



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 11

София, 22 ноември 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Ванюшка Ангушева

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 22 ноември 2011 г. конституционно дело № 8/2011 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

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

Делото е образувано на 12.09.2011 г. по искане на 56 народни представители в 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността и несъответствието с международните договори, по които България е страна на следните текстове от Закона за дипломатическата служба (обн., ДВ, бр. 78/28.09.2007 г., последно изменение бр. 69/08.09.2011 г.): чл.3, ал.2, т.1, т.2 и т.4 (изменени с § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба – обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.); чл.11, ал.2 (изменена с § 9 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл.13, ал.1 (изменена с § 10 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл.14, ал.2 и 3 (изменени с § 11 от Закона за

изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 15, ал.1 (изменена с § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 26, ал.2 (изменена с § 18 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 27, ал. 4 (създадена с § 19, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 31, ал. 3 (създадена с § 22 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл.33 (изменен с § 24 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 69 (изменен с § 43 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); на § 52, както и на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.).

В искането се твърди, че разпоредбата на §2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба, с която се създават нови т.т. 1, 2 и 4 от ал.2, на чл.3 от Закона за дипломатическата служба недопустимо разширяват правомощията на министъра на външните работи в качеството му на ръководител на дипломатическата служба, като се навлиза в компетентността на други конституционно установени държавни органи. Според вносителите изземването на правомощия, включително и конституционно определени, е в противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България.

Народните представители, отправили искането до Конституционния съд считат, че §9, §10, §11, §12 и §18 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба, с които се изменят съответно чл.11, ал.2; чл.13, ал.1; чл.14, ал.2 и ал.3; чл.15, ал.1 и чл.26, ал.2 от Закона за дипломатическата служба, дават възможност за субективни и необосновани кадрови решения на министъра на външните работи на основата на „неясни и занижени критерии”, като се заобикалят и нарушават действащите организационни начала за стабилност, прозрачност и кариерно развитие в дипломатическата служба. Това според

тях е в разрез с установения в преамбюла на Конституцията принцип на демократизма.

С § 43 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба се изменя реда за прекратяване на дългосрочните командировки на ръководителите на дипломатическите представителства на Република България от страна на министъра на външните работи по начин, който според вносителите на искането влизат в противоречие с чл.98, т.6 от Конституцията Република България. Те считат, че така се изземват правомощия, които са от изключителната компетентност на държавния глава.

В искането се твърди, че §19, т.2; §22 и §24 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба дискриминират определен кръг лица чрез въвеждане на забрана те да бъдат назначавани или да продължават да заемат публични длъжности в дипломатическата служба като посланици, генерални консули, заместник ръководители на дипломатически мисии на Република България, както и ръководни длъжности в Министерството на външните работи. Това ограничение по отношение на лицата, за които има данни за принадлежност към службите на Държавна сигурност и Разузнавателните служби на Българската народна армия, според народните представители е в нарушение на чл.4, ал.1 и ал.2; чл.5, ал.1; чл.6, ал.2; чл.57 и чл.98, т.6 от Конституцията, както и е в несъответствие с чл.14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи; чл.2, ал.1 и ал.2 и чл.26 от Международния пакт за граждански и политически права; чл.20 и чл.21 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на други международни договори по които Република България е страна.

Параграф 52 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба разпростира действието на ограничителните норми на §19 и §24 и върху заварените случаи към датата на влизане на изменителния закон в сила. В искането се обосновава, че по този начин се

придава обратно действие на санкционна норма, което е недопустимо за една правова държава (чл.4, ал.1 от Конституцията).

Групата народни представители отстояват позицията, че философията и същността на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн. ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.) противоречи на основния закон на страната, поради което той може да бъде обявен като цяло за противоконституционен.

С определение от 27 септември 2011 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на народните представители за установяване на противоконституционността на посочените разпоредби от Закона за дипломатическата служба, както и на тяхното несъответствие 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 външните работи, омбудсманът на Републиката, Българското дипломатическо дружество, Националната асоциация за международни отношения, Съюзът на юристите в България, Институтът за модерна политика и Конфедерацията на асоциацията по международно право в България.

Становища са представени от президента на Републиката, Министерския съвет на Република България, министъра на външните работи, Българското дипломатическо дружество, Националната асоциация за международни отношения, Съюза на юристите в България и Института за модерна политика. В становищата на Министерския съвет и министъра на външните работи се поддържа, че искането за обявяване противоконституционността на атакуваните текстове от Закона за дипломатическата служба е неоснователно. Президентът на Републиката, Националната асоциация за международни отношения и Българското дипломатическо дружество подкрепят искането на народните представители за обявяване на целия Закон за изменение и допълнение на

Закона за дипломатическата служба за противоконституционен и за несъответстващ с общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна. Институтът за модерна политика и Съюзът на юристите в България подкрепят само в отделни части 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:

1. Относно разпоредбата на чл. 3, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 4 от Закона за дипломатическата служба, изменен с § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.).

Осъществяването на външната политика на Република България, включително и участието на държавата ни в „изграждането и развитието на Европейския съюз” (чл. 4, ал. 3 от Конституцията) би следвало да се основава на дългосрочните и стратегическите интереси на нацията. С оглед на това посочените държавни функции да не бъдат доминирани от тясно партийните интереси на което й да е парламентарно мнозинство и излъченото от него правителство, а също така да не бъдат конюнктурно повлиявани от случайни или временни фактори Конституцията на Република България разпределя тяхното осъществяване между различни държавни органи и не допуска концентрацията им в нито една от разделените власти или в отделна институция.

По силата на конституционната норма представителството на държавата в международните отношения се осъществява от държавния глава – президента на Републиката (чл. 92, ал. 1 от Конституцията). Конституцията закрепва това представителство като основна конституционна функция на президента, която има своето основание във възприетия от основния закон на страната модел за разделение на властите, така и в основните принципи и норми на международното право (чл. 7 от

Виенската конвенция за правото на договорите, обн. ДВ, бр. 87/10.11.1987 г., в сила за Република България от 21.05.1987 г.). Тази основна конституционна функция на държавния глава се проектира в редица конкретни негови правомощия. Така чл. 98, т. 3 от Конституцията предвижда, че президентът сключва международни договори, в случаите определени със специален закон, а в т. 6 на същия текст изрично се посочва, че президентът назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международните организации по предложение на Министерския съвет. Държавният глава приема и акредитивните и отзователните писма на чуждестранните дипломатически представители в нашата страна.

В същото време законодателната власт в лицето на Народното събрание има изключителното правомощие да ратифицира и денонсира със закон определени от Конституцията международни договори (чл. 85 от Конституцията). Като израз на своите контролни правомощия по отношение на правителството, Народното събрание е изрично овластено от основния закон да получава информация от Министерския съвет по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз. В същото време то трябва да бъде предварително информирано от изпълнителната власт за разработването и приемането на актове на Европейския съюз, в които Министерския съвет участва. Правителството дължи отчет на парламента за своите действия в тази област (чл. 105, ал. 3 и 4 от Конституцията).

Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на държавата в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). Осъществяването на тази конституционна функция на правителството е поставено в юридическите рамки на самата Конституция и на законите, приемани от парламента. Така ръководството и осъществяването на външната политика на страната от

изпълнителната власт в лицето на правителството е ограничено в тази област от конституционните правомощия на президента и Народното събрание, доколкото правителствената дейност е изцяло подзаконова.

Оспорените текстове на чл.3, ал.2, т.1, т.2 и т.4 от Закона за дипломатическата служба предвиждат, че дипломатическата служба, ръководена от министъра на външните работи „планира, координира и осъществява външната политика; представя и защитава българските интереси в Европейския съюз и НАТО и допринася за постигането на целите и за развитието на тези организации; осъществява официалните връзки с акредитираните в Република България дипломатически и консулски представителства на други държави и мисии на международни правителствени организации”. По този начин те влизат в противоречие с конституционните текстове, които уреждат представителната функция, предоставена от Конституцията на държавния глава, както и с част от конституционните функции на правителството.

Дипломатическата служба, съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба е „специализирана държавна администрация”, включваща Министерството на външните работи и задграничните представителства на Република България като негови структурни звена. Като такава тя е част от системата на изпълнителната власт и се ръководи от Министерския съвет и в частност от министъра на външните работи, който е ресорният министър в областта на външната политика. Атакуваният чл. 3, ал. 2, т. 1 от Закона за дипломатическата служба формулира функциите на дипломатическата служба по такъв начин, че я оправомощава самостоятелно да осъществява, планира и координира външната политика на Република България. С цитираната разпоредба не се конкретизира разпределението на функциите в областта на осъществяването на външната политика на страната, а се напуска контекста на чл. 105, ал. 1 от Конституцията. Поради това законодателното решение е противоконституционно, доколкото неговата философия излиза

извън съдържанието и духа на конституционната уредба. Дипломатическата служба няма и не може да има самостоятелно значение за ръководството, планирането, координацията и цялостното осъществяване на външната политика. Тя е единствено специализирана администрация, която е подчинена и изпълнява политическите решения по ръководството и осъществяването на външната политика на конституционно установените органи. Дипломатическата служба подпомага всички държавни органи, които според основният закон са компетентни и отговарят за формирането и провеждането на външната политика и участието на страната в международните отношения – Народното събрание, президента на Републиката и Министерския съвет. Дори и министърът на външните работи не може по Конституция да определя самостоятелно съдържанието на външната политика, а само като член на колективния орган Министерски съвет, изпълнява съответните решения в тази сфера. Президентът на Републиката, който по силата на чл. 92, ал. 1 от Конституцията представлява Република България в международните отношения, осъществява официалните връзки с дипломатическия корпус, а специализираната администрация, ръководена от министъра на външните работи – дипломатическа служба, подпомага осъществяването на тази конституционна функция на президента. Правителството от друга страна, като конституционен орган ръководи и осъществява външната политика, при което министърът на външните работи и подчинената му дипломатическа служба изпълняват решенията на Министерския съвет. Самият орган министър на външните работи не може да има каквито и да са самостоятелни, а още по-малко изключителни правомощия по осъществяването на външната политика извън политическите решения на Министерския съвет. При това Министерския съвет осъществява конституционните си правомощия в законовата рамка създадена от Народното събрание като субект на законодателната власт. В същото време министърът на външните работи посредством ръководената

85

от него дипломатическа служба не може да навлиза в конституционните правомощия на държавния глава, доколкото последният не е част от изпълнителната власт в държавата. Затова с текста на чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за дипломатическата служба е налице конституционно недопустимо разширяване правомощията на министъра на външните работи в качеството му на ръководител на дипломатическата служба като се засягат конституционните правомощия на президента на Републиката и Министерския съвет в сферата на външната политика уредени съответно в чл. 92, ал. 1 и чл. 105, ал. 1 от Конституцията.

Новият текст на чл. 3, ал. 2, т. 2 от Закона за дипломатическата служба на практика оправомощава дипломатическата служба да преценява, формулира и изразява съдържанието на българските национални интереси като ги „представя и защитава” в Европейския съюз и в Организацията на Северно атлантическия договор. При това редакцията на оспорения текст дава възможност на дипломатическата служба сама да преценява съдържанието, средствата, формите, времето и границите на представителството и защитата на националните интереси, а не да отстоява и реализира една предварително формулирана и одобрена от съответния конституционно оправомощен орган позиция. Така на практика министърът на външните работи посредством подчинената му дипломатическа служба навлиза в компетентността на други конституционно установени държавни органи. Налице е възлагане на правомощия на дипломатическата служба в разрез с конституционните разпоредби и като последица от това противоконституционно разширяване на правомощията на министъра на външните работи.

Редакцията на чл. 3, ал. 2, т. 4 от Закона за дипломатическата служба възлага изключително правомощие на дипломатическата служба да осъществява официалните връзки с акредитираните в Република България дипломатически и консулски представителства на други държави и мисиите на международни правителствени организации. Текстът на

оспорената норма игнорира конституционно установената функция на президента да представлява Република България в международните отношения (чл. 92, ал. 1 от Конституцията). Систематичното тълкуване на законовия и конституционния текст довежда до логически абсурд, тъй като изпълнявайки закона, който е задължителен за всички, държавният глава ще представлява държавата в международните отношения посредством дипломатическата служба, която е подчинена на министъра на външните работи, а не на него. Оспорената разпоредба на закона не би допуснала президентът на Републиката да осъществява официални връзки с акредитираните в Република България дипломатически представители самостоятелно и по своя преценка, а за всеки конкретен случай би изисквала да действа чрез посредничеството на подчинената на министъра на външните работи дипломатическа служба.

Оспорените разпоредби на чл. 3, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 4 от Закона за дипломатическата служба са конституционно недопустими, защото противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), както и на чл. 92, ал. 1, чл. 98 т. 3 и т. 6 и чл. 105, ал. 1 от основния закон на страната, които уреждат правомощията на държавния глава и на правителството в областта на външната политика и международните отношения. Поради това те следват да бъдат обявени за противоконституционни.

2. Относно разпоредбата на чл. 11, ал. 2 (изменена с § 9 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 13, ал. 1 (изменена с § 10 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 14, ал. 2 и ал. 3 (изменени с § 11 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 15, ал. 1 (изменена с § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 26, ал. 2 (изменена с § 18 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба).

Народните представители, внесли искането в Конституционния съд претендират противоконституционност на тези текстове поради противоречие със закрепения в преамбюла на Конституцията принцип на демократизма. В същото време те изтъкват, че оспорените текстове дават възможност за субективни и необосновани кадрови решения на министъра на външните работи на основата на неясни критерии, като се заобикалят или нарушават действащите към момента организационни начала за структуриране на дипломатическата служба като стабилност, прозрачност и кариерно развитие. Изброените разпоредби се групират в две категории – такива, които се отнасят до изискванията за заемане на определени длъжности в дипломатическата служба и такива, регулиращи реда за постъпване в дипломатическата служба. Конституцията на Република България не съдържа норми, които да се отнасят до изграждането и функционирането на дипломатическата служба. Основният закон не съдържа критерии за заемане на съответните дипломатически длъжности, нито за постъпване и назначаване в дипломатическата служба. Следователно тази материя е предоставена изцяло за законодателно уреждане от Народното събрание. Преценката каква да бъде законната уредба на дипломатическата служба е предоставена от Конституцията на парламента, поради което произнасяне за конституционосъобразността на атакуваните норми не може да бъде извършено. Последните могат да бъдат оценявани единствено с оглед тяхната целесъобразност и законодателна стабилност. Цитираните от народните представители принципи за стабилност, прозрачност и кариерно развитие в дипломатическата служба не са конституционно установени принципи, а по-скоро изисквания за нормалното функциониране на дипломатическата служба като специализирана държавна администрация с оглед особената област на държавно управление и предмет на дейност. Преценката на какви организационни и функционални принципи да се основава дейността на дипломатическата служба е преценка за целесъобразност, която се

извършва от самото Народно събрание и в частност от парламентарното мнозинство приемащо съответните законодателни решения. Необходимостта от промяна (повишаване или занижаване) на критериите за кадрови назначения в дипломатическата служба се определя към конкретен момент. Същото се отнася и за допустимостта на кадрови назначения на лица извън системата на кариерно развитие в дипломатическата служба с оглед на конкретни политически, финансови, социални и други критерии, които народните представители сметнат, че следва да бъдат удовлетворени. Затова, възприетите от законодателя критерии за кадрово развитие не могат да се съотнасят с установения в преамбюла на Конституцията принцип на демократизма. Поради това аргументите на вносителите на искането не могат да бъдат подкрепени, а следва да бъдат отхвърлени. Конституционният съд не констатира противоречие на атакуваните текстове с принципите и нормите на Конституцията на Република България.

3. Относно разпоредбата на чл. 69 (изменен с § 43 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба).

Оспореният текст предвижда, че министърът на външните работи издава заповед за прекратяване на дългосрочната задгранична командировка на извънреден и пълномощен посланик или на постоянен представител на Република България при международните правителствени организации след изтичане на задграничния му мандат по Закона за дипломатическата служба или след издаването на указ на президента на Република България за освобождаването му. По отношение на генералните консули, министърът може да прекратява дългосрочните командировки след изтичане на задграничния мандат или след приемането на решение на Министерския съвет за освобождаването им.

Според народните представители, правомощието на министъра на външните работи да прекратява дългосрочната командировка на ръководител на задгранично представителство след изтичането на

задграничният му мандат, но преди издаването на указ на държавния глава за освобождаването му е в противоречие с чл. 98, т. 6 от Конституцията, доколкото представлява изземване на правомощия, които са от изключителната компетентност на президента на Република България.

Назначаването на извънреден и пълномощен посланик в определена държава или на постоянен представител на Република България при международните правителствени организации е резултат на сложен фактически състав: доклад на министъра на външните работи до Министерския съвет; решение на Министерския съвет с предложение до президента на Републиката за издаване на указ за назначаване на съответното лице за посланик или постоянен представител; в случаите когато е необходимо министърът на външните работи иска агреман от приемащата държава; след получаването на агремана, държавният глава издава указ за назначаването на извънредния и пълномощен посланик или на постоянния представител на Република България при международните правителствени организации. Указът на президента подлежи на приподписване от министър-председателя на основание чл. 102, ал. 2 от Конституцията. След приподписването указът се обнародва в Държавен вестник.

С Решение № 13/1996 г. Конституционния съд счита, че приподписването на указа на президента от министър-председателя или от съответния министър на основание чл. 102, ал. 2 от Конституцията е акт, с който правителството приема указа и споделя отговорността за неговото издаване, включително политическата отговорност, която би могла да бъде реализирана по реда на парламентарния контрол. С приподписването се поема и задължението правителството да приведе указа в изпълнение. Приподписването е конститутивен елемент за указа и за настъпването на правните последици от него. Освобождаването от длъжност на посланик или на постоянен представител на Република България следва същия конституционен ред. В този смисъл ръководителите на задграничните

представителства на Република България се освобождават от длъжност от президента на Републиката по предложение на Министерския съвет. Тези укази също се приподписват от министър-председателя. Назначените на длъжност извънреден и пълномощен посланик в съответната държава или постоянен представител на Република България лица се командироваат дългосрочно със заповед на министъра на външните работи за срока на задграничния им мандат. Издаването на тази заповед представлява изпълнение на указа на президента и води до създаване на необходимите условия съответните лица да осъществяват дейността си в защита на българските интереси в приемащата държава или организация. Без дългосрочното командироване на ръководителя на задграничното представителство не може нито да се осигури, нито да се изисква изпълнение на поставените му задачи.

Разпоредбата на чл. 69 от Закона за дипломатическата служба задължава министъра на външните работи да прекрати дългосрочната командировка на ръководителя на задграничното представителство при две хипотези: след изтичане на задграничния му мандат или след издаването на указ на президента за освобождаването му. Законът е определил срок на задграничния мандат на четири години и е предвидил възможности за неговото продължаване. Процедурата за продължаване на срока на задграничния мандат не е правно уредена. Задължавайки министъра на външните работи да издаде заповед за прекратяване на дългосрочната командировка на ръководителя на задграничното представителство поради изтичане на срока на задграничния му мандат, при това преди издаването на указ за освобождаването му, Законът за дипломатическата служба заобикаля разпоредбата на чл. 98, т. 6 от Конституцията и практически дава възможност на министъра на външните работи да упражни правомощие, което основният закон на страната е резервирал изключително за президента на Републиката. Актът на министъра на външните работи при тази хипотеза би се превърнал в

решение по целесъобразност, доколкото вместо да инициира процедурата за назначаване на нов задграничен представител на мястото на онзи, чийто мандат изтича или е изтекъл министърът, със заповед за прекратяване на дългосрочната командировка на практика освобождава назначения с указ представител на Република България. Безспорно е, че без да е командирован никой задграничен представител не е в състояние да изпълнява функциите си. Той не би имал нито юридически, нито материални основания да осъществява мандата си. Командироването на ръководителя на задграничното представителство е основание за изплащане на командировачни и другите съпътстващи ги финансови средства във връзка с пребиваването в чужбина на дипломатическия служител от Министерството на външните работи. Прекратяването на това финансиране с издаване на съответна заповед на министъра на външните работи поставя съответното лице във фактическа невъзможност да осъществява длъжността си, въпреки че тя произтича от указа на президента за неговото назначаване. Логическият и правен извод от анализа на тази хипотеза е, че прекратяването на дългосрочната командировка на задграничен представител на Република България следва да се обвърже с назначаването на ново лице на съответната длъжност. Прекратяването на дългосрочната командировка преди издаване на указа за освобождаване на посланиците или постоянните представители на Република България при международните организации представлява изземване на правомощия на президента на Републиката от страна на министъра на външните работи.

При назначаването и освобождаването на извънредни и пълномощни посланици и постоянни преставители към международни организации е налице споделена компетентност между президента на Републиката и Министерския съвет, включваща „напластяването“ на еднакви по съдържание и еднопосочни по направление волеизявления на два конституционно определени органа в държавата (Решение № 2/2002 г. на

Конституционния съд). От друга страна, не са предвидени правни механизми за разрешаване на евентуално възникнали конфликти между тези органи, по повод упражняването на споделената им компетентност. Поради това те би следвало да се ръководят от изискването за сътрудничество и взаимодействие за постигане на общо съгласие. Противното би означавало блокиране на държавни функции в сферата на външната политика. Конституционно недопустимо е ситуациите, при които не е постигнато съгласие между държавния глава и правителството, да бъдат разрешавани със заповед за прекратяване на дългосрочна командировка от министъра на външните работи, който е член на правителството. Конституцията на Република България не предвижда подобен механизъм за разрешаване на конфликти между държавния глава и изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет. Прекратяването на дългосрочната командировка в този случай е равнозначно на освобождаване от длъжност, доколкото препятства изпълнението на функциите на ръководителите на задграничните представителства. Освобождаването от длъжност може да се извърши само с издаването на указ на президента що се отнася до извънредните и пълномощни посланици и постоянните представители в международните организации и с решение на Министерския съвет що се отнася до генералните консули на Република България.

Конституционната уредба изисква в случаите на споделена компетентност правомощията на държавните органи да бъдат упражнявани при спазване принципа на разделение на властите и принципа на правовата държава, а така също предполага конструктивно сътрудничество и взаимно уважение помежду им. В конкретния случай Конституцията изключва както всякаква намеса на която и да е от властите в преценката и избора на другата власт, така и силово налагане на волята на една институция по отношение на друга, доколкото става въпрос за дългосрочни и стратегически интереси на нацията. Ръководейки се от това разбиране

Конституционния съд с Решение № 14/1995 г. постановява, че функциите на конституционно установените органи предполагат конституционноправен статус, „който не може да бъде накърняван не само чрез намеса и подчинение, което би представлявало непосредствено нарушение на основното начало на разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им”. Поради това Конституционният съд счита, че тези оспорени изменения и допълнения на Закона за дипломатическата служба недопустимо засягат конституционните правомощия на държавния глава за назначаване и освобождаване от длъжност на ръководителите на задграничните представителства на Република България и следва да се обявят за противоконституционни.

4. Относно разпоредбите на чл. 27, ал. 4 (създадена с § 19, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 31, ал. 3 (създадена с § 22 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба), чл. 33 (изменен с § 24 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба) и § 52 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба.

Въведените забрана за назначаване, забрана за продължаване на заемане на публични ръководни длъжности в дипломатическата служба и допълнителни основания за прекратяване и трансформиране на съществуващи трудови или служебни правоотношения, установени чрез посочените текстове на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и представляват дискриминация, въведена със закон. Оспорените разпоредби имат лустрационен характер – създават изрична забрана за заемане на определена държавна длъжност по отношение на конкретна категория лица, заемали определено обществено положение в миналото. Тези

разпоредби не допускат български граждани да бъдат назначавани на публични длъжности в дипломатическата служба по смисъла на чл. 3, ал.1, т.23 и т.26 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия или да продължават да ги заемат.

Негативната общественополитическа и ценностна оценка по отношение на дейността на тайните служби на тоталитарната държава не бива да се смесва с въпроса за конституционните права на гражданите в съвременното демократично общество. Подобни негативни оценки за миналото не могат да бъдат основание за ограничаване на конституционните права на български граждани при действието на демократичния основен закон на страната от 1991 г.

Оспорените разпоредби са конституционно недопустими, доколкото имат дискриминационен характер по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. При това законът не въвежда обща забрана за заемане на държавни длъжности от сътрудници на тоталитарните тайни служби. Ограниченията се въвеждат единствено за дипломатическите служители, но не и за други сфери на държавната администрация, като служители на Министерство на вътрешните работи и Министерството на отбраната. Това не се прави и по отношение на висши държавни длъжности, както и за органите на местно самоуправление и 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). Конституционният съд няма основание да се отклони от трайната си практика. Нещо повече с оспорените лустрационни

текстове по недопустим начин се въвежда колективна отговорност без да се преценява конкретната дейност на отделните лица. Независимо от факта, че в общественото съзнание се е установило отрицателно отношение към органите на бившата Държавна сигурност и нейните сътрудници, конституционно недопустимо е законодателно да се създава презумция за колективна укоримост на определени категории правно регламентирани дейности без установяване на дейността на всяко отделно лице. 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.

Оспорените текстове от Закона за дипломатическата служба нарушават 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 към дейността на дипломатическата служба. 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). Макар и тази дейност да е била осъществявана на основата на една

отречена идеологическа система, „поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име” на съответната категория лица (Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд), нито може да играе ролята на критерий за оценка на техните професионални умения и качества. Трудно може да се сподели виждането, че посочените лица поначало биха могли да изпълняват функции в специализираната държавна администрация, но не са в състояние да заемат публични длъжности в дипломатическата служба. В конкретния случай е налице дискриминация, доколкото възприетият критерий в оспорените законови норми предвижда ограничаване на правата на служители в дипломатическата служба на основание на това, че в миналото са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия. На това основание се извършва ограничаване на конституционни права чрез засягане на принципа на равноправие на гражданите закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Използваният критерий за ограничаване на права е свързан с личното и общественото положение на гражданите (Решение № 11/2009 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 служителите в дипломатическата служба. Тази дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат назначавани или да продължават да заемат публични длъжности в дипломатическата служба, независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона за съответните 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). Конституцията не позволява подобни ограничения, а като ги въвеждат атакуваните текстове от Закона

за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба влизат в противоречие с Конституцията. 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). 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 и Закона за администрацията.

Оспорените текстове представляват 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 Съдът в Страсбург това с още по-голяма

сила е валидно за държава членка 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). Оспорените законови текстове са 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.

Атакуваните пред Конституционния съд разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба влизат в противоречие с чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн. в 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 длъжности в дипломатическата служба на основание съпричасност 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 оспорените разпоредби противоречат 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.

Правото на труд на ниво право на Европейския съюз е гарантирано в Хартата на основните права на Европейския съюз. Разпоредбата на чл. 15, § 1 предвижда, че „всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия”. Правото на свободно упражняване на професия е признато и в практиката на Съда на Европейския съюз. Практиката на Съда на Европейския съюз възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняващи същността на гарантираното право. Конституцията на Република България закрепва правото на труд в чл. 48, ал. 1 и ал. 3 като постановява, че всеки гражданин има право на труд и свободно да избира своята професия и място на работа, а държавата се грижи за създаване на условия да се упражнява това право. С Решение № 18/1997 г. Конституционният съд на Републиката 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. Атакуваните от народните представители текстове от Закона за дипломатическата служба не въвеждат конкретни изисквания за заемане на определени длъжности, а създават ограничения, при това установени със закон, чрез въвеждане на забрана да бъдат назначавани или да продължават да заемат публични длъжности в дипломатичната служба по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 23 и 26 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия на определен кръг лица независимо от тяхната професионална квалификация, дипломатически ранг и заемана длъжност в дипломатическата служба. По този начин текстове от Закона за изменение

и допълнение на Закона за дипломатическата служба дискриминират една група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Атакуваните норми от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба ограничават правото на труд. Лицата, които попадат в обсега на лустрационните текстове не се освобождават от дипломатическата служба, нито им се забранява да работят в Министерство на външните работи или в задграничните представителства, но в същото време те задължително се „преназначават на друга подходяща длъжност в дипломатическата служба” според техния опит и натрупан стаж (§ 52 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба). Оттук следва, че тези лица се освобождават от заеманата длъжност и при действието на установената със закон забрана не могат да бъдат назначавани впоследствие на подобна длъжност. В същото време новата уредба в Закона за дипломатическата служба, макар и да не предвижда непосредствено лишаване или ограничаване на правото на избор на професия практически го ограничава. Без да се въвежда забрана лицата да изпълняват или осъществяват дипломатическата професия или да практикуват друга професия в рамките на дипломатическата служба засегнатите лица не могат да се възползват напълно от възможностите на кариерното развитие и натрупването на опит и професионална квалификация. Доколкото съществува законова забрана те, за разлика от всички други служители в дипломатическата служба със същия дипломатически ранг, не могат да заемат съответните публични длъжности.

Оспорените разпоредби на Закона за дипломатическата служба в голяма степен обезсмислят кариерното израстване в съответните дипломатически рангове, основано на старшинство и квалификация, въпреки че няма забрана за повишаване в дипломатически ранг на посочената група лица. Като се отчете различието между конкретната

длъжност по класификатора на дипломатическите длъжности и притежаването на дипломатически ранг „посланик” ограниченията се състоят в недопускане да се заемат специфични високо представителни и ръководни длъжности – ръководител на дипломатическо представителство и ръководни длъжности в Министерство на външните работи. Вярно е, че назначаването на подобни позиции не става автоматично на основата на старшинството, а изисква специален подбор и обща оценка на специфични професионални качества и умения, но лустрационните текстове създават законова забрана за заемане на тези длъжности от една група лица, докато за всички останали при равни условия тази забрана не се прилага. Кариерното развитие на всичките дипломатически служители е гарантирано чрез последователното им израстване през дипломатическите рангове, като за никого не е гарантирано назначаването на публична длъжност, включително и на служителите, за които ограничителните мерки не се отнасят. В същото време за тези, които са обект на ограничителните мерки назначаването на публични длъжности не само не е гарантирано, но е изрично забранено от нормите на Закона за дипломатическата служба. Поначало не може да има законова гаранция за никой от служителите в дипломатическата служба, че те в определен момент ще заемат дадена ръководна публична длъжност. Това се отнася не само за дипломатическата служба, но и за администрацията като цяло. Не може да бъде отнета преценката на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, но в същото време конституционно недопустимо е въвеждането на дискриминация, каквато е налице при оспорените текстове.

Атакуваните текстове несъответстват 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 (обн., 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 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 оспорените норми не се основават на специфични изисквания, установени за определена работа, то те по своята природа са дискриминационни. Ограничавайки възможностите за професионална реализация и кариерно развитие на определена група лица, тези лустрационни текстове противоречат и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, доколкото ограничават свободния избор на професия и легитимното очакване, че при натрупването на определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на длъжности, при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни чл. 3, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 4 от Закона за дипломатическата служба (изменени с §2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба – обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.) и чл. 69, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба (изменена с § 43 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба) в частта „след изтичане на задграничния му мандат по този закон или”.

Обявява за противоконституционни и за несъответстващи на международните договори, по които България е страна следните

разпоредби от Закона за дипломатическата служба: чл. 27, ал. 4 (създадена с § 19, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 31, ал. 3 (създадена с § 22, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба); чл. 33, ал. 2 (изменена с § 24 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба) и § 52 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.).

Оставя без уважение искането в останалата му част, включително и искането за обявяване на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба за противоконституционен.

Председател:


Членове: /