

РЕШЕНИЕ № 8
София, 11 октомври 2013 г.
конституционно дело № 6 от 2013, съдия докладчик Благовест Пунев
(Обн., ДВ, бр. 91 от 18.10.2013 г.)

Конституционният съд в състав: Председател: Димитър Токушев и членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрити заседания на 26 септември и 11 октомври 2013 г. конституционно дело № 6/2013 г., докладвано от съдията Благовест Пунев.

Производството е по реда на чл.149, ал.1, т.2 и т.4 от Конституцията.

Делото е образувано на 16.1.2013 г. по искане на 57 народни представители от 41-вото Народно събрание. С него се иска да бъде установена

противоконституционността и несъответствието с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) (обн., ДВ, бр.138/24.11.1998 г., последно изм., ДВ, бр.27/15.3.2013 г.).

В искането се поддържа, че оспорените текстове на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ противоречат на принципите на правовата държава – чл.4, ал.1 от Конституцията, на принципа на върховенство на Конституцията – чл.5, ал.1 от Конституцията, на принципа на равнопоставеност на гражданите – чл.6, ал.2 от Конституцията, както и ограничават свободния избор на професия в противоречие с чл.47, ал.3 от Конституцията. Според вносителите на искането с оспорените разпоредби на ЗРТ се създава изрична забрана за заемане на определени държавни длъжности по отношение на конкретна категория лица, заемали определено обществено положение в миналото. В тази връзка се поддържа, че принадлежността към структурите на Държавна сигурност не може да бъде основание за ограничаване на конституционни права и на посочената забрана за заемане на определена длъжност, тъй като последната има дискриминационен характер.

Освен това оспорените разпоредби от ЗРТ според вносителите на искането противоречат и на общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, тъй като представляват непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Според тях те противоречат на чл.14 от КЗПЧОС, чл.2, ал.2 и чл.5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП), чл.25, б.„с“ и чл.26 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), чл.1, т.1 и т.2, чл.2 и чл.3, б.„б“ от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, чл.20 и 21 от Хартата на основните права в Европейския съюз, Европейската социална харта, Всеобщата декларация за правата на човека. Поради това се иска Конституционният съд да обяви чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ за противоконституционни и несъответстващи на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна.

С определение от 04.04.2013 г. искането е допуснато до разглеждане по същество, поради което производството по делото се намира във фазата на неговото решаване. Със същото определение като заинтересовани страни по него са конституирани Министерският съвет, Съветът за електронни медии, Българското национално радио, Българската национална телевизия, Асоциацията на разузнавачите от запаса, Националната асоциация „Сигурност”, Съюзът на юристите в България, Институтът за модерна политика, Висшият адвокатски съвет. В едната група от становища, представени от заинтересованите страни по конституционното дело – тези на Националната асоциация „Сигурност”, Асоциацията на разузнавачите от запаса, Българското национално радио и Висшият адвокатски съвет, се поддържа основателността на искането за обявяване на противоконституционност и несъответствие на оспорените разпоредби от ЗРТ с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна. Тази позиция се аргументира със съображенията, че оспорените разпоредби са лустрационни и дискриминационни, тъй като въвеждат ограничения за заемане на управленски позиции в националните електронни медии и медийния регулатор от определена категория лица поради тяхното обществено положение в миналото – принадлежност към структурите на Държавна сигурност (ДС) и разузнавателните служби на Българската народна армия (РС на БНА). С това според подкрепящите искането на вносителите се въвежда принцип на колективна отговорност на посочените лица с оглед на тази тяхна принадлежност, без да се съобразява конкретната дейност на всеки субект – бивш сътрудник на секретните служби, което е недопустимо, защото отговорността за неправомерни действия или бездействия може да бъде само лична. Поради това се поддържа, че с оспорените разпоредби се създава презумпция за колективна укоримост на дейност, която все пак е била правно регламентирана по време на нейното осъществяване. С въведените рестрикции се нарушава принципът на равенство пред закона и изискването за равно третиране на гражданите. С тях се ограничава и правото на труд на лицата, за които се отнасят тези рестрикции, с което се пречатства кариерното им развитие и придобиване на съответна професионална квалификация. Оспорените текстове според заелите изложената позиция представляват и непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на КЗПЧОС поради отсъствие на съответствие на предлаганите с тях рестриктивни мерки и преследваната цел с въвеждането им, тъй като те са недопустими в условията на установен стабилен демократичен режим, при който, за разлика от условията на преход от тоталитаризъм към демокрация, не съществува заплаха за демократичния ред. Само наличието на последната би оправдала, и то временно, въвеждането на оспорените рестрикции за заемане на ръководни длъжности в системата на националните обществени електронни медии – Българското национално радио (БНР) и Българската национална телевизия (БНТ) и техният регулаторен орган – Съвета за електронни медии (СЕМ).

Противното становище за неоснователност на искането за установяване противоконституционност и несъответствие на оспорените разпоредби от ЗРТ с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, се поддържа от Министерския съвет и БНТ. Според заетата от тях позиция рестрикциите, предвидени с оспорените разпоредби за

заемане на ръководни длъжности в БНТ, БНР и СЕМ от бивши щатни и нещатни служители на тайните служби на комунистическия режим, не противоречат на принципа на равенство пред закона, тъй като не въвеждат дискриминация по отношение на посочените лица по някой от изброените в чл.6 от Конституцията социални признаци. В становището на Министерския съвет по-нататък се поддържа, че въведените ограничения представляват изисквания от професионален характер, които не влизат в противоречие с равноправието и не ограничават упражняване правото на труд, защото се отнасят до изпълнение на функции от ръководен и управленски характер. Тези функции могат да се изпълняват само от лица, ползващи се с обществено признание и морален авторитет, а такива качества не притежават бившите сътрудници на ДС, които не се ползват с доверието на обществото. Лустрационните мерки, каквито предвиждат оспорваните текстове от ЗРТ, според практиката на КЗПЧОС представляват ограничение на човешки права, но биха били оправдани, ако са пропорционални на преследваните с тях цели и могат да имат само временен характер, докато съществува заплахата за демократичния ред. В тези становища се приема, че с оглед на актуалната ситуация в българското общество тези ограничения имат своето оправдание поради констатацията, че в страната все още има повишена чувствителност и негативно отношение към присъствието на кадрите на репресивния апарат на тоталитарната държава в институциите на съвременната демократична публичност. Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Въведената забрана за български граждани да бъдат членове на Съвета за електронни медии (чл.26, т.3 от ЗРТ), както и да бъдат назначавани за членове на управителните съвети на Българската национална телевизия и Българското национално радио при положение, че са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност противоречи на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията), на принципа на равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и представлява дискриминация, въведена със закон. Оспорените разпоредби имат лустрационен характер - създават изрична забрана за заемане на определени длъжности по отношение на конкретна група български граждани, заемали определено обществено положение в миналото. Тези разпоредби не допускат лица с установена принадлежност към тайните служби на тоталитарната държава да бъдат избирани за членове на Съвета за електронни медии или назначавани за членове на управителните съвети на БНТ и БНР. Конституционният съд стои на позицията, че негативната оценка по отношение на дейността на тайните служби на тоталитарната държава не бива да влияе върху упражняването на конституционните права на гражданите в съвременното демократично общество. Недопустимо е тази негативна обществена оценка за миналото да бъде основание за ограничаване на конституционните права на български граждани при действието на демократичния основен закон на страната от 1991 г.

Оспорените разпоредби са конституционно нетърпими, доколкото имат дискриминационен характер по смисъла на чл.6, ал.2 от Конституцията. При това не съществува закон, който да въвежда обща забрана за заемане на публични

длъжности от сътрудници на тоталитарните тайни служби. Ограничението в ЗРТ се установява единствено за членовете на СЕМ и управителните съвети на БНТ и БНР, но подобно ограничение не съществува за заемане на висши държавни длъжности, както и за органите на местно самоуправление и администрация. Практиката на Конституционния съд на Република България определя, че принадлежността в миналото към структурите на тоталитарните тайни служби не може да бъде основание за ограничаване на конституционни права, и в частност за забрана за заемане на определена длъжност (вж. Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд; Решение № 1/2005 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд). Конституционният съд няма основание да се отклони от трайната си практика. Нещо повече, с оспорените лустрационни текстове по недопустим начин се въвежда колективна отговорност, без да се преценява конкретната дейност на отделните лица. С Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд се приема, че по този начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, „които са конституционно защитени ценности”. В същото решение съдът извежда задължение за българската държава законово да гарантира достойнството и правата на личността, като същевременно осигури правото на информация на обществото при спазване на конституционните условия на чл.41, ал.1 от Конституцията.

Оспорените лустрационни разпоредби от ЗРТ могат да се разглеждат в контекста на 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 (ЗДРД....) от 2006 г. Според разпоредбата на чл.3, ал.1, т.19 от ЗДРД.... обявяването на принадлежност на български граждани към структурите на бившата Държавна сигурност се отнася и до лица, заемащи публични длъжности като членове на СЕМ и управителните съвети на БНТ и БНР. Обявяването на щатните и нещатните сътрудници на структурите на бившата Държавна сигурност се осъществява на основата на законово регламентирана процедура, при което законът изчерпателно посочва публичните длъжности и публичните дейности, за които се прилага обявяването на принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Този закон е приет единствено, за да се осигури достъп на обществото до информация за миналото на лицата, които заемат публични длъжности по чл.3, ал.1, т.19, без това да предполага допустимостта или недопустимостта тези лица да продължават да заемат или да бъдат назначавани на посочените длъжности. Като не дава никаква морална или политическа оценка на миналото на определена категория лица, ЗДРД... не решава въпросите, свързани с назначенията на публични длъжности и не предвижда ограничение на заемането им. След като са изпълнени законовите критерии за установяване и оповестяване на принадлежност към тайните служби на тоталитарния режим, то не може да се спори дали принадлежността към бившата Държавна сигурност в миналото се отнася към „общественото положение” (чл.6, ал.2 от Конституцията) на съответните лица. Фактът на обявяването на тази принадлежност в наши дни ѝ придава несъмнено обществен характер. Това обстоятелство, доколкото е не само значимо за

обществото, но и публично разгласено, не може да не е елемент от общественото положение на гражданите.

Използваният критерий в ЗРТ за ограничаване на права е свързан с личното и общественото положение на гражданите (Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд и Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд). Той попада сред критериите, по които Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите, което се отнася и за заемане на която и да е публична длъжност. Тази дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат членове на СЕМ и членове на управителните съвети на БНТ и БНР, независимо от това, че отговарят на всички други изисквания на закона за заемане на тези длъжности. Недопустимо е принадлежността към бившата Държавна сигурност да се въвежда като своеобразен допълнителен квалификационен признак при определянето на законовите изисквания за заемане на определени длъжности. Сътрудничеството с тайните служби на тоталитарната държава се оценява като социален признак, на основата на който не може да се въвеждат ограничения на конституционни права, доколкото се стига до дискриминация в противоречие с чл.6, ал.2 на Конституцията (Решение № 11/2009 г. на Конституционния съд). Признакът „сътрудник” на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен (Решение № 8/1992 г. на Конституционния съд; Решение № 11/1992 г. на Конституционния съд; Решение № 2/1999 г. на Конституционния съд; Решение № 11/2011 г. на Конституционния съд и Решение № 11/2012 г. на Конституционния съд). На това основание Конституционният съд е обявявал за противоконституционни с посочените по-горе решения разпоредби от Закона за банките и кредитното дело, Закона за пенсиите, Закона за администрацията, Закона за дипломатическата служба и Закона за Българската телеграфна агенция. Оспорените текстове от ЗРТ нарушават принципа на равенство пред закона (чл.6, ал.2 от Конституцията). В Конституцията равенството на всички граждани пред закона е формулирано като конституционен принцип, присъщ на всяко демократично общество. То е прокламирано като общочовешка ценност (вж. Решение № 14/1992 г. на Конституционния съд) и на общо основание се отнася и за възможността за заемане на публични длъжности. Дори и временното отклонение от него чрез въвеждане на законови ограничения противоречи на конституционните разпоредби (Решение № 1/1993 г. на Конституционния съд). Равноправието на гражданите включва еднаквото им третиране от държавната власт. Сътрудниците на тайните служби на тоталитарната държава са осъществявали „правно регламентирана дейност и като цяло нейната аморалност може да бъде имплицирана само ако действащото по това време право е било обявено за противоконституционно” (Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд). „Поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име” (Решение № 10/1997 г. на Конституционния съд) на съответната категория лица и не може да играе ролята на критерий за оценка на техните професионални умения и качества. В този смисъл доколкото всяка лустрация е извънреден и еднократен законодателен способ за ограничаване на права, основан

на факти от миналото на групи лица, то тя е недопустима по силата на чл.6, ал.2 от Конституцията на Република България

Оспорените текстове представляват непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (обн., ДВ, бр. 66/1992 г., в сила за Република България от 07.09.1992 г.) и практиката на Съда за правата на човека в Страсбург. В своята трайна практика Съдът в Страсбург приема, че въвеждането на лустрационни норми ограничава човешки права, гарантирани с Европейската конвенция. Съдът допуска в поредица от свои решения, че подобни мерки могат да преследват допустима от конвенцията цел, когато „състоянието на обществото налага създаването на защитни механизми за демократичното устройство”. Според съда ограничаването на някои човешки права чрез лустрация е пропорционално в посткомунистическите държави в периода на преход от тоталитарна към демократична система, доколкото съществуват сериозни рискове за този преход. Отдалечаването на тези мерки във времето обаче ги прави непропорционални на преследваните цели. Съдът отстоява разбирането, че лустрационните мерки могат да имат само временен характер, докато съществува заплахата за демократичния ред. При липса на такава заплахата лустрацията би била непропорционална по смисъла на конвенцията. Както отбелязва Съдът в Страсбург това с още по-голяма сила е валидно за държава членка на Европейския съюз, „защото демократичното ѝ устройство е извън съмнение” (вж. *Sidabras and Dziautas vs Lithuania* – Applications nos 55480/00 and 59330/00; *Rainys and Gasparavicius vs Lithuania* – Applications nos 70665/01 and 74345/01; *Zdanoka vs Latvia* – Application no 58278/00). Поради това оспорените законови текстове са изцяло в несъответствие с чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, доколкото той изисква упражняването на правата и свободите, предвидени в конвенцията, да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на какъвто и да е признак.

Атакуваните пред Конституционния съд разпоредби на ЗРТ влизат в противоречие с чл.2, ал.2 и чл.5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн., ДВ, бр. 43/28.05.1976 г., в сила от 23.03.1976 г.). Държавите – страни по този пакт, се задължават да осигуряват упражняването на провъзгласените в него права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически и други убеждения, народностен или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци. Ограничаването на възможността да се заемат определени публични длъжности на основание съпричастност на определени лица към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия дискриминира тези лица по смисъла на цитираните текстове от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Правото на труд е определено като едно от основните човешки права от тъй нареченото „второ поколение” човешки права и се урежда в чл 6 на Пакта. В същото време оспорената разпоредба противоречи и на чл.25, б. „с” от Международния пакт за граждански и политически права (обн., ДВ, бр. 43 от 28.05.1976 г.), доколкото всяка държава – страна по този пакт, е длъжна да осигури и гарантира на гражданите си „без каквато и да е дискриминация” право на достъп при общи условия на равенство до всички държавни служби.

С Решение № 18/1997 г. Конституционният съд на Републиката приема, че законодателят може да установява конкретни изисквания за заемане на определени постове и длъжности, което не представлява нарушение на правото на труд и избор на професия. Атакуваните от народните представители текстове от ЗРТ не въвеждат конкретни изисквания за заемане на определени публични длъжности, а създават ограничения чрез въвеждане на забрана да бъдат избирани за членове на СЕМ и членове на управителните съвети на БНТ и БНР на определена категория лица независимо от тяхната професионална квалификация, качества и опит. По този начин разпоредбите от ЗРТ дискриминират една група български граждани в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Атакуваните текстове не съответстват и на чл. 1, т.1 и т.2, чл.2 и чл.3, б. „б” от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите (обн., ДВ, бр. 35/02.05.1997 г.) на Международната организация на труда. Като изрично не допуска дискриминация в сферата на труда, конвенцията предвижда, че „различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни”. Въвеждането на ограниченията за заемане на определени публични длъжности, основани на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, не е свързано с никакви квалификационни изисквания, доколкото последните определят възможността на определено лице да извършва конкретна дейност в зависимост от професионалните му умения и опит. Ограниченията, въведени с оспорените норми, не се основават на специфични изисквания, установени за определена длъжност и поради това по своята природа са дискриминационни. Те непряко ограничават свободния избор на професия и легитимното очакване, че при определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на публични длъжности при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане.

Разбирането, според което БНТ и БНР представляват национални обществени информационни институции и трябва да се ръководят от принципите на свободата за изразяване на мнение, гарантиране на правото на информация, както и балансираното представяне на същата, а СЕМ е независим медиен регулатор, който при осъществяване на дейността си се ръководи от обществените интереси, защитава свободата и плурализма на словото и информацията и точно поради това е необходимо въвеждането на ограничителните текстове на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ, е неприемливо. Твърдението, че демократичната информационна политика на държавата се основава на прозрачност, откритост и сигурност на източниците на информация и нейното разпространение, не търпи възражение. Предпоставянето, че дейността на бившите тайни служби е свързана с конспиративност и провеждане на дезинформация по отношение на общественото мнение и точно поради това създава обосновано съмнение в лоялността към принципите на новата демократична информационна политика на държавата на съответна група лица, сътрудничели на бившата Държавна сигурност, е неприемливо. Ограничаване на конституционни права въз основа на подобно „обосновано съмнение” не се вписва в изискванията на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Още по-неприемливо е свързването на въведените ограничения с реализирането на нормата на чл.40, ал.1 от Конституцията, според която печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура. В съвременната демократична държава е недопустимо която и да е свобода да бъде гарантирана посредством законодателно ограничаване на конституционни права на гражданите. По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни и за несъответстващи на международните договори, по които България е страна, чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от Закона за радиото и телевизията (обн., ДВ, бр. 138/24.11.1998 г., последно изм., ДВ, бр.27/15.03.2013 г.).

Съдиите Благовест Пунев, Кети Маракова и Анастас Анастасов са подписали решението с особено мнение.

Председател: **Димитър Токушев**