

К О Н С Т И Т У Ц И О Н Е Н С Ъ Д

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

на съдиите Станислав Димитров, Николай Павлов и Иван Григоров
по к.д. № 14/97 г.

Конституционният съд обяви за противоконституционни разпоредбите на чл.3, ал.1, т.1 и 3 от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗДЛБДС/ и параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на същия закон, като отхвърли искането в останалата част.

Подписахме решението в частта му за уважаване на искането по отношение на посочените разпоредби от закона с особено мнение по следните съображения:

1. По чл.3, ал.1, т.1 и 3 ЗДЛБДС

Тези разпоредби не противоречат на духа и буквата на Конституцията.

Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност урежда достъпа, разкриването и използването на информация, съхранявана в документите на бившата Държавна сигурност /чл.1/. Член 3, ал.1 от закона изброява в 32 точки най-висшите държавни длъжности и постановява да се извърши проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност на лицата, заемащи тези длъжности.

Всички лица, независимо какви държавни длъжности заемат, са преди всичко граждани и са равни пред закона /чл.6, ал.2 от Конституцията/. В мотивите към решението си № 14 от 10.XI.1992 г. по к.д. № 14/92 г. Конституционният съд

е застанал на становището, че "Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт". Един от изчерпателно изброените в чл.6, ал.2 от Конституцията социални признаци за недопускане на ограничения на правата или предоставяне на привилегии е личното и общественото положение на гражданите. Следователно разпоредбите на чл.3, ал.1, т.1 и 3 ЗДБДС, с които президентът, вицепрезидентът и членовете на Конституционния съд са включени в кръга на лицата за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност, наред с други висши държавни служители като народни представители, министри, висши магистрати и пр. по принцип са съобразени с основното конституционно начало за равенство на гражданите пред закона. Напротив – изключването им от проверката би съставлявало нарушение на Конституцията. Недопустимо е и да се създава различна законодателна уредба за приложението на един закон в зависимост от личното и общественото положение на различни граждани. Това също би противоречало на основния конституционен принцип за равнопоставеност на всички граждани пред закона /чл.6, ал.2 от Конституцията/. Поради това и определеният от законодателя състав на комисията по чл.4, ал.1 ЗДБДС не прави тази законова разпоредба противоконституционна и не дава основание някои от лицата по чл.3, ал.1 от същия закон да бъдат извадени от кръга на тези, за които се извършва проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност.

Обосновавайки твърденията си за противоконституционност на чл.4, ал.1, чл.5 ЗДБДС и параграф 3 – заключителна

разпоредба на същия закон, вносителите на искането сочат на обстоятелствата, че изпълнението на закона се възлага на Министерския съвет, че всъщност пряк изпълнител бил министърът на вътрешните работи, че членовете на комисията били служители на тайните служби и че фактически те се разпореждали със съдбата на президента, вицепрезидента, конституционните съдии и пр. Това означавало, че министърът на вътрешните работи стоял над тях, поради което тези висши длъжностни лица били поставени в унижително положение.

Твърдението, че уредбата за приложението на закона поставя в унижително положение президента, вицепрезидента, конституционните съдии и пр. е неоснователно. Развитите в искането съображения не дават основание да се приеме, че посочените законови разпоредби са противоконституционни и че евентуалната тяхна противоконституционност може да рефлектира върху конституционосъобразността на целия закон или други негови разпоредби. Обичайна и конституционосъобразна практика е да се възлага изпълнението на закона на Министерския съвет или на друг орган на изпълнителната власт в съответствие с регулираната от закона материя. В случая именно изпълнителната власт може да организира приложението на закона – задължение, възложено ѝ от законодателя, което не противоречи на Конституцията. Съставът на комисията по чл.4, ал.1 от закона е избран с оглед възложените ѝ задачи, като включва лица, които съхраняват и работят с документите на бившата държавна сигурност. Задачата на комисията се свежда само до техническа дейност – проверка на наличните документи и изготвяне на доклад въз основа на констатираните

обстоятелства. Членовете на комисията са технически изпълнители и отразяват в доклада констатираните факти, като при допуснати умишлени или непредпазливи неточности носят отговорност на общо основание. При това законът не свързва с констатациите на комисията неблагоприятни правни последици за съответните лица. Ако констатираните факти са компрометиращи дори и за държавния глава /каквато хипотетична възможност се допуска от вносителите на искането/ това не прави съответните законови текстове /напр.чл.4, ал.1 - за състава на комисията/, респективно целия закон, противоконституционни.

Проверката на документите на бившата Държавна сигурност, независимо от състава на комисията, не е намеса на изпълнителната власт в конституционните правомощия на другите власти нито пък поставя в унизително положение висши държавни служители. Огласяването при евентуална констатация, че определено лице, заемало някоя от визираните в чл.3, ал.1 ЗДЛБДС длъжности, е сътрудничило на бившата Държавна сигурност също не съставлява намеса в правомощията на другите власти, а поставянето в "унизително положение" на съответния висш държавен служител, би било резултат на негово лично поведение в миналото, а не на действията на комисията или на един министър, натоварен от закона да извърши проверка и евентуално да огласи резултата от тази проверка. Не министърът и не съставът на комисията /каквото и да е нейният състав констатираните факти ще бъдат едни и същи/, а обстоятелството за принадлежност към бившата Държавна сигурност би поставило в неудобно положение съответния висш служител, доколкото по негова субективна

преценка сътрудничеството му с бившите тайни служби е било укоримо.

Мотивите към решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.3, ал.1, т.1 и 3 ЗДЛБДС са нелогични и неубедителни. Обсъждайки конституционносъобразността им съдът констатира, че включването на президента, вицепрезидента и конституционните съдии в кръга на лицата за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност е въпрос на законодателна целесъобразност, т.е. тези законови норми не са противоконституционни. Но въпреки тази констатация в диспозитива на решението именно същите разпоредби се обявяват за противоконституционни. Съображенията на съда са, че проверката за сътрудничество с бившата Държавна сигурност на висшите държавници не се извършвала от независим орган, а от представители на изпълнителната власт, излъчени от съответната управляваща партия. Тази законодателна уредба за проверката не съответствала на статуса на визираните в чл.3, ал.1, т.1 и 3 висши длъжностни лица и на упражняваните от тях конституционни правомощия. Това налагало от кръга на подлежащите на проверка лица да бъдат изключени президентът, вицепрезидентът и конституционните съдии.

Този извод е явно нелогичен. В мотивите на решението се излагат съображения, че съставът на комисията по чл.4, ал.1 ЗДЛБДС не отговаря на конституционните изисквания за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност на лицата, заемащи най-висши държавни длъжности. Следователно нормата на чл.4, ал.1 от закона /в нея се съдържа законодателната уредба за проверката / би трябвало да бъде

обявена за противоконституционна, а не чл.3, ал.1, т.1 и 3. Конституционният съд прие искането за обявяване на ЗДЛБДС изцяло за противоконституционен като искане за обявяване за противоконституционни всички негови разпоредби, т.е. предметът на искането включва преценка за конституционосъобразност на всички текстове на закона. При тази последователна преценка съдът естествено трябва да прецени конституционосъобразността на чл.3 и след това на чл.4. От гледище на самия съд, когато обсъжда в мотивите си проверката на членовете на конституционния съд дословно отбелязва "Необходимостта от такава проверка е въпрос на целесъобразност и се преценява от висшия законодателен орган. В съответствие с принципа за равенство пред закона на всички български граждани – чл.6 от Конституцията, на законодателна уредба следва да се подчини и проверката на конституционните съдии". Ясно изразено становище, което несъмнено сочи, че включването от закона на конституционните съдии в кръга на лицата, подлежащи на проверка за сътрудничество с бившата Държавна сигурност не е противоконституционно и следователно съответният законов текст не противоречи на Конституцията. При преценката на чл.4, ал.1 обаче съдът констатира, че създадената с тази законна разпоредба комисия не може да извърши необходимата проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност на президента, вицепрезидента и конституционните съдии, поради високия им статус. Какъв извод трябва да се направи – че нормата на чл.4, ал.1 е противоконституционна и тя трябва да се обяви за такава, за да се създаде нова, конституционосъобразна законова уредба за проверка на всички

посочени в чл.3, ал.1 лица, заемащи висши държавни длъжности. Това обстоятелство – констатирането на противоконституционност на чл.4, ал.1, не дава основание за обявяване на чл.3, ал.1, т.1 и 3 за противоконституционни, с което по един недопустим начин президентът, вицепрезидентът и конституционните съдии се изваждат без всякакво основание от кръга на лицата, подлежащи на задължителна проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност. Въпреки констатираната в мотивите на решението противоконституционност на разпоредбата на чл.4, ал.1, в диспозитива на същото се обявява за неконституционосъобразна не тя, а разпоредбите на чл.3, ал.1, т.1 и 3 ЗДЛБДС, което е едно нетърпимо противоречие.

Не се изяснява защо законодателната уредба за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност по отношение например на председателя на Народното събрание е съобразена с Конституцията, поради, което той не е изключен от кръга на проверяваните длъжностни лица, а по отношение на конституционните съдии е противоконституционна, въпреки че имат статуса именно на председателя на Народното събрание. Притежаваният от конституционните съдии имунитет също не е аргумент за създаване на различна /специална/ законова уредба за тази проверка, защото и председателят на Народното събрание, както и всички народни представители се ползват с имунитет. Не може само по отношение на президента, вицепрезидента и конституционните съдии да се създава друга, различна законодателна уредба за проверка, която трябва да изключва, според съда, опасността от политическо и обществено дискредитиране, а по отношение на останалите

лица, заемащи висши държавни длъжности, включително и председателя на Народното събрание, създадената със закон уредба да не създава такава опасност. Недопустимо е да се създават различни законодателни уредби за приложението на един закон в зависимост от общественото положение на различни граждани. Това би противоречало на чл.6, ал.2 от Конституцията. Съществуващата законодателна уредба по ЗДЛБДС за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност не може да има двойствен характер – по отношение на някои субекти да се явява противоконституционна, а по отношение на други – не. И това обстоятелство – неподходящата по състав, според Конституционния съд комисия, създадена с чл.4, ал.1, в никакъв случай не може да рефлектира върху конституционността на останалите разпоредби на ЗДЛБДС, в случая чл.3, ал.1, т.1 и 3, ако не са налице други конституционни основания за изключване на президента, вицепрезидента и конституционните съдии от кръга на лицата, заемащи посочените длъжности в чл.3, ал.1 от закона. А такива основания няма.

2. По параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗДЛБДС

Вносителите на искането поддържат, че разпоредбите на чл.4, ал.1 и чл.5 ЗДЛБДС, както и заключителната разпоредба на закона – параграф 3, са противоконституционни. Според тях противоконституционността на тези разпоредби и липсата на правни механизми за защита в същия нормативен акт правят целия закон противоконституционен. В искането не се твърди и изобщо не се излагат съображения за

неконституционност на параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗДБДС. Въпреки това Конституционният съд, в противоречие с чл.22, ал.1 ЗКС /за което се излагат съображения в т.3 на настоящето особено мнение/, поставя на преценка и обявява за противоконституционна разпоредбата на посочения параграф 1, т.3 Независимо от това изводът на съда за противоконституционност на тази норма е необоснован.

Една от целите на ЗДБДС е разкриването на информация, съхранявана в документите на бившата Държавна сигурност /чл.1/. Тази разпоредба не противоречи на Конституцията. Тя е проверена и от Конституционния съд и не е обявена за противоконституционна. Задачата на комисията по чл.4, ал.1 от същия закон е да извърши проверка по всички документи на бившата Държавна сигурност за принадлежност на лицата по чл.3, ал.1 към нея /включително и справочната картотека и регистрационния дневник/, а резултатите от проверката да се докладват от министъра на вътрешните работи пред Народното събрание /чл.5/. Тези законови разпоредби също не са обявени от Конституционния съд за противоконституционни, както и нормата на чл.6 – за съдържанието на доклада, включително и т.3 /качеството на лицето по параграф 1 от допълнителните разпоредби/. За да е ясно качеството за принадлежност към бившата Държавна сигурност параграф 1 разграничава и изяснява понятията "шатни сътрудници", "нешатни сътрудници" и "картотекирани сътрудници" /т.3/. Последният текст – т.3, Конституционният съд обявява за противоконституционен.

За да достигне до този извод съдът е изхождал в основни линии от следните съображения:

- Липсата на гаранция в закона за защита на основни права на гражданите. Прехвърляне тежестта на доказване от държавата, която твърди, че определено лице е било сътрудник на бившата Държавна сигурност върху гражданина, който е в обективна невъзможност да доказва минали отрицателни факти.

Ако се приеме, че липсва гаранция за защита на правата на гражданите при приложението на закона, това не може да засяга само и единствено тъй наречените "картотекирани сътрудници", а се отнася до всички сътрудници на бившата Държавна сигурност". В решението не се изяснява защо това обстоятелство е основание да бъде обявена за противоконституционна само разпоредбата на т.3, а не и на т.1 и 2 на параграф 1 от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДС.

Законът не лишава никого от правото на защита, включително и "картотекираните сътрудници", която би могла да бъде осъществена по общия ред.

По отношение на извода за прехвърляне тежестта за доказване трябва да се отбележи, че принадлежността към бившата Държавна сигурност се установява по наличните официални документи, каквито, според нас, са и справочната картотека и регистрационния дневник. Те са съставени от съответните длъжностни лица в кръга на службата им по установените форми и ред. Като официални документи те са достатъчно доказателство за установяване на тази принадлежност. Те могат да бъдат оспорвани и опровергавани от заинтересуваните лица. Това не е прехвърляне на тежестта на доказване. Държавата не твърди, а доказва с тези официални документи принадлежността на вписаните в тях лица

/имена и псевдоними/ към бившата Държавна сигурност. Който твърди обратното има възможност да опровергава тези установени обстоятелства. Комисията по чл.4, ал.1 е длъжна да провери данните по справочната картотека и регистрационния дневник, които също трябва да бъдат огласени, но не като "нешатни", а като "картотекирани сътрудници". Те също са сътрудници, защото в справочната картотека и регистрационния дневник на бившата Държавна сигурност са отбелязвани имената и псевдонимите на сътрудниците, а не на потърпевшите от дейността на бившата Държавна сигурност лица.

- Липсата на доказателства, че лицата по § 1, т.3 - "картотекирани сътрудници", са доставяли информация. Това също е съображение на съда обосновало извода му за противоконституционност на тази разпоредба.

Ако има данни, че тези лица са доставяли информация те биха били квалифицирани по смисъла на закона като "нешатни сътрудници" - т.2 на § 1. Това, че липсват доказателства да са доставяли информация не прави § 1, т.3 противоконституционна разпоредба. Те са "картотекирани сътрудници", защото имената и псевдонимите им фигурират в картотеката и регистрационния дневник на бившата Държавна сигурност, а не защото има доказателства, че са доставяли информация. Затова те трябва да бъдат огласени не като "нешатни сътрудници", а като "картотекирани сътрудници", което е също принадлежност към бившата Държавна сигурност. Констатацията и огласяването на тези установени по документи факти не правят законовата разпоредба противоконституционна. Законодателят съвсем коректно е отделил в друга категория

онези бивши сътрудници, за които има доказателства, че са сътрудничали, но не са открити доказателства, че са доставяли информация на бившата Държавна сигурност.

- Като основание да се приеме, че разпоредбата на § 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗДЛБДС е противоконституционна съдът изхожда от обстоятелството, че "Картотекирани и регистрирани остават и сътрудниците, които са изключени поради предателство към органите на бившата Държавна сигурност, за нечестно сътрудничество или отказ от сътрудничество".

Това съображение изобщо не може да подкрепи извода за противоконституционност на посочената законова норма. Всички тези лица са били сътрудници на бившата Държавна сигурност преди изключването или отказа им от сътрудничество. Следователно принадлежността им към бившите тайни служби е документирана. По начало се огласява принадлежността към бившата Държавна сигурност на недействащите сътрудници /чл.12/. Без значение е обстоятелството кога и защо сътрудниците са напуснали и това не може да се отрази върху конституционносъобразността на законовата разпоредба.

- Още едно съображение, което според съда подкрепя извода за противоконституционност на § 1, т.3 - едностранното съставяне и съхраняване на справочната картотека и регистрационния дневник от органите на бившата Държавна сигурност. Съдържанието на тази документация се пази в тайна и сътрудниците нямали достъп до нея.

Това е нормален режим на тайните служби и който се е свързал с тях вероятно много добре е знаел за него. Изхождайки от характера на този режим в мотивите към

решението се правят произволни изводи, че било възможно да бъдат вписвани в картотеката и в регистрационния дневник, както и да се съставят лични и работни дела на лица без тяхно знание и съгласие и без те да извършват дейност по доставяне на информация за бившата Държавна сигурност. Тези хипотетични умозаклучения не могат да бъдат основания за обявяване противоконституционността на определена законова норма.

- Според Конституционния съд "По начало принадлежността към бившата Държавна сигурност не засяга доброто име на проверяваните лица". Според съда тяхната дейност е била правно регламентирана и не е била аморална, тъй като действащото по това време право не е обявено за противоконституционно.

Това е категоричната позиция на съда, от която той единствено трябва да изхожда при преценката дали параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗДБДС противоречи на чл.41, ал.1 и на други разпоредби на Конституцията. Шом с осъществяването на правото на информация не се засяга доброто име на проверяваните лица няма никакво основание да се приеме, че посочената законова норма нарушава конституционни права на тези лица /чл.4, ал.2, чл.41, ал.1 от Конституцията/ и следователно не е противоконституционна.

От друга страна съдът отбелязва, че било известно преобладаващото обществено мнение за укоримост на сътрудничеството с бившата Държавна сигурност.

В случая е без значение субективното мнение на част от гражданите за укоримост на сътрудничеството с бившата Държавна сигурност, ако обективно то е погрешно. При

упражняване на правомощието си за конституционен контрол Конституционният съд не може да изхожда от общественото мнение /преобладаващо или не/, а само от собствените си критерий.

Няма основания за обявяване разпоредбата на параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на ЗДБДС за противоконституционна.

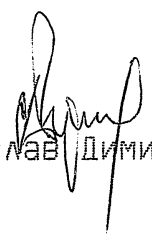
3. Решението не е съобразено с чл.22, ал.1 ЗКС

Обстоятелствената част на искането започва със следното изречение: "Отделни негови текстове /н.б. – ЗДБДС/ и оттук законът като цяло противоречи на Конституцията". По-нататък в изложението са посочени тези отделни текстове от закона, които се свеждат до чл.4, ал.1 /състав на комисията/, чл.5 /доклад от министъра на вътрешните работи пред Народното събрание за резултатите от проверката/ и заключителната разпоредба на закона – параграф 3 /възлагане на изпълнението на закона на Министерския съвет/. Тези разпоредби, както и твърдението за липса в закона на правни механизми за защита на засегнатите лица, според вносителите на искането, правят ЗДБДС изцяло противоконституционен. В края на искането наново се повтаря, че законът изцяло трябва да бъде обявен за противоконституционен.

Конституционният съд е сезиран с искане за обявяване противоконституционност на няколко изрично посочени законови норми, чиято неконституционосъобразност води до обявяването на целия закон за противоконституционен. Това е предмета на искането и Конституционният съд не може да излезе извън него – чл.22, ал.1 ЗКС.

102

Съдът обаче прие, че искането за обявяване на закона за противоконституционен изцяло означава искане за проверка на конституционността на всички негови разпоредби и в противоречие с чл.22, ал.1 ЗКС, постави на преценка и обяви за противоконституционни чл.3, ал.1, т.1 и 3 ЗДБДС и параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби на същия закон, без да е сезиран. В останалата част искането е отхвърлено без мотиви и не е ясно защо посочените в искането текстове, а и целият закон не са противоконституционни /каквото всъщност е искането/.



Станислав Димитров



Николай Павлов



Иван Григоров