

ДО УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ
НА БЪЛГАРСКИ ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ

П Р Е Д Л О Ж Е Н И Е

От д-р Стоимен Стименов, член на СЛК на БЛС

.....

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА УС НА БЛС,

Във връзка с предоставените Ви от Закона и устава на БЛС правомощия правя предложение при вземането на решение за свикване на следващия Събор на БЛС, в дневния му ред да бъде включена точка: „Промени в устава на БЛС“.

Предложението ми за промяна на устава конкретно е за отмяна на т.9 чл. 39 от устава. Мотивите затова са, че въведеното в устава на БЛС ограничение се оказва единственото „лустрационно“ и ограничаващо правило, основано 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. Ограничения на база на този акт не съществуват в нито един действащ в Република България закон, още по-малко в специалния Закон за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина, който урежда статута именно на Българския лекарски съюз.

Прегледът на действащото законодателство дава основание да се твърди, че приетата разпоредба на чл. 39 т.9 от устава на БЛС, независимо от мотивите за нейното приемане и целите, които преследва, противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на равноправие на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и представляват дискриминация. Аргумент за този извод е трайната практика на Конституционния съд на Република България, който със свои решения е отменил като противоконституционни единствените аналогични на въведените с устава на БЛС ограничения в Закона за дипломатическата служба (чл. 27 ал.4 – отменен като противоконституционен) и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (чл.3 - отменен като противоконституционен).

Ще си позволя да цитирам значителна част от Решение № 11 от 22 ноември 2011 г. по конституционно дело № 8 от 2011 г., постановено по отношение на подобно ограничение, въведено в Закона за дипломатическата служба. Макар и относими към друг вид социални правоотношения, мотивите на Конституционния съд, които са основани на Конституцията и редица международни актове, по които Република България е страна, в това число и на практиката на Съда по правата на човека в Страсбург имат пряко отношение към допустимостта на подобна разпоредба в действащия устав на съсловната ни организация. Следва цитат на част от мотивите на решението на КС:

„Въведените забрана за назначаване, забрана за продължаване на заемане на публични ръководни длъжности в дипломатическата служба и допълнителни основания за прекратяване и трансформиране на съществуващи трудови или служебни правоотношения, установени чрез посочените текстове на Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба, противоречат на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), на принципа на равнопоставяне на гражданите (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) и представляват дискриминация, въведена със закон. Оспорените разпоредби имат лустрационен характер - създават изрична забрана за заемане на определена държавна длъжност по отношение на конкретна категория лица, заемали определено обществено положение в миналото. Тези разпоредби не допускат български граждани да бъдат назначавани на 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 или да продължават да ги заемат.

Негативната общественopolитическа и ценностна оценка по отношение на дейността на тайните служби на тоталитарната държава не бива да се смесва с въпроса за конституционните права на гражданите в съвременното демократично общество. Подобни негативни оценки за миналото не могат да бъдат основание за ограничаване на конституционните права на български граждани при действието на демократичния Основен закон на страната от 1991 г.

Оспорените разпоредби са конституционно недопустими, доколкото имат дискриминационен характер по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. При това законът не въвежда обща забрана за заемане на държавни длъжности от сътрудници на тоталитарните тайни служби. Ограниченията се въвеждат единствено за дипломатическите служители, но не и за други сфери на държавната администрация, като служителите на Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната. Това не се прави и по отношение 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. решения № 14 от 1992 г.; № 1 от 2005 г. и № 11 от 2009 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. Независимо от факта, че в общественото съзнание се е установило отрицателно отношение към органите на бившата Държавна сигурност и нейните сътрудници, конституционно недопустимо е законодателно да се създава презумпция за колективна укоримост на определени категории правно регламентирани дейности без установяване на дейността на всяко отделно лице. С Решение № 10 от 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 текстове от Закона за дипломатическата служба 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 от 1992 г. на Конституционния съд) и на общо основание се отнася и към дейността на дипломатическата служба. Дори и временното отклонение от него чрез въвеждане на законови ограничения противоречи на конституционните разпоредби (Решение № 1 от 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 имплицитно само ако действащото по това време право е било обявено за противоконституционно" (Решение № 10 от 1997 г. на Конституционния съд). Макар и тази дейност да е била осъществявана на основата на една отречена идеологическа система, "поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име" на съответната категория лица (Решение № 10 от 1997 г. на Конституционния съд), нито може да играе ролята на критерий за оценка на техните професионални умения и качества. Трудно може да се сподели виждането, че посочените лица поначало биха могли да изпълняват функции в специализираната държавна администрация, но не са в състояние да заемат публични длъжности в дипломатическата служба. В конкретния случай е налице дискриминация, доколкото възприетият критерий в оспорените законови норми предвижда ограничаване на правата на служители в дипломатическата служба на основание на това, че в миналото са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия. На това основание се извършва ограничаване на конституционни права чрез засягане на принципа на равноправие на гражданите, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Използваният критерий за ограничаване на права е свързан с личното и общественото положение на гражданите (Решение № 11 от 2009 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 служителите в дипломатическата служба. Тази дискриминационна мярка лишава определен кръг лица от възможността да бъдат назначавани или да продължават да заемат публични длъжности в дипломатическата служба независимо от това, че отговарят на всички изисквания на закона за съответните 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 от 2009 г. на Конституционния съд). Конституцията не позволява подобни ограничения, а, като ги въвеждат, атакуваните текстове от Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба влизат в противоречие с Конституцията. Признакът "сътрудник" на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен (решения № 8 от 1992 г.; № 11 от 1992 г. и № 2 от 1999 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 пенсията и Закона за администрацията.

Оспорените текстове представляват непропорционално ограничаване на човешки права по смисъла на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (обн., ДВ, бр. 66 от 1992 г., в сила за Република България от 07.09.1992 г.) и практиката на Европейския съд 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". В същото време обаче изрично се изтъква, че подобни ограничения и лустрационни текстове биха били оправдани само ако са пропорционални на преследваните цели. 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 D iaitas vs Lithuania - Applications nos 55480/00 and 59330/00*; *Rainys and Gasparavi ius vs Lithuania - Applications nos 70665/01 and 74345/01*; *danoka v Latvia - Application no 58278/00*). Оспорените законови текстове са изцяло в несъответствие с чл. 14 от Конвенцията за защита 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 Закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба влизат в противоречие с чл. 2, ал. 2 и чл. 5 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (обн., ДВ, бр. 43 от 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 длъжности в дипломатическата служба на основание съпричасност 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 оспорените разпоредби противоречат и на чл. 25, буква "с" от Международния пакт за граждански и политически права (ДВ, бр. 43 от 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.

.....

.....

Атакваните текстове не съответстват и на чл. 1, т. 1 и 2, чл. 2 и чл. 3, буква "б" от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите (ДВ, бр. 35 от 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 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. Доколкото ограниченията, въведени с оспорените норми, не се основават на специфични изисквания, установени за определена работа, то те по своята природа са дискриминационни. Ограничавайки възможностите за професионална реализация и кариерно развитие на определена група лица, тези дискриминационни текстове противоречат и на чл. 48, ал. 3 от Конституцията, доколкото ограничават свободния избор на професия и легитимното очакване, че при натрупването на определен професионален опит и квалификация съответните лица могат да бъдат назначени на длъжности при положение, че отговарят на всички изисквания за тяхното заемане."

Като се извинявам за големия размер на цитата, считам че не би могло по друг по-добър начин да се обоснове недопустимостта на съществуването на разпоредбата на чл. 39 ал.9 от устава на БЛС, който е очевидно противоконституционен и противоречащ на основните права и свободи на гражданите на Европа. Наличието на подобна норма в основния устройствен акт на съсловната ни организация компрометира принципите, на които тя би следвало да се основава: законосъобразност, равноправие, демократичност, забрана за дискриминационно третиране.

Воден от горното, правя предложение за привеждане на устава на БЛС в съответствие с Конституцията на РБ, международните актове, по които България е страна и действащото българско законодателство, чрез отмяна на чл. 39 ал.9 от устава на БЛС.

С уважение:

Д-р Стоимен Стоименов