



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 1 за 2012 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 1 март 2012 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2012 г., образувано по искане на 56 народни представители в 41 - то Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция (ДВ, бр. 99 от 2011 г.), както и за несъответствието на разпоредбата с чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи; чл. 2, чл. 25, б. „с” и чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права; чл. 20 и чл. 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз; Европейската социална харта; Всеобщата декларация за правата на човека. Вносителите на искането поддържат, че оспорената разпоредба противоречи на

принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципа на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията), принципа за равнопоставяне на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), както и че представлява дискриминация, въведена със закон.

В искането се застъпва тезата, че разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция (ЗБТА) е „определено дискриминационна и лустрационна“. Посочва се, че Конституционният съд 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, като са изброени няколко решения на Конституционния съд в подкрепа на изложеното.

Не споделяме доводите на народните представители по следните съображения:

Считаме, че в случая съотносими към поставения въпрос са мотивите и диспозитива на Решение № 10 от 1999 г. по к. д. № 36 за 1998 г., с което се прие, че изискването да не могат да бъдат членове на Съвета за електронни медии, както и на управителните съвети на Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) лица, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност, не противоречи на Конституцията и на Международния пакт за граждански и политически права. По силата на чл. 66 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) това важи и за лицата, заемащи поста на генерален директор на БНТ или БНР. Българското национално радио и Българската национална телевизия имат аналогична на Българската телеграфна агенция роля на национални институции за разпространение на информация и няма причини Конституционният съд да вземе решение, различно от посоченото в Решение № 10 от 1999 г.

Според искането чл. 11, ал. 1, т. 8 от ЗБТА противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Следва да се има предвид, че с Решение № 14 от 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г. Конституционният съд прие, че признаците, въз основа на които не се допуска ограничение на правата на гражданите, са изчерпателно изброени в Конституцията в разпоредбата на чл. 6, ал. 2. На това основание не се допускат никакви ограничения на правата на гражданите, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено

състояние. Служителите на бившата Държавна сигурност са били в определено служебно (трудова или договорно) отношение с конкретен държавен орган - Държавна сигурност, което положение не е идентично с „лично и обществено положение” по смисъла на чл. 6, ал. 2 от основния закон и не може да се определя като дискриминационен критерий, защото не съществува в изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 критерии, гарантиращи равенството на всички граждани пред закона.

Законодателят с основание отказва на определена група хора да заемат длъжността „генерален директор” на БТА, защото това се прави не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес. Конституционният съд в Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 за 1997 г. категорично е застанал на 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." Също така, в практиката си Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) приема, че е оправдано въвеждане на ограничение по отношение на бивши служители и сътрудници на разузнавателни служби да заемат определени длъжности, стига това ограничение да е пропорционално (делото „Sidabras and Džiautas v. Lithuania”). В посоченото дело (§32) ЕСПЧ изследва практиката и на Международната организация по труда във връзка с прилагането и тълкуване на Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 1958 г., а именно: „изисквания от политическо естество могат да бъдат установени за съответна длъжност, но за да се осигури съответствието с Конвенцията те трябва да са ограничени до характеристиките на конкретната позиция и да бъдат пропорционални на съответните трудови изисквания...”. В тази връзка наличието на ограничение за заемане на конкретна длъжност на основание обвързаност с бивши разузнавателни служби не води по презумпция до противоконституционност, каквито доводи се навеждат в искането, а е необходимо да се изследва конкретният случай в светлината на конкретните обстоятелства и принципа за пропорционалност на ограниченията. С въведените в чл. 11, ал. 1, т. 8 от ЗБТА ограничения е спазен принципът за пропорционалност, тъй като от една страна в ЗБТА се изисква агенцията да е „национален независим информационен институт”, а от друга допълнителното ограничение се отнася само за длъжността „генерален директор” и неговите заместници и засяга ограничен кръг от лица, които ще заемат тази

длъжност. Следователно въведеното изискване генералният директор да не е бил щатен или нещатен сътрудник е пропорционално и оправдано с оглед целите на закона да се осигури независимост в дейността на БТА.

С Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. Конституционният съд приема, че законодателят може да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, които не представляват нарушение на правото на труд и избор на професия. В конкретния случай не се ограничава нито правото на труд, нито изборът на професия. Неотносими към настоящия казус са мотивите по Решение № 11 от 2011 г. по к. д. № 8 от 2011 г., където се посочва, че „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 свободният избор на професия и легитимното очакване, че при натрупване на определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на длъжности при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане”. Тези мотиви са относими към държавната служба и възможността на издигане в ранг и повишаване в длъжност, но не и за длъжността „генералния директор” на БТА, с оглед обстоятелството, че при избора за заемане на тази длъжност не се прилагат разпоредбите за израстване в длъжност и ранг, характерни за държавната служба. Дори и изискването за стаж е неопределено – изисква се професионален опит, без да се посочва минимален такъв; не се въвежда и конкретна специалност - изисква се единствено лицето да е с висше образование „магистър”. Поради тази причина не може да се говори за каквото и да е ограничаване на право на труд или професия, тъй като няма професия „генерален директор”, нито е необходимо да упражняваш конкретна професия, за да бъдеш такъв. Не случайно и в искането си вносителите не са формулирали доводи конкретно коя професия или на коя категория служители се ограничава правото да я упражняват, а са изложили само общи постулати за нарушени права и „лустрационни разпоредби”. Мотивите към Решение № 11 от 2011 г. по к. д. № 8 от 2011 г. на Конституционния съд са неприложими към настоящия казус и доколкото посоченото решение се отнася до разпоредби, уреждащи въпроси, свързани с дипломатическата служба, която е част от системата на изпълнителната власт. В посоченото решение Конституционният съд приема, че „оспорените разпоредби имат лустрационен характер, тъй като създават изрична забрана за заемане на определена държавна длъжност по отношение на конкретна

лица, заемали определено обществено положение в миналото." От една страна длъжността „генерален директор" на БТА не е държавна служба, а от друга страна изискването е ограничено до конкретно посочена длъжност - „генерален директор". Българската телеграфна агенция по смисъла на ЗБТА е национален независим информационен институт на Република България, като тя е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита пред Народното събрание. Генералният директор на БТА се избира от Народното събрание за срок от пет години и не изпълнява държавна служба по смисъла на Решение № 3 на Конституционния съд от 1993 г. по к. д. № от 1993 г., според което държавната дейност „е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи.". В подкрепа на това са и мотивите на КС, изложени в Решение № 21 от 1996 г. по к. д. № 19 от 1996 г., с което е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 8, ал. 2 от ЗРТ ("Националният съвет за радио и телевизия е специализиран държавен орган") Конституционният съд приема, че основен, същностен белег на държавния орган е наличието на властнически правомощия. По своето съдържание властническите правомощия включват автономна директивна дейност на органа, правото му да издава задължителни по своя характер предписания във формата на общи или индивидуални задължителни актове. Понятието "държавен орган" включва в себе си идеята за директивна (ръководна) дейност като елемент от общата компетентност на органа. В този смисъл са и мотивите на Решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. По отношение на радиото и телевизията там се отбелязва, че "съществува конституционна повеля за превръщането им в автономни обществени институции, като бъдат освободени от опеката на определен държавен орган. Изключването на каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган е първото условие за тяхната структурна независимост". Изложеното в пълна степен се отнася и за Българската телеграфна агенция, която не е държавен орган, нито длъжността „генерален директор" е държавна служба, а целта на закона е независимост на институцията, като включването на текстовете на чл. 11, ал. 1, т. 8 от ЗБТА е оправдано и закономерно именно с оглед преследване на тази независимост и спазване на нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, според която "Печатът и другите средства за масова информация са свободни . . .".

Не е основателно и твърдението, че с ограничението по чл. 11, ал. 1, т. 8 от ЗБТА се нарушават общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които Република България е страна.

Международният пакт за граждански и политически права изисква гарантиране на възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности, каквато длъжност, както вече посочихме, не е длъжността на генералния директор на БТА.

Посоченият в искането чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи е неотносим към конкретния случай, тъй като правата и свободите, които се гарантират от тази конвенция са от различно естество и сред тях не попада правото да се заема една или друга длъжност (в този смисъл решението от 1986 г. на ЕСПЧ по делото *Glaserapp* срещу Германия). При това става дума за длъжност, заемането на която е следствие от директен избор от висшия законодателен орган на съответната държава. В практиката си ЕСПЧ приема, че тази разпоредба няма самостоятелно приложение, тъй като има ефект единствено спрямо права и свободи, защитени от други приложими разпоредби на Конвенцията и протоколите към нея. За да е приложима разпоредбата на чл. 14 е необходимо фактите от казуса да попадат в обхвата на друга приложима разпоредба на Конвенцията (*Inze v. Austria*). В същото време следва да се отбележи, че Конвенцията (в чл. 10 и чл. 11, §. 2) изрично предвижда например възможността упражняването на определени права да подлежи на ограничения, „предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност“.

Неоснователно е и твърдението, че се нарушават разпоредбите на чл. 1, т. 1 и 2, чл. 3, б. „б“ от Конвенция № 111 относно дискриминация в областта на труда и професиите на Международната организация на труда. С въведените ограничения по чл. 11, ал. 1, т. 8 от ЗБТА не се накърняват трудови права, така както са установени от Конвенция № 111, Европейската социална харта и останалите посочени в искането международноправни актове. В чл. 1, т. 3 от Конвенцията е посочено, че за целите на тази конвенция думите "труд" и "професия" обхващат достъпа до професионално обучение, достъпа до работа и до различните професии, а също така и условията на труда. С въвеждането на изискванията за заемане на длъжност „генерален директор“ не се накърнява възможността да се упражнява труд, нито както бе посочено по-горе, се ограничава упражняването на която и да е

професия. Заемането на поста става след решение на Народното събрание за всеки конкретен мандатен период и изискването на чл. 11, ал. 1, т. 8 създава само един допълнителен критерий за заемане на поста на генерален директор на БТА, който е свързан с предотвратяване на нелоялност спрямо принципите на демокрацията, държавния и обществения интерес. Заемането на поста на генерален директор на БТА освен че не представлява изпълнение на държавна служба, не представлява и определена професионална дейност, изискваща специална професионална правоспособност и квалификация от страна на физическото лице (отново *per argumentum a contrario* от чл. 12, ал. 5 от ЗБТА). Следователно фактът на незаемане на този пост не нарушава правото на труд и свободно упражняване на професия.

По посочените съображения считаме, че искането на 56 народни представители в 41 - то Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т.8 от Закона за БТА е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)