

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 23 ноември 2000 г. конституционно дело № 12/ 2000 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 14 юли 2000 г. по искане на 50 народни представители от XXXVIII Народно събрание. В искането подателите молят съда да обяви за "противоконституционни и несъответстващи с международните договори" разпоредбите на § 4, 6 и 11 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ЗИДНК - обн. ДВ, бр. 51 от 2000 г.).

С определение от 19 септември 2000 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество, като е приел да се произнесе за конституционосъобразността на трите оспорени разпоредби, а за съответствие с международни договори – само на § 4 и 6 ЗИДНК.

Със същото определение съдът е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), Съюза на работодателите в България (СРБ) и Националния осигурителен институт (НОИ).

Всички страни са представили становища по делото. В становището на НСОРБ

са изложени съображения само относно § 4 ЗИДНК, в становището на СРБ - относно § 4 и 6 ЗИСНК, а в становището на НОИ – само относно § 6 ЗИДНК.

Конституционният съд за да се произнесе взе предвид следното:

А. По искането за установяване на противоконституционност

І. По §4 ЗИДНК

1. В искането е оспорена конституционносъобразността на § 4 ЗИДНК, с който се създава в Наказателния кодекс /НК/ нов чл. 254а. Според подателите на искането, новосъздаденият текст "е в противоречие с конституционните принципи за "демократична, правова и социална държава" и с чл. 4, ал. 1 от Конституцията". Твърди се, че текстът съдържа различни пороци и неясноти: "а) не е посочена субективната страна на деянието, не е ясна формата на вината...; б) издига се в престъпление "нарушение" на "подзаконов акт", т.е. и на индивидуален административен акт...; в)... формулировки [в текста] не са съобразени с финансовата и бюджетната наука; г) не е посочен кръга на длъжностните лица, които ще носят наказателна отговорност...; д)...от това нарушение не настъпват никакви вреди за държавата, общината или гражданите...; е) нарушението...не е в такава степен

обществено опасно, че да бъде въздигнато в престъпление". Текстът се тълкува от подателите като "насочен предимно срещу кметовете на общините... в противоречие с конституционните принципи на демократичност и утвърждаване на местното самоуправление (чл. 141, ал. 1 от [Конституцията])".

2. Искането се поддържа от Националното сдружение на общините в Република България и Съюза на работодателите в България.

3. Съдът приема, че изложените оплаквания са неоснователни. Основните конституционни принципи, относими към престъпленията, се съдържат в разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Конституцията, според която "Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му". Това са принципът на законоустановеност на престъпленията (едно деяние може да бъде обявено за престъпление само със закон) и забраната за обратно действие на (по-строгия) наказателния закон. Очевидно в случая не може да става дума за нарушаване на тези принципи – оспорената разпоредба на § 4 ЗИДНК е законова; тя няма обратно действие.

4.

Съгласно първия от споменатите конституционни принципи, обявяването на определено деяние (действие или бездействие) за престъпление е изключително правомощие на Народното събрание. Народното събрание е единственият държавен орган, който може да приема закони (чл. 8 и 86, ал. 1 от Конституцията) и само то със закон може да обяви едно деяние за престъпление. Разбира се, правото на законодателя да криминализира едно деяние като го обяви за престъпление не изключва конституционния съдебен контрол върху наказателноправни норми. Практиката на Конституционния съд е постоянна в това отношение (виж решение № 15 по к.д. № 23/92 г. – ДВ, бр. 94 от 1992 г.; решение № 19 по к.д. № 17/95 г. – ДВ, бр. 97 от 1995 г.; решение № 19 по к.д. № 13/97 г. – ДВ, бр. 120 от 1997 г.; решение № 20 по к.д. № 16/98 г. - ДВ, бр. 83 от 1998 г.).

5. Въпросите, отнасящи се до отделните признаци (състава) на престъплението, се решават в съответствие с наказателната политика на законодателя и не съществуват изрични конституционни предписания в тази насока. Достатъчно е да се спазят изискванията за яснота и прецизност на наказателноправните норми в степен, която позволява на възможните субекти на престъпление да преценяват и

контролират своето поведение. Освен това, единствено законодателят е компетентен да прецени доколко ще съобрази приеманите от него актове с едни или други научни виждания в определена материя.

6. В конкретния случай, обаче, съдът не открива противоречие между оспорената разпоредба и основни конституционни принципи или основни права. Изразеното в становището на НСОРБ разбиране, че "Липсата на обществена опасност като основно, обективно неюридическо качество на престъплението е очевидна..." не може да бъде споделено от Конституционния съд. Въпросът за наличие или липса на обществена опасност на едно деяние може да бъде обсъждан от съда само когато обявяването на това деяние за престъпление противоречи на здравия човешки разум. Поначало този въпрос е въпрос на законодателна целесъобразност и Конституционният съд трябва да се въздържа от намеса в тази насока. Преценката на съда, доколкото тя е допустима и възможна, е винаги конкретна.

7. Съдът приема, че единствено законодателят е компетентен да прецени доколко разпореждането с бюджетни средства или със средства с целево

предназначение в нарушение на бюджетен закон или подзаконов акт по прилагането му представлява общественоопасно деяние, което следва да бъде обявено за престъпление. Това се отнася както до определянето на обекта на наказателноправна закрила (необходимостта от защита на бюджетната дисциплина), така и до съдържанието и обхвата на вредните последици, настъпили от деянието. Конституцията не изключва правото на законодателя да предвиди наказателна отговорност и за деяния, от които не настъпват вредни последици (в прекия смисъл на думата) – т.н. "формални престъпления".

8. Отделно следва да се отбележи, че квалифицирането на разпореждане с бюджетни средства или със средства с целево предназначение в нарушение на подзаконов акт по прилагането на бюджетен закон не е противоконституционно. При тълкуването на нормата задължително се предполага законосъобразност на съответния подзаконов акт. Разбира се и тук, както във всяка друга област практически е възможно издаването на незаконосъобразни подзаконови актове. Очевидно е обаче, че нарушаването на незаконосъобразен подзаконов акт не може да бъде основание за наказателна отговорност. Редът за установяване на

незаконосъобразност на подзаконов акт е самостоятелен въпрос, извън предмета на това дело.

9. Съдът отбелязва, че изложените доводи за вътрешни противоречия във възприетата законодателна уредба и неясноти при нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването на съответните разпоредби за противоконституционни. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на "законите със законите", нещо което Конституцията не предвижда. Въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по характер и степен е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми, за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни.

10. Съдът приема, че изложеният от подателите на искането довод за противоречие на оспорената законова разпоредба с чл. 141, ал. 1 от Конституцията е неоснователен. Обстоятелството, че съгласно чл. 141, ал. 1 от Конституцията

"Общината има самостоятелен бюджет" не изключва правото на законодателя да обяви за престъпление деяния, които според него нарушават бюджетната дисциплина. Конституцията не освобождава длъжностните лица от задължението да се подчиняват на принципа на законосъобразност (чл. 4, ал. 1 и 139, ал. 2 от Конституцията) при разпореждане с бюджетни средства или средства с целево предназначение. Доколко "нарушение на бюджетен закон или подзаконов акт по прилагането му" (чл. 254а, ал. 1 НК) може да бъде основание за наказателна отговорност е въпрос, който се решава от законодателя.

Ето защо, с оглед на всички посочени съображения, искането за обявяване на § 4 ЗИДНК за противоконституционен следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

II По §6 ЗИДНК

11. С оспорената разпоредба се създава нов член 259а в Наказателния кодекс.

Според него, "Длъжностно лице, което разреши изплащането на възнаграждения, без да са внесени дължими задължителни осигурителни вноски, ако невнесеното е в големи размери, се наказва с лишаване от свобода до три години". Съгласно втората алинея на същата разпоредба, "...деецът не се наказва, ако до приключване на

съдебното следствие в първоинстанционния съд изпълни изцяло задължението си заедно с дължимите лихви".

Подателите на искането поддържат, че така създадената уредба противоречи на правото на труд, съответно на трудово възнаграждение — чл. 48 от Конституцията и на принципите на демократичната и правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

12. Искането се поддържа от СРБ.

13. Съдът приема, че така създадената уредба е противоконституционна.

Прилагането ѝ застрашава осъществяването на основни конституционни принципи - чл. 4 от Конституцията (България е правова държава, която гарантира живота на гражданите) и чл. 16 от Конституцията ("Трудът се гарантира и защитава от закона"). Систематичното изнасяне на този принцип сред основните конституционни начала изразява значимостта му на условие за нормално и достойно човешко съществуване, предпоставка за удовлетворяване на естествените човешки

потребности. 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. Затова правото на "минимално трудово възнаграждение" е посочено изрично сред основните права на гражданите – чл. 48, ал. 5 от Конституцията. Държавата е длъжна да гарантира и защитава това право, а не да създава юридически пречки пред осъществяването му.

14.

Неразривно свързано с правото на минимално трудово възнаграждение, негов правен корелат е задължението на работодателя да изплати заработеното възнаграждение. Правото на труд е безсмислено, ако срещу него не стои насрещно задължение за заплащане на възнаграждение.

Следователно, конституционното задължение на държавата по чл. 16 и 48, ал. 1 от Конституцията да създава "условия за осъществяване" на правото на труд по необходимост включва задължението ѝ да създава условия за изпълняване на задължението на работодателя да изплаща трудовото възнаграждение за положен труд. С приемането на § 6 ЗИДНК държавата прави точно обратното – обявява за престъпление изпълнението на конституционно установеното

задължение на работодателя да заплати трудовото възнаграждение. Създава се противоконституционно законово основание за длъжностното лице, в случая работодателя, да откаже изплащането на трудови възнаграждения, като се позове на невъзможността да внесе задължителните осигурителни вноски и на заплахата от наказателна репресия по оспорената разпоредба.

15. Съдът отчита, че гражданите имат и право на обществено осигуряване – чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Разбира се, законодателят трябва да създаде законови условия за осъществяването и на това право. При създаването на законовата уредба обаче, той е длъжен да съобрази различието в целта и функциите на трудовото възнаграждение и целта и функциите на общественото осигуряване. Докато трудовото възнаграждение служи за ежедневно, актуално задоволяване на насъщните нужди на работника и неговото семейство (храна, подслон, лекарства), общественото осигуряване е насочено към задоволяване на такива нужди в един бъдещ, несигурен момент (пенсиониране, болест и пр.). Очевидно, ако гражданинът не получи днес заплатата си за да се нахрани, вероятността да доживее до пенсия намалява. От тази гледна точка, фактическата конкуренция която възниква между правото на труд и на минимално трудово възнаграждение от една страна и правото на

обществено осигуряване от друга страна законодателно може да бъде решавана само в полза на първото – чл. 16 и 48, ал. 5 от Конституцията. Като конституционна ценност, правото на лицето на минимално трудово възнаграждение има приоритет пред правото на обществено осигуряване.

16.

Съдът отчита, че от гледна точка на социалната концепция за същността на социалното осигуряване, системата на последното се основава не само върху волята на осигуреното лице (работника), но и върху интересите на обществото като цяло. Основен конституционен принцип е обаче, че интересите на обществото не могат да служат като основание за ограничаване на основни конституционни права дори на един отделен гражданин (изключенията от това правило са изброени изчерпателно и изрично в чл. 57, ал. 3 от Конституцията) Правата, гарантирани от справедливостта, не са предмет на политическо споразумение или отчитане на обществени интереси. Обратната практика, характерна за общества, изградени върху тоталитарни принципи на организация, е отречена от съвременните демократични конституции, които издигат "във върховен принцип правата на личността..." – Преамбюл на Конституцията.

Ето защо, съдът приема, че разпоредбата на § 6 ЗИДНК е противоконституционна.

III. По § 11 ЗИДНК

17. С разпоредбата на § 11 ЗИДНК се изменя чл. 307 НК в следната редакция:

"Който преднамерено създава обстановка или условия, за да предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп с цел да навреди на онзи, който даде или приеме подкупа, се наказва за провокация към подкуп с лишаване от свобода до три години".

Според подателите на искането, "от тълкуването на текста може да се направи извода, че под хипотезата на чл. 307 НК може да попаднат и действията на длъжностните лица, разследващи подкуп. От тази гледна точка чл. 307 НК не е прецизен и е в противоречие с конституционния принцип на правовата държава".

18. Искането не се подкрепя от представените становища на страните по делото.

19. Съдът приема, че искането е неоснователно. Действително, начинът по

който е определен субектният обхват на оспорената разпоредба не изключва органите, разследващи престъплението подкуп.

Социално и юридически не са известни и основания за такова изключване.

20. Що се отнася до случаите, когато посочените в предишната точка органи действат законосъобразно в изпълнение на функциите си по предотвратяване и разкриване на престъпления по чл. 307 НК, извършени от други лица, техните действия следва да бъдат преценявани с оглед на всички обстоятелства по случая (например липсата на "преднамереност" за увреждане). В тези случаи едно разумно тълкуване изключва прилагането на чл. 307 НК към тях, но такова тълкуване следва да бъде развито от съдилищата.

Б. По искането за установяване на съответствие с международни договори

I. По §4 ЗИДНК

21. Според подателите на искането, разпоредбата на § 4 ЗИДНК "е в противоречие с чл. 4, т. 4 и чл. 9 от Европейската харта за местното самоуправление" (ДВ, бр. 46 от 2000 г.). Не се посочват аргументи в тази насока, различни от

изложените аргументи за противоконституционност.

22. Искането се подкрепя само от становището на НСОРБ.

23. Съдът приема, че Европейската харта за местното самоуправление не изключва ограничаване на правомощията на органите на местното самоуправление от друга (в случая централната) власт. Изискването, което Хартата поставя в чл. 4, т. 4 е ограничаването на тези правомощия да е "само в рамките на закона". Като въвежда наказателна отговорност за хипотезите на § 4 ЗИДНК, Народното събрание ограничава правомощията на длъжностните лица тъкмо "в рамките на закона". Границите на правомощията им в този случай се определят от законосъобразното (в съответствие с "бюджетен закон или подзаконов акт по прилагането му") разпореждане с бюджетни средства или със средства с целево предназначение.

Ето защо, съдът намира, че разпоредбата на § 4 ЗИДНК съответства на Европейската харта за местното самоуправление.

II. По §6 ЗИДНК

24. Според подателите на искането, разпоредбата на § 6 ЗИДНК "противоречи... на Конвенция № 95" за закрилата на работната заплата, 1949 г. (ДВ, бр. 37 от 1997 г.).

25. Съдът посочва, че разпоредбата на § 6 ЗИДНК е обявена за противоконституционна, поради което не е необходимо да се произнася по направеното искане по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията и производството в тази му част трябва да бъде прекратено.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и 4 от Конституцията

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционна разпоредбата на § 6 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр. 51 от 2000 г.).
2. Отхвърля искането в останалата му част.