане на правовия ред, правата и интересите на социума. Поради това заемането на държавна служба в митническата администрация от лица, осъдени за извършени престъпления от общ характер е морално неприемливо.

В доктрината се отчита връзката между общественото доверие към държавните служители и гаранциите за етичността на тяхното поведение. Доверието, с което държавната служба се ползва в обществото, ще бъде сериозно разколебано, ако за държавен служител в митническата администрация се назначи лице, което се е отклонило от морално-етичните правила на поведение.

В правовата държава мерило за моралната непригодност да се изпълнява държавната служба по предписания от Конституцията начин - съобразно волята и интересите на нацията, е влязлата в сила присъда за извършено престъпление. Доколкото съществува обществена потребност от пълна неопетненост на държавната служба (Решение № 5 от 2016 г. по к. д. № 2/2016 г.), Конституционният съд не отрича принципно подход, при който достъпът до държавна служба се прегражда и преди осъждането (Решение № 2 от 2018г. по к. д. № 2/2018 г.). Въпросът е за мярата, защото всяко ограничаване на правото на труд, без да е постигната достатъчно висока степен на сигурност, че лицето е неспособно да се ръководи от „волята и интересите“ на нацията, посяга върху сърцевината на това право.

Възприетата в закона формулировка на изискванията към митническите служители, които са митнически органи, поставя знак за равенство между осъждането с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изречение първо ЗМ) и

процесуалното качество на обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ) - те са напълно равностойни (Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.). Въпреки, че доказателствената обезпеченост на обвинението е с различен обем в различните фази и стадии на наказателния процес, чрез оспорваното допълнение в ЗМ законодателят ограничава правото на труд на обвиняемите и подсъдимите със същия интензитет, с който това е сторено за лицата, осъдени с влязла в сила присъда. И ако нелоялността на лице с предходна съдимост е установена несъмнено с влязлата в сила присъда, то това положение не би могло да се пренесе автоматично и към лицата, които са привлечени като обвиняеми или са подсъдими, без да са осъдени. Същественият конституционноправен проблем се свежда до това, че оспорената уредба поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане, и това, възникващо следствие на само образувано, но неприключило наказателно производство. И в двата случая възникващите за засегнатите лица правни последици са едни и същи, без да е налице конституционно оправдано основание за това (Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г. и Решение № 5 от 2016 г. по к. д. № 2/2016 г.)

Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ съдържа неясна формула за нелоялност, която законодателят свързва с процесуалното качество на обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер. Възприетото автоматично отстраняване от заемане на държавна служба в митническата администрация не оставя пространство за преценка кога пълноценната реализация на правото на труд следва да отстъпи пред защитата на специфичния авторитет на държавната служба. Отсъствието на нюансиран подход не позволява да се отчетат степента на обществена опасност на твърдяното престъпление, връзката му с функциите на митническия служител, както и други индивидуални особености на конкретния случай.

Оспорената разпоредба създава предпоставки за ограничаване на правото на труд, без да е достигнат конституционно търпимият предел, отвъд който заемането на държавна служба в митническата администрация би било морално неприемливо. Възприетият от законодателя автоматизъм, водещ до прекратяване на правоотношението, лишава уредбата от присъщата на повелята за пропорционалност гъвкавост, чрез която да се установи по несъмнен начин неспособността на лицето да се ръководи от „волята и интересите на нацията“. Съображението, че атакуваното разрешение има за цел да открий по-релефно положението на митническите служители, които са митнически органи, по никакъв начин не променя направения извод за общия и недиференциран характер на ограничението по чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ.

Без да се оспорва възможността защитата на авторитета на службата да бъде третирана като легитимна законодателна цел, чието постигане в отделни случаи, включително когато служител бъде привлечен като обвиняем или получи качеството на подсъдим за престъпление, може да наложи ограничения в правото на труд и свободен избор на професия, оспореният текст игнорира съществуването на друг, по-малко ограничаваш правото на труд законоустановен начин на постигане на преследваната цел - възможността по чл. 100, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител за временно отстраняване от длъжност на съответния служител.

Наред с това, липсва предвидена в закона адекватна и ефективна закрила на лицето срещу освобождаването от длъжност на основанието, посочено в оспорената разпоредба. Съдебното оспорване на законността на прекратяване на трудовото или служебното правоотношение би било с предизвестен край, доколкото единствените предпоставки, които ще подлежат на съдебна преценка, са свързани с факта на заемане на съответната позиция в митническата администрация на лицето и с факта на

повдигнатото срещу него обвинение за умишлено престъпление от общ характер.

Конституционният съд намира за уместно да отбележи, че отсъства всякаква възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства по чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ, включително при постановяване на оправдателна присъда или прекратяване на наказателното производство и законът не гарантира връщането на митническия служител на заеманата до прекратяване на служебното правоотношение длъжност. Ограничението е непропорционално, защото целите на закона могат да бъдат успешно и ефективно постигнати и без него.

В своята практика относно временното отстраняване от длъжност на държавни служители и магистрати, които са привлечени като обвиняеми за престъпления, свързани със службата им (Решение № 5 от 2016 г. по к. д. № 2/ 2016 г., Решение № 10 от 2018 г. по к. д. № 4/2017 г., Решение № 2 от 2018 г. по к. д. № 2/2018 г.) Конституционният съд е приел, че временното отстраняване от длъжност, макар и да разкрива белезите на преследвана легитимна цел - защита на специфичния авторитет на службата, е непропорционална мярка, водеща до ограничаване на правото на труд и свободен избор на професия. Тези изводи, с по-голяма сила важат и в настоящия случай, където не се обсъжда временно отстраняване от длъжност, а по-тежката като последици мярка - прекратяване на трудовите или служебните правоотношения на митническия служител.

Разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ не е съобразена и с изискването да се използва най-мекото според обстоятелствата средство за ограничаване, като елемент от принципа за пропорционалност. Отсъствието на мотиви и законодателна обосновка в подкрепа на възприетото в чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ разрешение не убеждава, че са потърсени и обсъдени алтернативни и по-щадящи за правото на труд

способи за постигане на целения резултат. Подобен подход е отстъпление от конституционния разум за дължим демократичен законодателен процес в сферата на основните права - чрез задълбочен дебат в рамките на законодателния процес, без прибързаност и импровизация, да се защитят балансирано правата и свободите на всеки член на обществото.

Поради изложеното Конституционният съд приема, че искането на ВАдвС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ ЗМ, е основателно.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изречение второ от Закона за митниците (обн., ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г., последно изм., ДВ, бр. 32 от 16.04.2019 г.).

Заместващ председател:

Гроздан Илиев