

СТАНОВИЩЕ
на Български хелзинкски комитет
по конституционно дело № 33/1998

относно искане на група народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна на разпоредбата на § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията (ДВ бр. 130/98)

С искане от 13 ноември, 1998 г. до Конституционния съд, група народни представители оспорват конституционността на редица разпоредби на Закона за администрацията, (ДВ. Бр. 130 от 5 ноември, 1998). Предмет на това становище е единствено въпросът за конституционност и съвместимостта с международните договори, по които България е страна на § 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията.

Парграф 1 от ПЗРЗА поставя пред лицата, заемащи ръководни длъжности в администрацията задължителни изисквания за срок от 5 години те "да не са заемали ръководни длъжности или други, приравнени на тях в политическия или административния апарат на Българската комунистическа партия и да не са били сътрудници на бившата държавна сигурност от която и да е категория, посочена в Закона за достъп до документите на бившата държавна сигурност"¹. Алинея втора и трета от същия параграф предвиждат реда, по които ще се установява наличието или липсата на обстоятелствата по алинея 1 и предоставят на Министерския съвет правомощие да уреди реда за освобождаване на лицата, които не отговарят на задължителните изисквания за заемане на ръководни длъжности в администрацията².

Цитираните текстове на Закона за администрацията са несъвместими с разпоредбите на Конституцията на Република България, гарантиращи равенство пред закона и забрана за дискриминация, с аналогичните разпоредби на Международния пакт за граждански и политически права и с Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда.

I. По искането за установяване на конституционност на § 1 от ПЗРЗА

Основен принцип на Българската Конституция е принципът на равенството. Той е прогласен в Преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност и основа за приемане на действащата Конституция и е изрично гарантиран от член 6³. В досегашната си практика Конституционният съд не веднъж се е произнасял по тълкуване на принципа на равенството, като е подчертавал

¹ § 1, ал. 1, т. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията

² § 1, ал. 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията

³ Чл. 6 (1) Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

(2) 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.

неговото значение, както за функционирането на гражданското общество, така и за изграждането на цялостната правна система. В този смисъл е и решението на Конституционния съд по тълкуване на чл. 6 от Конституцията, според което, принципът на равенството е "общ за цялата правна система на Република България. Той е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческа дейност"⁴. Така, за да бъде съобразен с Конституцията и с досегашната практика на Конституционния съд, всеки новоприет нормативен акт следва да бъде съобразен и с принципа на равенството.

Гаранция за спазване на принципа на равенството е забраната за неравно третиране, основано на изброените в алинея втора на член 6 признаци. Сред тези признаци, по отношение на които се забранява всякакво неравнопоставено третиране, Конституцията изрично въвежда и убежденията на гражданите, тяхната политическата принадлежност, личното и общественото им положение. Както посочва Конституционният съд в цитираното по-горе решение, въвеждането на ограничения на правата на гражданите или привилегии, основани на някои от тези признаци е правно недопустимо. "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"⁵.

Забраната за ограничаване на права, регламентирана в чл. 6 ал. 2 от Конституцията не се отнася само към правата, изрично защитени от самата Конституция, какъвто подход са възприели други актове⁶. В този смисъл е и цитираното по-горе решение на Конституционния съд, което задава максимално широк обхват на забраната за неравнопоставено третиране на посочените признаци:

"В чл. 6 ал. 2 равенството пред закона е формулирано още и като основно право на гражданите.... Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт."⁷

Разпоредбата на чл. 6 ал. 2 забранява "ограничение на права и привилегии" въз основа на изброените в разпоредбата категории. С тази разпоредба българската Конституция забранява дискриминация не само при осъществяването на основните права гарантирани по Конституцията, но и ограничаването на всички права по вътрешното законодателство с нормативни актове или административни действия или бездействия, обусловени от дискриминационен мотив. С тази разпоредба българската Конституция забранява приемането на нормативна уредба и административни практики, които дори и формално да не засягат определено право биха имали неблагоприятно въздействия върху отделния гражданин.

Параграф 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията забранява на ръководни длъжности в администрацията да бъдат назначавани лица, заемали ръководни длъжности в политическия или административен апарат на Българската комунистическа партия или служители

⁴ РКС № 14/92 от 10 ноември 1992 г., по к. д. № 14/92

⁵ РКС № 14/92 от 10 ноември 1992 г., по к. д. № 14/92, Раздел II

⁶ Така например, чл. 14 от Европейската конвенция за правата на човека забранява всякаква дискриминация при упражняване на правата и свободите, защитени от самата Конвенция.

⁷ РКС № 14/92 от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 14/92

на бившата държавна сигурност и изисква трудовите правоотношения с такива лица, които към момента на влизане в сила на закона са на ръководни длъжности в администрацията да бъдат прекратени. Цитирания параграф въвежда едно ограничение за упражняване на трудови права гарантирани по силата на българското трудово право, и безспорно ще има неблагоприятен ефект върху лицата, попадащи в приложното му поле.

Според параграф 1, ал. 3 от ПЗРЗА, трудовите правоотношения на лицата, попадащи под ограниченията на параграф 1, алинея 1, които лица към момента на влизане в сила на Закона за администрацията се намират на ръководни длъжности в администрацията следва да бъдат прекратени. Трудовите правоотношения са отношения с оглед на личността; те възникват с конкретно лице и се прекратяват на специфични основания, регламентирани от глава 16 на Кодекса на труда. Прекратяване на трудово правоотношение от работодателя най-общо разгледано е възможно при две хипотези - при обективна невъзможност за изпълнение на трудовите задължения или при виновно поведение от страна на работника/служителя. Алинея 3 от параграф 1 от ПЗРЗА въвежда ново основание за прекратяване на трудово правоотношение, стоящо извън действащия към момента режим, като по този начин засяга правата по съществуващо трудово правоотношение и следователно е само по себе си ограничение на парва.

Конституцията не предвижда изрично правото на гражданите да имат работа и по-конкретно да бъдат назначавани на определени административни длъжности. Гарантираното от Конституцията право на труд обаче, съдържа като минимални гаранции равнопоставеност във възможностите за търсене на работа и равни шансове за намиране на работа. Няма причина тези общи гаранции на правото на труд да не бъдат прилагани и по отношение на държавата в ролята и на работодателя. Гаранция за действието на тази конституционна норма, гарантираща равните шансове за получаване на работа е липсата на законовоустановени изисквания към лицата, които ще потърсят достъп до тези служби на основания определени от Конституцията като дискриминационни. Въвеждането със закон на забрана за назначаване на определена категория граждани на ръководни длъжности в администрацията, поради политическите им убеждения крие риска от създаване на привилегирован достъп до такива служби за другата категория лица, стоящи извън засегнатите, а би могла да създаде предпоставки за нарушаване и на изискването към държавните служители за политическа неутралност.

Посочените по-горе ограничения за заемане на ръководна длъжност в администрацията, параграф 1 от Преходните и заключителните разпоредби на закона за администрацията основава не на някакъв обективно необходим критерий, какъвто би могъл да бъде образователния ценз, трудовия стаж или възраст, а на един от признаците, по отношение на които чл. 6 ал. 2 на Конституцията въвежда изрична забрана за всякакво неравнопоставено третиране. В този смисъл, неприложим би бил по това дело подходът на Конституционния съд по други искания за обявяване на противоконституционност на текстове от закони, които са въвеждали ограничения за заемане на определени длъжности на базата на обективни критерии за квалификация и трудов стаж⁸.

⁸ Така например, в РКС № 17/98 по к. д. № 15/98 Конституционният съд уместно е приел, че изискването за образователен ценз за заемане на определена длъжност не нарушава изискването за равенство.

Заемането на ръководни длъжности в политическия и административен апарат на Българската комунистическа партия е ясна и безспорна индикация единствено за политическата принадлежност на тези лица. Дори и да би могло да се обоснове непригодност за определена длъжност на базата на принадлежност към Българската комунистическа партия и бившата Държавна сигурност, такава обосновка би била допустима единствено като един от критериите в допълнение към изисквания за конкретни действия на индивида и конкретни изисквания за длъжността⁹. Естествено преценката за годността на лицето да изпълнява определената длъжност според такива критерии би подлежала и на съдебен контрол. Разпоредбата на Закона за администрацията изобщо не приема годността на лицето за изпълнение на определена длъжност като критерий, а на общо основание ограничава цяла една група.

Независимо от конкретните политически убеждения на членовете на Българската комунистическа партия, участието им в политическа партия, а още повече заемането на ръководна длъжност в тази партия е само по себе си изявление на политическа позиция и политически убеждения. Ограничаването на тези лица единствено на базата на критерия членство в ръководството на една партия, е ограничение на основание на убежденията на тези лица и политическата им принадлежност, признаци, изброени в алинея 2 на член 6 като недопустими. Следователно цитираната разпоредба съставлява ограничение на интересите на определена категория граждани и поставяне на друга в привилегировано положение и противоречи разпоредбите на Конституцията.

Извод: Принципът на равенството е основен конституционен принцип, с който следва да бъдат съобразени всички последващи нормативни актове. Член 6, алинея 2 от Конституцията забранява всякакво ограничение на права или засягане на интереси на основание на определени признаци, сред които са и убежденията на гражданите и тяхната политическа принадлежност. Параграф 1 от Преходните и заключителните разпоредби въвежда едно ограничение на правата на гражданите, което се основава не на някакъв обективно необходим критерий, а на убежденията и политическата принадлежност на гражданите, поради което цитираният текст е в противоречие с изискванията на чл. 6 от Конституцията на РБългария.

II. По искането за установяване на съвместимост на § 1 от ПЗРЗА с Международния пакт за граждански и политически права¹⁰

Член 25 от Международния пакт за граждански и политически права признава правото на всеки гражданин на съответната държава - страна по Пакта да участва в ръководството на обществените работи, да гласува и да бъде избран и да има достъп до държавните служби в своята страна при общи условия на равенство, без каквато и да е дискриминация по признаците,

⁹ Подобен е подходът на германското лустрационно законодателство от 1991 година. Според една от разпоредбите на баварския лустрационен закон от 3 декември, 1991 година, не може да заема държавна длъжност лице, "което е нарушило принципите на хуманността и върховенството на закона". Подобни разпоредби са дали възможност за съдебен контрол и преценка на годността на отделния държавен служител. Немските лустрационни закони са разглеждани от Международната организация на труда и са обявени за противоречащи на Конвенция 111. Основанието за това заключение е прекалено широката формулировка на ограниченията, която не дава достатъчно прецизни критерии за преценката на индивидуалните случаи.

¹⁰ Обн. ДВ бр. 43/76

определени в член 2, алинея 1 от Пакта¹¹. С ратификацията на МПГПП държавите - страни по Пакта са поели задължението да гарантират упражняването на тези права на своите граждани "без разлика на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци"¹².

Осигуряването на общи условия на равенство при достъпа до държавните служби в съответната държава не следва да се тълкува като предоставяне на гарантирана държавна служба на всеки гражданин, а като гарантиране на всеки гражданин правото и възможността, без никакви различия, основани на раса, цвят, пол, език, религия, политическо или друго убеждение, национален или социален произход, рождение или друг признак и без необосновани ограничения да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна¹³.

В свой общ коментар по тълкуване на член 25 б. "с" от Пакта¹⁴, Комитетът по правата на човека е приел, че за да бъде гарантиран достъпа на гражданите до държавните служби при общи условия на равенство, "критериите и процедурите за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване от длъжност следва да са обективни и обосновани"¹⁵.

Обективни и обосновани критерии за достъп до държавна служба ще има когато условията за заемане на тези длъжности не се основават на някои от дискриминационните признаци, посочени в чл. 25, ал. 1 от Пакта и отчитат индивидуалните качества и способности на всеки от кандидатите. В този смисъл е и становището на Комитета по правата на човека, изразено в цитирания по-горе общ коментар:

"достъпът до държавните служби следва да се основава на равни условия и на принципа на преценка на индивидуалните качества на кандидатите, за да се гарантира, че лицата, заемащи държавни служби няма да бъдат подлагани на политическо вмешателство или натиск. От особена важност е да се гарантира, че при упражняване на своите права по член 25, б. "с", гражданите са защитени от дискриминация на всяко едно от основанията, регламентирани от член 2, алинея 1."¹⁶

¹¹ Член 25 Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения:

- a) Да взема участие в ръководството на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители;
- b) Да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите;
- c) Да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна.

¹² Член 2, алинея 1 от Международния пакт за граждански и политически права. Член 2, ал. 1 от пакта съдържа забрана за дискриминация по отношение упражняването на правата, признати от пакта.

¹³ Kall v. Poland, CCPR/C/60/D/552/1993

¹⁴ Общ коментар 25, приет на 27 сесия на Комитета по правата на човека на 12 юли 1996 г.

¹⁵ Общ коментра 25, параграф 23

¹⁶ Общ коментар 25, приет на 27 сесия на Комитета по правата на човека на 12 юли 1996 г., параграф 23

Трудовите отношения в РБългария са отношения с оглед на личността; те възникват, развиват се и се прекратяват в зависимост от определени лични качества на работника/служителя, отчетени и в законовата им рамка. За да бъде възникването или прекратяването на едно трудово правоотношение обективно и обосновано, според стандартите на МПГПП и Комитета по правата на човека по прилагането им, то основанията за това трябва да са свързани с личните качества и способности на служителите, а не с някакви, стоящи извън тях обстоятелства и в никакъв случай не трябва да се опират на някой от дискриминационните признаци, изброени в чл. 2, ал. 1 от Пакта.

Параграф 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията въвежда като основание за възникване и прекратяване на трудовите правоотношения с лица на ръководни административни длъжности, техните политически убеждения, които се установяват чрез принадлежността им в миналото към определена политическа партия. Параграф 1 изключва всякаква възможност за преценка на индивидуалните качества на служителите като основание за възникване или прекратяване на трудовите им правоотношения.

Извод: Чл. 25, б. "с" от МПГПП изисква на всички граждани на съответната държава - страна по пакта да бъде предоставен достъп при общи условия на равенство до държавните служби в тяхната страна без ограничения, основани и на политически и други убеждения. Критериите за назначаване и освобождаване на лица на такива служби трябва да бъдат обективни и обосновани, което означава да включват преценка на индивидуалните качества на лицата при решенията за назначаване и прекратяване на трудовите правоотношения с такива лица. Параграф 1 от ПЗРЗА въвежда като основание за възникване и прекратяване на трудовото правоотношение с такива лица техните политически убеждения, установени чрез принадлежността им в миналото към определена политическа партия и изключва всякаква възможност за преценка на индивидуалните им качества, поради което е в противоречие с разпоредбите на МПГПП и стандартите на Комитета по правата на човека по прилагането му.

*III. По искането за установяване на съвместимост на § 1 от ПЗРЗА с Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда*¹⁷

Конвенция № 111 на Международната организация на труда (МОТ) забранява:
 "всяко различие, изключване или предпочитание, основано на раса, цвят на кожата, пол, религия, политически убеждения, национален или социален произход, което води до премахване или нарушаване на равенството във възможностите или в третирането в областта на труда и професиите."¹⁸

За да бъде прекратяването на трудовите правоотношения съвместимо с изискванията на Конвенция № 111 на МОТ, е необходимо то да се основава на индивидуална преценка на качествата на всяко лице, а не на широко формулирани законови разпоредби. В този смисъл е решението на Комитета на експертите към МОТ, независимо тяло, създадено за наблюдение на изпълнението на задълженията, поети от държавите - членки на организацията

¹⁷ Обн. ДВ бр. 35/97

¹⁸ Чл. 1 от Конвенция 111

при ратификация на конвенциите, по жалба на Германски учителски съюз срещу законите, ограничаващи достъпа до държавни служби на прекалено широки основания. В същото решение Комитетът на експертите посочва:

“Конвенция 111 изключва, преди всичко, всякакви мерки взети не в резултат на индивидуална дейност, а в резултат на членство в определена група.... Тези мерки са открито дискриминационни”¹⁹.

Параграф 1 от ПЗРЗА въвежда като абсолютна предпоставка за възникване или прекратяване на трудовите правоотношения с лица на ръководни длъжности в администрацията принадлежността им към определена политическа партия, като не допуска никаква възможност за преценка на индивидуалните им качества. Параграф 1 обуславя възникването и прекратяването на трудовите правоотношения от миналите политически убеждения на засегнатите лица, което е един от признаците, по отношение на които Конвенция 111 на МОТ изрично забранява неравно третиране, поради което § 1 от ПЗРЗА е в противоречие с Конвенция № 111 на МОТ.

Заклучение: Конституцията на Република България установява забрана за всякакво неравно третиране на гражданите на основание признаците, посочени в член 6, алинея 2, сред които е и политическата им принадлежност. Член 25 б. “с” от Международния пакт за граждански и политически права изисква на всички граждани да бъде предоставен достъп до държавните служби в тяхната страна при общи условия на равенство и установява принципа на преценка на индивидуалните качества на лицата при възникване или прекратяване на трудовите правоотношения. Конвенция № 111 на Международната организация на труда забранява неравно третиране в областта на труда и въвежда изискване за индивидуална преценка на качествата на всяко лице при прекратяване на трудовите правоотношения. Параграф 1 от ПЗРЗА въвежда едно ограничение на права, основано на един от принципите по отношение на които съществува конституционна забрана за неравно третиране и изключва всякаква възможност за преценка на индивидуалните качества на засегнатите лица, поради което е противоконституционен и противоречие на МПГПП и Конвенция № 111 на МОТ.

¹⁹ ILO Committee of experts, General survey on discrimination 1988