

FRI-2B.313-1-L-09

CONSTITUTIONAL COURT'S CASE-LAW IN 2019 CONCERNING THE CONDITIONS FOR APPOINTMENT AND FOR DISMISSAL OF CIVIL SERVANTS

Assoc. Prof. Zornitsa Yordanova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: 082 888-758

E-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

Abstract: *In the paper the author analyses three decisions of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria from the year 2019 in which the Court unanimously declared unconstitutional some new legal requirements for appointment of civil servants stated in the Civil Servants Act and in the Customs Act, as well as a new condition for dismissal from office of Directors in the Customs administration provided for in the Customs act. The respective decisions of the Court are presented and some main conclusions are made concerning the constitutional limits in imposing conditions for appointment and removal from office of civil servants.*

Keywords: *Constitutional court, case-law, civil servants, conditions for dismissal, requirements for appointment*

JEL Codes: *D 73, H 83*

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2019 г. Конституционният съд (КС) на Република България (РБ) реши три дела, по които беше оспорена конституционността на разпоредби, касаещи правното положение на определени категории държавни служители. По едното от тях пред КС беше атакувана нововведената в Закона за държавния служител забрана за назначаване като държавни служители на някои групи пенсионери. По другите две дела бяха оспорени изменения и допълнения в Закона за митниците, с които за определени длъжности в митническата администрация бяха установени нови условия за назначаване, респективно за освобождаване от заемания пост.

И по трите дела КС единодушно обяви противоконституционността на атакуваните разпоредби, въвеждащи нови основания за назначаване/освобождаване от длъжност, като установи противоречие с принципите за заемане на държавна служба, правото на труд, равенството пред закона и др.

В настоящия доклад ще бъдат разгледани трите решения на КС в частта им, имаща отношение към тематиката, както и ще бъдат изведени някои общи заключения относно допустимите съгласно Конституцията лимити, в които законодателят може да установява ограничения спрямо лицата за заемане и осъществяване на държавна служба.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Съгласно чл. 116 КРБ държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Условията, при които държавните служители се назначават и освобождават от длъжност и могат да членуват в политически партии и синдикални организации, както и да упражняват правото си на стачка, се определят със закон. Общият закон за държавните служители е Законът за държавния служител (ЗДСл., обн. ДВ, бр. 67 от 1999 г., посл. доп. ДВ, бр. 13 от 2020 г.), като за неуредените случаи се прилага Кодексът на труда. За определени категории държавни служители има и особени разпоредби в специални закони – Закон за митниците (ЗМ, обн. ДВ, бр. 15 от 1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 14 от 2020 г.), Закон за МВР, Закон за отбраната и въоръжените сили на РБ и т.н.

През 2019 г. КС се произнесе в три свои решения по повод оспорване конституционността на конкретни основания за назначаване и/или освобождаване от

държавна служба, едно от които предвидено в общия закон - ЗДСл., и две – в Закона за митниците. Актовете на Съда ще бъдат разгледани по реда на тяхното постановяване.

1. Първото решение на КС по посочената тематика е **Решение № 3 от 07.03.2019 г. по к.д. № 16/2018 г.** (към посоченото к.д. е присъединено и к.д. № 2/2019 г.)⁹¹. В настоящия доклад ще бъде разгледана само частта от решението, касаеща установяването противоконституционността на чл. 7, ал. 2, т. 8, чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл. Оспорените от президента и омбудсмана разпоредби на ЗДСл. предвиждат: **забрана да бъде назначавано за държавен служител лице, упражнило правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от Кодекса за социално осигуряване (КСО)**, освен при условията на чл. 15, ал. 1, чл. 81в, ал. 6 и чл. 84а; възможност длъжност, определена за ключова в администрацията, да може да бъде изпълнявана за срок, не по-дълъг от 6 месеца, при условията на споделено изпълнение едновременно от държавен служител, заемал същата длъжност до прекратяване на служебното му правоотношение на основание чл. 103, ал. 1, т. 4 (поради несъвместимост по чл. 7, ал. 2, вкл. поради упражнено право на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО) или на основание чл. 106, ал. 1, т. 5 (при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст); прекратяване с едномесечно предизвестие от органа по назначаването на служебното правоотношение с държавен служител, упражнил правото си на посочените видове пенсия; задължение за държавните служители, назначени към влизане в сила на закона, да уведомят органа по назначаването за наличието на новото основание за недопустимост в 7-дневен срок; прекратяване с едномесечно предизвестие от органа по назначаването на служебните правоотношения на държавните служители, назначени към датата на влизане в сила на закона, които са упражнили правото си на пенсия по посочените текстове на КСО.

В решението си КС обосновава извода си за противоконституционността на оспорените разпоредби с няколко групи аргументи, които споделям⁹²:

- Преди да направи преценка по същество относно конституционността на атакуваните текстове, КС коментира въпроса за правната същност на новата забрана за назначаване на държавни служители. Според вносителите с оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. се въвежда ново основание за несъвместимост с държавната служба - упражнено право на пенсия. Несъвместимостта, както е посочено в искането на президента и в решението, представлява съвкупност от конституционно или законово определени забрани за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава, както и с длъжности и дейности, свързани с частен интерес на заемащия публичната длъжност. Според КС оспорената норма не въвежда несъвместимост в посочения смисъл, т.е. забрана за едновременно заемане на длъжности или извършване на дейности паралелно с упражняването на държавна служба като гаранция за добросъвестно, независимо и безпристрастно осъществяване на властническите функции в обществен интерес. Упражненото право на пенсия не представлява такава несъвместимост, тъй като по естеството си не може да изложи на риск интереса на обществото и държавата. Освен това несъвместимостта изисква

⁹¹ Делото е първоначално образувано на 17.12.2018 г. по искане на президента на РБ за установяване противоконституционност на чл. 96 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн. ДВ, бр. 103 от 13.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) (ЗДБРБ за 2019 г.) поради противоречие с чл. 51, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията; на § 14, т. 1 ЗДБРБ (с която се създава нова т. 8 на чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител), т. 2 (с която се изменя чл. 84а, ал. 1, т. 1 ЗДСл.) и т. 3, б. „а“ (с която се изменя чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл.), както и на § 15 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2019 г. поради противоречие с чл. 116, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. На 09.01.2019 г. омбудсманът е предявил искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 14 ПЗРЗДБРБ 2019 в частта, с която се създава нова т. 8 на чл. 7, ал. 2 ЗДСл., както и на разпоредбата на § 15 ПЗРЗДБРБ 2019, поради накръняване на прокламираните в преамбюла на Конституцията принципи на равенство на гражданите, на правовата и социалната държава и конкретно поради противоречие с чл. 4, чл. 6, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 51, ал. 1, предл. 1 и чл. 116 от Конституцията, като по това искане е образувано к.д. № 2/2019 г. На 15.01.2019 г. КС е допуснал за разглеждане по същество исканията на президента и на омбудсмана, като с определения по к.д. № 2/2019 г. делото е присъединено към к.д. № 16/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване.

⁹² Същите съм аргументирала подробно и в правното си мнение по конституционното дело, достъпно на електронен адрес: <http://constcourt.bg/bg/Cases/Details/554>.

възможност за нейното прекратяване в определен срок чрез избор между несъвместимите позиции или дейности. Чл. 107, ал. 1, т. 7 ЗДСл предвижда като основание за прекратяване на служебното правоотношение наличие на несъвместимост по чл. 7 ЗДСл. към момента на назначаването, която не е отстранена към момента на прекратяването (т.е. основание за прекратяване няма да е налице, ако междувременно служителят е отстранил несъвместимостта), докато чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. въвежда изначална и непреодолима забрана, тъй като правото на пенсия вече е упражнено. Въведеното ново основание представлява по правната си същност недопустимост, тъй като установява начална забрана за назначаване като държавни служители на лица, упражнили правото си на посочените видове пенсии, при което систематичното му място би следвало да е в ал. 1 на чл. 7 ЗДСл.

- На следващо място, КС приема, че в случая законодателят е излязъл извън конституционната мярка относно изискванията, които могат да бъдат установявани за държавните служители. Последните са изпълнители на волята и интересите на нацията, т.е. длъжни са да работят в обществен интерес, следователно законодателят не може да въвежда по отношение на тях ограничения, надхвърлящи необходимото за обезпечаване на тази конституционна ценност⁹³. Несъвместимостите са съществени ограничения на правата и поради това те трябва да бъдат установени със закон само по съображения, свързани със защита на друг конституционно значим интерес, какъвто не е налице. Законодателят мотивира осъществяването на промяна в изискванията за заемане на държавна служба с хипотетичното и с нищо неоправдано очакване, че освободените места в държавната администрация ще се заемат от „млади висококвалифицирани кадри“, като на практика под „млади“ кадри се имат предвид лицата, които не са упражнили правото си на пенсия, независимо от възрастта им. При ниските възрастови прагове за придобиване на право на някои видове пенсии въведеното ново основание за „несъвместимост“ може да има за резултат освобождаване на квалифицирани в съответната област кадри на по-ниска възраст и назначаване на тяхно място на по-възрастни лица без професионален опит, чието единствено „предимство“ е, че не са упражнили правото си на пенсия. Така законодателят не само излиза извън конституционната рамка на държавната служба по чл. 116, ал. 1 КРБ, но и създава риск за пряко противоречие с последната разпоредба, изискваща законовата уредба да обезпечава обществен интерес чрез създаване на гаранции за компетентно, отговорно и законосъобразно осъществяване функциите на държавните служители.

- Съдът открива противоречие и с принципа на правовата държава. Засегнатите от закона граждани законосъобразно са придобили и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия, като към този момент законът не им е забранявал на това основание да кандидатстват за държавна служба. Последващата забрана ги принуждава да търпят негативни последици като резултат от законосъобразно и добросъвестно упражненото от тях право. Това нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), изискващ законите да гарантират правната сигурност, предвидимост и стабилност, а това предполага трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения.

- На следващо място, според КС оспорената разпоредба на чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. накърнява и конституционното право на труд, на трудово възнаграждение и на обществено осигуряване (чл. 48, ал. 1 и ал. 5 и чл. 51, ал. 1 КРБ). Въведената забрана определени категории пенсионери да бъдат назначавани за държавни служители ги лишава от достъп до държавна служба⁹⁴. С въведеното по отношение на държавните служители ново основание за „несъвместимост“ значително се стесняват дейностите, в които упражнилият правото си на посочените пенсии граждани могат да реализират правото си на труд, а така се посяга и на

⁹³ Упражненото право на пенсия не съставлява пречка за изпълнение на държавната служба съобразно принципите на чл. 18 ЗДСл. (законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост), както и на предвидените в чл. 4 ЗДСл. изисквания за законност, защита на правата и законните интереси на гражданите и политическа неутралност.

⁹⁴ Правото на равен достъп до държавна служба е признато като общочовешко право в чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), както и в чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

признатата от чл. 48, ал. 3 от Основния закон свобода на избор на професия и място на работа. Същевременно се накърнява и правото на общественно осигуряване по чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Лицата, вече упражнили правото си на пенсия, са поставени в положение да търпят неблагоприятни правни последици поради упражняване на свое конституционно признато и гарантирано право, чието последващо накърняване от държавата по принцип е недопустимо, освен по съображения за защитата на друг конституционноправно значим обществен или личен интерес. Нарушава се правото на общественно осигуряване и на лицата, на които предстои да упражнят правото си на пенсия - законовото ограничение би ги демотивирало да упражнят това си право, защото в резултат не биха могли свободно да упражнят правото си на труд⁹⁵. В конкретния случай КС правилно приема, че посочената цел на оспорения текст, предвидена да се постигне с въведената „несъвместимост” - да бъдат освободени работни места за млади и висококвалифицирани кадри - е неподходяща и несъразмерна мярка, която не може да оправдае засягането на основни конституционни права на гражданите, каквито са правото на труд и правото на общественно осигуряване.

- На пето място, според КС чл. 7, ал. 2, т. 8 ЗДСл. нарушава и принципа за равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като се допуска различно третиране само на държавните служители, упражнили правото си на изрично посочените видове пенсия по КСО. Предвижда се невъзможност да се заема държавна служба не за всички упражнили правото си на пенсия лица, а само за тези по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО, като в приложното поле на въведеното ново основание за „несъвместимост” не са включени лицата, упражнили право на пенсия по чл. 69а, чл. 69в и чл. 69г КСО (балерини, учители и магистрати). Така законодателят е нарушил равенството на гражданите пред закона, като е допуснал ограничаване на права въз основа на общественно положение⁹⁶. Равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество, който се изразява не само в равнопоставеността на гражданите пред закона, но и в задължението за еднаквото им третиране от държавната власт. Този принцип е нарушен с въведеното ново основание за „несъвместимост” спрямо лицата, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 и 69б КСО, поради което атакуваната разпоредба противоречи и на чл. 6 КРБ⁹⁷.

- По отношение разпоредбата на § 15 ПЗРЗДБРБ 2019, която по императивен начин предписва прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б КСО при влизане в сила на закона, според КС са относими всички горепосочени съображения за противоконституционност, тъй като § 15 се явява последица, относима към заварените служебни правоотношения с посочената категория граждани. Тази разпоредба още по-интензивно накърнява правната сигурност, стабилност и предвидимост като основополагащи характеристики на правовата държава, тъй като предвижда задължително, без оглед на конкретна преценка, и на практика незабавно прекратяване на вече възникналите служебни правоотношения със засегнатите лица. Към момента на тяхното назначаване законът не е предвиждал несъвместимост между

⁹⁵ Конституцията отделно и самостоятелно гарантира и защитава правото на труд и правото на общественно осигуряване, при което упражняването на всяко от тях не е обусловено от упражняването или неупражняването на другото (Решение № 12 от 1997 г.). Последователна е практиката на Съда, че ограничаването на основните права е допустимо и възможно само когато това се налага, за да бъдат съхранени висши конституционни ценности, т.е. опазване основите на конституционния ред, включващи държавния суверенитет, разделението на властите, формата на държавно устройство и държавно управление и др., както и при необходимост да се предотврати засягането на други обществено значими интереси като отбраната и сигурността на страната и осъществяването на принципите и целите на нейната външна политика. Това ограничение обаче следва да е съразмерно на преследваната цел, а не да надхвърля необходимото за постигането ѝ (Решение № 12 от 1997 г., Решение № 14 от 2014 г. на КС).

⁹⁶ Чл. 2, т. 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права задължава държавите страни по пакта да осигурят упражняването на провъзгласените в него права (вкл. правата на труд и на общественно осигуряване) без каквато и да е дискриминация, а в случая е допусната именно такава.

⁹⁷ Оспорените от президента изменения в чл. 84а, ал. 1, т. 1 и чл. 103, ал. 1, т. 4 ЗДСл са логически свързани с разпоредбата на чл. 7, ал. 2, т. 8 от закона и представляват по същество нейни производни, тъй като уреждат последиците ѝ. В този смисъл тяхната противоконституционност следва не на собствено основание, а като резултат от установеното несъответствие на обуславящата ги норма с основния закон.

положението на държавен служител и упражненото право на пенсия, поради което тези граждани са могли да имат легитимното очакване, че и занапред ще могат да заемат длъжността си. Като е придал обратно действие на закона, въвеждащ ново основание за „несъвместимост“ по отношение на заварени правоотношения по ЗДСл, законодателят е допуснал конституционно нетърпимо нарушаване на принципа на правовата държава, който не позволява засягане на вече придобити права, гарантирани от Конституцията. Когато с придаване на обратно действие на закона се предвиждат неблагоприятни последици за носителя на вече придобито право, се нарушава правната сигурност и предвидимост като елементи на правовата държава, гарантиращи правата на личността и свободното развитие на човека (Решение № 12 от 2010 г. на КС). В допълнение, Съдът установява противоречие на посочената норма и с чл. 116, ал. 2 от Конституцията, който възлага на Народното събрание да определи „условията за прекратяване на служебните правоотношения“, както и с чл. 8 КРБ. С оспорената разпоредба законодателят е иззел функциите на компетентните да прекратят служебните правоотношения административни органи - на тях е възложено единствено формалното издаване на акта за освобождаване с едномесечно предизвестие, без да могат да извършват преценка на материалните предпоставки за това. Така е накърнен и принципът на разделение на властите, който не позволява както на изпълнителната власт да законодателства, така и на законодателната власт да взема управленски решения извън конституционните си правомощия. Освен това, и преди влизане в сила на оспорената разпоредба законът урежда като основание за прекратяване на служебното правоотношение упражненото право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 106, ал. 1, т. 5 и 6 ЗДСл), но преценката е предоставена на органа по назначаването, който съобразява дали освобождаването на такива служители е в интерес на държавната служба за всеки конкретен случай. С разпоредбата на § 15 ПЗР ЗДБРБ 2019 г. законодателят е отстъпил от принципа, че на посочените в ЗДСл. основания прекратяването на служебното правоотношение е дискреционна власт на органа по назначаването. По силата на оспорената норма той е обвързан и задължен да издаде властнически акт, обективизиращ не неговата воля, а тази на законодателя, което е извън конституционната компетентност на същия.

2. Следващото решение на КС, предмет на настоящия доклад, е **Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д. № 15/2018 г.**⁹⁸ За изложението интерес представляват само атакуваните по посоченото к.д. разпоредби на Закона за митниците. С § 50, т. 3, б. „а“ на ЗИДЗКПО (обн. ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) са изменени текстове в чл. 9 ЗМ. Оспорените разпоредби (влезли в сила от 07.01.2019 г.) гласят, както следва:

- Чл. 9, ал. 4: „Териториалните дирекции се ръководят и представляват от директор, който се назначава от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с директорите на териториалните дирекции, могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция „Митници“ по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите.”

- Чл. 9, ал. 5: „Главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление се назначават от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите, без да се прилага чл. 10, ал. 12. Правоотношенията с главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация в Централно митническо управление, могат да бъдат прекратени без предизвестие от директора на Агенция „Митници“ (АМ) по негова преценка, съгласувано с министъра на финансите.”

⁹⁸ Делото е образувано на 27.11.2018 г. по искане на президента за установяване противоконституционност и несъответствие с международни договори на следните законови разпоредби: 1. § 39, т. 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗИДЗКПО, обн., ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.) относно изменението в чл. 22 от Закона за местните данъци и такси, като противоречащ на чл. 60, ал. 1 КРБ; 2. § 50, т. 3, б. „а“ ЗИДЗКПО относно вторите изречения на създадените нови ал. 4 и ал. 5 в чл. 9 от Закона за митниците, като противоречащ на чл. 116, ал. 1, чл. 56, чл. 6, ал. 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията и несъответен на чл. 8 ВДПЧ и на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. Като отчита, че атакуваните разпоредби на ЗИДЗКПО са влезли в сила, КС приема, че се оспорват чл. 22 ЗМДТ и чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ.

- На първо място КС приема, че е нарушена конституционната рамка на държавната служба (чл. 116 КРБ). Предметът на делото в тази му част се отнася пряко до въпроса за конституционните основи на държавната служба. Разпоредбите на чл. 105, 106 и 116 от Конституцията, систематично разположени в Глава пета „Министерски съвет“ (МС), разгледани в единство, дават според КС израз на разбирането, че МС и министрите като най-висши органи на изпълнителната власт реализират конституционните си функции и правомощия по ръководство и осъществяване на държавното управление ведно с държавната администрация. Държавната администрация обаче осигурява изпълнението на политическите решения по държавното управление като устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт (Решение № 9 от 2016 г. на КС). Конституционната основа на държавната служба предполага стабилитет на служебното правоотношение, без който държавният служител не би могъл да остане верен на волята и интересите на нацията и политически неутрален и да се ръководи единствено от предписанията на закона.

Конституцията предвижда изрично в чл. 116, ал. 2, че правният режим на държавната служба се урежда със закон. На конституционно равнище се уреждат елементите и обхватът на основните функции на държавата, които подлежат на последващо детайлизиране със закон. От законодателя се очаква да създаде благоприятна нормативна среда за професионално, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на службата в духа на конституционната повеля на чл. 116, ал. 1. В чл. 18 ЗДСл. сред ръководните начала на правния режим на държавната служба съществено място има принципът за стабилитет. Той гарантира осъществяването на държавната служба по предписания от Конституцията начин: съобразно волята и интересите на нацията и при съблюдаване единствено на закона. Така се осигурява компетентно, отговорно и неподвластно на политически промени изпълнение на служебните задължения. Съгласно чл. 19 ЗДСл. държавата създава необходимите условия за изпълнението задълженията на държавния служител, като го защитава при законосъобразно изпълнение на служебните задължения⁹⁹. Едностранното прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие от органа по назначаване е предназначено да санкционира неправомерно поведение на държавния служител. То е допустимо само на основания, изчерпателно изброени в чл. 107 ЗДСл. Сред тях не присъства прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие по свободна преценка на органа по назначаване – така се изпълнява конституционното изискване за политически неутралитет на държавните служители. Те не заемат длъжност въз основа на политическо доверие, поради което не е допустимо да бъдат освобождавани от длъжност по целесъобразност, а без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции (Решение № 11 от 1998 г.).

По отношение правното положение на държавния служител ЗДСл. и ЗМ се съотнасят като общ към специален закон. Чл. 1 ЗДСл. допуска със специални закони да се предвидят отклонения от общия режим, но не може да се накърняват конституционните основи на държавната служба. ЗМ е специален закон, уреждащ структурата, функциите, задачите и дейността на митническата администрация. Законодателят е свободен да въвежда в него отклоняващи се от общия ред условия 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, естеството и спецификата на възложените им функции и тяхната значимост за нормалното

⁹⁹ Служебното правоотношение е подчинено на принципа на стабилитет от момента на неговото възникване до неговото прекратяване. Проявление на принципа на стабилитет е и Глава VI ЗДСл. „Прекратяване на служебното правоотношение“. Изчерпателно изброените в чл. 103 ЗДСл. основания за освобождаване от длъжност са свързани с: физическа невъзможност за изпълнение на службата (т. 3); проявена воля от страните по служебното правоотношение за неговото прекратяване (т. 1); обстоятелства, които внасят дисбаланс в заложената схема на разделение на властите, респ. преграждат обективното, безпристрастно и законосъобразно изпълнение на държавната служба в обществен интерес (т. 4); съображения от морален характер, произтичащи от осъждане на служителя на лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер (т. 5) и пр. Преценката им зависи само от обективни факти или изразена воля на държавния служител.

функциониране на държавното управление. Визираните в оспорените разпоредби директори са висши държавни служители и са подчинени на принципите на държавната служба. По Конституция държавната служба трябва да бъде устойчив стълб на държавното управление. В отклонение от повелята за стабилитет, оспорените разпоредби поставят засегнатата категория държавни служители в уязвимо положение, зависимо изцяло от преценката на директора на Агенция „Митници“ (АМ). Налице е пробив в конституционното ядро на държавната служба относно директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на ЦМУ. Оспорената процедура за освобождаване от длъжност открива широк хоризонт за субективизъм и произвол и създава реални предпоставки при осъществяването на техните функции посочените висши държавни служители да работят под влияния и въздействия, които могат да са и много различни от волята и интересите на нацията. Поради това възприетото в атакуваните разпоредби разрешение се явява отрицание на конституционната основа на държавната служба по чл. 116 от Конституцията. Вярно е, че стабилитетът на държавната служба няма абсолютен характер. Държавната служба е строго йерархична структура, с присъщата ѝ субординация, отчетност и контрол. Държавните служители не са свободни от управленски указания, а са подчинени и на принципа на йерархичната подчиненост (чл. 18 ЗДСл). Отговорност на законодателя е да регулира държавната служба така, че да уравни тежестта на стабилитета и йерархична подчиненост на държавната служба. В конкретния случай обаче дължимият баланс не е постигнат, тъй като предвиденият в чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ ред за освобождаване от длъжност – единствено по преценка на директора на Агенция „Митници“ (съгласувана с министъра на финансите), която не почива на ясни и обективни критерии – накланя везните в полза на йерархичната зависимост и отдалечава държавната служба от конституционните изисквания по чл. 116, ал. 1. Не е изпълнен следователно конституционният императив за балансирана преценка на конкуриращи се ценности като компонент на принципа за правова държава. КС не отрича оперативната самостоятелност, но всяка дискреционна преценка трябва да остава в предвидените от КРБ граници. Неслучайно чл. 116, ал. 2 от Конституцията възлага на законодателя да предвиди предпоставките и основанията за прекратяване на служебните правоотношения. Атакуваните разпоредби в чл. 9 ЗМ обаче посочват само компетентните държавни органи (директорът на АМ, съгласувано с министъра на финансите), които освобождават от длъжност посочените висши държавни служители не само по своя преценка (и без изискване за мотивиране), но и без предизвестие.

- Оспорената уредба накърнява и принципа на правовата държава, тъй като не задава нормативно изискванията, които да съобразява органът по назначаване, за да не прерасне преценката му в произвол. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон (Решение № 1 от 2005 г.). Освобождаването от длъжност поради политически съображения например е допустимо единствено за лица, органи на управление или заемащи длъжности въз основа на лично политическо доверие и освободени от изискването за политически неутралитет (Решение № 11 от 1998 г.), не и за засегнатите от атакуваните текстове на ЗМ висши служители в АМ.

- На следващото място КС приема, че оспорените разпоредби препятстват пълноценната реализация на правото на съдебна защита. Универсалното право на защита по чл. 56 от Конституцията е конкретизирано в чл. 120, ал. 2 като обща норма за обжалваемост пред съд на всички административни актове. В своята практика КС подчертава фундаменталното значение на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КРБ като гаранция за утвърждаването на принципите на правовата държава, на разделението на властите и на подчинението на изпълнителната и съдебната власт на закона. Конституцията определя ясно, че на съдебен контрол не подлежат само административните актове, за които това е експлицитно предвидено в закона. Атакуваните разпоредби на чл. 9 ЗМ не предвиждат изрично изключване от обхвата на съдебния контрол на заповедите за освобождаване от длъжност, издадени от директора на Агенция „Митници“. При оспорване на такива заповеди обаче съдът няма да може да провери тяхната законосъобразност поради отсъствието на законови предпоставки за прекратяване на служебното правоотношение със засегнатите държавни служители. Така се постига

фактическо поставяне на тази категория индивидуални административни актове извън съдебен контрол. Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 КРБ. Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се стеснява, законодателната целесъобразност се ограничава, а необжалваемостта не може да засяга реализацията на основни права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни ценности, свързани с особено важни интереси на обществото. Преграждането на пътя към съдебно обжалване на заповедите на директора на АМ по чл. 9, ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 ЗМ, е лишено от конституционна легитимност, тъй като не е обусловено от висша конституционна ценност, в името на която правото на защита да отстъпи (Решение № 14/2014 г.).

- Съдът открива накръняване и на конституционния принцип за равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава непременно нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. За да е конституционно търпима обаче, диференциацията трябва да почива на определен критерий и на него трябва да отговарят всички от една група субекти. Оспорената уредба въвежда специален ред за прекратяване на служебни правоотношения само спрямо директорите на териториални дирекции, главните директори на главни дирекции и директорите на дирекции от специализираната администрация на ЦМУ. Не могат обаче да се установят специфики в техните функции, които да обосноват освобождаването им от длъжност без предизвестие по преценка на директора на АМ. Установеният диференциран режим е лишен от разумно и обективно основание и противоречи на конституционния принцип за равенство пред закона. Създаденият ред за прекратяване на служебни правоотношения, приложим само спрямо ръководните служители в структурните звена на АМ, но не и спрямо ръководните служители в други структури на държавната администрация, без да намира опора в Основния закон, представлява нееднакво третиране на еднакви по своята същност случаи в отклонение от принципа за равенство пред закона. Това води до несправедлив резултат и подкопава конституционните основи на държавната служба¹⁰⁰.

3. Последното решение на КС за 2019 г. по въпроси, засягащи статуса на държавни служители, е **Решение № 7 от 17.09.2019 г. по к.д. № 7/2019 г.** Делото е образувано на 04.06.2019 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАДвС) за установяване на противоконституционност (противоречие с чл. 4, чл. 16, във вр. с чл. 48, ал. 1, чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 56 КРБ) 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 ЗМ: „Митнически 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“¹⁰¹.

¹⁰⁰ По изложените съображения КС единодушно обявява разпоредбите на ал. 4, изр. 2 и ал. 5, изр. 2 на чл. 9 ЗМ за противоречащи на чл. 6, ал. 2, чл. 116 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. КС оставя без разглеждане искането за обявяване несъответствието им с международното право, тъй като обявяването на противоконституционност поражда искания правопрекратяващ ефект.

¹⁰¹ Според ВАДвС с извършеното допълнение в разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ЗМ 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, 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“. ВАДвС твърди, че с оспореното допълнение правото на труд на митническите служители по смисъла на чл. 48, ал. 1, изр. първо вр. чл. 16 КРБ се ограничава, без съобразяване с принципа на пропорционалност и легитимната цел, преследвана с него. В подкрепящите искането становища се сочи, че ограничаването правото на труд на лица, за които не е доказано по несъмнен начин с влязла в сила присъда извършването на умишлено

Според КС 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. Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията (чл. 116, ал. 1 КРБ) 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 КРБ 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 (ЗМ)¹⁰². 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 митнически органи (според § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на ЗМ 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), съобразно мястото им в йерархията на митническата администрация и важността на техните функции, оспорената разпоредба предявява и две допълнителни условия – да не са привлечени като обвиняеми и да не са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер. Тези изисквания трябва да са налице както към момента на назначаване в АМ, така 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/служебното правоотношение.

- КС подчертава на първо място (както и в Решение № 3 от 2019 г.), 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 не въвежда несъвместимост, а предпоставки, на които трябва да отговарят както кандидатите за държавна служба в АМ, така и заварените митнически органи. Това уточнение има конституционноправна релевантност, доколкото чл. 10, ал. 10 ЗМ (неоспорен) урежда правния резултат при несъобразяване с негативните изисквания, на които по силата на оспорения текст трябва да отговарят митническите служители, които са митнически органи.

- На следващо място КС намира, че въведените с чл. 10, ал. 1, изр. 2 ЗМ допълнителни изисквания към митническите 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 Конституцията¹⁰³. Действително правото на труд

престъпление от общ характер, не е в съответствие с изискването за пропорционалност на държавната намеса в индивидуалното право на труд. Чрез оспорваното допълнение службата на лицето-митнически орган бива обвързана единствено от основанията за повдигане на обвинение, преценката на които се извършва от органите на досъдебното производство. Поддържа се, че е нарушено правото на защита, тъй като автоматичното освобождаване от длъжност на митническите органи, привлечени като обвиняеми или подсъдими за умишлено престъпление от общ характер, не подлежи на съдържателен съдебен контрол.

¹⁰² Както сочи КС в горепосоченото Решение № 4 от 2019 г., законодателят е свободен да въвежда в специалния закон 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.

¹⁰³ В своята практика КС приема, че титуляр на правото на труд са не само лицата, които работят по трудово правоотношение, но и държавните служители, съдии, прокурори и следователи, лицата, упражняващи самостоятелно занаят, свободна професия и пр. Правото на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа. Конституционната 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

не е абсолютно и може да бъде ограничавано, но не всяка цел може да бъде годно основание за неговото ограничаване, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за това. Оспореният текст е приет без мотиви между първо и второ четене на проект на ЗИДЗКПО, поради което КС прави преценката за конституционосъобразността му с оглед очертаващата се цел на въведеното ограничение. Конституционното основание за съществуването на изискванията по чл. 10, ал. 1 ЗМ 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, изр. първо ЗМ¹⁰⁴. Могат да се открият целите на атакуваната разпоредба – 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 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. Постулатът за съразмерност (пропорционалност) присъства в практиката на българския КС с познато и утвърдено съдържание като мерило за границите на търпима намеса на държавата в пространството на основните права и е изведен като компонент на принципа на правовата държава¹⁰⁵. За да не се превърнат в конституционно нетърпими ограничения на правото на труд, изискванията към митническите органи по необходимост трябва да са съобразени с принципа за пропорционалност. Преценката за пропорционалност не се прави абстрактно, а отношението на съразмерност между защитаваната цел и прилаганото средство се установява при съпоставянето им. Конституционосъобразността на чл. 10, ал. 1, изр. 2 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.

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 естество¹⁰⁶. В правовата държава мерило за моралната непригодност да се изпълнява

материалните предпоставки за живота и издръжката си, но и самото упражняване на професията с гаранции за достъп, кариера и 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 качества и подготовка за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като спази установения ред.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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 при осъществяването му.

¹⁰⁶ 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. Доверието, с което държавната служба се ползва в обществото, ще бъде разколебано, ако за държ. служител в АМ се назначи лице, което се е отклонило от морално-етичните правила на поведение.

държавната служба по предписания от Конституцията начин – съобразно волята и интересите на нацията, е влязлата в сила присъда за извършено престъпление. Доколкото съществува обществена необходимост от пълна неопетненост на държавната служба, КС не отрича принципно подход, при който достъпът до държавна служба се прегражда и преди осъждането (Решение № 2 от 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 органи поставя знак за равенство между осъждането с влязла в сила присъда за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изр. първо ЗМ) и процесуалното качество на обвиняем или подсъдим за умишлено престъпление от общ характер (чл. 10, ал. 1, изр. второ ЗМ) - те са напълно равностойни. Въпреки че доказателствената обезпеченост на обвинението е с различен обем в различните фази и стадии на наказателния процес, чрез оспорения текст законодателят ограничава правото на труд на обвиняемите и подсъдимите със същия интензитет, с който това важи 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 не би могло да се отнесе автоматично към лицата, които само са привлечени като обвиняеми или са подсъдими, но не са осъдени. Оспорената уредба поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане, и това, възникващо при 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. КС намира, че разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. 2 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 АМ 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. Така 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 гъвкавост, чрез която да се установи по несъмнен начин неспособността на лицето да се ръководи от „волята и интересите на нацията“. Съображението, че така ще се открие 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 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 ограничаващ правото на труд законоустановен начин на постигане на преследваната цел – възможността по чл. 100, ал. 1, т. 2 ЗДСл. за временно отстраняване от длъжност на съответния служител. Разпоредбата на чл. 10, ал. 1, изр. второ ЗМ, сочи правилно КС, не е съобразена с изискването да се използва най-мекото според обстоятелствата средство за ограничаване, като елемент от принципа за пропорционалност. Отсъствието на мотиви и законодателна обосновка на оспорения текст не убеждава, че са потърсени и обсъдени алтернативни и по-щадящи за правото на труд способи за постигане на целения резултат¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Такъв подход, сочи КС, 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.

- КС констатира, че липсва предвидена в закона адекватна и ефективна закрила на лицето срещу освобождаването от длъжност на посоченото основание. Съдебното оспорване законността на прекратяването 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 АМ и с факта на повдигнатото срещу лицето обвинение за умишлено престъпление от общ характер. КС отбелязва и че отсъства всякаква възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства по чл. 10, ал. 1, изр. второ ЗМ, включително при постановяване на оправдателна присъда или прекратяване на наказателното производство, като 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 им¹⁰⁸, Съдът 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.

Предвид гореизложеното КС единодушно обявява противоконституционността на атакувания текст на ЗМ, като предвид установените нарушения на чл. 48, чл. 16 и на правото на защита Съдът не коментира в детайли съображенията за нарушаване на презумпцията за невиновност, както и на правилото на чл. 31, ал. 4 КРБ да не се допускат ограничения в правата на обвиняемите, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В посочените три решения Конституционният съд утвърди някои граници на правото на законодателя да въвежда критерии за ограничаване достъпа до държавна служба.

На първо място – изключено е назначаване и освобождаване от длъжност на държавни служители (извън политическите длъжности) само на база целесъобразност и лична преценка, без оглед професионалните и делови качества на лицата.

На второ място – всяко ограничение в правата на гражданите, предвидени в Конституцията (в това число на правото на труд и на правото на обществено осигуряване) следва да бъде въведено при стриктно съобразяване на принципите за законна цел, съразмерност на ограничението и при определяне на максимално щадящите законови мерки за постигане на легитимната цел.

На трето място – от фундаментално значение и при уредбата на държавната служба е спазването на принципа за равенство на гражданите пред закона. Този принцип се прилага и при уредбата на трудовите и служебните правоотношения на работещите в администрацията, независимо от техния специфичен статус.

На четвърто място – само законът може да въвежда основания за назначаване и освобождаване на държавните служители, но фактическото назначаване и освобождаване следва да се осъществява от органа по назначаване с оглед интереса на службата и държавата и при отчитане нуждите на администрацията и особеностите на конкретния случай.

На пето място – критериите при назначаване и освобождаване от държавна служба следва да бъдат свързани с изискването държавните служители да изпълняват волята и интересите на нацията, както и да бъдат политически неутрални при изпълнение на дейността си. Критерии като упражнено право на пенсия, субективна преценка на органа по

¹⁰⁸ 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.

назначаването или образувано, но неприключено наказателно производство срещу лицето, не са от естество да обосноват неспазването на чл. 116 КРБ.

ЛИТЕРАТУРА:

www.constcourt.bg – официална страница на Конституционния съд на РБ