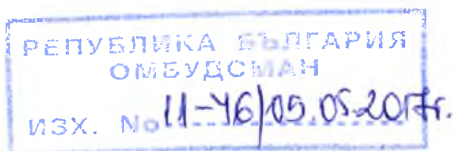




ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 108 КЗ 1/17г.  
Дата 05.05.17г.



ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

от омбудсмана на Република България по конституционно дело № 1/2017г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 06.04.2017 г. Конституционният съд допусна по същество искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на §69 и §70 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи.

Във връзка с предоставената възможност в 30-дневен срок да бъдат посочени допълнителни писмени аргументи по образуваното конституционно дело №1/2017г., като поддържам направеното искане, излагам следното становище:

В допълнение към изложеното, към неблагоприятните последици за държавните служители, чиито служебни правоотношения са „преобразувани” в служебни правоотношения по ЗДСл и в трудови правоотношения по Кодекса на труда съгласно атакуваните в искането разпоредби, може да се прибави още една важна неблагоприятна последица: разликата в продължителността на платения годишен отпуск между трите категории служители на МВР. Съгласно чл.189, ал.1 от ЗМВР държавните служители имат право на редовен платен годишен отпуск - 30 работни дни и на допълнителен платен годишен отпуск по 1 работен ден за всяка прослужена година, но не повече от 10 работни дни, както и на допълнителен платен годишен отпуск по чл.187, ал. 5, т. 1 от ЗМВР за работата в работни дни и с възнаграждение за извънреден труд за работата в почивни и празнични дни за служителите на ненормиран работен ден – до 12 работни дни през една календарна година. За сравнение платеният годишен отпуск на държавните служители по чл. 56, ал. 1 от ЗДСл е в размер на 20 работни дни, а на служителите по трудово правоотношение по чл. 155, ал. 4 КТ - не по-малко от 20 работни дни и допълнителен платен годишен отпуск по чл. 156 КТ - за работа при специфични условия на труд и рискове за живота и здравето и за работа при ненормиран работен ден - не по-малко от 5 работни дни. Разликата е очевидна и не е необходимо обстойно да се настоява върху нея.

Правото на платен годишен отпуск е конституционно право както на работниците и служителите, така и на държавните служители (чл. 48, ал. 5 от Конституцията и Решение № 12 от 11.11.2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 15 от 2010 г.) и е с двояки благоприятни правни последици: от една страна неимуществени – отдих, почивка и поддържане на здравето, възстановяване на психическите и физически сили и способност за изпълнение на държавната служба и възложената работа по трудово правоотношение; от друга страна имуществени – получаване на пълния размер на среднодневното брутно трудово възнаграждение

или основна заплата ( чл. 177 от КТ, чл. 60 от ЗДСл ). В допълнение при прекратяване на трудовото или служебното правоотношение се изплаща обезщетение за неизползвания платен годишен отпуск, правото на който не е погасено по давност ( чл. 224 от КТ, чл. 61, ал. 2 от ЗДСл, чл. 234, ал. 8 от ЗМВР). Размерът на това обезщетение се определя от продължителността на неизползвания платен годишен отпуск и съответно е с по-голям размер при по-продължителния отпуск.

Последните изменения и допълнения в ЗМВР от месец октомври 2016 г. предизвикаха сериозно недоволство, напрежение и протести в личния състав на МВР, които бяха отразени и в средствата за масово осведомяване. След взетите мерки от служебното правителство и служебния министър на вътрешните работи и в проведените консултации и сътрудничество със синдикалните организации в МВР, някои от които и с мое участие и по моя инициатива, както и след моето сезиране на Конституционния съд, напрежението беше овладяно и временно спадна и затихна. Но затишието е в очакване на решението на Конституционния съд. В зависимост от съдържанието на решението, напрежението или ще се успокои за по-продължително време или ще избухне с нова сила от натрупаното недоволство в непредсказуеми мащаби и форми на социалните протести, които несъмнено ще привлекат и вниманието на общественото мнение.

Всеки социален протест заслужава внимание и усилия на компетентните органи за неговото уреждане и успокояване и възстановяване на обществената сигурност и ред. Едва ли е нужно обстойно да се настоява, че когато протестите и социалното напрежение идват от държавни служители в държавни органи, чиито функции са свързани с осигуряването на обществения ред, вниманието към тях трябва да отчита двойното им качество: от една страна, като български граждани, за които на общо основание се прилагат основните права на гражданите, установени в Конституцията, а от друга страна - и специфичните права, които специалният закон - в случая ЗМВР установява за тях като държавни служители.

Най-силно е недоволството, което предизвиква така нареченото „преобразуване на служебните правоотношения на държавните служители в МВР” в служебни правоотношения по ЗДСл и в трудови правоотношения по КТ. То се възприема от засегнатите държавни служители по § 69 и § 70 ПЗР на ЗИД на ЗМВР в неговото реално съдържание, с понасяните от тях последици, като заобикаляне на закона, което в правото винаги е неправомерно поведение с цел да се избегне изплащането на обезщетението по чл. 234 ЗМВР на засегнатите държавни служители. Това създава в тях усещане за несправедливост. Те възприемат „преобразуването на служебните им правоотношения” като прикрита форма на прекратяване на техните служебни правоотношения по ЗМВР, за да се откаже изплащането на дължимите им обезщетения по посочената по-горе разпоредба. Това разбиране е широко разпространено сред засегнатите държавни служители.

Извън представените в искането аргументи за противоконституционност на §69 и § 70 от ЗИД на ЗМВР, при разглеждането на проблема следва да се обсъдят и аргументи, изведени от релевантната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), доколкото нормите от Конституцията, визиращи основните права и свободи на гражданите, несъмнено трябва да се тълкуват в съответствие със съдържанието на нормите от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията). В тази перспектива едностранното преформатиране на правния статус на служители в МВР, което съществено засяга имуществени и лични аспекти от техния живот, кореспондира с чл. 17 (право на

собственост) и с чл. 32 (право на личен живот) от Конституцията, респективно с чл. 1 от Протокол № 1 и с чл. 8 от Конвенцията.

\* Нарушение на чл. 32 от Конституцията, кореспондиращо с чл. 8 от Конвенцията

Относно правото на личен живот, в Решението от 9 януари 2013 г., Oleksandr Volkov (жалба № 21722/11), ЕСПЧ излага следните относими мотиви за материалната приложимост на чл. 8:

„165...Понятието „личен живот“ не изключва по принцип дейността от професионален или делови характер. В края на краищата, именно в трудовия си живот мнозинството от хората имат сериозната възможност да развиват отношения с външния свят (виж Niemietz срещу Германия, 16 декември 1992г., §29, Series A no.251-B). Ето защо вече е установено, че ограничения, наложени на достъпа до определена професия засягат „личния живот“ (виж Sidabras and Dziautas срещу Литва, №№ 55480/00 и 59330/00, §47, ECHR 2004-Vin, и Bigaeva срещу Гърция, № 26713/05, §§ 22-25, 28 май 2009 г.). По подобен начин е прието, че уволнението е намеса в правото на зачитане на личния живот (виж Ozpinar срещу Турция, № 20999/04, §§ 43-48, 19 октомври 2010 г.). Накрая, член 8 засяга и въпросите за защита на честта и доброто име като част от правото на зачитане на личния живот (виж Pfeifer срещу Австрия, № 12556/03, §35, 15 ноември 2007 г., и A. срещу Норвегия, № 28070/06, §§ 63 и 64, 9 април 2009 г.).

„166. Освобождаването на жалбоподателя от длъжността на съдия засегнало широк кръг от отношения с други лица, включително отношения от професионален характер. По същия начин то повлияло и на „близкото му обкръжение“, тъй като загубата на работа трябва да е имала осезаеми последици за материалното благосъстояние на жалбоподателя и семейството му. Освен това причината за освобождаването на жалбоподателя, а именно нарушаването на съдийската клетва, предполага, че е засегната професионалната му репутация.“

„167. Следователно, освобождаването на жалбоподателя представлява намеса в правото му на зачитане на личния живот по смисъла на член 8 от Конвенцията.“

Прилагайки идентичен правен критерий към принципно сходна фактическа ситуация, би следвало да стигнем до същите изводи и в настоящия казус.

Едностранните съществени промени в правния статус на дългогодишни служители в МВР, извършени без ясна легитимна цел, водят до съществени промени в сферите на общественото им осигуряване, пенсионирането и категорията труд, както и в изискванията за осигурителен стаж и навършена възраст. Тези промени, от своя страна, влияят върху професионалното и социално самочувствие на служителите в МВР, върху усещането им за престиж на професията и за социална стабилност и обезпеченост на тях и на семействата им. Това са важни аспекти от правото на личен живот, които поставят казуса в материалното поле на чл. 32 от Конституцията и на чл. 8 от КЗПЧОС.

\* Нарушение на чл. 17 от Конституцията, във връзка с чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията

Според практиката на Европейския съд по правата на човека, правото на собственост или „притежанието“ не се изчерпва само с вещноправното му съдържание. „Притежание“, по смисъла на чл.1 от Протокол 1, са определяемите и изискуеми вземания, възможностите за предприемане и осъществяване на стопански инициативи, както и легитимните очаквания. (виж § 104 от решението по делото Kirilova and Others v. Bulgaria и визираните там решения по делата Almeida Garrett,



Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal, § 47; Jorge Nina Jorge and Others v. Portugal, § 51; и Mora do Vale and Others v. Portugal, § 38).

Концепцията за понятието „леgitимно очакване“, по смисъла на чл.1 от Първи допълнителен протокол, е развита за първи път от Европейския съд по правата на човека по делото Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland (Решение от 29 ноември 1991, Series A no. 222, p. 23, § 51).

По делото Kopecký v. Slovakia, Решение от 28.09.2004 г., за да прецени дали жалбоподателят има „притежание“ по смисъла на Конвенцията, Съдът систематизира принципите, изведени в практиката му, във връзка с понятието „леgitимно очакване“. Според мотивите на решението:

„46. В по-скорошно дело, жалбоподателят е наел от местната власт земя за период от 22 години, срещу заплащане на годишна сума, с призната възможност да поднови наема за последващ период, след изтичане на срока на договора и, съгласно клаузите на наемното правоотношение, е издигнал за своя сметка множество сгради за извършваната от него дейност, свързана с леката промишленост. Съдът е намерил, че жалбоподателят има най-малкото „леgitимно очакване“ да упражни правото си на подновяване на договора и то трябва да бъде разглеждано, за целите на чл.1 от Протокол № 1, като „присъединено към правата му върху притежанията, които са му предоставени ... под наем“ (вж. *Stretch v. the United Kingdom*, no. 44277/98, § 35, 24 юни 2003).“

„47. В горните дела, жалбоподателите имат право да разчитат на факта, че правният акт, въз основа на който са поели финансови задължения, няма да бъде отменен с обратна сила. Следователно, в този вид дела, „леgitимното очакване“ е основано на разумно обоснованото позоваване на правен акт, който има правно основание и носи вещни права.“

От горната перспектива едностранната и съществена промяна в условията за полагане на труд, респективно за пенсиониране и за обществено осигуряване на служителите в МВР, чиито служебни правоотношения се преобразуват по силата на §§69 и 70 от ЗИД на ЗМВР, представлява диспропорционална държавна намеса в правото им по чл. 1 от Протокол № 1 към Конвенцията, респективно по чл. 17 от Конституцията.

Държавната намеса в случая се осъществява чрез осуетяване на леgitимното им очакване да продължат да работят в системата на МВР, без съществени изменения в условията за полагане на труд, обществено осигуряване и пенсиониране.

Освен липсата на ясна леgitимна цел, т.нар. „преобразуване“ на служебните правоотношения на служителите в МВР нарушава изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното право, тъй като противоречи на принципа за стабилитет в правния статус на държавните служители. Този принцип и свързаните с него правни гаранции за защита на държавните служители от политически влияния и от произвол, обезпечават необходимата приемственост, институционална памет и институционална култура, които са важно условие за нормално функциониране на правовата държава.

С особена сила това важи за държавите в преход от тоталитарно към демократично управление. В работата на техните институции и служители съжителстват нови нормативни изисквания с архаични практики, манталитет и рефлексии. Точно затова е необходимо държавата, чрез подходяща правна рамка и с адекватни административни практики, да създаде условия за затвърждаване на добрите примери и достижения в работата на нейните служители.

Обратно – самоцелните промени в правния статус на държавните служители, особено на тези в областта на отбраната и в правоохранителните органи, демотивират и лишават служителите от чувство за социална защита, стабилност и

перспектива. Тази несигурност несъмнено ги прави по-уязвими от паралегален, политически и корупционен натиск и намалява ефективността на държавното управление.

Поради изложеното, би следвало да се приеме, че обсъжданите текстове на §69 и §70 от ЗИД на ЗМВР противоречат също на чл. 17 и на чл. 32 от Конституцията на Република България. Те не обслужват ясна легитимна цел и противоречат на обществения интерес от стабилност на държавния апарат и от ефективно държавно управление.

С оглед на гореизложеното, моля, като се съобразите с представените аргументи, да установите и обявите противоречието на §69 и §70 от ПЗР на ЗИД на ЗМВР с Конституцията на Република България.

Моля също така да се поправят допуснати технически грешки в постъпилото в съда искане от омбудсмана, както следва: 1. В раздел I, т. 4, ред 2, с. 2 думите „по чл.142, ал.1, ал.1,т.3 ЗМВР” са неправилно вмъкнати в текста, поради което моля да не бъдат обсъждани при разглеждане на делото; 2. В раздел II, т. 5, с. 4,накрая в думите поставени в скоби „(вж.по-горе № 9)” е допусната техническа грешка при набирането и моля да се четат „( вж.по-горе № 3).”

С уважение,

**МАЯ МАНОЛОВА**  
**ОМБУДСМАН НА** ✓  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**