

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №11

София, 3 декември 2009 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Ванюшка Ангушева

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 3 декември 2009 г. конституционно дело № 13/2009 г., докладвано от съдията Георги Петканов.

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

Делото е образувано на 17.09.2009 г. по искане на 58 народни представители от 41 - то Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/, обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм. бр. 60 от 30.07.2009 г. В искането се твърди, че оспорената разпоредба на чл. 3 ПОДНС противоречи на следните конституционни разпоредби: чл. 67, ал. 1, чл. 76, ал. 3 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Привеждат се и аргументи, че чл. 3 ПОДНС е в несъответствие с международни договори, по които Република България е страна.

С посочения текст /чл. 3 ПОДНС/ Народното събрание въвежда забрана народни представители, за които има данни от Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, че са били сътрудници, не могат да бъдат членове на:

1. ръководството на Народното събрание;
2. ръководствата на комисиите на Народното събрание;
3. международните делегации на Народното събрание;
4. Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, Комисията по външна политика и отбрана, Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“, Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове.

Според искателите е противоконституционно народните представители да имат различен двоен статус, като част от тях са дискриминирани при участието си в работата на Народното събрание. Според тях, народният представител черпи представителната си власт от гражданите, които са гласували, а не от едно или друго мнозинство в парламента, което да ограничава неговите права. Конституцията въвежда еднакъв правен статус на българския народен представител. В тази насока е и прогласеният принцип в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който изрично подчертава, че не се допускат никакви ограничения на правата. Никой народен представител не може да бъде лишаван от правото му да бъде избран в органите на Народното събрание.

Искателите намират противоречие и между чл. 3 ПОДНС и чл. 14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, посочва се също чл. 2, т. 1 от Международния пакт за граждански и политически права, както и чл. 2, т. 2 и чл. 6, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права.

С определение от 06.10.2009 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество, както по конституционносъобразността на оспорената разпоредба, така и по съответствието ѝ с международни договори, по които Република България е страна. Със същото определение са конституирани като заинтересовани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, министърът на правосъдието, главният прокурор, Държавната агенция за национална сигурност и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, като им е предоставена възможност да представят становища по делото.

Съдът е изискал от Народното събрание стенографските протоколи от пленарните заседания по приемането на Правилника за организацията и дейността на 41-то Народно събрание.

В дадения в определението срок са постъпили писмени становища от министъра на вътрешните работи, главния прокурор и председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“. Министърът на вътрешните работи счита, че искането на народните представители за обявяването на противоконституционност на разпоредбата на чл. 3 ПОДНС следва да бъде отхвърлено като неоснователно. Председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“ не се ангажира със становище по съществуването на спора. Главният прокурор приема, че посочените аргументи и съображения в искането на народните представители са основателни и ги подкрепя. Предлага разпоредбата на чл. 3 ПОДНС да бъде обявена за противоконституционна и едновременно с това да се отклони като недопустимо искането за установяване на несъответствието ѝ с международни договори, по които Република България е страна.

Конституционният съд обсъди съображенията, съдържащи се в искането и в становищата на заинтересованите страни и за да се произнесе, взе предвид следното:

I. По допустимостта на направеното искане.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е особен вид нормативен акт, който не е закон, но се приема въз основа на Конституцията /чл. 73/. Правилникът подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд в рамките на „актове на Народното събрание" /чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията/. Преценката в случая се прави единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не подлежи на проверка за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна. И това е така, защото чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията предвижда такава възможност единствено за законите, а не и за останалите актове на Народното събрание.

По изложените съображения не може да се оспорва пред Конституционния съд разпоредбата на чл. 3 ПОДНС за съответствието ѝ с общопризнати норми на международното право, и с международните договори, по които Република България е страна.

Разпоредбата на чл. 3 ПОДНС е лустрационна норма, с която се продължава издаването на подобни разпоредби в различните закони след приемането на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗДДБДС/. Досега Конституционният съд няколкократно се е произнасял по отношение на такива норми. Прегледът на създадената практика на съда показва, че липсва единно решение за противоконституционност на подобни текстове. Съдът се е произнасял с конкретни решения по всеки отделен случай.

II. По искането за установяване на противоконституционност.

В искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 67, ал. 1 от Конституцията, който гласи, че: „Народните представители представляват не само своите избиратели, а и целия народ."

Ограниченията, въведени с чл. 3 ПОДНС са няколко - неучастие в ръководството на Народното събрание, неучастие в ръководството на комисиите към Народното събрание, неучастие в международни делегации и неучастие като членове на четири от постоянните комисии на Народното събрание. За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд трябва да прецени, дали с въвеждането чрез чл. 3 ПОДНС на ограничение за част от народните представители не се нарушават конституционни норми и принципи.

Всеки народен представител може да бъде избран в ръководството на Народното събрание. Съгласно чл. 67, ал. 1 от Конституцията, народните представители представляват не само своите избиратели, а и целия народ. И затова, не може да има двоен стандарт въз основа на някакъв друг критерий, какъвто е сътрудничеството им с бившата Държавна сигурност или разузнавателните служби на Българската народна армия. Всеки народен представител черпи представителната си власт от народа и тази власт не може да се ограничава по никакъв начин от парламентарното мнозинство в Народното събрание.

Трябва да се изтъкне още, че противоречието на чл. 3 ПОДНС с чл. 67, ал. 1 от Конституцията е производно, а основното противоречие е това с чл. 1, ал. 2 от Конституцията. Съгласно този текст: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“, а това означава, че народът е първичният носител на властта. Държавната власт се осъществява от народа, което става по двата начина, предвидени в чл. 1, ал. 2, изр. 2 от Конституцията: „непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. И когато народът избира народни представители, той влага своята воля на конституционен носител на държавната власт, да бъде представляван от точно определени лица в Народното събрание. Народът прави преценка на качествата на тези лица и

тяхната способност да го представляват и да осъществяват неговата държавна власт още преди самия избор. Никой друг, включително и Народното събрание не стои над народа.

Осъществяването на държавната власт от Народното събрание, включва и правото на народните представители да участват в неговите органи. Затова забраната, посочена в чл. 3 ПОДНС, а именно народните представители, които са били сътрудници на Държавна сигурност или разузнавателните служби на Българската народна армия да не участват в органите на Народното събрание, ограничава изразената воля на народа и това е нарушение на чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

Поради изложеното разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 1, ал. 2 и чл. 67, ал. 1 от Конституцията.

Вносителите твърдят, че има нарушение на чл. 3 ПОДНС, с който се отстраняват народни представители, които са били сътрудници на Държавна сигурност или разузнавателните служби на Българската народна армия, като кандидати за председател или заместник-председатели на Народното събрание. Разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи и на чл. 76, ал. 3 от Конституцията, според който на първото заседание на Народното събрание се избират председател и заместник-председатели.

Тези народни представители, които са били сътрудници на Държавна сигурност или разузнавателните служби на Българската народна армия, от която и да са категория, посочена в ЗДБДС, могат да заемат длъжностите в Народното събрание, посочени в чл. 3 от ПОДНС. Те са избрани за народни представители и това е достатъчно.

Според становището на главния прокурор това няма пряко отношение към чл. 76, ал. 3 от Конституцията и същата норма е несъотносима към искането. Очевидно е обаче, че в случая изборът за председател и заместник-председатели се прави измежду всички 240 народни представители. Всеки народен представител е равен както по

права, така и по задължения на всеки друг народен представител. Той има възможност да заема ръководни постове в Народното събрание, ако бъде избран, което става с гласуване в пленарна зала.

Следователно, въведената с чл. 3 ПОДНС забрана противоречи на чл. 76, ал. 3 от Конституцията. Текстът на чл. 3 ПОДНС е противоконституционен, защото ограничава правото на народните представители да бъдат избирани в органите на Народното събрание и ги разделя на имащи права и без права. Няма съмнение, че Народното събрание в никаква форма и по никакъв повод не може да ограничава правата на едни или други народни представители. И това е така, защото те са народни представители, което ще рече, че са представители на суверена. В този смисъл, искането за обявяване за противоконституционен на чл. 3 ПОДНС, като противоречащ на чл. 76, ал. 3 от Конституцията следва да се уважи.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането на групата народни представители за обявяване на противоконституционността на разпоредбата на чл. 3 ПОДНС е основателно.

Нарушен е и чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като равенството на всички граждани пред закона е основен принцип на всяко демократично общество. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който е в основата на гражданското общество и правовата държава. Въвеждането на допълнителни изисквания към народните представители противоречи на този принцип и на конституционните разпоредби, които го конкретизират. В искането се твърди, че текстът на чл. 3 ПОДНС нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като създава ограничения на базата на това, че в миналото лицата са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия и така ограничава

народните представители да заемат определени длъжности. В конституционната норма изрично се подчертава, че не са допустими „никакви ограничения“. „Прокламираният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на гражданите пред закона не допуска законодателят да въвежда нито ограничения в правата на гражданите, нито привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци" / Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г./ . И затова в чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени социалните признаци за недопускане на ограничение на правата. Допускането на ограничения на основание на тези признаци нарушава принципа за равенство пред закона. По този начин Конституцията изрично изключва въвеждането на неравенство в правната система въз основа на изброените в нея критерии.

Поради това разпоредбата на чл. 3 ПОДНС е противоконституционна. Тя противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

В чл. 6, ал. 2 от Конституцията равенството на всички граждани пред закона е формулирано като конституционен принцип присъщ на всяко демократично общество. То е прокламирано като общочовешка ценност /Решение № 14/1992 г. по к.д. №14/1992 г./ и този принцип с пълна сила важи и за народните представители. Твърди се, че опитът за временно въвеждане на някои допълнителни изисквания при прилагането на законите, противоречи на този принцип и на конституционните разпоредби, които го конкретизират /Решение № 1/1993 г. по к.д. № 32/1992 г./ . Равенството означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължения за еднаквото им третиране от държавната власт. Освен това тази разпоредба не търпи никакви ограничения, доколкото гласи, че „всички граждани са равни пред закона". Трудно е да се сподели, че лицата, служили на държавата, изградена на една отречена идеологическа система и то по един недопустим за едно демократично общество начин не могат да заемат ръководни постове в Народното

събрание. Затова временните ограничения не са допустими по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. „Поначало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име на проверяваните лица. Тяхната дейност е била 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. по к.д. № 14/1997 г./.

Независимо от това в общественото съзнание отделни форми за дейност се считат за несъответни на обществените норми на морала, т.е. за опозоряващи. С оглед на функциите на бившата Държавна сигурност е преобладаващо обществено мнение за укоримост на такова сътрудничество. Общественото съзнание пренася отрицателното си отношение към органите на бившата Държавна сигурност върху нейните сътрудници, без оглед на конкретната им дейност. „Конституционно недопустимо е обаче законодателно да се създава колективна презумпция за укоримост на определени категории правнорегламентирани дейности без установяване на конкретната дейност на определено лице. Създават се условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности" /Решение № 10/1997 г. по к.д. № 14/1997 г./.

Лустрационната норма на обсъждания текст обхваща всички категории сътрудници, посочени в закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Оспорената разпоредба на чл. 3 ПОДНС предвижда дискриминация, основана на признаците посочени в Конституцията. Поради това тя съществено нарушава конституционния принцип на равноправие и противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Възприетият критерий в чл. 3 ПОДНС, за да се ограничат правата на някои народни представители е фактът, че са били сътрудници на Държавна сигурност

или на разузнавателните служби на Българската народна армия. На това основание се извършва ограничение на конституционните им права. И този критерий е свързан с тяхното лично и обществено положение. А това са критерии, по които Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите, което се отнася и за народните представители. Тази дискриминационна мярка лишава народните представители от възможността да осъществят държавната власт в Народното събрание и не им позволява да изпълняват конституционните си функции възложени им от избирателите.

Конституцията не позволява подобни ограничения, а като ги въвежда, чл. 3 ПОДНС нарушава Конституцията. В този смисъл са и посочените по-горе решения на Конституционния съд: Решение № 8/1992 г. по к.д. № 7/1992 г., Решение № 11/1992 г. по к.д. № 18/1992 г. и Решение № 2/1999 г. по к.д. № 33/1998 г. С Решение № 14/1992 г. по к.д. № 14/1992 г. съдът е приел, че критериите по чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно, но е изтъкнато, че това не изключва възможността за ограничаване на права „на основание и на други социални признаци“. Това ограничение е също недопустимо и също ограничава принципа на равенството. Сътрудничеството на Държавна сигурност може да се оцени като социален признак, който обаче е дискриминационен и не може да въвежда ограничения.

Признакът „сътрудник“ на Държавна сигурност вече е бил оценяван като лустрационен и дискриминационен. И на това основание Конституционният съд е обявил с посочените по-горе решения за противоконституционни съответните разпоредби от Закона за администрацията, Закона за банките и кредитното дело и Закона за пенсиите.

III. По искането за несъответствие с международни договори, по които Република България е страна - Конвенцията за защита на

правата на човека и основните свободи, Международния пакт за граждански и политически права, Международния пакт за икономически, социални и културни права и Конвенция № 3, относно дискриминацията в областта на труда и професиите.

Конституционният съд може да се произнася за съответствието на законите с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е закон и в този смисъл Конституционният съд не може да преценява доколко той съответства на международното право. По тези съображения отхвърля като недопустимо направеното искане в тази му част.

Ето защо, по изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията и чл. 25, ал. 1 т.2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /Обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм. ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г./.

Прекратява поради недопустимост производството за установяване на несъответствие на чл. 3 от същия нормативен акт с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна.

Председател:

Евгецй^анчев