



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com

Изх. 463
Дата 26.04.2013 г.
(Моля, цитирайте при отговор)

*За всички к.д. № 6/13
29.04.13 г.*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

по конституционно дело № 6/2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В чл. 26, т. 3 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) е постулирано, че не могат да бъдат членове на Съвета за електронни медии (СЕМ) лица, които са „били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност“. Подобна е и разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 3, която сочи, че „не могат да бъдат членове на управителен съвет на БНР, съответно на БНТ, лица, които са: били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност“.

Поддържаеме разбирането, че нормите на чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 от ЗРТ категорично са дискриминационни и лустрационни. Споделяме схващането, че те противоречат на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията); на принципа на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията); на принципа на равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и ограничават

свободния избор на професия (чл. 48, ал. 3 от Конституцията). Присъединяваме се към тезата, че оспорените разпоредби въвеждат изрична забрана за заемане на определени публични длъжности по отношение на конкретна категория лица, заемали определено обществено положение в миналото.

В своята юриспруденция Конституционният съд многократно се е произнасял, че принадлежността в миналото към структурите на тайните служби не може да бъде основание за ограничаване на конституционни права, и в частност за забрана за заемане на определена длъжност. В този смисъл са следните решения на Конституционния съд: Решение № 8/1992 г., Решение № 11/1992 г., Решение № 14/1992 г., Решение № 1/1993 г., Решение № 10/1997 г., Решение № 2/1999 г. Решение № 1/2005 г., Решение № 11/2009 г., Решение № 11/2011 г., Решение № 11/2012 г. и др. Те ще бъдат разгледани по-долу с оглед на връзката им с обсъжданата проблематика.

Посоченото по-горе обосновава извода, че Конституционният съд има постоянна и последователна практика относно лустрацията и дискриминацията в разглежданата сфера. Тази юриспруденция на Конституционния съд осигурява и гарантира спазването на фундаменталните принципи на правовата държава.

Негативната оценка в публичното пространство по отношение на дейността на бившата Държавна сигурност 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 година. Оспорените разпоредби са конституционно нетърпими, доколкото имат 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 бившата Държавна сигурност. Ограничението се установява единствено за членовете на СЕМ и за членовете на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ, но не и за заемане на висши държавни длъжности, както и за органите на местно самоуправление и местната администрация. 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. С оспорените лустрационни текстове по недопустим начин се въвежда колективна отговорност, без да се преценява конкретната дейност на отделните лица. По този начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности.

Оспорените текстове от ЗРТ нарушават принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Равенството на всички граждани пред закона е формулирано като конституционен принцип, присъщ на всяко демократично общество. То е прокламирано като общочовешка ценност 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. 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. Принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име 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. 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 длъжност. Тази дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат избирани, респ. назначавани за членове на СЕМ и за членове на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ, независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона за заемане на тези длъжности. Сътрудничеството с тайните служби на тоталитарната държава е 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.

Признакът „сътрудник на Държавна сигурност“ вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен в досегашната юриспруденция на Конституционния съд. На това основание Конституционният съд е обявявал за противоконституционни разпоредби от Закона за банките и кредитното дело, Закона за пенсиите, Закона за администрацията и Закона за дипломатическата служба, Закона за Българската телеграфна агенция и др.

Оспорените разпоредби противоречат не само на Конституцията, но и на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна (чл. 149, чл. 1, т. 4 от Конституцията). Атакуваните разпоредби по същество представляват непропорционално ограничаване на човешките права по смисъла на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи – (ЕКПЧ – обн, ДВ, бр. 66/1992 г.). Според Съда в Страсбург въвеждането на лустрационни норми ограничава човешките права,

признати и гарантирани от ЕКПЧ. В същия смисъл – относно свободното упражняване на професия – е практиката и на Съда на ЕС в Люксембург.

Оспорените разпоредби противоречат на чл. 14 от ЕКПЧ; на чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн., ДВ, бр. 43/1976 г.); чл. 25, б. „с“ и чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права (обн., ДВ, бр. 43/1976 г.); чл. 1, т. 1 и 2, чл. 2 и чл. 3 б. „б“ от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите (обн., ДВ, бр. 35/1997 г.); чл. 20 и 21 от Хартата на основните права в ЕС, на Европейската социална харта, на Всеобщата декларация за правата на човека.

Оспорените текстове представляват непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на ЕКПЧ и практиката на Европейския съд за правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ). 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“. Подобни ограничения и лустрационни текстове обаче 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 заплаха за демократичния ред. При липса на такава заплаха лустрацията би била непропорционална по смисъла на Конвенцията. Както отбелязва ЕСПЧ, това с още по-голяма сила е валидно за държава – член на ЕС, „защото демократичното ѝ устройство е извън съмнение“ (вж. Sidabras and Dziautas vs Lithuania – Applications nos 55480/00 and 59330/00; Rainys and Gasparavicius vs Lithuania – Applications nos 70665/01 and 74345/01; Zdanoka v Latvia – Application no 58278/00). Оспорените законови текстове са изцяло в несъответствие с чл. 14 от ЕКПЧ, доколкото той изисква упражняването на правата и свободите, предвидени в Конвенцията, да бъде осигурено без каквато и да било дискриминация, основана на какъвто и да е признак.

Атакуваните пред Конституционния съд разпоредби на ЗРТ влизат в противоречие с чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. 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 на основание съпричастност на определени лица към Държавна сигурност дискриминира тези лица по смисъла на цитираните текстове от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Правото на труд е 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, 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 служби. 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 текстове от ЗРТ не въвеждат конкретни изисквания за заемане на определени публични длъжности, а създават ограничения чрез въвеждане на забрана да бъдат избирани, респ. назначавани за членове на СЕМ и за членове на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ определена категория лица независимо от тяхната професионална квалификация, качества и опит. По този начин разпоредбите от ЗРТ дискриминират една група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Атакуваните текстове са в несъответствие и с 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 определени длъжности, основани на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност, 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. Ограниченията, въведени с оспорените норми, не се основават на специфични изисквания, установени за определена длъжност, поради което те по своята природа са дискриминационни. Ограничавайки възможностите за професионална реализация на група български граждани, тези лустрационни текстове противоречат и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, тъй като ограничават свободния избор на професия и легитимното очакване, че при определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат избрани, респ. назначени на длъжности, при положение че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане.

Несъстоятелен е евентуалният довод, че законодателят отказва на определена група лица възможността да заемат длъжностите член на СЕМ, член на управителния съвет на БНР, съответно на БНТ, не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес. Неприемливо е да се твърди, че с въведените от ЗРТ ограничения е спазен принципът на пропорционалност, тъй като, от една страна, се изисква тези институции да са независими, а, от друга страна, ограниченията се отнасят само до тесен кръг от длъжности в същите институции. Подобен извод е нелогичен. 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 публичните длъжности, а се отнася до всички сфери на обществения живот.

Считаме, че на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията искането на групата народни представители от 41-то Народно събрание следва да бъде уважено и чл. 26, т. 3 и чл. 59, ал. 2, т. 3 от ЗРТ следва да бъдат обявени за противоконституционни и несъответстващи на нормите на международното право и на международните договори, по които България е страна.

По-долу излагаме преглед и анализ на юриспруденцията на Конституционния съд, която води до категоричния извод за установена трайна практика по отношение на разглежданата тематика.

Конституционният съд с **Решение № 8/1992 г.** обявява § 9 от преходните и заключителните разпоредби от Закона за банките и кредитното дело (ЗБКД) за противоконституционен и несъответстващ на международните договори, по които Република България е страна. Производството е образувано по искане за установяване противоконституционност на § 9 от преходните и заключителните разпоредби на ЗБКД (ДВ, бр. 25 от 1992 г.), който гласи: „Не могат да бъдат избирани в ръководните органи на банките и не могат да бъдат назначавани по чл. 7 лица, които през последните 15 години са били избирани в централните, областните, окръжни, градски и общински ръководни органи на БКП, ДКМС, ОФ, Съюза на активните борци против фашизма и капитализма, Българските професионални съюзи и БЗНС или са били назначени на ръководна щатна длъжност в ЦК на БКП, както и служители, платени или неплатени сътрудници на Държавна сигурност. Това ограничение се прилага за срок от 5 години.” Конституционният съд основателно приема, че разпоредбата на § 9 от преходните и заключителните разпоредби на ЗБКД противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията и на международни норми и договорености по ратифицирани от нашата страна по конституционен ред международни договори по правата на човека, и по-специално на чл. 2, ал. 2 и чл. 25 от Международния пакт за гражданските и политическите права от 1966 г. и

на Конвенция № 111 от 1958 г. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, Международният пакт за гражданските и политическите права, Международният пакт за икономическите, социалните и културните права, Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, както и Виенската конвенция за правото на договорите (ДВ, бр. 87 от 1987 г.), щом са ратифицирани, влезли в сила и обнародвани, са част от националното ни право, а с това е признат и приоритетът им във вътрешното ни право. От друга страна, в посоченото Решение № 8/1992 г. Конституционният съд акцентира и върху разбирането, че разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията не може да търпи никакви ограничения, тъй като гласи, че „всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.” Конституционният съд изтъква, че освен това чл. 48, ал. 3 от Конституцията прогласява принципа, че „всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа” и изразява разбирането, че според § 9 от преходните и заключителните разпоредби на ЗБКД става дума за ограничаване на правото да се заема ръководна длъжност в ръководните органи на банките, което по смисъла на чл. 1 от Конвенция № 111 е дискриминация в достъпа на определена професия. Текстът противоречи и на чл. 2, ал. 2, чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономическите, социалните и културните права и на чл. 2 и 25 от Международния пакт за гражданските и политическите права. С оглед на това Конституционният съд приема, че разпоредбата на § 9 от преходните и заключителните разпоредби на ЗБКД противоречи както на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, така и на посочените по-горе международни актове, които се считат за част от вътрешното право и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Релевантни са и аргументите на Конституционния съд, изложени в **Решение № 11/1992 г.**, с което той обявява за противоконституционна разпоредбата на § 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите, с който се създава нов чл. 10а в Закона за пенсиите.

С § 6 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите, приет от 36-о Народно събрание на 12 юни 1992 г. (обн., ДВ, бр. 52 от 1992 г.), в Закона за пенсиите е създаден нов чл. 10а със следното съдържание: „За трудов стаж по този закон не се признава времето, през което лицето е работило на ръководна щатна длъжност в органите и партийните организации на Българската комунистическа партия, Отечествения фронт, Димитровския комунистически младежки съюз и Съюза на активните борци против фашизма и капитализма.” Според посоченото по-горе Решение № 11/1992 г. на Конституционния съд намерението на законодателя в този случай е да лиши от правна релевантност трудовия

стаж на определена категория лица, а оттам – да лиши самите лица от известни осигурителни права, които се пораждат въз основа на трудовия стаж. Известно е, че правото на пенсия като вид осигурително право (или право на общественно осигуряване, както е установено в чл. 51, ал. 1 от Конституцията) е в зависимост и се определя от общия трудов стаж, т.е. от времето, през което дадено лице е прослужило като работник или служител, подлежащ на задължително осигуряване. Според Конституционния съд нищо не е равнозначно на ценността на човешките права. Разбира се, и българската Конституция подобно на редица други познава възможността да се ограничава временно упражняването на някои права. Случаят обаче не е такъв. Конституционният съд категорично счита, че няма основание да се отмени или ограничи упражняването на право на общественно осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), нито тепърва да се създават неравенства или основания за нееднакво третиране, като се нарушава друг конституционен принцип (чл. 6, ал. 2 от Конституцията). Предвид на това Конституционният съд уважава искането за установяване противоконституционността на тази разпоредба – поради изтъкнатото накърняване на едно конституционно право (правото на общественно осигуряване), от една страна, и, от друга, създаването – по силата на чл. 10а от Закона за пенсиите – на положение на нееднакво третиране на определена категория граждани, основано на конкретен признак, с което се стига до неблагоприятни различия и до нарушаване на принципа на равенството. Според горесцитираното Решение № 11/1992 г. на Конституционния съд, когато обществото има основания да даде негативна оценка на известен период от време, на известен политически режим или на определена политическа организация, то няма право да върши това, като лишава от основни права или нарушава конституционни начала, освен ако не съществуват основания за осъществяване на предвидена в закона отговорност.

С оглед тяхната съществена релевантност следва да бъдат изтъкнати и съображенията, изложени в **Решение № 14/1992 г.**, в което Конституционният съд се произнася относно искане за тълкуване на чл. 6 от Конституцията.

Равенството на всички граждани пред закона – според Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд, е основен принцип на всяко демократично общество. В преамбюла на Конституцията равенството е прокламирано като общочовешка ценност наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. В чл. 6, ал. 2 равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Този принцип е общ за цялата правна система на Република България. Той е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност. В чл. 6, ал. 2 равенството пред закона е формулирано още и като

основно право на гражданите. В редица конституционни разпоредби то е конкретизирано, като е отнесено към определени права и свободи (чл. 19, ал. 2, чл. 46, ал. 2, чл. 47, ал. 3, чл. 119, ал. 3, чл. 121, ал. 1 и др.). Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Съгласно чл. 5, ал. 1 Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Това означава, че правото се изгражда като единна и непротиворечива система на принципа на йерархията на нормативните актове. Конституцията е върховен закон. Тя е основа на действащата правна система и на целия държавен ред. Тя нормативно прогласява основните принципи и ценности в държавата. В някои случаи конституционните норми не съдържат пряко приложими разпоредби и се нуждаят от конкретизиране чрез закони, за да могат да станат приложимо право (чл. 122, ал. 2, чл. 123, чл. 134, ал. 2, чл. 138, 144 и др.). Със закони се уреждат основните обществени отношения (чл. 11, ал. 3, чл. 16, чл. 17, ал. 1, 4, 5, чл. 18, ал. 1, 4, 5 и др.). Подзаконовите актове конкретизират и доразвиват законовите разпоредби. Те се издават за прилагане на закона в цялост или на отделни негови разпоредби (чл. 114 и чл. 115), поради което е недопустимо да му противоречат. Не е възможно, според Конституционния съд, гражданите да са равни пред закона, а да не са равни пред подзаконовите актове.

За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона – според Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд, – чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране – раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Изричните забрани по отношение на посочените социални признаци очертават правна недопустимост за ограничаване на правата или за създаване на привилегии на посочените основания. Конституционният съд поддържа разбирането, че посочените социални признаци могат да бъдат класифицирани най-общо в две основни групи. Първите пет – раса, народност, етническа принадлежност, пол и произход, произтичат от чл. 1 на Декларацията за правата на човека, според който всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Този текст е дословно възпроизведен в чл. 6, ал. 1. Недопускането на каквито и да било ограничения на правата или привилегии, основани на тези признаци, е гаранция за общочовешките права, които Конституцията на Република България признава и защитава. Останалите признаци – религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние фактически се придобиват или

изменят в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото в резултат на упражняване на определени права. Всеки от тези признаци представлява за отделния гражданин равна възможност, предвидена и гарантирана в Конституцията, която не може съгласно чл. 6, ал. 2 да бъде основание за привилегировано отношение към него или за ограничаване на правата в качеството му на гражданин. Конституционният съд поддържа тезата, че точното и изчерпателно посочване на социалните признаци, които са основание за недопускане ограничения на правата и за предоставяне на привилегии, е гаранция срещу необосновано разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите или на привилегии. В Решение № 14/1992 г. Конституционният съд систематизира по следния начин финалните си изводи: 1) Равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове; 2) Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно; 3) Привилегии, основани на посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, са нарушения на принципа за равенство на всички граждани пред закона.

Следва да бъдат релевирани съображенията и аргументите на Конституционния съд от Решение № 10/1997 г., чрез което Конституционният съд обявява за противоконституционни чл. 3, ал. 1, т. 1 и 3 от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ЗДДБДС – обн., ДВ, бр. 63 от 1997 г.) и § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на същия закон. Според Конституционния съд поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име на проверяваните лица. Тяхната дейност е била правно регламентирана дейност и като цяло нейната аморалност може да бъде имплицирана само ако действащото по това време право е било обявено за противоконституционно. Безспорно е според конституционната юрисдикция, че една голяма част от сътрудниците на бившата Държавна сигурност са осъществявали дейност, която и днес съответства на моралните норми – предотвратяване и разкриване на терористични действия, на действия, насочени срещу териториалната цялост и националната сигурност на България, и т. н. Това се потвърждава и от факта, че самият закон закриля тези сътрудници на бившата Държавна сигурност, които продължават да сътрудничат на съвременните служби за сигурност – чл. 12 ЗДДБДС. Според Конституционния съд тяхното поведение очевидно не се счита за аморално. От съществено значение е категоричното разбиране на Конституционния съд, че конституционно недопустимо е законодателно да се създава колективна презумпция за укоримост на определени категории правно регламентираны дейности без установяване на конкретната дейност на определено лице, защото по този

начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности. Българската държава е длъжна законово да гарантира достойнството и правата на личността (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).

Относимо към обсъжданата тема е и **Решение № 11/2009 г.**, с което Конституционният съд обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС – обн., ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм., ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г.). В искането се твърди, че оспорената разпоредба на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 67, ал. 1, чл. 76, ал. 3 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията. С чл. 3 ПОДНС Народното събрание въвежда забрана народни представители, за които има данни от Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, че са били сътрудници, да бъдат членове на: 1. ръководството на Народното събрание; 2. ръководствата на комисиите на Народното събрание; 3. международните делегации на Народното събрание; 4. Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, Комисията по външна политика и отбрана, Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност”, Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове. Според Конституционния съд разпоредбата на чл. 3 ПОДНС е лустрационна норма, с която се продължава издаването на подобни разпоредби в различните закони след приемането на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ЗДДБДС). Конституционният съд припомня, че няколкократно вече се е произнасял по отношение на такива норми. В искането се твърди, че текстът на чл. 3 ПОДНС нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като създава ограничения на базата на това, че в миналото лицата са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия и така ограничава народните представители да заемат определени длъжности. В конституционната норма изрично се подчертава, че не са допустими „никакви ограничения”. „Прокламираният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на гражданите пред закона не допуска законодателят да въвежда нито ограничения в правата на гражданите, нито привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци”. (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.). И затова в чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени социалните признаци за недопускане на ограничение на правата. Допускането на ограничения на основание на тези признаци нарушава принципа за равенство пред закона. По този начин – подчертава Конституционният съд в Решение № 11/2009 г., Конституцията изрично изключва въвеждането на неравенство в правната система въз основа на изброените в нея критерии. Поради това разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 6, ал. 2 от

Конституцията, който въздига равенството на всички граждани пред закона в конституционен принцип (присъщ на всяко демократично общество). То – според Конституционния съд, е прокламирано като общочовешка ценност (Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г.) и този принцип с пълна сила важи и за народните представители. Опитът за временно въвеждане на някои допълнителни изисквания при прилагането на законите противоречи на този принцип и на конституционните разпоредби, които го конкретизират (Решение № 1 от 1993 г. по к. д. № 32 от 1992 г.). Равенството – посочва Конституционният съд в Решение № 11/2009 г., означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължения за еднаквото им третиране от държавната власт. Освен това тази разпоредба не търпи каквито и да било ограничения, доколкото гласи, че „всички граждани са равни пред закона”. Конституционният съд припомня, че „поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име на проверяваните лица. Тяхната дейност е била 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 от 1997 г. по к. д. № 14 от 1997 г.). „Конституционно недопустимо е законодателно да се създава колективна презумпция за укоримост на определени категории правнорегламентирани дейности без установяване на конкретната дейност на определено лице. Създават се условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности” (Решение № 10 от 1997 г. по к. д. № 14 от 1997 г.). Лустрационната норма на обсъждания текст – според Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд, обхваща всички категории сътрудници, посочени в закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Оспорената разпоредба на чл. 3 ПОДНС предвижда дискриминация, основана на признаците посочени в Конституцията. Поради това тя съществено нарушава конституционния принцип на равноправие и противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Възприетият критерий в чл. 3 ПОДНС, за да се ограничат правата на някои народни представители, е фактът, че са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия. На това основание – според Конституционния съд, се извършва ограничение на конституционните им права – този критерий е свързан с тяхното лично и обществено положение. А това са критерии, по които Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите, което се отнася и за народните представители. Тази дискриминационна мярка лишава народните представители от възможността да осъществят държавната власт в Народното събрание и не им позволява да изпълняват конституционните си функции възложени им от избирателите. Конституцията не позволява подобни ограничения, а като

ги въвежда, чл. 3 ПОДНС нарушава Конституцията, посочва Конституционният съд в Решение № 11/2009 г. и изтъква, че в този смисъл са и Решение № 8 от 1992 г. по к. д. № 7 от 1992 г., Решение № 11 от 1992 г. по к. д. № 18 от 1992 г. и Решение № 2 от 1999 г. по к. д. № 33 от 1998 г. Конституционният съд припомня, че с Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г. съдът е приел, че критериите по чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно. Сътрудничеството на Държавна сигурност – според Конституционния съд, може да се оцени като социален признак, който обаче е дискриминационен и не може да въвежда ограничения. Признакът „сътрудник на Държавна сигурност” вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен. На това основание Конституционният съд е обявил с посочените по-горе решения за противоконституционни съответните разпоредби от Закона за администрацията, Закона за банките и кредитното дело и Закона за пенсиите.

От съществено значение с оглед разглежданата проблематика е и **Решение № 11/2011 г.**, чрез което Конституционният съд 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 8.09.2011 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 Република 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 8.09.2011 г.).

В посоченото Решение № 11/2011 г. Конституционният съд поддържа разбирането, че 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 забрани за назначаване, забрани 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) и 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.

В посоченото Решение № 11/2011 г. Конституционният съд споделя тезата, че 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 година. 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 Министерството 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. В Решение № 11/2011 г. Конституционният съд се позовава на своята практика в смисъл, 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). Според посоченото Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд с оспорените лустрационни текстове по недопустим начин се въвежда колективна отговорност, без да се преценява конкретната дейност на отделните лица. Конституционният съд приема, че независимо от обстоятелството, 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 презумпция за колективна укоримост на определени категории правно регламентирани дейности без установяване на дейността на всяко отделно лице. В мотивите се припомня Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд, в което 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.

В посоченото по-горе решение Конституционният съд приема, че оспорените текстове от Закона за дипломатическата служба нарушават принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), тъй като равенството на всички граждани пред закона е формулирано 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 според Конституционния съд 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. Конституционният съд поддържа в Решение № 11/2011 г., че 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. Според Конституционния съд 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.

В обсъжданото Решение № 11/2011 г. Конституционният съд споделя тезата, че 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. Конституционният съд отново припомня, че 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. В Решение № 11/2011 г. Конституционният съд приема, че оспорените текстове представляват непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ. В своята трайна практика Съдът в Страсбург приема, че въвеждането на лустрационни норми ограничава човешки права, гарантирани от Конвенцията. 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 Съдът изрично 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 ЕСПЧ, това с още по-голяма сила е валидно

за държава – членка на ЕС, „защото демократичното ѝ устройство е извън съмнение” (вж. *Sidabras and Dziautas vs Lithuania – Applications nos 55480/00 and 59330/00*; *Rainys and Gasparavicius vs Lithuania – Applications nos 70665/01 and 74345/01*; *Zdanoka v Latvia – Application no 58278/00*).

С оглед на това Конституционният съд приема, че оспорените законови текстове са изцяло в несъответствие с чл. 14 от ЕКПЧ, доколкото той изисква упражняването на правата и свободите предвидени в Конвенцията, да бъде осигурено без всякаква дискриминация на какъвто и да било признак. Атакуваните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба противоречат на чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. 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. В Решение № 11/2011 г. Конституционният съд отбелязва, че 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 т. нар. „второ поколение” човешки права и се урежда в чл. 6 на Пакта. В същото време оспорените разпоредби – според Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд, противоречат и на чл. 25, б. „с” от Международния пакт за граждански и политически права, 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 ЕС. Практиката на Съда на ЕС 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. Атакуваните 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 – според Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд, 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 Министерството 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 – според Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд, 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 Министерството 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, смята Конституционният съд. 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 – според Конституционния съд, не съответстват 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 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 – според Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд, 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 според Конституционния съд. 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.

Следва да бъде посочена и съществената релевантност на аргументите и съображенията в **Решение № 11/2012 г.**, с което Конституционният съд обявява за противоконституционен и за несъответстващ на международните договори, по които Република България е страна, чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция (обн., ДВ, бр. 99/16.12.2011 г.). Според Конституционния съд 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 равнопоставяне 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. В посоченото Решение № 11/2012 г. Конституционният съд отново потвърждава тезата си, че 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 и е 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 година.

Според Конституционния съд 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). В обсъжданото Решение № 11/2012 г. Конституционният съд счита, че 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. Конституционният съд припомня Решение № 10/1997 г., в което се приема, че по този начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, „които са конституционно защитени ценности”.

Конституционният съд приема, че оспореният текст от Закона за БТА нарушава принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), което е формулирано 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 – изтъква Конституционният съд в Решение № 11/2012 г., включва еднаквото им третиране от държавната власт. Конституционният съд поддържа утвърденото си разбиране, че 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. В обсъжданото Решение № 11/2012 г. Конституционният съд поддържа тезата, че използваният критерий за ограничаване на права е свързан с личното и общественото положение на гражданите (също и 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. Според Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд 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). Конституционният съд припомня, че 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.

В Решение № 11/2012 г. Конституционният съд поддържа и разбирането, че оспореният текст представлява непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ. В своята трайна практика Съдът в Страсбург приема, че въвеждането на лустрационни норми ограничава човешки права, гарантирани с ЕКПЧ. 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 заплаха за демократичния ред. При липса на такава заплаха лустрацията би била непропорционална по смисъла на Конвенцията. ЕСПЧ отбелязва, че това с още по-голяма сила е валидно за държава – член на ЕС, „защото демократичното ѝ устройство е извън съмнение” (вж. *Sidabras and Dziautas vs Lithuania – Applications nos 55480/00 and 59330/00*; *Rainys and Gasparavicius vs Lithuania – Applications nos 70665/01 and 74345/01*; *Zdanoka v Latvia – Application no 58278/00*).

Конституционният съд приема, че оспореният законов текст е изцяло в несъответствие с чл. 14 от ЕКПЧ, 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 разпоредба на Закона за БТА влиза в противоречие с чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от

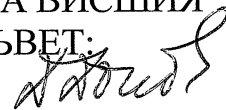
Международния пакт за икономически, социални и културни права, тъй като държавите – страни по този пакт се задължават да осигуряват упражняването на провъзгласените в него права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически и други убеждения, 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 – според Конституционния съд, дискриминира тези лица по смисъла на цитираните текстове от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Конституционният съд изтъква, че правото на труд е определено като едно от основните човешки права от т. нар. „второ поколение“ човешки права и се урежда в чл. 6 на Пакта. В същото време оспорената разпоредба – според Конституционния съд, противоречи и на чл. 25, б. „с“ от Международния пакт за граждански и политически права, 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 публични служби. В посоченото Решение № 11/2012 г. Конституционният съд припомня, че с Решение № 18/1997 г. е приел, 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. В Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд се изтъква, че 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 – според Конституционния съд, разпоредбата от Закона за БТА дискриминира една група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Конституционният съд поддържа разбирането, че 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 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 – според Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд, не е свързано с каквито и да било 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 в Закона за БТА противоречи и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, доколкото ограничава 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. Конституционният съд изтъква още, че е несъстоятелен 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 БТА да е „национален независим информационен институт”, а от друга страна, ограниченията се отнасят само до тесен кръг от длъжности в Агенцията. Конституционният съд приема, че е неприемливо твърдението за неотносимост на мотивите към Решение № 11/2011 г. по к. д. № 8/2011 г., 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. Текстът на чл. 6, ал. 2 от Конституцията обаче 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 относими към аргументацията на Конституционния съд по Решение № 11/2012 г.

Въз основа на гореизложения преглед и анализ на юриспруденцията на Конституционния съд може обосновано да се поддържа категоричният извод, че конституционната юрисдикция на Република България е установила своя трайна и последователна практика в разглежданата област през последните 20 години и тази практика е насочена към обявяването на дискриминационните и лустрационни законови разпоредби за противоконституционни и несъответстващи на международното право и на международните договори, по които България е страна. Това доказва, че

българският Конституционен съд е съществена институционална гаранция за принципите, нормите и ценностите, въплътени в Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:



ДАНИЕЛА ДОКОВСКА

