



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Бл. № 17/К.С. 8/2011  
Дата ..... 13.10.2011

32

МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

№ 10-00-11/13.10.2011 г.

Г-н Евгени ТАНЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Да се развоят  
за всички случаи  
14.10.2011 г. Димитров*

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 8 от 2011 г.

*Относно:* Искане на 56 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн. ДВ, бр. 69 от 2011 г.).

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с конституционно дело № 8/2011 г., представям на Вашето внимание писменото становище на Министерството на външните работи, конституирано като заинтересована страна с определение на Конституционния съд от 27 септември 2011 г.

Предмет на искането на 56 народни представители от 41-то Народно събрание е установяване на противоконституционност и на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, както на отделни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн. ДВ, бр. 69 от 2011 г.), така и на целия Закон за изменение и допълнение.

Считам, че искането е неоснователно и необосновано, поради съображенията, изложени по-долу:

I. По искането за обявяване на противоконституционност на § 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба относно чл. 3, ал. 2, т. 1, 2 и 4 от Закона за дипломатическата служба:

Твърдението, че разпоредбата на §2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (ЗИДЗДС), с която се изменя текста на чл. 3, ал. 2, т. 1, т. 2 и т. 4 от Закона за дипломатическата служба, е противоконституционна, е неоснователно.

1. С изменението на текста на чл. 3, ал. 2, т. 1 от Закона за дипломатическата служба не е налице недопустимо разширяване на правомощията на министъра на външните работи в качеството му на ръководител на дипломатическата служба и не се засягат конституционните правомощия на Министерския съвет в сферата на външната политика, регламентирани в чл. 105, ал. 1 от Конституцията.

Дипломатическата служба е специализирана държавна администрация, част от структурата на изпълнителната власт, представявана от Министерския съвет. Министърът на външните работи е част от състава на Министерския съвет, той е ресорният министър в областта на външната политика. С цитираната разпоредба се конкретизира разпределението на функциите в областта на осъществяването на външната политика на страната, но изцяло в контекста на чл. 105, ал. 1 от Конституцията, под ръководството на Министерския съвет. Целта и функцията на дипломатическата служба, като част от изпълнителната власт, е да подпомага изпълнителната власт - в лицето на Министерския съвет и министъра на външните работи, в областта на външната политика, като нейна задача е да "планира, координира и осъществява", при спазване на чл. 105, ал. 1 от Конституцията. В този смисъл, използваният в оспорената разпоредба термин „осъществява“ следва да се разбира не като покриващ се по съдържание със съответната функция на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 от Конституцията, а като отразяващ функцията на Дипломатическата служба по изпълнение на външната политика на правителството.

2. Новият текст на чл. 3, ал. 2, т. 2 от Закона за дипломатическата служба не предполага и не вмения на дипломатическата служба правомощието да формулира в какво се изразяват "българските интереси". Използваната формулировка "представя и защитава" ясно регламентира, че функциите на дипломатическата служба се изразяват в задължението да представя и да защитава една предварително формулирана и одобрена от съответния конституционно овластен орган позиция.

Предвид изложеното, не е налице възлагане на правомощия на дипломатическата служба в разрез с конституционните разпоредби и следователно не е налице противоконституционно разширяване на правомощията на министъра на външните работи като неин ръководител.

3. Разпоредбата на чл. 3, ал. 2, т. 4 от Закона за дипломатическата служба е в съответствие с разпоредбите на Виенската конвенция за дипломатическите отношения (ратифицирана с Указ № 766 на Президиума на Народното събрание от 19.10.1967 г., обн. ДВ, бр.28 от 09.04. 1968 г., в сила за България от 15.02.1968 г.) и Виенската

конвенция за консулските отношения (ратифицирана с Указ № 947 на Държавния съвет от 25.05.1989 г., обн. ДВ, бр.42 от 25.05.1990 г., в сила за България от 10.08.1989 г.).

Виенската конвенция за дипломатическите отношения (ВКДО) регламентира, че дипломатическите представителства на изпращащите държави следва да осъществяват контактите си с приемащата държава чрез нейното министерство на външните работи. Принципно е допуснато изключение – контактите да бъдат осъществявани и чрез друго министерство на приемащата държава, но само при условие, че е налице изрично двустранно споразумение за последното. В този смисъл са текстовете на чл. 10, чл. 13, чл. 17, чл. 19, чл. 39, ал. 1, чл. 41, ал. 2 от конвенцията. Следва да се обърне особено внимание на чл. 41, ал. 2 от ВКДО, който изрично установява, че “всички официални работи с приемащата държава, възложени на представителството от изпращащата държава, се уреждат с министерството на външните работи на приемащата държава или чрез неговото посредничество, или пък с друго министерство, спрямо което има споразумение.”

Аналогични са и разпоредбите на Виенската конвенция за консулските отношения (ВККО) по отношение на регламентираните задължения на консулските представителства на изпращащите държави да осъществяват контактите си с приемащата държава чрез министерството на външните работи на последната. В този смисъл са текстовете на чл. 15, ал. 2, чл. 24, чл. 70, ал. 2 от конвенцията. ВККО допуска, като изключение от общото правило, консулските представителства на изпращащите държави да осъществяват официален контакт с приемащата държава и чрез друг неин орган, но който е необходимо да бъде посочен от министерството на външните работи на приемащата държава.

Отделно от гореизложеното самата формулировка на чл. 3, ал. 2, т. 4 от Закона за дипломатическата служба не предполага изземване на конституционно определените правомощия на президента и не засяга правото му да назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международните организации, както и правото му да приема акредитивните и отзователните писма на чуждестранните дипломатически представители в страната.

II. По искането за обявяване на противоконституционност на § 9 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 11, ал. 2, § 10 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 13, ал. 1, § 11 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 14, ал. 2 и 3, § 12 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 15, ал. 1; § 18 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 26, ал. 2 от Закона за дипломатическата служба:

В искането на 56 народни представители се претендира противоконституционност на § 9 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 11, ал. 2; § 10 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 13, ал. 1; § 11 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 14, ал. 2 и 3; § 12 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 15, ал. 1; § 18 от ЗИДЗДС във връзка с чл. 26, ал. 2 от Закона за дипломатическата служба поради противоречие с преамбюла на Конституцията, принципа на демократизма, както и принципите на стабилност, прозрачност и кариерно развитите на дипломатическата служба.

Изброените разпоредби могат да се групират в две самостоятелни категории – такива, отнасящи се до изискванията за заемане на определени длъжности (§ 9 – генерални директори; § 10 – посланици за специални поръчения и специални координатори; § 11 – директори и началници на отдели и § 12 – ръководител на инспектората) и такива, регламентиращи реда за постъпване в дипломатическата служба (§ 18).

С първата категория разпоредби ЗИДЗДС предвижда намаляване с едно ниво на минималния изискуем дипломатически ранг за заемане на съответните длъжности. Напълно необосновано е да се претендира, че това представлява нарушение на принципа на демократизма, при положение, че измененията дават възможност на по-широк кръг служители да заемат съответните постове в дипломатическата служба. За сравнение, в останалата държавна администрация, за заемането на длъжността „директор“ са необходими 7-8 години професионален опит. Според досега действащите изисквания на Закона за дипломатическата служба, в Министерството на външните работи заемането на тази длъжност бе възможно след най-малко 17 години опит (съответстващи на стажа за изискуемия ранг „пълномощен министър“), т.е. над два пъти повече.

Що се отнася до § 18 и опасенията от въвеждане на „двойни стандарти“ и от субективни кадрови решения на министъра на външните работи, въведената със ЗИДЗДС възможност за назначаване на лица извън дипломатическата служба за длъжности със специфични изисквания за квалификация и професионален опит представлява по същество уеднаквяване на правилата с тези в цялата държавна администрация и мярка за преодоляване на капсулирането на дипломатическата служба (до измененията единственият начин за постъпване в нея беше задължително от най-ниското стъпало – като стажант-аташе).

Освен това, и по отношение на новия ред за постъпване в дипломатическата служба се прилага конкурсното начало, т.е. няма основание за твърденията, че се дава възможност за субективни кадрови решения.

Поради това, и двете категории разпоредби не само че не представляват отклонение от принципа на демократизма, а го укрепват.

От формално-правна гледна точка, позоваването на преамбюла на Конституцията и на общите демократични принципи като основание за противоконституционност показва по-скоро стремеж към оспорване на текстовете от ЗИДЗДС по целесъобразност, отколкото на основата на реално противоречие с Конституцията. В същата връзка, очевидно е, че цитираните принципи на стабилност, прозрачност и кариерно развитите на дипломатическата служба не са конституционноустановени принципи.

### III. По искането за обявяване на противоконституционност на § 43 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба:

Искането за обявяване на противоконституционност на § 43 от ЗИДЗДС е неоснователно.

Изложената от вносителите теза за противоконституционност на оспорения текст се основава единствено на твърдението, че се изземват правомощия, които са от изключителната компетентност на президента, тъй като *de facto* се прекратяват правомощията на българския представител и е налице освобождаване от длъжност по същество.

§ 43 от ЗИДЗДС има за предмет изменения в чл. 69 от закона относно прекратяването на дългосрочната командировка на ръководители на задгранични представителства (извънредни и пълномощни посланици, постоянни представители към международни организации и генерални консули на Република България).

За да се установи противоконституционност на определен законов текст е необходимо нормата на закона да има един и същ предмет на регулиране с конституционната норма и противоречието между тях да е до степен на отрицание. Предмет на сравнение по настоящото конституционно дело са чл. 98, т. 6 от Конституцията на Република България и чл. 69, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба. Конституционната разпоредба регламентира освобождаването от длъжност на ръководители на задгранични представителства с указ на президента. Чл. 69, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба урежда хипотези на прекратяване на дългосрочна командировка на посланици и постоянни представители, а не тяхното освобождаване от длъжност.

Анализът на двете разпоредби показва, че те имат различен предмет на регулиране и самостоятелно действие:

В Закона за дипломатическата служба не е предвидено, че прекратяването на дългосрочната командировка води до освобождаване от длъжност на извънредните и пълномощни посланици и постоянни представители към международни организации. Дори и в хипотезата на прекратяване на дългосрочната командировка поради изтичане на законоустановения мандат, лицето продължава да се ползва с конституционен статут на извънреден и пълномощен посланик, до освобождаването му от тази длъжност с указ на президента. Освобождаването от длъжност на извънреден и пълномощен посланик и на постоянен представител към международна организация е изрично уредено в отделна разпоредба на Закона за дипломатическата служба – чл. 64, ал. 1, според която тези лица се освобождават от длъжност с указ на президента на Република България по предложение на Министерския съвет. Чл. 98, т. 6 от Конституцията на Република България има идентичен предмет на регулиране с разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба и между тях е налице пълно съответствие.

Министърът на външните работи е орган по назначаване, по смисъла на Закона за държавния служител и на Закона за дипломатическата служба, на всички служители в дипломатическата служба, включително на извънредните и пълномощни посланици. Правомощието на президента да назначава и освобождава от длъжност извънредните и пълномощни посланици не би следвало да се приема като правомощие по назначаване/освобождаване от длъжност в администрацията. Съгласно дефиницията, дадена в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в

администрацията (загл. изм. ДВ, бр. 47/2011, в сила от 1.01.2012 г.) длъжността в администрацията е нормативно определена позиция, заемана по служебно или трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, която е свързана с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика. Длъжностите, които дипломатическите служители заемат са определени в Класификатора на дипломатическите длъжности към чл. 42 от Закона за дипломатическата служба. Длъжността в администрацията на МВНР, която посланиците – дипломатически служители заемат, е „ръководител на задгранично представителство по чл. 23, ал. 1” и на тази длъжност те се назначават със заповед на министъра на външните работи.

Според Закона за дипломатическата служба (глава V, раздел II) дългосрочното командироване на служителите в дипломатическата служба, в това число и на ръководителите на задгранични представителства, се извършва от министъра на външните работи. Президентът не е овластен, нито чрез конституционна норма, нито със Закона за дипломатическата служба, да командирова дългосрочно извънредните и пълномощни посланици и постоянните представители на Република България към международни организации и съответно – не той е органът, който би могъл да прекрати командироването им, или да измени неговите условия. Поради това, няма основание да се приеме, че с § 43 от ЗИДЗДС се изземват конституционни правомощия на президента.

Следва да се отбележи, че е налице и съдебна практика (*решение № 3212/7.03.2011 по адм. д. № 16249/2009; решение № 14839/6.12.2010 г. по адм. д. № 15830/2009, решение № 10269/8.07.2011 по адм. д. № 2429/2011*) на Върховния административен съд, според която е допустимо прекратяване на задграничния мандат на извънреден и пълномощен посланик и без да е издаден указ на президента, в случаите по чл. 59, т. 2 от Закона за дипломатическата служба. Следва да се напомни, че съгласно чл. 62, ал. 1 от същия закон, „задграничен мандат е срокът, за който служителят е командирован дългосрочно в задгранично представителство”.

Не може да бъде споделен и наведения довод, че § 43 от ЗИДЗДС дава възможност за фактическо прекратяване на правомощията на извънреден и пълномощен посланик или на постоянен представител на Република България към международна организация в разрез с очертаната в Конституцията компетентност на президента.

Освен компетентност по назначаването и освобождаването от длъжност на извънредните и пълномощни посланици и постоянни представители към международни организации, Конституцията не възлага на президента конкретни правомощия по ръководство или контрол на изпълняваните от тях функции. На основание чл. 2, ал. 1 във връзка с чл. 23, ал. 3, т. 1 от Закона за дипломатическата служба, тези правомощия са предоставени на министъра на външните работи, на когото функционално са подчинени всички ръководители на задгранични представителства. Прекратяването на дългосрочната командировка не изключва възможността на лицето, което е назначено за извънреден и пълномощен посланик да

бъде възлагано изпълнението на задачи в това му качество. Ако тези задачи са свързани с пътувания до приемащата държава, командироването може да се извърши по реда на Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина. Въпрос на служебна преценка на министъра на външните работи е по какъв начин да се осигури изпълнение на поставени задачи на ръководителя на задгранично представителство и това се отнася както за срока на дългосрочното командироване, така и за периода след прекратяването му.

Предвид на изложените съображения, считаме, че § 43 от ЗИДЗДС не противоречи на Конституцията от гл.т. на твърдяното нарушаване на баланса на властите.

Няма конституционна разпоредба, която да изключва възможността да бъде предвиден мандат и за други органи освен изрично посочените в Конституцията. Безспорно се приема, че със закон може да се предвижда мандатност. Съгласно чл. 62, ал. 2 от Закона за дипломатическата служба задграничният мандат е 4 години и тази разпоредба не е оспорвана. По смисъла на Закона за дипломатическата служба, задграничният мандат е срокът, през който служителят е дългосрочно командирован в задграничното представителство (чл. 62, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба). Законът изрично предвижда, че времето, през което служителят се командирова дългосрочно е 4 години. Логическият и правен извод от анализа на посочените разпоредби е, че с изтичането на установения срок дългосрочната командировка следва да се прекрати. Именно тази логика е следвана с измененията, направени в чл. 69 от Закона за дипломатическата служба с § 43 от Закона за изменението и допълнението му.

При назначаването и освобождаването на извънредни и пълномощни посланици и постоянни представители към международни организации е налице споделена компетентност между Министерският съвет и президента, включваща напластяването на еднакви по съдържание и еднопосочни по направление волеизявления на два конституционно определени органа на държавата (решение № 2 от 28.03.2002 г. по к.д. № 2/2002 г.). 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 задължението за сътрудничество и взаимодействие между властите, особено когато това е свързано със спазването на предвидени по закон и Конституция срокове.

Прекратяването на дългосрочната командировка не е равнозначно на освобождаване от длъжност, каквото може да се извърши само с издаването на указ на президента (за извънредните и пълномощни посланици и постоянните представители към международни организации) или с решение на Министерския съвет (за генералните консули). Наличието в закона на определен срок на задграничния мандат би следвало да обвързва тези органи с предприемането на действия по изпълнение на фактическия състав за освобождаване от длъжност на ръководителя на задгранично представителство. Спазването на нормативните актове е основно задължение на всички правни субекти, съгласно прогласените с Конституцията принципи на правовата държава и законността.

В свое решение № 13 от 30.09.1999 г. по к.д. № 9/99 г. Конституционният съд е приел, че когато не е установен мандат за съответната длъжност, възникналото по силата на указа на президента правоотношение не е свързано със срок. По аргумент от противното, когато мандат е установен със закон, то и възникналото правоотношение би следвало да е съобразено със срока на мандата.

IV. По искането за установяване на противоконституционност и противоречие с международните договори, по които Република България е страна на § 19, т. 2 във връзка с § 22, т. 2, § 24 и § 52 от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба:

Изложените мотиви в искането за обявяване на противоконституционност са свързани, от една страна, с Конституцията на Република България и, от друга, с твърдяно противоречие с международни актове и договори, по Република България е страна.

IV.1. Относно „противоречието“ с чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 5, ал. 1, чл. 6, ал. 2 и чл. 57 от Конституцията:

1. По § 19, т. 2 във връзка с § 22, т. 2 от ЗИДЗДС:

Твърдението, че § 19 въвежда лустрационен и дискриминационен критерий, е неоснователно. Ограничението, предвидено с § 19, т. 2 от ЗИД на Закона за дипломатическата служба не почива на никой от предвидените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, въз основа на които са недопустим ограничения и привилегии.

В свое тълкувателно решение № 14 от 1992 г. за тълкуване на чл. 6 от Конституцията, Конституционният съд е приел, че признаците, въз основа на които не се допуска ограничение на правата на гражданите, са изчерпателно изброени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Нито един от тези признаци не може да се свърже с принадлежност към Държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия, включително и на техните предшественици и правоприемници. Служителите на Държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия са били в определено служебно-трудова или договорно положение с конкретен държавен орган – Държавна сигурност, разузнавателните служби на Българската народна армия и техните предшественици и правоприемници. Това положение не е идентично с лично и обществено положение по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията и не може да се определя като дискриминационен критерий, защото не съществува в изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 критерии, гарантиращи равенство на всички граждани пред закона (в този смисъл е Решение № 10/99 г. на КС).

В същата посока, в Решение № 18/97 г. на Конституционния съд е застъпено становището, че правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер, които произтичат от различни конституционни ценности и принципи.



Принципът на правовата държава не изключва правото на законодателя да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности. Нещо повече, това е в пълна степен допустимо, когато общественият интерес налага издигането на допълнителни изисквания за изпълнението на високопредставителни функции като тези на ръководителите на дипломатически и консулски представителства. Именно в тази насока е и волята на 41-вото Народно събрание, изразена в декларацията относно участието на лица, свързани с ДС и РУ на ГЩ на БНА в дипломатическата служба на съвременна България приета на 14 януари 2011 г., в която се изразява „безпокойство, че международният авторитет на Република България и легитимността на дипломатическата служба са поставени под въпрос“.

С § 19 не се нарушава и чл. 48 от Конституцията и гарантираното от него право на труд и свободно избиране на професията. Ограничението, предвидено с § 19 от ЗИДЗДС не лишава засегнатите от него лица от право да работят в дипломатическата служба (§ 24 от ЗИДЗДС, както и § 50 от ПЗР гарантират преназначаване на тези лица на друга длъжност в МВНР). Публичните длъжности, до които се отнася това ограничение, не са вид професия (в подобен смисъл е Решение № 1/1993 г. на КС за Закона за временно въвеждане на някои допълнителни изисквания към членовете на ръководствата на научните организации и Висшата атестационна комисия).

Някои от визираните в § 19, т. 2 публични длъжности не са длъжности по смисъла на Закона за администрацията и Закона за дипломатическата служба. Както бе посочено по-горе, длъжностите, които дипломатическите служители заемат са определени в Класификатора на дипломатическите длъжности към чл. 42 от Закона за дипломатическата служба. Длъжността в администрацията на МВНР, която лицата по чл. 98, т. 6 от Конституцията на Република България, заемат, когато са дипломатически служители, е „ръководител на задгранично представителство по чл. 23, ал. 1“ и на тази длъжност те се назначават със заповед на министъра на външните работи, след което се командироваат „за изпълнение на функциите на извънреден и пълномощен посланик“ или „постоянен представител“.

Освен това, заемането на постове като извънреден и пълномощен посланик и постоянен представител към международна организация не е непременно израз на кариерно израстване, тъй като могат да се заемат и от лица извън дипломатическата служба.

## 2. По § 24 от ЗИДЗДС:

Погрешно в искането на народните представители § 24 се третира като създаващ специално основание за прекратяване на трудовото или служебно правоотношение, а отделно – като противоречащ на чл. 98, т. 6 от Конституцията.

На първо място, в самия § 24, с който се изменя 33, ал. 2 от Закона за дипломатическата служба, е посочено, че „министърът освобождава тези лица от съответната публична длъжност и ги преназначаване на друга длъжност в дипломатическата служба“. От самия текст е видно, че не е налице основание за прекратяване на правоотношение, а

единствено за преназначаване на друга длъжност поради наличие на законово установена несъвместимост.

Второ, прилагането на чл. 33, ал. 2 от Закона за дипломатическата служба по отношение на лицата по чл. 98, т. 6 от Конституцията - ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации, не предполага нарушаване на установената в Конституцията процедура. С настъпването на предвидените в чл. 33, ал. 2 предпоставки, министърът на външните работи следва да предприеме съответните действия с оглед освобождаването на лицата на публични длъжности по чл. 3, ал. 1, т. 23 и 26 от ЗДРДОПБГДСРСБНА. В случая с ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации, тези действия се състоят във внасяне в Министерския съвет на проект на решение за предложение до президента за освобождаване с указ на съответните лица от заеманите публични длъжности.

3. по § 52 от ЗИДЗДС:

Твърдението в искането на 56-те народни представители, че § 52 представлява санкционна норма с обратно действие в противоречие на Конституцията, е неоснователно както поради липсата на санкционен характер на разпоредбата, така и поради това, че тя не представлява норма със същинско обратно действие. § 52 не преурежда от даден момент в миналото определени обществени отношения, а дава регламентация на съществуващо към момента на влизане в сила на закона положение, като определя правни последици за в бъдеще. Това е стандартен за българската законодателна традиция подход, поради което позоваването на преамбюла и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията относно принципа на правовата държава е неиздържано.

Поради изложени по-горе аргументи, и в тази част на искането на народните представители неточно се споменава „уволнение“, т.е. прекратяване на трудово или служебно правоотношение, при наличието на изричен текст в края на § 52, според който съответните служители се преназначават на друга длъжност в дипломатическата служба.

IV.2. Относно твърдяното противоречие с международни актове и договори, по които Република България е страна:

В т. 3 от искането на 56-те народни представители се твърди, че § 19, т. 2 във връзка с § 22, т. 2 и § 24 от ЗИДЗДС влизат в противоречие с принципа за забрана за допускане на дискриминация „определен от международните актове и договори, по които Република България е страна, като чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи; чл. 2, т. 2, чл. 25, б. "с" и чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права; чл. 20 и 21 от Хартата на основните права в ЕС; Европейската социална харта; Всеобщата декларация за правата на човека на ООН и др.“

Анализът на горепосочените международноправни норми показва, че горепосоченото твърдение е необосновано.

Принципът за забрана за допускане на дискриминация, не е универсален принцип на международното право, а е принцип, който се прилага при упражняването на конкретни права, регламентирани в международни договори. Този извод се потвърждава и от чл. 4 ал. 1 от Закона за защита от дискриминация, в който изрично са формулирани признаците, по които се забранява дискриминация: "Забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна". Видно е, че освен изрично посочените признаци, законодателят насочва и към „други признаци, установени в международен договор, по който Република България е страна. Последното изисква подробен анализ на международно правните норми, в сила за Република България съгласно чл. 5 ал. 4 от Конституцията.

Текстът на цитирания в искането от групата депутати чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи гласи: „Упражняването на правата и свободите, предвидени в тази конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак.” Видно е, че принципът за забрана за допускане на дискриминация, залегнал в чл. 14 се отнася само за „правата и свободите, предвидени в тази конвенция”, а в конкретната конвенция са регламентирани основни права и свободи от т.нар. „първо поколение”, като липсва регламентиране въобще на социални права, включително правото на труд или негови производни.

Както вече бе казано по-горе, не е ясно на основата на кой от посочените признаци се претендира дискриминация, но съпричастността към бившите служби за сигурност определено не е на база политически убеждения, тъй като е общоизвестно, че сред сътрудниците на Държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия, включително и на техните предшественици и правоприемници са били вербувани както членове на БКП, така и на БЗНС или безпартийни.

В тази връзка може да се направи категоричният извод, че Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и в частност нейният чл. 14 нямат отношение към конкретното искане по конст. дело 8/2011.

Сходна е и аргументацията относно Международния пакт за граждански и политически права, чийто чл. 2, т. 2 гласи: „Всяка държава - страна по този пакт, където това не се предвижда в съществуващите законодателни или други разпоредби, се задължава да направи необходимите постъпки съгласно конституционните си правила и разпоредбите на този пакт за приемането на такива законодателни или други мерки, необходими за осъществяването на правата, признати в този пакт”. Общопризнато е, че Международният пакт за граждански и политически права също урежда права от т.нар. „първо поколение”. Конкретно, посочените в искането чл. 25, б. „с” и чл. 26 от пакта, регламентират политически права – избирателни права, право на достъп до държавната администрация и съдебна закрила, които нямат пряко отношение към искането по делото.

Ограничаването на възможността да се заемат определени длъжности в дипломатическата служба на основание съпричастност на определено лице към Държавна сигурност, разузнавателните служби на Българската народна армия и техните предшественици и правоприемници, не дискриминира тези лица по никой общоприет в международното право признак, тъй като сътрудничеството на Държавна сигурност, разузнавателните служби на Българската народна армия и техните предшественици и правоприемници не би могло да се дефинира нито като политическа принадлежност, нито като някой от другите изрично изброени признаци, на основата на които се забранява дискриминация.

Правото на труд, като едно от основните човешки права от т.нар. „второ поколение“ човешки права, се урежда в няколко международноправни договора, по които Република България е страна. Същественото при анализа е какво именно се разбира под право на труд и какъв е обхватът на задълженията на държавата по отношение на правото на труд. Съгласно Европейската социална харта / Член 1, Право на труд/: „С цел да се осигури ефективното упражняване на правото на труд, договарящите се страни се задължават:

1. Да приемат като една от приоритетните си цели и отговорности постигането и поддържането на колкото е възможно по-високо и по-стабилно равнище на заетост, като тяхна крайна цел е постигането на пълна заетост.

2. Да защитават ефективно правото на работника да изкарва прехраната си със свободно избрана работа.

3. Да създават или поддържат безплатни служби за наемане на работа за всички работници.

4. Да осигуряват или способстват за подходящо професионално ориентиране, обучение или преквалификация.”

Основните компоненти на правото на труд и съответно задължения на държавата се свеждат до осигуряване на високо равнище на заетост и забрана за принудителен труд /свободен избор на професия/. Тези основни принципи са залегнали и в останалите международни договори, регламентиращи правото на труд и са намерили съответното регламентиране в Конституцията, чл. 48, в частност в ал. 1 и ал. 3.

Правото на труд на ниво право на Европейския съюз е гарантирано в Хартата на основните права на Европейския съюз. Разпоредбата на член 15, параграф 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 („СЕС“) като един от основните принципи.

Важно е да се отбележи, обаче, че съгласно практиката на Съда на ЕС този принцип не може да се абсолютизира, а следва да се разглежда във връзка с неговата социална функция. Следователно, могат да бъдат налагани ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия, при условие, че преследваната цел не представлява непропорционална и прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Решение от 14 май 1974г., *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung срещу Европейската комисия*, Дело 4/73, Сборник стр. 491, т. 14; Решение от 8 октомври 1986г., *Staatsanwaltschaft Freiburg v Franz Keller*, Дело 234/85, Сборник стр. 2897, т. 8; Решение от 17 октомври 1995г., *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte National Federation of Fishermen's Organisations and others and*

В тази насока е и решение № 18 на КС от 1997 г., с което съдът приема, че законодателят може да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, като с това не се нарушава правото на труд и избор на професия.

IV.3. Като обобщение на аргументите по § 19, т. 2 във връзка с § 22, т. 2 и § 24 от ЗИДЗДС, с цел да се направи категоричен извод дали оспорените текстове от ЗИДЗДС противоречат на Конституцията на Република България или на някои от нормите на международното право, които са в сила за Република България, е необходимо да се анализира и какви ограничения се въвеждат със съответните норми на ЗИДЗДС. В искането се твърди, че посочените текстове от закона – чл. 27, ал. 4, чл. 31, ал. 3 и измененият чл. 33 от Закона за дипломатическата служба дискриминират определен кръг лица чрез въвеждане на забрана да бъдат назначавани или да продължават да заемат публични длъжности в дипломатическата 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.

Анализът показва, че:

- нормите на ЗИДЗДС не въвеждат лишаване от право на труд /лицата нито се уволняват, нито им се забранява да работят в МВНР или задграничните представителства, а напротив, изрично е записано, че те се „преназначават“ на друга подходяща длъжност според техния опит и натрупан стаж /§ 52 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за дипломатическата служба/.
- никъде в Закона за дипломатическата служба не се предвижда лишаване или ограничаване на правото на избор на професия. Няма забрана лицата да изпълняват или осъществяват дипломатическата професия или да практикуват друга професия в рамките на дипломатическата служба.
- не се възпрепятства кариерното израстване в съответните дипломатически рангове, основано на старшинство и квалификация, тъй като няма забрана за израстване /повишаване/ в дипломатически ранг на посочената група лица. Следва да се отчете различието между конкретната длъжност по Класификатора на дипломатическите длъжности и притежаването на дипломатическия ранг „посланик“. Единствените ограничения се свеждат до недопускане да заемат специфични високопредставителни длъжности – ръководител на дипломатическо представителство или ръководни длъжности в самото Министерство на външните работи. Назначаването на подобни специфични длъжности не става автоматично по старшинство, а традиционно изисква специален подбор и комплексна оценка на специфични качества и умения, включително и оценка за благонадежност за опазване на класифицирана и друга конфиденциална информация. Кариерното развитие на всички дипломатически служители е гарантирано чрез последователното им кариерно израстване през дипломатическите рангове /от постъпване в службата до пенсиониране/, като за

---

*Federation of Highlands and Islands Fishermen and others*, Дело С- 44/94, Сборник стр. I- 3115, т. 55; Решение от 28 април 1998г., *Metronome Musik GmbH v Music Point Hokamp GmbH*, Дело С- 200/96, Сборник стр. I- 1953, т. 21; Решение от 15 юли 2004г., *Di Lenardo Adriano Srl, Dillexport Srl срещу Ministero del Commercio con l'Estero*, Съединени дела С- 37/02 и С- 38/02, Сборник стр. I- 6911, т. 82.

никого не е гарантирано назначаването на публична длъжност, включително и на служителите, за които ограничителните мерките не се отнасят.

Изводът е, че няма нито конституционна гаранция, нито международно правни задължения, че всички служители в дипломатическата служба могат да заемат дадени постове и длъжности. Има гаранция за правото на труд и избор на професия, но не и че всеки може да заема дадена ръководна публична длъжност. Това се отнася както за дипломатическата служба, така и за цялата държавна администрация. Принципите на правовата държава не изключват правото на законодателя да установява конкретни изисквания или ограничения за заемане на определени постове и длъжности.

Въвеждането на изискване за даване на съгласие за проверка и, съответно, за отказ от назначаване на лице, за което проверката е установила доказателства за съпричастност към службите на бившата държавна сигурност и приравнените към нея, не е акт на дискриминация, а е необходим компонент от проверката за сигурност. Практиката на извършване на комплексни проверки при предоставяне на достъп до класифицирана информация е широко приложима в международен мащаб, като например в Германия, където съгласно действащото законодателство /Закона за проверка за сигурност – Sicherheitsüberprüfungsgesetz/ при „разширено проучване за сигурност“ за заемане на отговорни публични длъжности, се провежда и проучване дали лицето е работило в службите за сигурност на бившата ГДР. В тази връзка, отказът да бъде назначено лице на публична длъжност, включително ако същото е отказало да даде съгласие да бъде извършена проверка / чл. 27, ал. 4 от Закона за дипломатическата служба/ е напълно обоснован и в съответствие със съвременните изисквания за национална сигурност.

Нещо повече, чрез 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 законодателят е предвидил оповестяването на лицата с принадлежност към бившите служби за сигурност да става без да се третира въпросът за вината, поради което цитираната Резолюция на ПАСЕ № 1096/96 е правно ирелевантна, още повече, че резолюциите на ПАСЕ са с препоръчителен характер за държавите и не представляват задължителни правни норми.

В никой международен договор, в сила за Република България, не се съдържат забрани за въвеждане на изисквания като посочените в чл. 27, ал. 4 от Закона за дипломатическата служба. Обратно, в чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда изрично се подчертава, че "Различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни".

В заключение, посочените норми в ЗИДЗДС не противоречат на разпоредбите на Конституцията или на поетите от Република България международноправни задължения, тъй като предвидените ограничения при заемането на някои публични длъжности в дипломатическата служба не противоречат на международноправните разпоредби, регламентиращи правото на труд, правото на свободен избор на професия или на производното от тях право на кариерно израстване, в обема на тези права, дефинирани в международните договори, в сила за Република България, съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В Закона за дипломатическата служба също така не се съдържат норми, които са в противоречие с принципа за

недискриминация, основан на признаци, установени в международен договор в сила за Република България.

V. Относно искането за обявяване на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба за противоконституционен и несъответстващ на общоприетите норми на международното право и международните договори на Република България:

ЗИДЗДС се състои от 56 параграфа, с които се създават, отменят, изменят и допълват редица текстове от Закона за дипломатическата служба определящи ролята на дипломатическата служба като специализирана администрация, подпомагаща министъра на външните работи при осъществяването на правомощията му в провеждането на външната политика на страната и като специален вид държавна служба, нейната структура и функциониране.

В своето искане 56-те народни представители излагат мотиви в подкрепа на тезата си за противоконституционност на единадесет текста от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн., ДВ, бр. 69 от 08.09.2011 г.), а именно §2, §9, §10, §11, §12, §18, §19, т.2, §22, §24, §43, §52. Твърдяното от тях противоречие с разпоредби на основния закон засяга най-вече текстове, отнасящи се до целта, функциите и принципите на дипломатическата служба, изискванията за заемане на определени длъжности, условията за назначаване, изменението и прекратяването на правоотношенията на служители в дипломатическата служба, прекратяване на дългосрочната командировка на ръководител на задгранично представителство. Както практиката на Конституционния съд, така и правната логика показват, че за противоконституционни могат да се обявяват не само нормативните актове в тяхната цялост, но така също и отделни техни разпоредби, части от разпоредби и дори думи. Съгласно чл. 18, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, обаче, искането до Конституционния съд се прави в писмена форма и се мотивира. Вносителите на искането не навеждат доводи относно по-голямата част от текстовете, чиято противоконституционност оспорват, претендирайки обявяване на целия Закон за изменение и допълнение за противоречащ на Конституцията.

Сред основните цели на ЗИДЗДС, с които са свързани и повечето от неговите разпоредби, са: създаването на законова рамка за реформа и модернизация на Българската дипломатическа служба; изграждането на съвременен модел на дипломатическата служба, улесняващ взаимодействието ѝ с дипломатическите служби на другите страни-членки на ЕС; отстраняването на законови празноти, несъвършенства и други проблеми, констатирани при досегашното прилагане на приетия през 2007 година Закон за дипломатическата служба.

В тази посока са нормите, отнасящи се до организацията на дипломатическата служба, правомощията на министъра на външните работи, посочени в чл. 6 от закона, мандата и правомощията на постоянния секретар, възможността за назначаване на извънредни и пълномощни посланици със седалище в София, измененията, свързани с кариерното

развитие на дипломатическите служители, ревизирането на класификатора на дипломатическите длъжности и редица други.

Изрично посочените в искането на групата народни представители оспорени норми имат самостоятелно значение и приложение, извън и независимо от останалите текстове на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба. Вносителите не развиват самостоятелни съображения относно противоречието на закона с Конституцията и „общоприетите норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна” в останалата му част, а се позовават само на връзката им с оспорените разпоредби, каквато всъщност липсва. Евентуалното прогласяване за противоконституционни на отделни норми не може да влече след себе си противоконституционност на целия закон. Този извод се извежда и в редица решения на Конституционния съд, някои от които: Решение № 18 от 14 декември 1992 г. по конституционно дело № 24 от 1992 г., Решение № 10 от 22 септември 1997 г. по конституционно дело № 14 от 1997 г., Решение № 5 от 4 май 2011 г. по конституционно дело № 1 от 2011 г.

С оглед на гореизложените съображения, считам, че искането за установяване на противоконституционност и на несъответствие с международните договори, по които Република България е страна на отделни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба (обн. ДВ, бр. 69 от 2011 г.) и на закона в цялост, следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

В съответствие с Конституцията на Република България, Народното събрание може да създава устройствени закони и да ги изменя, когато е налице необходимост от реални реформи в държавните структури. Извършването на законодателни промени е средство за постигане на определен правомерен резултат в интерес на обществото и осигуряване на ефективност в осъществяването и провеждането на реформи в регулираните обществени отношения.

С уважение,  
 Николай Е. МЛАДЕНОВ

