

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 7/К.9/2001
Дата 18.04.2001

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ
НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА "СИГУРНОСТ"
Рег. № 08-536 Екз. № 1
от 12.04.2001 2001 99...

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*На т-т Фрагезе
Да се разпитва за
всички съдии
18.04.2001*

СТ А Н О В И Щ Е

на АТАНАС АТАНАСОВ в качеството
на директор на Национална служба "Сигурност"-МВР

по конституционно дело №7/ 2001 година

ОТНОСНО: искането на група /54/ народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване изцяло на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /обн. ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г. /, или алтернативно да се установи противоконституционността на §6, §7, чл.4г, чл.4д, §3, чл.2, §5, чл.3, ал.1, т.1, §8, §21, §23 и §25 от същия закон.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Искането за обявяване противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност в цялост или алтернативно, да се установи противоконституционността на §6, §7, чл.4г, чл.4д, §3, чл.2,

§5, чл.3, ал.1, т.1, §8, §21, §23 и §25 от същия закон, е повдигнато от група /54/ народни представители от XXXVIII Народно събрание.

С определение от 29.03.2001 година Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал Национална служба "Сигурност"-МВР като една от заинтересованите страни по делото.

ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО:

Искането на групата народни представители е направено от годен конституционен субект по смисъла на чл.150, ал.1 от Конституцията. Неговото разглеждане е от компетентността на Конституционния съд, съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и чл.17, ал.1 от Закона за Конституционния съд.

ПО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНИЯТА:

Считам, че макар и допустимо, искането е неоснователно, доколкото приетият от Народното събрание Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност не противоречи на Конституцията. Правните ми съображения в подкрепа на това становище са следните:

ОТНОСНО ФОРМАЛНИТЕ ИМ МОТИВИ:

Най-общо инвокираните такива се свеждат до твърдението на искателите, че Народното събрание е нарушило принципите на законодателния процес, което е в противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 87, ал. 1, чл. 88, ал. 11 от Конституцията на Република България. Искането в тази му част засяга процедурата по приемането на ЗИД ЗДДБДС от Народното събрание. Предвид факта, че право на законодателна инициатива имат само народните представители и Министерския съвет, мога да изразя само най-общо становище по посочените доводи на искателите.

Групата народни представители не могат да обосноват извод за противоконституционност на закона, с твърдение, че е налице противоречие с Конституцията поради нарушаване и неспазване на процедурните правила за приемането на нормативните актове, установени в Закона за нормативните актове /ЗНА/ и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/. Искателите развиват тезата си, че това индиректно води до

противоречие с Конституцията, тъй като било нарушение на принципа за правова държава, установен в чл.4, ал.1. Точно в обратния смисъл е трайната практика на Конституционния съд, изразена в редица негови решения напр. Решение №3/1992г. по конституционно дело №30/1991г., решение №5/1998г. по конституционно дело №2/1998г. и др., в които се казва, че: "Неспазването на процедурни правила на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не е нарушение на конституционни норми. Конституционният съд не обсъжда такива нарушения."

Освен това, твърдението на искателите, че е бил внесен "апокрифен" или "тайнствен" законопроект, защото в него не са били отбелязани нито имена, нито имало подписи, не би могло да обоснове тезата, че законопроектът, приет при второто гласуване, "бил принципно различен от приетия на първото гласуване", е несъстоятелно. Искателите се мотивират единствено с обема на законопроекта, броя на параграфите в него и броя на страниците, на които бил разположен. С това те оспорват конституционните правомощия на народните представители в хода на законодателния процес да внасят промени в разглежданите законопроекти между първо и второ четене. По този начин се отрича правото на Народното събрание като законодателен орган да изменя или допълва внесените законопроекти в хода на тяхното обсъждане.

На основание изложените по-горе съображения, считам, че не е налице противоречие на ЗИД ЗДДБДС на чл.4, ал.1, чл.87, ал.1 и чл.88, ал.1 от Конституцията на Република България.

ОТНОСНО СЪЩНОСТНИТЕ ИМ МОТИВИ:

Неоснователни са същностните съображения на искателите, според които Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗИДЗДДБДС/ е противоконституционен от гледна точка на съдържателната му част.

Считам, че не е налице противоречие между текстовете на закона и Конституцията, тъй като те са съобразени изцяло с основното конституционно право на обществото да получава информация, която представлява интерес за него. На правото на достъп до информация съответства задължението на държавата да регламентира в закони реда и условията за реализиране на това право.

Израз на това задължение и на обществената необходимост от регламентиране на правото на достъп до информация се явяват както Законът за достъп до обществената информация, така и ЗИД ЗДДБДС.

Също така редица международни актове, по които Република България е страна, създават задължение за защита правото на достъп до информация. Основополагащи международно-правни документи, уреждащи принципите, които стоят в основата на правото на достъп до информация са Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за граждански и политически права, Конвенцията за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа и Препоръка К (81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 25.11.1981 г.

На своята първа сесия през 1946 г. Общото събрание на ООН приема единодушно Резолюция за свободата на информацията, която гласи : “Правото на информация е основно човешко право и е условие за всички свободи, към които обединените нации се стремят.”

В този контекст конституционният законодател е уредил правото на всеки на достъп до информацията, съдържаща се у държавните органи, като е регламентирал това право в чл. 41, ал. 2 от Конституцията на Република България. Това право е признато на всеки, то е всеобхватно и се отнася до цялата информация, съдържаща се у всички органи, с изключение на определената от Конституцията като информация, ограничена за достъп.

От казаното до тук е видно, че правото на информация защитава множество различни интереси. Тълкувайки волята на конституционния законодател Конституционния съд в свое Решение № 7/96 г. е изразил тезата, че на практика е възможно възникването на конфликт на интереси, но основната воля се основава на идеята за баланс на тези интереси.

Поради това по никакъв начин не може да се приеме тезата на искателите, че “философията, духът и текстовете на закона са пряко насочени срещу националната сигурност и държавността”.

Публичното огласяване на лица, които са работили в специалните органи за сигурност (ДС, РУ на ГЩ и РО на ГВ) на тоталитарната държава, е израз на правото на гражданите и обществото да получават информация, която представлява особен интерес и е свързана с формираното обществено съзнание за укоримост на дейността на тези структури.

Разкриването на имената на българските граждани, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившите ДС, РУ на ГЩ и

РО на ГВ е в съответствие и с нормата на чл. 2 от Закона за достъп до обществената информация, който текст въвежда легално определение на понятието "обществена информация". Именно поради това, тези данни са от категорията информация, която е свързана с обществения живот в Република България и дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение.

Не на последно място, следва да се отбележи и фактът, че съгласно Решение на Народното събрание, сведенията за организацията, методите и средствата при изпълнението на специфичните задачи на органите на Държавна сигурност, както и агентурната информация на тези органи, отнасящи се или свързани с периода до 13 октомври 1991 г., не се считат съставляващи държавна тайна по смисъла на точки 19 и 20 от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България (обн., ДВ, бр. 31 от 1990 г.; изм., бр. 90 и 99 от 1992 г.).

Неоснователни са и другите същностни съображения, изтъкнати от искателите, свързани с характеризирането на създадените със закона комисии - по чл. 4, ал. 1 и по чл. 4г, ал. 1 от ЗИД ЗДДБДС като "политически органи". Възприетият от законодателя подход за тяхното структуриране по никакъв начин не противоречи на прогласените с Конституцията основни принципи за разделение на властите (чл. 8), както и с конституционните принципи, залегнали в Глава VI от Конституцията, отнасящи се до съдебната власт.

Тези комисии са структурирани като органи с особен статут при зачитане на принципа за разделение на властите. Поради това, че процедурата по проверка за разкриване на имената на българските граждани, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившите ДС, РУ на ГЩ и РО на ГВ, следва да бъде гарантирана от гледна точка на нейната независимост и обективност, а оттам и с оглед гарантиране истинността на установените факти, комисиите не са в структурата нито на законодателната, нито на съдебната, нито на изпълнителната власт. По този начин се изключва опасността от политическо и обществено дискредитиране, както и опитите за манипулиране и изнудване на отделни граждани чрез извращаване на фактите. Създадени са строго регламентирани правила, гарантиращи независимостта на органите за извършване на съответната проверка и законово гарантиране на конституционното право на проверяваните лица да се защитят срещу неправилни решения на органите по проверката.

В подкрепа на горното е и фактът, че Народното събрание с Решение от 28.03.2001 г. (обн. ДВ, бр. 32/2001г.) е избрало петима членове на комисията по чл. 4, ал. 1 от ЗИД ЗДДБДС по предложение на пет различни парламентарни групи. Следователно тази комисия ще бъде един безпристрастен орган, който по никакъв начин не би могъл да преследва “теснопартийни цели на тези, които са я определили”. Начинът на съставяне на комисията, както и цялостната уредба в закона създават достатъчно гаранции за осъществяване на целите на закона при условията на равнопоставеност и обективност.

Също така несъстоятелно е и твърдението на искателите във връзка със сформирането на комисията по чл. 4 г, ал. 1 от ЗИД ЗДДБДС, която се предвижда да се състои от представители, определени от президента, председателя на ВКС и главния прокурор.

На първо място, следва да се отбележи, че държавният глава, съгласно чл.92, ал.1 и чл.93 от Конституцията, се избира пряко от народа, олицетворява единството на нацията и по никакъв начин не е подчинен на законодателната и изпълнителната власт. Определянето на председателя на тази комисия от президента е фактор, който допринася за повишаването на обществения авторитет на органа и е гаранция за неговата политическа независимост.

На следващо място, искам да отбележа, че с определянето на членове на комисията - съдии и прокурори от ВКС и ВКП по никакъв начин не разширява конституционно определените правомощия на председателя на ВКС и на главния прокурор. Напротив, представителите на съдебната власт в тази комисия са още една гаранция за безпристрастността на този орган, тъй като техният статут в контекста на независимостта на съдебната власт, съчетан с високия им професионализъм, както и задължението им при осъществяване на своите функции да се подчиняват само на закона, ще доведе в най-висока степен от една страна до постигане целите на този закон, а от друга страна, ще защити правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Комисията по чл. 4г, ал. 1 от ЗИД ЗДДБДС, не е орган на изпълнителната власт, поради което е необосновано и твърдението на искателите, че “органи на съдебната власт назначават от своята система други органи от изпълнителната власт”. Не за първи път в българската правна система се създават органи с особен статут, независими от съдебната, изпълнителната и законодателната власт, за което могат да се посочат следните примери: НСРТ по Закона за радиото и телевизията и Комисията за защита на конкуренцията по Закона за

защита на конкуренцията и други. Такъв орган се предвижда и в приетия на първо четене проект на Закон за защита на личните данни. Също така, трайно установена практика е и назначаването на магистрати в централните изборителните комисии за провеждане на парламентарни и президентски избори, като при това назначаването в тези комисии се извършва от органи извън съдебната система, каквито са президентът и Народното събрание.

Ето защо считам, че § 6 и § 7 не противоречат по никакъв начин на чл. 8, чл. 117 и сл. и чл. 153 от Конституцията на Република България.

На следващо място в изложението на групата народни представители са развити мотиви, с които се прави "автоматично пренасяне" на принадлежността на ръководителите на органите по чл.4д, ал.1 върху начина на изпълнение на законовите и служебни задължения на подчинените им служители, които се квалифицират като "изпълняване на партийни поръчения". Нещо повече - твърди се, че "работните групи няма да бъдат органи на катарзиса, огласявайки обективната истина, защото те ще правят субективна преценка за една минала дейност на българските граждани".

Логично законодателят е предвидил създаването на тези работни групи във ведомствата, където се съхраняват съответните информационни фондове. Следва да се има предвид също така, че членовете на тези работни групи ще бъдат служители на министерства и служби, които в изпълнение на законовите разпоредби, регламентиращи техния статут, са политически неутрални и които при изпълнение на своята служба се ръководят от закона и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите - законово изискване, регламентирано в ЗМВР, ЗОВСРБ и ЗДС.

Освен това, визираните в чл. 4д, ал. 1 работни групи в министерствата и службите ще се състоят от служители с богат професионален опит, които ще имат задължението да правят анализ на документите на ДС, РУ – ГЩ и РО на ГВ при спазване на изискванията на ЗИД ЗДДБДС. В случая се касае за установяване на факти и обстоятелства въз основа на конкретни документи, изрично посочени в чл.5 от закона, които притежават своята законово определена материална и формална доказателствена сила по отношение на обстоятелствата, за които се отнасят. Поради това, без квалифицираната помощ на тези служители във високоспециализираната материя, работата на двете комисии по чл. 4, ал. 1 и чл. 4г, ал. 1 ЗИД ЗДДБДС би била силно затруднена и биха

111

съществували предпоставки за възникване на рискове за националната сигурност на Република България.

Следва да се има предвид, че работните групи ще извършват само подготвителната дейност по обработката на тази голяма по обем информация, а няма да вземат решения за разкриване на информация, тъй като законът предвижда решенията да се вземат само от комисията по чл.4г.

Обобщавайки изложеното дотук, може да се направи извод, че текстовете, които регламентират статута и дейността на комисииите по чл.4, ал.1 и по чл.4г, ал.1, както и работните групи по чл.4д, по никакъв начин не противоречат на принципи и текстове от Конституцията.

Считам за необосновани и съображенията на искателите, че законът е в противоречие с чл. 4, ал. 2, чл. 32, ал. 2 и чл. 38 и чл.56 от Конституцията на Република България, както и с принципите, посочени в преамбюла.

На следващо място искателите са развили тезата за накърняване на доброто име, чест и достойнство на гражданите.

Конституционният законодател си служи с понятието "достойнство" като термин в различни текстове от Конституцията, чрез които определя принципите за регламентация на юридическото положение на личността. В демократичното общество личността е върховна ценност и нейните права, както и нейната сигурност са мярка за степента и характера на демократизма. Наред с правата на личността е поставено в преамбюла на Конституцията и достойнството на човека. Конституционният законодател още в преамбюла на Конституцията е извел пред скоба три върховни принципа - правата на личността, нейното достойнство и сигурността ѝ. В този контекст достойнството следва да се разглежда като конституционно понятие, изпълнено с правно съдържание и следва да се отдели от разбирането му като нравствена категория, която разкрива определено философско и политическо съдържание. Наведените в изложението на искателите доводи в тази насока са изцяло базирани на разбирането на понятието като нравствена категория. Именно поради тази причина е трудно да се посочат правни доводи /контрааргументи/, а още по-малко да се направят и изложат правни изводи.

При законодателната уредба на правото на информация, какъвто е случаят със ЗИДЗДДБДС, законодателят се е съобразил с изискването за гарантиране на основните права, прогласени с

Конституцията, а именно –правата и доброто име на гражданите, националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име на проверяваните лица. Тяхната дейност е била правно регламентирана. Безспорно е, че една голяма част от сътрудниците на бившата Държавна сигурност са осъществявали дейност, която и днес съответства на моралните норми - предотвратяване и разкриване на терористични действия, на действия, насочени срещу териториалната цялост и националната сигурност на България, и т. н. Това се потвърждава и от факта, че самият закон закриля тези сътрудници на бившата Държавна сигурност, които продължават да сътрудничат на съвременните служби за сигурност - чл. 3, ал. 2 от ЗИД ЗДДБДС. Тяхното поведение очевидно не се счита за аморално и в тази връзка, едно от достойнствата на закона е , че той не съдържа никакъв оценъчен момент и по никакъв нормативен ред не налага определен морален извод.

Целта на закона е чрез своевременното огласяване на достатъчно данни за щатните и нещатните сътрудници на бившата ДС и на бившето РУ на ГЩ, всеки гражданин да може да прецени от гледна точка на собствения си морал и възгледи във всеки отделен случай дали извършваната дейност е била достойна за уважение, или е била укорима. Съставеното мнение на базата на тази категория обществена информация ще даде възможност на гражданите да формират своята гражданска позиция.

Намирам за несъстоятелно и твърдението на искателите, че § 2а, ал. 2 на Допълнителните разпоредби на ЗИД ЗДДБДС, обявяваща “извършването на дейност като щатен или нещатен сътрудник на действаща българска служба за разузнаване или сигурност е несъвместимо със заемането на публична длъжност по смисъла на ал. 1, т. 1”, противоречи на чл.6 от Конституцията.

Този въпрос в отделните страни е решен по различен начин, с оглед установените национални регулаторни и институционални рамки и националните традиции.

Въвежданата с хипотезата на §2а, ал.2 норма на несъвместимост между длъжности и дейности не е израз на ограничаване правата на гражданите в контекста на чл.6 от Конституцията, а е израз на установяване и законово закрепване на конституционно установените принципи на демократичната държава, провъзгласени още в преамбюла на Конституцията. Цитираната норма от ЗИД ЗДДБДС дава право на избор на всеки гражданин дали да заеме

една или друга публична длъжност, съответно дали да извършва публична дейност, или да сътрудничи на органите на сигурността.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля да оставите без уважение направеното от групата народни представители искане за обявяване изцяло на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност/обн. ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г. /, или алтернативно да се установи противоконституционността на §6, §7, чл.4г, чл.4д, §3, чл.2, §5, чл.3, ал.1, т.1, §8, §21, §23 и §25 от същия закон.

12.04.2001г.
гр.София

**ДИРЕКТОР НА
НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА
“СИГУРНОСТ”-МВР:**

Ат. Атанасов
/Ат. Атанасов/

