

11
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 21/К.С. 13/2009
Дата 26.10.2009

ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

София 1000, бул. "Витоша" № 2, тел: 02/92 19 601, факс: 02/989 01 10, e-mail:
office_gp@prb.bg

Изх. № 5735/2009 г.
София, 26.10.2009 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
по конституционно дело № 13/2009 г.

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на
Република България

ОТНОСНО: Искане за установяване на противоконституционността на
чл. 3 ПОДНС /обн., ДВ, бр. 58/27.07.2009 г., изм., ДВ,
бр. 60/30.07.2009г./, както и за съответствието му с
общопризнати норми на международното право и с
международни договори, по които Република България е
страна

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В съответствие с предоставената ми възможност с Ваше определение
от 06.10.2009 г. по горесцитираното дело, представям следното становище.

I. По допустимостта на направеното искане

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание
/ПОДНС/ е особен вид нормативен акт, който не е закон, но се приема въз
основа на самата Конституция /чл. 73/. Той подлежи на контрол за

конституционност от Конституционния съд в общата рамка на „актове на Народното събрание” /чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ/. Като тази преценка се прави единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове. Но въпреки особения ред на приемането и голямото му значение за дейността на Народното събрание, ПОДНС не подлежи на проверка за съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна. Чл. 149, ал. 1, т. 4 КРБ изрично предвижда такава възможност само за законите, но не и за други актове на Народното събрание. На това основание не може да се оспорва пред Конституционния съд разпоредбата на чл. 3 ПОДНС.

По своята същност разпоредбата на оспорвания чл. 3 ПОДНС е лустрационна норма и продължава поредицата от подобни норми в различни закони след приемането на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗДДБДС/. В самия ЗДДБДС няма текстове, които да въвеждат някакви забрани за заемане на държавни и обществени длъжности за бившите сътрудници на Държавна сигурност, а с решение № 10 от 1997 г. КС е постановил, че самият закон не е противоконституционен /освен по отношение на президента, вицепрезидента и членовете на Конституционния съд/.

Конституционният съд неколккратно се е произнасял по отношение на лустрационни норми в различни закони и има следната практика.

С Решение № 10 от 25.06.1999 г. по к.д. № 36/1998 г. Конституционният съд е приел, че бивши щатни и нещатни сътрудници на Държавна сигурност не могат да бъдат членове на Националния съвет за радио и телевизия и членове на управителните съвети на Българското национално радио и на Българската национална телевизия. КС е приел, че сътрудничеството и принадлежността към бившата Държавна сигурност не е идентично с „лично и обществено положение”, по смисъла на чл. 6, ал. 2 КРБ, както и с другите изчерпателно изброени / Решение № 14/1992 г. на КС/ признаци, въз основа на които Конституцията не допуска никакви ограничения на правата на гражданите. Било прието, че Националния съвет за радио и телевизия не е държавен орган, а членството в него не е заемане на държавна длъжност и за нея е недопустимо позоваването на Международния пакт за граждански и политически права, който е ратифициран от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 КРБ е част от вътрешното ни законодателство. А този пакт изисква гарантиране на гражданите възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности.

В същото време с Решение № 8 от 17.07.1992 г. по к.д. № 7/1992 г. Конституционният съд е приел обратното, че с подобен текст от Закона за банките и кредитното дело се нарушава чл. 6, ал. 2 КРБ и международни

актове, по които Република България е страна. Оспорваният текст е бил обявен за противоконституционен.

Подобно е и Решение № 11 от 29.07.1992 г. по к.д. № 18/1992 г., с което Конституционният съд е обявил за противоконституционна разпоредба на Закона за изменение и допълнение на Закона за пенсиите /ДВ, бр. 52/1992 г./ поради противоречие с чл. 6, ал. 2 КРБ. Но за прецизност следва да се посочи, че засегнати от този текст са лицата, които са заемали ръководна щатна длъжност в Българската комунистическа партия, Отечествения фронт, Димитровския комунистически съюз и Съюза на активните борци против фашизма и капитализма. Тук не са били включени сътрудниците на бившата Държавна сигурност или други разузнавателни служби, но по същество няма принципи различия.

С Решение № 2 от 21.01.1999 г. по к.д. № 33/1998 г. Конституционният съд е приел, че подобен лустрационен текст в Закона за администрацията /като сред засегнатите са включени и сътрудниците на бившата Държавна сигурност/ противоречи на чл. 4, ал. 1 КРБ /принципа на правовата държава/, чл. 6, ал. 2 КРБ /принципа на равенството/ и не съответства на международни договори, по които Република България е страна.

Поради липсата на единно решение за противоконституционността на подобни текстове и създадената практика на Конституционния съд да се произнася по всеки отделен случай с конкретно решение, е основателно и допустимо настоящото искане по отношение на чл. 3 ПОДНС.

II. По основателността на конкретните искания

A. По основателността на искането за обявяване на противоконституционност на чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

1/ Според искането, разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 67, ал. 1 КРБ.

Оспорваният чл. 3 ПОДНС на 41-вото НС гласи: „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 към 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.”

Ограниченията, въведени с чл. 3 ПОДНС, са няколко – неучастие в ръководството на НС, неучастие в ръководството на комисиите към НС,

неучастие в международни делегации, неучастие в някои от комисиите на НС. При проверката, която следва да извърши Конституционният съд, за да се произнесе по направеното искане, трябва да съобрази: първо, дали със самото въвеждане чрез ПОДНС на ограничения за част от народните представители не се нарушават конституционни норми и принципи или неправомерно се уреждат неуредени с Конституцията въпроси, което не следва да става с ПОДНС.

В тази връзка, следва да се има предвид Решение № 12 от 21.11.2002г. по к.д. № 16/2002 г., в което Конституционният съд е преценил, че с освобождаването на народните представители от парламентарни комисии те не са лишени от правото и фактическата възможност да упражняват в пълен обем своите депутатски правомощия, не се ограничава участието им в работата на Народното събрание. Изрично е отразено, че Конституцията не регламентира участието и избора на народните представители в постоянните и временни комисии и лишаването им от това не е нарушение на чл. 67, ал. 1 КРБ. Но трябва да се има предвид и основанието за напускането на комисиите от някои народни представители – поради напускането на парламентарната група, която ги е предложила.

Но възможността, народният представител да бъде избран в ръководството на Народното събрание, е конституционно закрепена.

Съгласно чл. 67, ал. 1 КРБ, народните представители представляват не само своите избиратели, но и целия народ. На това основание, те не могат да имат двоен стандарт, въз основа на друг критерий, като сътрудничеството им с бившата Държавна сигурност или разузнавателните служби на БНА. Депутатът черпи представителната си власт от целия народ и тази власт не може да се ограничава по никакъв начин от парламентарното мнозинство в Народното събрание. Поради изложеното, и разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 67, ал. 1 КРБ.

Но за прецизност, следва да се изтъкне, че противоречието на чл. 3 ПОДНС с чл. 67, ал. 1 КРБ е производно, вторично, а основното е това с чл. 1, ал. 2 КРБ. Съгласно чл. 1, ал. 2 КРБ: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията.”

„Цялата държавна власт произтича от народа” означава, че народът е изначалният носител на държавната власт. Тя – „държавната власт”, се осъществява „от него”, т.е. от народа, по двата начина, определени в чл. 1, ал. 2, изр. 2 КРБ: „непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията”. 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. „Той” – народът, прави суверенна преценка за качествата на тези лица и способността им да го представляват и да осъществяват „неговата”

15

държавна власт. И никой друг, включително и Народното събрание, не стои над него. Осъществяването на държавната власт от народните представители, избрани от народа, включва и правото на всички народни представители и на всеки от тях да участват в органите на Народното събрание. Забраната на отделни народни представители, посочени в чл. 3 ПОДНС, да участват в органите на Народното събрание ревизира и отменя изразената воля на народа. По този начин с оспорваната разпоредба парламентарното мнозинство се поставя „над народа“, който е избрал тези народни представители. Това е открито нарушение на буквата и дълбоко демократичния дух на чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

2/ Според искането, разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 76, ал. 3 КРБ.

Съгласно чл. 76, ал. 3 КРБ, на първото заседание на новото Народно събрание се избират председател и заместник-председатели. Твърдяното от вносителите нарушение на чл. 3 ПОДНС, с който се отстраняват група народни представители като кандидати за председател или заместник-председатели на Народното събрание, няма пряко отношение към чл. 76, ал. 3. Тази разпоредба на Конституцията е несъотносима пряко към искането.

Противоречието с разпоредбите на Конституцията е на друга основа – нарушава се принципът на равенство – чл. 6, ал. 2 КРБ, като по някакви допълнителни и недопустими от Конституцията критерии част от народните представители са поставени в дискриминационно отношение и са лишени от възможността си да упражняват в пълен обем правата си на народни избраници.

3/ Според искането, разпоредбата на чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 6, ал. 2 КРБ /принцип на равенството/.

Конституционният принцип на равенство на гражданите пред закона е прокламиран още в преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност. Според чл. 6 КРБ, всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права, а всички граждани са равни пред закона. Този принцип стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията. Проявата му е в две направления: забрана за произволно неравно поставяне и повеля за равно третиране. Забраната за произвол важи спрямо трите власти. Прокламираният в КРБ 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.

Оспореният текст от ПОДНС предполага неравно третиране, предвижда дискриминация, основана на посочени в КРБ признаци, поради което противоречи на чл. 6, ал. 2 КРБ и съществено нарушава конституционния принцип на равенство. Критерият, който е възприет в

чл. 3 от Правилника, за да се ограничат правата на някои депутати, е фактът, че те са били сътрудници на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на Българската народна армия. И на основание този факт, се извършва ограничение на конституционните права на тези народни представители да участват пълноценно в дейността на Народното събрание. Този критерий е пряко свързан с тяхното „лично и обществено положение”, по смисъла на чл. 6, ал. 2 КРБ, а непряко и с други два критерия – „убеждения, политическа принадлежност”. А това са 4 от 12-те критерии, по които Конституцията в чл. 6, ал. 2 забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите. Това безспорно се отнася и за народните представители като граждани. Тази дискриминационна мярка лишава народните представители да осъществяват държавната власт в такъв висш представителен държавен орган, какъвто е Народното събрание, и не им позволява да изпълняват конституционните си функции и дейност. Конституцията в чл. 6, ал. 2 „не допуска” тези ограничения. Като ги пренебрегва в чл. 3, Правилникът изрично нарушава конституционната повеля на чл. 6, ал. 2. В този смисъл са и посочените по-горе решения на Конституционния съд: № 8 от 17.07.1992 г. по к.д. № 7/1992 г., № 11 от 29.07.1992 г. по к.д. № 18/1992 г., № 2 от 21.01.1999 г. по к.д. № 33/1998 г.

Разпоредбата на чл. 3 ПОДНС довежда до неравенство на гражданите и в един друг аспект. Депутатът, който е бил сътрудник на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на БНА, се ограничава в правата си на депутат, а сътрудникът на Държавна сигурност и на разузнавателните служби на БНА в други сфери на дейност, като например правителството, правителствената администрация, правораздаването, здравеопазването, въоръжените сили и др., не е ограничен. Това не съответства на конституционния принцип на равенството – в един случай този минал факт да получава негативна оценка и вредни последици, а в други случаи – такава оценка и последици липсват.

Намирам за убедителни приведените доводи, че възприетият критерий в чл. 3 ПОДНС – сътрудник на Държавна сигурност или на разузнавателните служби на БНА, съответства пряко на конституционния критерий „лично и обществено положение” /а непряко на други критерии – „убеждения, политическа принадлежност”/. В противен случай, би следвало да се приеме, че за това сътрудничество е въведен друг дискриминационен критерий, на основата на който също не може да се правят едни или други ограничения. С Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к.д. № 14/1992 г. Конституционният съд е приел, че критериите по чл. 6, ал. 2 КРБ са посочени изчерпателно, но е изтъкнал, че това не изключва възможността за ограничаването на права и „на основание и на други социални признаци”. Такова ограничение е също толкова недопустимо и

също ограничава принципа на равенството. В случая, сътрудничеството на Държавна сигурност може да се оцени като друг социален признак, който обаче по своята същност е дискриминационен и затова на негова база не могат да се въвеждат едни или други ограничения. Същият признак – „сътрудник на Държавна сигурност” вече е бил оценен като лустрационен и дискриминационен и е послужил като основание, Конституционният съд да обяви с посочените по-горе решения за противоконституционни съответните разпоредби на Закона за администрацията, Закона за банките и кредитното дело и Закона за пенсиите.

4/ Противоречие на чл. 3 ПОДНС с други разпоредби на Конституцията.

Разпоредбата на чл. 3 ПОДНС нарушава и чл. 73 КРБ, въпреки че вносителите не са посочили и обосנוвали такова нарушение. Съгласно този конституционен текст /чл. 73/, „Организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него”. Нарушението тук е двойко. От една страна, посочените по-горе нарушения на чл. 1, ал. 2 и чл. 6, ал. 2 КРБ водят до извода, че „организацията и дейността на Народното събрание” не се осъществява въз основа на Конституцията и съобразно посочените разпоредби, които при това систематически се намират в главата „Основни начала”, чието спазване е абсолютно задължително за организацията и дейността на Народното събрание. От друга страна, поради посочените тежки нарушения в чл. 3, Правилникът не е от естество да осигури изпълнението на функциите на народните представители, поради ограниченията, които им налага в нарушение на Конституцията.

Изложените съображения за нарушения на Конституцията могат да послужат и за обосноваване на нарушение на друг основен принцип, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ, този на „правовата държава”. Неотменима част от този принцип са: индивидуална отговорност, обоснована за всяко отделно лице, зачитане правото на защита, възможност за съдебно обжалване на всяко решение, което засяга правата или законните интереси на гражданите, и т.н.

Друг довод за нарушаване принципа на правовата държава е и обстоятелството, че с лишаването от право да бъдат избирани или да заемат определена длъжност фактически се осъществява ефектът на наложено наказание по чл. 37 от Наказателния кодекс – лишаване от право да се упражнява определена дейност и да се заема определена държавна или обществена длъжност. Но такова наказание може да се наложи само от съда с влязла в сила присъда. По този начин се нарушава чл. 119 КРБ, според който правосъдието се осъществява само от съдилищата. Законодателят не е предвидил и право на защита на депутатите от тази мярка, с което е нарушен и чл. 56, и чл. 122 КРБ. Тези нарушения, сочещи несигурност и нестабилност на законодателната и съдебната система –

създаване на закон /в случая правилник/, който да предвиди отговорност за предишни деяния, възможност да бъде наложено наказание не от съд, без да си извършил престъпление, без да си могъл да се защитиш в един процес и без да имаш право да обжалваш това решение по съответния ред, всичко това е проявление на съществено нарушение на принципа на правовата държава.

В подкрепа на изложеното е и Решение № 10 от 22.09.1997 г. по к.д. № 14/1997 г. на Конституционния съд, в което е отразено, че е конституционно недопустимо законодателно да се създава колективна презумпция за укоримост на определени категории правно регламентирани дейности, без установяване на конкретната дейност на определено лице. По този начин се създават условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности. Дейността на бившите сътрудници на бившата Държавна сигурност е била правно регламентирана. Самият ЗДДБДС закриля тези бивши сътрудници, които продължават да служат на съвременните служби за сигурност, което означава, че не може имплицитно дейността им да се обявява за аморална.

Б. По основателността на твърдението /чл. 149, ал. 1, т. 4 КРБ/ за несъответствие на чл. 3 ПОДНС с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които Република България е страна

Поради изложените вече съображения, че по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4 КРБ Конституционният съд може да се произнася по съответствието на законите с общопризнати норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна, намирам, че следва КС да отклони това искане. ПОДНС не е закон, независимо от това, че се приема от законодателния орган на страната, въз основа на Конституцията, и урежда дейността на Народното събрание.

В същото време, еднозначно може да се посочи, че оспорената норма противоречи на международните договори, ратифицирани от България.

В искането се твърди, че чл. 3 ПОДНС противоречи на чл. 14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /ЕКЗПЧОС/, чл. 2, т. 1 от Международния пакт за граждански и политически права /МПГПП/, чл. 2, т. 2 и чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права /МПИСКП/.

Съгласно чл. 14 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, упражняването на правата и свободите по Конвенцията „следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на ...политически и други убеждения... или друг някакъв признак”. Същото изискване съществува и в Международния пакт за граждански и политически права, като според чл. 2, т. 1, „всяка държава се задължава да зачита и гарантира на всички лица, намиращи се на нейна територия и под

нейна юрисдикция, признатите им в пакта права, без разлика на ... политически или други убеждения... или всякакви други признаци". При това, в чл. 25, буква „с" на същия пакт е предвидено, че „всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, основаваща се на... политически и други убеждения... или всякакви други признаци".

От посоченото по-горе е видно, че тези международни договори забраняват дискриминацията освен на изрично посочените от тях основания, но и въз основа на всякакви други признаци. Правата по тези актове могат да бъдат ограничавани само в случай на обществена опасност, която застрашава съществуването на нацията и която е официално обявена, както и при други точно определени със закон случаи /вж. чл. 4 МПИСКП; чл. 4 и чл. 19, т. 3 МПГП; чл. 9, т. 2 и чл. 15 ЕКЗПЧОС/. Изразът „всякакви други признаци", без съмнение, включва и дискриминационни от категорията на лустрационните, каквито са и възприетите в чл. 3 ПОДНС.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля, да приемете посочените по-горе аргументи и съображения за основателни и в съответствие с тях да обявите за противоконституционен чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на 41-вото Народно събрание, както и да отклоните като недопустимо искането за установяване на несъответствието му с международните договори, по които Република България е страна.

С УВАЖЕНИЕ



БОРИС ВЕЛЧЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ