

РЕШЕНИЕ № 5
София, 12 май 2016 г.
конституционно дело № 2/2016 г.
съдия-докладчик Филип Димитров
(Обн., ДВ, бр. 38 от 20.05.2016 г.)

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 12 май 2016 г. конституционно дело № 2/2016 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Постъпило е искане от петчленен състав на Върховния административен съд, втора колегия, в което се иска обявяване на разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител (ЗДСл) (обн., ДВ, бр. 67/1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 98/2015 г.) за противоконституционна поради противоречие с: а) чл. 16 във връзка с чл. 48 от Конституцията, б) чл. 51, ал. 1 от Конституцията и в) принципите на пропорционалност и правна сигурност.

С определение от 04.02.2016 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество, конституирал е като заинтересовани институции Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, главния прокурор, омбудсмана, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и е дал възможност на Професионално обединение на държавните служители и Съюза на юристите в България да представят мнения.

Постъпили са становища от следните институции и организации: Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, главния прокурор, омбудсмана, Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, Професионално обединение на държавните служители и Съюза на юристите в България. Аргументите могат да се сведат до следното:

В подкрепа на конституционносъобразността на чл. 100, ал. 2 ЗДСл са постъпили становища от Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, главния прокурор и Професионално обединение на държавните служители, в които се поддържа, че правото на труд не е накърнено и че

отстраняването от длъжност има превантивен характер с цел избягване затрудняване на разследването на евентуално престъпно деяние.

За обявяване на противоконституционността на чл. 100, ал. 2 ЗДСл са постъпили становища от Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет, омбудсмана и Съюза на юристите в България, в които се поддържа, че са накърнени правото на труд, правото на защита и конституционния принцип на справедливостта.

Конституционният съд за да се произнесе взе предвид следното:

Временното отстраняване от работа по чл. 100, ал. 2 от ЗДСл - до приключването на наказателното производство срещу отстранения държавен служител - съставлява ограничение на правото на труд по чл. 16 във връзка с чл. 48 и свързаното с него право по чл. 51, ал. 1 от Конституцията. 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. В процесния случай то следва да се тълкува в смисъла на разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, която определя специфични рамки на дейността на държавния служител, а именно да изпълнява „волята и интересите на нацията“. 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 във връзка с 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. Изобщо не е предвидена възможност за последващ съдебен контрол, който да отразява конкретното развитие на наказателния процес.

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.

Липсата на диференциран подход, който да отчита както мястото на съответното лице в йерархията на държавната служба, така и степента на обществена опасност на твърдяното престъпление води до едни и същи правни последици, независимо от възможните съществени разлики. Така разпоредбата в чл. 100, ал. 2 от ЗДСл за отстраняване от длъжност без индивидуална и диференцирана преценка създава възможност правото на труд на държавните служители да бъде ограничено без да е достигната границата, след която защитата му би трябвало да отстъпи пред защитата на „волята и интересите на нацията“, чийто изпълнител се явява държавният служител. Фактът, че отстраняването не подлежи на съдържателен съдебен контрол прави невъзможно да се реализира правото на защита на държавния служител. Затова оспорваната разпоредба е несъвместима с чл. 56 от Конституцията.

Конституционният съд приема, че постигането на легитимната цел е напълно възможно чрез останалите способности предвидени в закона – не само по чл. 69 от НПК, но и по чл. 100, ал. 1, т. 2 ЗДСл, която дава допълнителна възможност на органа по назначаването. Престъплението по служба винаги е и дисциплинарно нарушение. Органът по назначаването следва да се грижи за авторитета на службата и съответно при всеки отделен случай той е в правото си да вземе решение за отстраняване в дисциплинарното производство.

По така изложените съображения Конституционният съд намира, че оспорваната разпоредба на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед на горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за държавния служител (обн., ДВ, бр.67/1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр.98/2015 г.).

Председател: Борис Велчев