

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №10

София, 29 май 2018 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 29 май 2018 г. конституционно дело № 4/2017 г., докладвано от съдия Георги Ангелов.

Тричленен състав на Върховния административен съд е поискал установяване на противоконституционността на чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн. ДВ, бр. 53 от 27. 06. 2014 г., поел. изм. ДВ, бр. 10 от 30.01.2018г.; ЗМВР).

Според тази разпоредба "При привличане на държавен служител като обвиняем за престъпление, извършено от него в качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния

кодекс и е образувано дисциплинарно производство по чл. 207, ал. 1, съответният орган по чл. 158 и 159 го отстранява временно от длъжност" (sic относно граматиката).

В искането се твърди, че разпоредбата противоречи на чл. 16, на чл. 48 и на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, които регламентират правото на труд и правото на обществено осигуряване, както и на принципите за съразмерност и правна сигурност.

За да се произнесе по искането Конституционният съд взе предвид следното.

1. Разпоредбата се прилага само за държавните служители - полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението по чл. 142, ал. 1, т. 1 ЗМВР, и за приравненените по статут с тях от ал. 3 на същия член държавни служители в: Академията на МВР, които осъществяват преподавателска дейност за професионална подготовка на полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението; дирекция "Инспекторат", които пряко осъществяват контрол върху дейността на служителите от МВР; Института по психология на МВР, които изготвят психологичен анализ на оперативно-интересни лица и провеждат криминалнопсихологични изследвания по досъдебни производства и във връзка с оперативно-издирвателната дейност на МВР. Само за тях е приложим ЗМВР, за останалите държавни служители на МВР по силата на чл. 142, ал. 2 и 4 ЗМВР е приложим Законът за държавния служител (обн. ДВ, бр. 67 от 1999 г., поел. изм., бр. 38 от 2018 г.), чийто чл. 100, ал. 2, аналогичен на оспорения, е обявен за противоконституционен с решение № 5 от 2016 г. на Конституционния съд (КС).

2. а. Значението на израза "временно отстраняване от длъжност" по чл. 214, ал. 2 ЗМВР е забрана за служителя до възстановяването му на работа за изпълнение на задълженията му по служебното правоотношение, което продължава да съществува. Възстановяването става, когато

дисциплинарното производство бъде прекратено или когато на служителя не бъде наложено наказание "уволнение" - чл. 214, ал. 5 ЗМВР.

Тази забрана е пряката и единствена последица от временното отстраняване от длъжност, която произтича от оспорения текст.

б. За времето, през което е отстранен, служителят не получава заплата - 214, ал. 4 ЗМВР. До възстановяването си на работа той не е обществено осигурен - чл. 10, ал. 2 във връзка с ал. 1, чл. 9, ал. 3, т. 1 и чл. 4, ал. 1, т. 4 от Кодекса за социално осигуряване. Поради висящото дисциплинарно производство служителят не може да прекрати едностранно служебното правоотношение - чл. 226, ал. 7, т. 2, 4 и 13 във връзка с чл. 207, ал. 1 и чл. 203, ал. 1 ЗМВР. По силата на чл. 153, ал. 3 във връзка с ал. 2 ЗМВР, той не може да изпълнява друга държавна служба или да извършва друга дейност, освен ако дейността е научна, преподавателска или по упражняване на авторски права.

в. Това са ограничения на основните права на лицето, съответно: на труд по чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията; на свободен избор на професия по чл. 48, ал. 3 от Конституцията; на обществено осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Тези ограничения характеризират правния статус на отстранения. Те, обаче, не следват пряко от оспорената разпоредба, а са последица от посочените други норми, които не са оспорени. Поради това разглеждането на конституционносъобразността на ограниченията, само по себе си, не е възможно в настоящото дело. Те трябва да се разглеждат като необходимия правен резултат от отстраняването от длъжност, т. е. от диспозицията на разпоредбата, при преценката за нейната конституционносъобразност.

г. Въпросът, следователно, който се нуждае от отговор, е: конституционно допустимо ли е ограничаването на посочените основни права на служителя в хипотезата на оспорената разпоредба - при привличането му като обвиняем за престъпление, извършено от него в

качеството му на длъжностно лице по смисъла на чл. 93, т. 1, буква "а" от Наказателния кодекс и при образувано срещу него дисциплинарно производство по чл. 207, ал. 1 ЗМВР. Тази хипотеза трябва да се анализира.

3. От гледна точка на възможността, уредена в Конституцията, упражняването им да бъде ограничавано, основните права на гражданите могат да бъдат разделени на три групи.

Първата група включва правата, чието упражняване не може да бъде ограничавано (т.нар. абсолютни права) - тези, посочени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията. Втората група включва правата, чието упражняване може да бъде временно ограничено само на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията - при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Такива са правата по чл. 30, ал. 4 и 5, чл. 35, ал. 2, чл. 36, ал. 2, чл. 39, ал. 1, чл. 40, ал. 1, чл. 41, чл. 43, ал. 3 и др. от Конституцията.

Третата група включва правата, които, освен на основанията по чл. 57, ал. 3 от Конституцията, могат да бъдат ограничавани и на други основания. В тази група има две подгрупи - на правата, чиито други основания за ограничаване са пряко посочени в Конституцията (например чл. 34, ал. 2, чл. 40, ал. 2, чл. 42, ал. 1 от нея), и на правата, конкретизацията на чиито основания за ограничаване или ред за упражняване Конституцията предоставя на закона (чл. 25, ал. 6, чл. 27, ал. 1 и 3, чл. 30, ал. 2, чл. 31, ал. 5 и др. от нея).

В последния случай границата, отвъд която се допуска ограничаване на упражняването на основни права със закон, е посочена в чл. 57, ал. 2 от Конституцията - ако то накърнява права или законни интереси на други.

4. а. Отстраняването от длъжност представлява административна принуда, защото настъпва не по волята на служителя, а в резултат на едностранното волеизявление на съответния административен орган по чл. 158 и 159 ЗМВР.

б. Член 214, ал. 1, т. 1 ЗМВР оправомощава административния орган да отстрани временно от длъжност държавен служител в МВР, срещу когото е образувано дисциплинарно производство за нарушение, за което се налага дисциплинарно наказание "уволнение", ако служебното му положение би затруднило разкриването на обективната истина.

Член 69, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) дава възможност на съда да отстрани обвиняемия от длъжност, когато той 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, всестранно и пълно изясняване на обстоятелствата по делото.

Правопораждащият фактически състав на всяка от тези две норми се състои от: служебното положение; съответното производство; опасност за доказването в това производство; връзка между служебното положение и опасността. Винаги, но и само при наличието на този състав, се суспендират произтичащите от длъжността права и задължения на служителя.

Съществуването на състава се преценява от разпореждащия отстраняването орган и подлежи на последваща проверка чрез съдебен (чл. 211, изр. 1, предл. 1 ЗМВР) или инстанционно съдебен (чл. 69, ал. 3 НПК) контрол. Принудата тук е процесуална, защото процесуална е нейната цел - защита на истинността на доказването в съответното производство.

в. Правопораждащият фактически състав на оспорената разпоредба, освен служебното положение на лицето по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 ЗМВР, включва единствено едновременното съществуване на двете производства срещу него - наказателното и дисциплинарното.

Фактическото основание за отстраняването в случая не е опасността от осуетяване или затрудняване на съответното производство, защото тя не е елемент от фактическия състав на разпоредбата. Напротив, по хипотеза в случая такава опасност няма, иначе отстраняването щеше да е вече

разпоредено в поне едно от двете производства и повторното му разпореждане щеше да е ненужно. Целта на отстраняването тук не е защитата на доказването, за която чл. 69, ал. 1 НПК и чл. 214, ал. 1, т. 1 ЗМВР са достатъчни, а друга цел, която е извънпроцесуална. Принудата по чл. 214, ал. 2 ЗМВР не е мярка за процесуална принуда.

г. Тя не е и принудителна административна мярка по смисъла на чл. 22 Закона за административните нарушения и наказания (обн., ДВ, бр. 92 1969 г., поел. доп., бр. 38 от 2018 г.).

Принудителната административна мярка е предвидена в закона административна принуда за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Тя защитава определена правна норма чрез привеждането в съответствие с диспозицията ѝ на поведението на конкретен правен субект, за което има непосредствена опасност да се отклони, отклонява се или се е отклонило от предписаното.

В случая деянието е вече приключено, отстраняването не може да премахне последиците от него, а непосредствена опасност от предстоящо неправомерно поведение на конкретния служител няма, защото отстраняването се прилага към всеки служител, спрямо когото са едновременно висящи наказателното и дисциплинарното производство. Същественото, обаче, е, че липсва правна норма, чиято диспозиция отстраняването на служителя от длъжност да защитава, а това е основният и отличителен белег на всяка принудителна административна мярка.

д. Следователно целта на оспорената разпоредба не е защитата на правораздаването, нито защитата на действащия правен ред. Разпоредбата защитава всъщност „специфичния авторитет“ (решение № 5 от 2016 г. на КС), т. е. обществената оценка, на държавните служители, за които е приложим ЗМВР.

б. Съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията, не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за

осъществяване на правосъдието.

Щом като ограничението на упражняването на основните права на труд, на избор на професия и на общественно осигуряване на държавния служител в качеството му обвиняем не е за осъществяване на правосъдието, то противоречи пряко на посочената конституционна норма. По аргумент за по-силното основание, упражняването на тези права не може да бъде конституционносъобразно ограничавано и в дисциплинарното производство за същото деяние, защото дисциплинарното нарушение е с по-ниска степен на обществена опасност от престъплението.

Ограничаването на основните права само поради едновременното наличие на наказателно и дисциплинарно производство срещу държавния служител противоречи на чл. 31, ал. 4 от Конституцията.

7. Същевременно то противоречи и на чл. 57, ал. 2 от нея.

а. Обществената оценка на държавния служител и в частност на този по чл. 142, ал. 1, т. 1 и ал. 3 ЗМВР, не е конституционно, а социалнопсихологическо понятие. Тя зависи от многобройни фактори, които не е нужно тук да бъдат подробно анализирани. Същественото и достатъчно от гледна точка на конституционната норма е, че оценката не предпоставя по необходимост накърняването на чужди субективни права, нито на система от права, израз на които е публичният интерес, защото дисциплинарното нарушение и/или престъпление от служителя още не е установено с влезли в сила административен акт или присъда по никое от двете производства.

Простото наличие на производствата, само по себе си, не е съображение от конституционен порядък, което да може да обоснове ограничаването на основни права на служителя (решение № 11 от 2010 г. на КС). Авторитетът на държавната служба е легитимна законодателна цел, но тя не се постига чрез задължителното по силата на закона отстраняване от служба. Обратно, тази разпоредба на "твърдото право" поставя службата в автоматична зависимост от основанията за образуване

на производствата.

б. Съгласно чл. 207, ал. 1 НПК, наказателното производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление. Законните поводи, според чл. 208 НПК са: съобщение до органите на досъдебното производство за извършено престъпление; информация за извършено престъпление, разпространена чрез средствата за масово осведомяване; лично явяване на дееца пред органите на досъдебното производство с признание за извършено престъпление; непосредствено разкриване от органите на досъдебното производство на признаци за извършено престъпление. Чл. 211, ал. 1 НПК сочи, че достатъчно данни за образуване на досъдебно производство са налице, когато може да се направи основателно предположение, че е извършено престъпление.

Дисциплинарното производство се образува при наличие на данни за извършено дисциплинарно нарушение и за неговия извършител - чл. 205, ал. 1 ЗМВР. Данните могат да се черпят от всички източници на информация, включително и анонимни сигнали (вж. чл. 205, ал. 2 ЗМВР), които не са забранени със закон - чл. 39, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (обн., ДВ., бр. 30 от 2006 г., поел. доп. ДВ., бр. 42 от 2018 г.).

Образуването и на двете производства, следователно, с изключение на личното явяване на дееца, зависи от обстоятелства, които са извън неговата воля. Всички те могат да бъдат и манипулирани именно с цел временното му отстраняване от длъжност, което зависи единствено и пряко само от законния повод за образуване на всяко от двете производства.

8. Оспореното законодателно разрешение влиза в противоречие и с основното начало на чл. 16 от Конституцията, според който трудът се гарантира и защитава от закона.

а. Ако отстраняването от длъжност може да настъпи поради

обстоятелства, които преобладаващо са извън волята на държавния служител и да трае неопределено дълго, неговият труд не може да се счита за надеждно гарантиран. Това важи с още по-голяма сила тъкмо при високите изисквания за стабилност на правното положение на държавните служители по чл. 142, ал. 1 ЗМВР

б. Съдебната защита срещу заповедта за временно отстраняване от длъжност, предвидена в чл. 211, изр. 1 ЗМВР, е ограничена в рамките на правомощията по чл. 214, ал. 2 ЗМВР на издаващия я административен орган. Съдът може и трябва да провери единствено едновременното съществуване на наказателното и на дисциплинарното производства, при чието наличие отстраняването следва да бъде потвърдено. Това означава, че трудът на служителя не е и надеждно защитен от оспорената разпоредба, защото законният повод не подлежи на проверка извън производствата, за които е причина.

9. Съгласно Преамбюла на Конституцията, правата на личността, нейното достойнство и сигурност са върховен принцип на основния закон. Защитата на достойнството и доброто ѝ име е прогласена и в специалната норма на чл. 32, ал. 1, изр. 2, последните две предложения от него.

Освен разгледаното по-горе ограничение на правата на държавния служител по чл. 142, ал. 1 ЗМВР, оспорената разпоредба противостои и на неговата сигурност и достойнство.

а. Правото на труд и на обществено осигуряване са екзистенциални права на личността, включително на служителя, защото са пряко свързани с материалната основа на съществуването му. Неопределеността на периода на временното му отстраняване от длъжност само поради наличието на двете висящи производства и тежестта на правните последици компрометират неговата правна сигурност. Последиците се прилагат за цялата категория от служители по производствата, независимо от техните конкретни характеристики и въпреки нормата на чл. 31, ал. 3 от Конституцията, според която като обвиняеми те се смятат за невинни до

установяване на противното с влязла в сила присъда. Този принцип важи и в дисциплинарното производство, в което дисциплинарното нарушение се смята за установено с влизането в сила на акта за налагането му - аргумент от чл. 56, изр. 1 от Конституцията. Едва след тези два момента могат конституционносъобразно да настъпят неблагоприятните последици от производствата (т. нар. тяхно извънпроцесуално действие) като същностен елемент от правната сигурност.

б. Достойнството на човека е социална ценност, свързана и с оценката на обществото за дадена личност. Отстраняването от длъжност е израз на негативна оценка за служителя, за неговите професионални и морални качества. Тя уврежда доброто му име, и то не само до възстановяването му на работа, но най-често и след това. Върху тези ценности посяга оспорената разпоредба, без те да са надлежно защитени по смисъла на чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията (по-горе, т. 8, б. „б“).

Поради изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 214, ал. 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн. ДВ, бр. 53 от 27. 06. 2014 г., поел. изм. бр. 10 от 30.01.2018 г.).

Председател: Борис Велчев