



Република България
Президент

*Да се разглеждат
за всички съдии*
20.11.2012

19
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дело № 1/К.С.1/2012
Дата 20.11.2012

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Росен Плевнелиев,
Президент на Република България,
по конституционно дело № 1 от 2012 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с допуснатото по к.д. № 1/2012 г. разглеждане по същество на искане на 56 народни представители от 41-вото Народно събрание - за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция, в качеството си на конституирана заинтересувана страна, се ползвам от предоставената ми възможност и представям писмено становище.

В искането са изложени съображения, че разпоредбата на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция е дискриминационна и противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от

Конституцията), на принципа на върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията) и на принципа за равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията).

Смятам допуснатото за разглеждане искане за неоснователно, като моля да имате предвид следните съображения:

1. Относно принципа за равенство и чл. 6, ал. 2 от Конституцията

Равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество. Поради това и едно от първите тълкувателни решения на конституционната юрисдикция е относно разпоредбата на чл. 6 от Конституцията (№ 14 от 1992 г., Обн., ДВ, бр. 93 от 17.11.1992 г.). Равенството е прокламирано като *общочовешка ценност* наред със свободата, мира, хуманизма, справедливостта и търпимостта. 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. Наред с това, равенството пред закона е и *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.).

Пряко свързан с принципа на равенството е принципът на недискриминация, т.е. забраната за неравно третиране на лицата. Забраната на дискриминацията е залегнала както в националното, така и в наднационалното право – Международния пакт за граждански и политически права (чл. 2 и чл. 26), Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (чл. 14 и Протокол № 12, нератифициран от България), чл. 19 от Договора за ЕС, чл. 21 от Хартата

на основните права на ЕС и други актове. В практиката си Европейският съд по правата на човека определя дискриминацията като различно третиране на лица пред закона или пред публичен орган в относително сходни или идентични ситуации, без обективно и обосновано третиране. Различното третиране става възможно на основата на конкретни признаци/белези.

Второто изречение на чл. 6, ал. 2 от основния закон посочва конкретни признаци/белези, въз основа на които е недопустимо неравно третиране на лицата. Тези признаци/белези могат да бъдат обособени в две групи (вж. Мотивите към Решение № 14 от 1992 г., Обн., ДВ, бр. 93 от 17.11.1992 г.). Първите пет признака произтичат от биосоциалната същност на човешката личност - раса, народност, етническа принадлежност, пол и произход. Недопустимо е установяването на ограничения на правата или привилегии, основани на тях. Този конституционен ограничител е гаранция за общочовешките права, които основният закон на Република България признава и защитава. Втората обособена група включва останалите признаци - религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Тези признаци/белези „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.” В този смисъл е допустимо различно третиране при постигане на определена легитимна цел.

Ограничаването на правата на определени социални групи граждани е допустимо според Конституцията, когато тези ограничения са

обществено необходими (Решение на КС № 14 от 1992 г.). В този смисъл е и Решение № 18 от 1997 г., с което Съдът е приел, 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. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи ...”.

Въведеното със Закона за Българската телеграфна агенция ограничение за избиране на генерален директор на БТА на лице, което е било щатен или нещатен сътрудник на бившата Държавна сигурност и/или на разузнавателните служби на Българската народна армия, не нарушава чл. 6 от Конституцията на Република България. Служителите на бившата Държавна сигурност са били в определено служебно - трудово или договорно, положение с конкретен държавен орган - Държавна сигурност. Това 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. Дори да се приеме, че е налице различно третиране по признак обществено положение, то съответства на принципа на равенството и води до постигане на легитимна цел, свързана с гаранциите за осъществяване на комуникационните права на гражданите. Следва да се отчете и обстоятелството, че БТА не е държавен орган по смисъла на Закона за администрацията и към нея не могат да бъдат прилагани автоматично последиците, с които подобно ограничение би се свързало. Аргументи в тази посока могат да бъдат открити в раздел V на Мотивите към Решение № 10 от 1999 г. (Обн., ДВ, бр. 60 от 1999 г.). По повод въведените ограничения за членовете на Националния съвет за радиото и телевизията и каквито и понастоящем съществуват за Съвета за електронни медии и членове на управителни съвети на Българската

национална телевизия и Българското национално радио, Конституционният съд приема следното: „Случаят със законодателно въведените ограничения в Закона за радиото и телевизията по отношение на лица, кандидатстващи за ръководна роля в националното медийно електронно пространство на БНР и БНТ, както и в националния обществен орган, е съвсем различен от този по Закона за администрацията. Ограниченията по ЗРТ не се отнасят до държавна длъжност и държавни служители, нито до признака "политическа принадлежност". Конституционният съд в Решение № 21 от 1996 г. изрично е приел, че НСРТ не е държавен орган. Следователно членството в съвета не е държавна длъжност”.

2. Относно противоречието с принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията

Не поддържам искането на народните представители в частта му за противоречие на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция с принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията.

В правната теория и в практиката на конституционната юрисдикция се е установило разбирането, че понятието за „правова държава” е динамично. Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото му съдържание и откроява неговата специфика. Той се състои в упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват, и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност.

Атакуваната разпоредба от Закона за БТА не нарушава принципите на върховенство на Конституцията и на правовата държава, тъй като въвежда конкретно изискване за заемане на определена длъжност. Лице,

което може да бъде засегнато от предвиденото в разпоредбата изискване, разполага с право на защита. То има възможност да атакува по съдебен ред решението, с което е обявена неговата принадлежност към Държавна сигурност, по силата на чл. 29, ал. 5 от Закона за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. По този начин в правната уредба е спазен принципът на индивидуалната отговорност, гарантирано е правото на защита на лицето, като е установен контрол от страна на съдебната власт. Спазването на тези неотменими проявления на функционирането на правовата държава и върховенството на Конституцията обуславя съответствието на атакуваната разпоредба от Закона за БТА с нормите на основния закон.

3. Относно несъответствието с международни договори, по които Република България е страна

Атакуваната разпоредба от Закона за БТА не нарушава чл. 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. В чл. 14 от Конвенцията правото на недискриминация не е установено като самостоятелно субективно право. Тази разпоредба се прилага само когато нарушението попада в обхвата на едно или повече други права и свободи, установени в Конвенцията. С чл. 14 се допълват другите разпоредби на Конвенцията и нейните протоколи. Той се прилага само във връзка с „упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция” (Rasmussen v. Denmark, Решение от 28.11.1984 г.). „Чл. 14 не е насочен срещу дискриминацията по принцип, а само срещу дискриминацията във връзка с правата и свободите, гарантирани от Конвенцията” (X. v. the Federal Republic of Germany, решение на Комисията от 12.12.1963 г. по допустимостта, стр. 220). Акцесорният характер на правото по чл. 14 е илюстриран в делото Бота с/у Италия

(Votta v Italy, решение от 24.02.1998 г.). Като самостоятелно благо правото (на недискриминация) е установено в Протокол № 12, но той не е ратифициран от Република България.

В искането се твърди противоречие с чл. 20 и чл. 21 от Хартата на основните права в Европейския съюз, което не споделям. Разпоредбата на чл. 20 от Хартата прокламира равенството на гражданите пред закона, а чл. 21 посочва конкретни признаци, въз основа на които не се допуска дискриминация. Сред изброените признаци (пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация, гражданство) няма такъв, въз основа на който да е допуснато неравно третиране на лицата с атакуваната разпоредба на чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция.

Не споделям и мнението за противоречие на атакуваната разпоредба с чл. 25, б. „с” от Международния пакт за граждански и политически права, според който „Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения... да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна”. Българската телеграфна агенция не е държавен орган по смисъла на Закона за администрацията, поради което и нейният генерален директор не е държавен служител.

Оспорената разпоредба не засяга правото на труд, достъпа до работа и до различни професии, гарантирани с Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда. С установеното в чл. 11, ал. 1, т. 8 от Закона за Българската телеграфна агенция изискване за лицата, заемащи публичната длъжност генерален директор на БТА, се налага изискването за липса на

връзки и зависимости с тайните служби на тоталитарната държава. Това изискване е гаранция за нормално функциониране на БТА като основна национална информационна институция и е гаранция за ненамеса в нейната работа.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Като се водя от посочените съображения, смятам искането за обявяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, за неоснователно.

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ