



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №10

София, 22 септември 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Цанко Хаджистойчев

Пенчо Пенев

Станислав Димитров

Тодор Тодоров

Николай Павлов

Александър Арабаджиев

Димитър Гочев

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 22 септември 1997 г. к.д. № 14 от 1997 г., докладвано от съдията Николай Павлов.

Делото е образувано по искане на 52 народни представители от 38-то Народно събрание за обявяване за противоконституционен изцяло на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ЗДДБДС - ДВ, бр. 63 от 1997 г.). Твърди се, че законът противоречи на чл. 4, ал. 2, чл. 8, 29, чл. 32, ал. 1, чл. 34, ал. 1, чл. 56, чл. 117, ал. 2, чл. 120 и 122 от Конституцията. Развити са оплаквания, че с възлагането на изпълнението на закона на Министерския съвет изпълнителната власт се поставя над законодателната и съдебната в грубо противоречие с принципа за разделение на властите и с

принципа за независимостта на съдебната власт. Изтъква се, че ЗДДБДС противоречи на чл. 56, чл. 117, ал. 1, чл. 120, 122 и на принципите и духа на Конституцията, като се отнема фактически и юридически правото на гражданите да се защитят, когато са засегнати техните права и законни интереси.

Конституционният съд е приел, че искането е допустимо и допуснал делото за разглеждане по същество. То е направено от оправомощен съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията субект на инициатива и цели упражняването на правомощие на Конституционния съд по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Предвид предмета на делото и на основание чл. 21, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността му, Конституционният съд е определил като заинтересувани страни президента, Народното събрание, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Националната следствена служба, министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, министъра на вътрешните работи, Българската народна банка и Сметната палата.

В постъпилите становища от Народното събрание, министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, министъра на вътрешните работи и Българската народна банка се твърди, че Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност не противоречи на Конституцията.

Не са изразили мнение президентът, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Националната следствена служба и Сметната палата.

Становище, че отделни разпоредби на закона противоречат на Конституцията е застъпил главният прокурор.

За да се произнесе, съдът взе предвид следното:

1. По чл. 3, ал. 1, т. 1 от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност

В България проверката за сътрудничество с бившата Държавна сигурност на висшите държавници не се извършва от независим орган, а от представители на изпълнителната власт, излъчени от съответната управляваща партия. Изложеното налага от кръга на лицата да бъдат изключени определена категория длъжности, като за тях законодателят създаде друг конституциосъобразен ред за проверка.

На първо място това се отнася за президента и вицепрезидента. Президентът е държавен глава и представлява страната в международните отношения. Той олицетворява единството на нацията. Държавният глава се избира пряко от народа и не е подчинен на законодателната и изпълнителната власт. Напротив, в определени случаи той формира последната (служебното правителство). Работата на изпълнителната власт по Конституция е да осъществява вътрешната и външната политика на страната, а не да проверява каква дейност е извършвал или извършва президентът. Дейността му може да се проверява само в определени случаи от Конституцията, и то от Конституционния съд (при държавна измяна и нарушение на Конституцията). Този конфликт би се задълбочил, ако правителството и президентът са от различни политически сили, и евентуално да доведе до злоупотреба от страна на изпълнителната власт и нарушаване на неговия конституционен статус на държавен глава. Още по-неприемливо е президентът да бъде проверяван от свои служители, чието задължение е да го охраняват.

По морални съображения нашият държавен глава изказа желание да бъде проверен за сътрудничество с Държавна сигурност, но законодателят е длъжен да уреди проверката и огласяването ѝ по конституциосъобразен начин.

2. По чл. 3, ал. 1, т. 3 ЗДБДС

а) Проверката на членовете на Конституционния съд за принадлежност към бившата Държавна сигурност е въпрос, който е предмет на законодателна уредба. 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. Тази уредба обаче трябва да бъде съобразена както с конституционния статус на съда като орган, така и с гарантирания от Конституцията статус на всеки негов член. Принципът на равенство на гражданите подчинява конституционните съдии на закона, но не освобождава законодателя от задължението да се съобрази с техния конституционен статус при създаване на законовата уредба.

Конституционният съд заема особено място в системата от държавни органи. Мястото и значението му се определят от:

- компетенциите, които са му възложени от Конституцията;
- начина на конституиране на съда;
- личния статус на съдиите.

Конституционният съд осъществява върховенството на Конституцията, като упражнява контрол върху актовете на Народното събрание и президента и решава спорове между тях и правителството - чл. 149, ал. 1 от Конституцията. С оглед на тези негови компетенции и гарантиране на неговата независимост, в избирането, съответно назначаването на неговия състав, участват с равни квоти законодателната и съдебната власт и президентът. При определянето на съдиите от своята квота те действат независимо в преценката на професионалните им и нравствени качества. Конституцията изключва всякаква намеса на която и да е от властите в преценката и избора на друга власт в това отношение -

Решение № 11 от 20 октомври 1994 г. по к.д. № 16 от 1994 г. - ДВ, бр. 92 от 1994 г. "Функциите на конституционно установените органи показват, че те се ползват с конституционноправен статус, който не може да бъде накърняван не само чрез намеса и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на основното начало на разделение на властите, но и чрез засягане на престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнението на функциите им" - Решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г. за тълкуване на Конституцията - ДВ, бр. 85 от 1995 г.

Този принцип се проявява и в личния статус на отделния конституционен съдия. Дори той да е извършил тежко умишлено престъпление, проверката за това се извършва от самия Конституционен съд, и то с квалифицирано мнозинство - чл. 148, ал. 2 от Конституцията. Недопустимо е от гледна точка на Конституцията изпълнителната власт чрез свои органи самостоятелно да проверява за определена дейност в миналото или настоящето конституционните съдии.

б) Статусът на съда и на отделните негови членове, в който е зачетен принципът на разделения на властите (чл. 8 от Конституцията), налага процедурата по проверката да гарантира нейната независимост и обективност, а оттам - истинността на установените факти. Процедурата трябва да изключва опасността от политическо и обществено дискредитиране, както и опитите за манипулиране и изнудване на отделни конституционни съдии чрез извращаване на фактите.

Ето защо проверката на членовете на Конституционния съд за принадлежност към бившата Държавна сигурност трябва да отговаря на установени стандарти, произтичащи от конституционния им статус.

Тези стандарти се изразяват в гарантиране на:

- независимостта на органа за извършване на съответната проверка до представянето ѝ на Конституционния съд;

- процедура, зачитаща конституционно гарантираната независимост на Конституционния съд и създаваща условия за равноправното му участие в установяването на наличните доказателства за собствените му членове, включително чрез достъп на всеки конституционен съдия до справочната картотека и регистрационните дневници на бившата Държавна сигурност;

- секретност на процедурата по установяване на сътрудничество на конституционните съдии по смисъла на § 1, т. 1 и 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДС;

- законово гарантиране на конституционното право на проверяваните лица да се защитят срещу неправилни решения на органите по проверката, като се забрани оповестяването на тези решения до окончателното произнасяне на Конституционния съд.

Конституционният съд намира, че доколкото процедурата за проверка по ЗДДБДС не е съобразена с конституционния статус на съда и на неговите членове, включването им в кръга на лицата по чл. 3, ал. 1 ЗДДБДС е противоконституционно.

3. По § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДС

а) Правото на обществото да получава информация, която представлява интерес за него, е основно конституционно право. Същевременно по своя характер това право не е абсолютно. Тъкмо обратното, абсолютни по своя характер са конституционните ограничения на това право, изрично записани в чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

При законодателна уредба на правото на информация, какъвто е случаят със ЗДДБДС, държавата е длъжна да се съобрази с тези конституционни ограничения. При предоставяне на информация тя е длъжна да предвиди законови гаранции за защита на посочените в чл. 41, ал.

1 от Конституцията конституционни ценности и основни права - правата и доброто име на гражданите, националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Тази конституционна уредба възпроизвежда утвърдени международни принципи в защита на човешките права - чл. 10, ал. 2 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

б) 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 имплицитна само ако действащото по това време право е било обявено за противоконституционно. 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. 12 ЗДДБДС. Тяхното поведение очевидно не се счита за аморално.

в) Независимо от това, в общественото съзнание отделни форми на такава дейност се считат за несъответни на обществените норми на морал, т.е. за опозоряващи. С оглед на функциите на бившата Държавна сигурност е ноторно преобладаващото обществено мнение за укоримост на такава 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. Българската държава е длъжна законово да гарантира достойнството и правата на личността (чл. 4, ал. 2 от Конституцията), като същевременно осигури правото на информация на обществото при спазване на конституционните условия на чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

г) Конституционният съд констатира, че разпоредбата на § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на ЗДДБДС не отговаря на посочените изисквания. Понятието "сътрудник" поначало е квалифицирано правилно в т. 1 и 2 на посочения параграф. Очевидно е, че щатните сътрудници са получавали възнаграждение, което сочи за съзнателно извършвана от тях дейност по доставяне на информация на бившата Държавна сигурност. Обективно може да се установи дейността по доставяне на информация и от нещатните сътрудници по т. 2 - там е посочено, че такива са лицата, "които са изявили писмена готовност да доставят информация и/или са доставяли информация".

В § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДС като картотекирани сътрудници се определят лицата, "чиито имена и псевдоними фигурират в справочната картотека и в регистрационния дневник на бившата Държавна сигурност". За тези лица няма доказателства, че те са "доставяли информация". Законът предполага наличието на "сътрудничество" единствено въз основа на записа в картотеката и регистрационния дневник.

д) От представените по делото инструкции и заповеди на бившата Държавна сигурност е видно, че справочната картотека и регистрационните дневници се съставят и съхраняват едностранно от органите на бившата Държавна сигурност. Съдържанието им се пази в тайна от сътрудниците. Те нямат достъп нито до картотеката, нито до регистрационните дневници. Нещо повече, от Заповед № 3900 от 11 ноември 1974 г. на министъра на

вътрешните работи е видно, че при разработване за вербуване от вербуваните лица е укриван дори фактът за принадлежност на оперативния работник към определена структура на Държавна сигурност. Картотекирани и регистрирани са били не само действащите сътрудници, но и лица, подготвяни за вербовка, както и лица, чиято вербовка не се е състояла (чл. 50 от Инструкцията за оперативния отчет на ДС - I-20 (20.I.1978 г.).

Картотекирани и регистрирани остават и сътрудниците, които са изключени поради предателство към органите на бившата Държавна сигурност, за нечестно сътрудничество или отказ от сътрудничество. Очевидно всички тези лица не могат да бъдат еднозначно определени като лица, "доставяли информация" по смисъла на сътрудничеството.

Уредбата показва, че съществуват условия за вписване в картотеката и в регистрационните дневници, както и за съставяне на лични и работни дела на лица без тяхно знание и съгласие и без те да са извършвали дейност по доставяне на информация на бившата Държавна сигурност. Броят на такива случаи едва ли е малък, като се има предвид, че оперативните служители са се стараели да отчитат повече "картотекирани сътрудници", тъй като това е било основен показател за тяхната дейност. Не може априори да бъде изключена и възможността отделни лица да са били картотекирани и регистрирани и да са им създадени лични и работни дела без тяхно съгласие с оглед на бъдещото им компрометиране. Такива примери са известни в другите бивши социалистически страни (Ян Каван в Чехия, Лех Валенса в Полша и др.).

Поради изложените съображения съдът счита, че качеството на едно лице като "сътрудник" на бившата Държавна сигурност следва да се определя само във връзка с наличието на безспорни доказателства за съзнателно доставяна информация на органите на бившата Държавна сигурност.

е) Унищожаването на някои лични и работни дела на картотекирани и регистрирани лица не е доказателство за наличието на такова сътрудничество. Това, че са унищожавани такива дела, не означава, че всички те са създадени въз основа на действително сътрудничество. Доказването на такова сътрудничество е задължение на държавата. Технологиите на работа на органите на бившата Държавна сигурност задължително е включвала прилагане на копия от събираните сведения в делата на разработваните обекти - "оперативни дела". Това означава, че един донос съществува не само в работното дело на картотекираното и регистрирано лице, а и в делото на лицето, срещу което е донасяно. Унищожаването на делата на сътрудника не доказва унищожаването на доставяните от него сведения. Последните могат да бъдат открити в оперативните дела на разработваните от Държавна сигурност лица. Откриването на такива доказателства за доставяне на информация от картотекираното и регистрирано като сътрудник лице е задължение на държавата, която съхранява целия архив. В този случай лицето, за което се докаже, че е доставяло информация, автоматично попада в обсега на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДС (лицата по тази разпоредба също са картотекирани и регистрирани).

ж) Определянето за "сътрудник" на лице, за което няма никакви изхождащи от самото него доказателства, че е доставяло информация на бившата Държавна сигурност, по недопустим начин прехвърля тежестта на доказване от държавата, която твърди, че лицето е "сътрудник", върху гражданин, който е в обективна невъзможност да доказва минали отрицателни факти ("недоставянето на информация", "несътрудничеството"). Нарушава се принципът на справедливостта като основна конституционна ценност (Прембюла на Конституцията) и се посяга върху основните човешки права на чест, достойнство и добро име - чл. 32, ал. 1 от Конституцията.

Поради изложеното разпоредбата на § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на ЗДБДС е противоконституционна.

4. Конституционният съд не намира основания за обявяване за противоконституционни на останалите разпоредби на закона.

На основание посочените съображения Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни чл. 3, ал. 1, т. 1 и 3 от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ДВ, бр. 63 от 1997 г.) и § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на същия закон.

Отхвърля искането в останалата му част.

Председател: Асен Манов