



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 2 октомври 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 2 октомври 2012 г. конституционно дело № 1/2012 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията.

Делото е образувано на 16.01.2012 г. по искане на 56 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на чл.11, ал.1, т.8 от Закона за Българската телеграфна агенция (обн., ДВ, бр. 99/16.12.2011 г.).

Народните представители, отправили искането до Конституционния съд считат, че разпоредбата на чл.11, ал.1, т.8 от Закона за Българската телеграфна агенция е дискриминационна и противоречи на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията), принципа на върховенство на Конституцията (чл.5, ал.1 от Конституцията) и принципа

за равнопоставяне на гражданите (чл.6 от Конституцията). Оспорената разпоредба, според народните представители, създава изрична забрана за заемане на определена държавна длъжност по отношение на категория лица с определено обществено положение в миналото, като по този начин пряко се ограничават конституционни права на група български граждани.

В искането се твърди, че принадлежността в миналото към структурите на тайните служби - Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия не може да бъде основание за ограничаване на конституционни права и в частност за забрана за заемане на определена длъжност.

Вносителите на искането приемат, че чл.11, ал.1, т.8 от Закона за Българската телеграфна агенция съдържа непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (обн., ДВ, бр. 66/14.08.1992 г.). Според тях оспорената норма противоречи на чл.14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи; чл. 2, чл. 25, б. „с” и чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права; чл. 20 и чл. 21 от Хартата на основните права в Европейския съюз; Европейската социална харта и Всеобщата декларация за правата на човека и на други международни договори, по които България е страна.

С определение от 01 март 2012 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на народните представители за установяване на противоконституционността на посочената разпоредба от Закона за Българската телеграфна агенция, както и на нейното несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна. Като заинтересовани страни по делото с оглед неговия предмет са конституирани Народното събрание, президентът на Републиката, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Българската

телеграфна агенция, Асоциацията на разузнавачите от запаса, Национална асоциация сигурност, Съюзът на юристите в България и Институтът за модерна политика.

Становища са представени от президента на Републиката, Министерския съвет, Българската телеграфна агенция, Асоциацията на разузнавачите от запаса, Национална асоциация сигурност, Съюза на юристите в България и Института за модерна политика. В становищата на Министерския съвет, президента на Републиката и Българската телеграфна агенция се поддържа, че искането за обявяване противоконституционността и несъответствието с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна на атакувания текст от Закона за Българската телеграфна агенция е неоснователно. Асоциацията на разузнавачите от запаса, Национална асоциация сигурност, Съюзът на юристите в България и Институтът за модерна политика подкрепят искането на народните представители.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Въведената забрана за български граждани да бъдат избирани за генерален директор на Българската телеграфна агенция (БТА) както и да бъдат назначавани за заместник генерален директор на БТА и главен секретар на БТА при положение, че са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност и/или на разузнавателните служби на Българската народна армия противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и представлява дискриминация, въведена със закон. Оспорената разпоредба има лустрационен характер - създава изрична забрана за заемане на определени длъжности по отношение на конкретна група български граждани, заемали

определено обществено положение в миналото. Тази разпоредба не допуска лица с установена принадлежност към тайните служби на тоталитарната държава да бъдат избирани или назначавани в ръководството на БТА.

Негативната оценка в публичното пространство по отношение на дейността на тайните служби на тоталитарната държава не бива да влияе върху упражняването на конституционните права на гражданите в съвременното демократично общество. Недопустимо е тази негативна обществена оценка за миналото да бъде основание за ограничаване на конституционните права на български граждани при действието на демократичния основен закон на страната от 1991 г.

Оспорената разпоредба е конституционно нетърпима, доколкото има дискриминационен характер по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. При това законът не въвежда обща забрана за заемане на публични длъжности от сътрудници на тоталитарните тайни служби. Ограничението се установява единствено за ръководството на БТА, но не и за заемане на висши държавни длъжности, както и за органите на местно самоуправление и местната администрация.

Практиката на Конституционния съд на Република България определя, че принадлежността в миналото към структурите на тоталитарните тайни служби не може да бъде основание за ограничаване на конституционни права, и в частност за забрана за заемане на определена длъжност (вж. Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд; Решение № 1/2005 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд и Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд). Конституционният съд няма основание да се отклони от трайната си практика. Нещо повече с оспорения лустрационен текст по недопустим начин се въвежда колективна отговорност без да се преценява конкретната дейност на отделните лица. С Решение № 10/1997 г. на Конституционния

съд се приема, че по този начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, „които са конституционно защитени ценности”. В същото решение съдът извежда задължение за българската държава законово да гарантира достойнството и правата на личността, като същевременно осигури правото на информация на обществото при спазване на конституционните условия на чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

Оспореният текст от Закона за БТА нарушава принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). В Конституцията равенството на всички граждани пред закона е формулиран като конституционен принцип, присъщ на всяко демократично общество. То е прокламирано като общочовешка ценност (вж. Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд) и на общо основание се отнася и за възможността за заемане на публични длъжности. Дори и временното отклонение от него чрез въвеждане на законови ограничения противоречи на конституционните разпоредби (Решение № 1/1993 г. на Конституционния съд). Равноправието на гражданите включва еднаквото им третиране от държавната власт. Сътрудниците на тайните служби на тоталитарната държава са осъществявали „правно регламентирана дейност и като цяло нейната аморалност може да бъде имплицирана само ако действащото по това време право е било обявено за противоконституционно” (Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд). „Поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име” (Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд) на съответната категория лица и не може да играе ролята на критерий за оценка на техните професионални умения и качества.

Използваният критерий за ограничаване на права е свързан с личното и общественото положение на гражданите (Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд и Решение № 11/2011 г. на Конституционния

съд). Той попада сред критериите, по които Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите, което се отнася и за заемане на която и да е публична длъжност. Тази дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат избирани за генерален директор на БТА, както и да бъдат назначавани за заместник генерален директор на БТА и главен секретар на БТА, независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона за заемане на тези длъжности.

Сътрудничеството с тайните служби на тоталитарната държава се оценява като социален признак, на основата на който не може да се въвеждат ограничения на конституционни права, доколкото се стига до дискриминация в противоречие с чл. 6, ал. 2 на Конституцията (Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд). Признакът „сътрудник“ на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен (Решение № 8/1992 г. на Конституционния съд; Решение № 11/ 1992 г. на Конституционния съд; Решение № 2/1999 г. на Конституционния съд и Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд). На това основание Конституционният съд е обявявал за противоконституционни с посочените по-горе решения разпоредби от Закона за банките и кредитното дело, Закона за пенсиите, Закона за администрацията и Закона за дипломатическата служба.

Оспореният текст представлява непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (обн., ДВ, бр. 66/1992 г., в сила за Република България от 07.09.1992 г.) и практиката на Европейския съд за правата на човека в Страсбург. В своята трайна практика Съдът в Страсбург приема, че въвеждането на лустрационни норми ограничава човешки права, гарантирани с Европейската конвенция. Съдът допуска в поредица от свои

решения, че подобни мерки могат да преследват допустима от конвенцията цел, когато „състоянието на обществото налага създаването на защитни механизми за демократичното устройство”. В същото време обаче, изрично се изтъква, че подобни ограничения и лустрационни текстове биха били оправдани само, ако са пропорционални на преследваните цели. Според съда, ограничаването на някои човешки права чрез лустрация е пропорционално в посткомунистическите държави в периода на преход от тоталитарна към демократична система, доколкото съществуват сериозни рискове за този преход. Отдалечаването на тези мерки във времето, обаче, ги прави непропорционални на преследваните цели. Съдът отстоява разбирането, че лустрационните мерки могат да имат само временен характер докато съществува заплахата за демократичния ред. При липса на такава заплахата лустрацията би била непропорционална по смисъла на конвенцията. Както отбелязва Европейският съд за правата на човека това с още по-голяма сила е валидно за държава член на Европейския съюз, „защото демократичното ѝ устройство е извън съмнение” (вж. *Sidabras and Džiautas vs Lithuania – Applications nos 55480/00 and 59330/00*; *Rainys and Gasparavičius vs Lithuania – Applications nos 70665/01 and 74345/01*; *Ždanoka v Latvia – Application no 58278/00*). Оспореният законов текст е изцяло в несъответствие с чл. 14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи доколкото той изисква упражняването на правата и свободите предвидени в конвенцията да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на какъвто и да е признак.

Атакуваната пред Конституционния съд разпоредба на Закона за БТА влиза в противоречие с чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.). Държавите – страни по този пакт се задължават да осигуряват упражняването на провъзгласените в него права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език,

религия, политически и други убеждения, народностен или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци. Ограничаването на възможността да се заемат определени публични длъжности на основание съпричастност на определени лица към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия дискриминира тези лица по смисъла на цитираните текстове от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Правото на труд е определено като едно от основните човешки права от тъй нареченото „второ поколение“ човешки права и се урежда в чл. 6 на Пакта. В същото време оспорената разпоредба противоречи и на чл. 25, б. „с“ от Международния пакт за граждански и политически права (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.), доколкото всяка държава – страна по този пакт е длъжна да осигури и гарантира на гражданите си „без каквато и да е дискриминация“ право на достъп при общи условия на равенство до всички държавни служби.

С Решение № 18/1997 г. Конституционният съд приема, че законодателят може да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, което не представлява нарушение на правото на труд и избор на професия. Атакуваният от народните представители текст от Закона за БТА не въвежда конкретни изисквания за заемане на определени публични длъжности, а създава ограничения чрез въвеждане на забрана да бъдат избирани за генерален директор на БТА, както и да бъдат назначавани за заместник генерален директор на БТА и главен секретар на БТА на определена категория лица независимо от тяхната професионална квалификация, качества и опит. По този начин разпоредбата от Закона за БТА дискриминира една група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Атакуваният текст не съответства и на чл. 1, т. 1 и т. 2, чл. 2 и чл. 3, б. „б“ от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и

професиите (оби., ДВ, бр. 35/02.05.1997 г.) на Международната организация на труда. Като изрично не допуска дискриминация в сферата на труда, конвенцията предвижда, че „различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни”. Въвеждането на ограниченията за заемане на определени публични длъжности, основани на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия не е свързано с никакви квалификационни изисквания, доколкото последните определят възможността на определено лице да извършва конкретна дейност в зависимост от професионалните му умения и опит. Доколкото ограниченията, въведени с оспорената норма, не се основават на специфични изисквания, установени за определена длъжност, то те по своята природа са дискриминационни. Ограничавайки възможностите за професионална реализация на група български граждани, този лустрационен текст противоречи и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, доколкото ограничават свободния избор на професия и легитимното очакване, че при определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на публични длъжности, при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане.

Несъстоятелен е доводът, че законодателят отказва на определена група лица възможността да заема длъжностите генерален директор на БТА, заместник генерален директор на БТА и главен секретар на БТА не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес. Неприемливо е да се твърди, че с въведените чл. 11, ал. 1, т.8 от Закона за БТА ограничения е спазен принципът на пропорционалност, тъй като от една страна се изисква Българската телеграфна агенция да е „национален независим информационен институт”, а от друга страна ограниченията се отнасят само до тесен кръг от длъжности в агенцията. Оттук се прави

извод за целесъобразността на въведеното изискване ръководните длъжности да не се заемат от лица, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност и/или разузнавателните служби на Българската народна армия, доколкото то е пропорционално и оправдано с оглед целта на закона да се гарантира независимост в информационната дейност на агенцията. Подобен извод е нелогичен доколкото с оглед постигане на пълна независимост на БТА като висша цел на законодателя може да бъде обосновано въвеждане на това ограничение не само с ръководните, но и за всички длъжности в БТА.

Неприемливо е твърдението за несъотносимост на мотивите към Решение № 11/2011 г. по к.д. № 8/2011 г. на Конституционния съд към настоящото конституционно дело, доколкото посоченото решение се отнася до разпоредби, свързани с дипломатическата служба, която е част от системата на изпълнителната власт. Наистина БТА не е държавен орган, нито длъжностите генерален директор на БТА, заместник генерален директор на БТА и главен секретар на БТА са част от държавната администрация. В същото време текстът на чл. 6, ал. 2 е категоричен и универсален що се отнася до принципа на равенството на гражданите пред закона и недопускането на дискриминация. Неговото приложение не се ограничава единствено до държавната служба, а се отнася до всички сфери на обществения живот. Поради това мотивите към Решение № 11/2011 г. са напълно съотнесими за настоящото конституционно дело.

Разбирането, според което една от основните цели на Закона за БТА е да гарантира независимост на институцията, включително и чрез въвеждане на ограничителния текст на чл.11, ал.1, т.8 не кореспондира с изискванията на принципа на правовата държава. Още по-неприемливо е обвързването на въведените ограничения с реализирането на нормата на чл.40, ал.1 от Конституцията, според която печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура. В съвременната

демократична държава е недопустимо която и да е свобода да бъде гарантирана посредством законодателно ограничаване на конституционни права на гражданите.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен и за несъответстващ на международните договори, по които България е страна, чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция (обн., ДВ, бр. 99/16.12.2011 г.).

Председател:

 Евгени Танчев