

РЕШЕНИЕ № 4
София, 26 март 2012 г.
по конституционно дело № 14 от 2011 г., съдия докладчик Стефка Стоева
(Обн., ДВ, бр. 28 от 06.04.2012 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 26 март 2012 г. конституционно дело № 14/2011 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 14.12.2011 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 25, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ЗДРДОПБГДСРСБНА) (обн., ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г., последно изм., ДВ, бр. 48 от 24 юни 2011 г.) в частта „документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколите за унищожаване или други информационни носители“.

Вносителите на искането твърдят, че съгласно чл. 24 ЗДРДОПБГДСРСБНА принадлежността към органите по чл. 1 от закона се установява при наличие на дейност като щатен или нещатен служител или секретен сътрудник на тези органи, а това обстоятелство се установява съгласно чл. 25 от закона въз основа на документи, съдържащи се в информационните фондове, отделно посочени за всяка хипотеза. Поддържат, че административният орган упражнява правомощията си при условията на обвързана компетентност и след като изискващите се по чл. 25, т. 3 от закона предпоставки са налице по отношение на проверяваното лице, за него не съществува друга възможност освен да обяви принадлежност към органите по чл. 1 от закона. Вносителите считат, че според законодателя е необходимо единствено документите да са от кръга на изброените в чл. 25 ЗДРДОПБГДСРСБНА и да отговарят на легалното определение за „документ“ съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на закона. Според изложеното в искането законът не отдава значение дали има или няма безспорни доказателства за осъществена реална дейност, поради което и не предвижда възможност да се събират такива доказателства пред комисията и съда, а съдебната проверка за законосъобразността на решението се свежда единствено до проверка на процедурата по приемането му.

В искането се поддържа, че с Решение № 10 от 22.09.1997 г. по к.д. № 14/1997 г. (неправилно е посочено к.д. № 4/1997 г.) Конституционният съд е обявил за противоконституционен § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (отм.) с мотиви, че качеството на едно лице като „сътрудник“ следва да се определя само във връзка с безспорни доказателства за съзнателно предоставяна информация на органите на бившата Държавна сигурност. Въпреки това решение, по мнение на носителите на искането, в чл. 25, т. 3, последна хипотеза от ЗДРДОПБГДСРСБНА отново е посочено, че наличието на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки) и протоколите за унищожаване представляват доказателства, с които се установява дейност на секретен сътрудник. При разглеждане на делата по повод обжалване на решенията на комисията по ЗДРДОПБГДСРСБНА според носителите на искането страните непрекъснато се позовават на цитираното решение на Конституционния съд, обосновавайки интереса си с възможността органите на Държавна сигурност да са злоупотребили с права и необходимостта от пряко прилагане на Конституцията от съдилищата. В заключение носителите на искането сочат, че със сега действащия закон, който административният орган прилага, се възпроизвежда отменена правна норма и за заинтересуваните лица е налице правен интерес да искат ново произнасяне от Конституционния съд, което мотивира съдебния състав да поиска от Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията да установи противоконституционност на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в посочената по-горе част поради противоречие с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията.

С определение от 02.02.2012 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни по делото Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, Върховния административен съд, главния прокурор, Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на българските граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, Българския хелзински комитет и Фондация Програма Достъп до информация (последната конституирана с отделно определение от 09.02.2012 г.).

Становища по делото съобразно предоставената възможност са депозирали Министерският съвет, министърът на вътрешните работи, Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, Българският хелзински комитет и Фондация Програма Достъп до информация, които поддържат, че искането е неоснователно.

Министерският съвет поддържа, че възприемането на твърдението в искането води до обезсмисляне на § 1, т. 4 ДР ЗДРДОПБГДСРСБНА и на чл.

24 от същия закон. Законодателят изисква, за да бъде обявено едно лице за секретен сътрудник, да е оказвало негласна помощ на органите по чл. 1, което дава основание да се направи извод, че в чл. 25, т. 3 са изброени средствата за доказване, а в чл. 24 във връзка с § 1, т. 4 е посочен предметът на доказване.

Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (наричана по-долу за краткост комисията) поддържа в основното и допълнителното си становище, че констатацията за несъответствие между оспорената законова разпоредба и основния закон не е на съдебния състав, а на страна по дело, тъй като всички административни дела са приключили във Върховния административен съд с потвърждаване на решенията на комисията. Твърди, че законът не изисква безспорни доказателства за съзнателно доставяна информация на органите на бившата Държавна сигурност, а картотеките, регистрационните дневници и протоколите за унищожаване са официални удостоверителни документи, като условията за злоупотреби и манипулации са били минимизирани съобразно представените от комисията писмени доказателства.

Българският хелзинкски комитет изразява становище, че трябва да бъде защитена необходимостта обществото да знае, като се съобразява и принципното правило за публичност на архивите на Държавна сигурност.

Фондация Програма Достъп до информация поддържа, че вносителите не са конкретизирали исканията за нарушение на чл. 56 и чл. 57 от Конституцията, защото не са посочили нарушеното и застрашено друго право. Считат, че въпросът е за баланса между правата по чл. 41 и чл. 32 от основния закон, а правната основа за конституционна защита на личните данни на лицата е чл. 32, ал. 2 от Конституцията. Оспорената разпоредба не е противоконституционна, защото ограничаването на правото на защита на личната сфера на гражданите се допуска от Конституцията.

Не са постъпили становища от Народното събрание, президента на Република България, главния прокурор и Върховния административен съд (становище е постъпило от председателя му, в което искането на тричленния състав на съда е счетоно за неоснователно).

Конституционният съд, като прецени доводите в искането, изразените от заинтересуваните страни становища и приетите по делото писмени доказателства, прие следното:

ЗДРДОПБГДСРСБНА е израз на консенсусната воля на всички парламентарно представени политически партии в 40-ото Народно събрание да се постигне в максимална степен отварянето на всички документи и оповестяване на принадлежността на всички лица, заемали и заемали публични длъжности или извършвали и извършващи публични дейности по смисъла на този закон (чл. 3, ал. 1 и 2). Законът е приет в отговор на препоръките в Декларацията на Пленарната асамблея на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) от 8 юли 1997 г., в Резолюция 1096(1996) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за мерките за разрушаване наследството на бившите комунистически тоталитарни системи и в Препоръка R/2000/13 на Комитета на министрите към страните-членки относно Европейската политика за достъп до архивите, приета от Комитета на министрите на 31 октомври 2000 г.

Предмет на ЗДРДОПБГДСРСБНА е да уреди реда за достъп, разкриване, използване и съхраняване на документите на Държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия за периода от 9 септември 1944 г. до 16 юли 1991 г., както и да обяви принадлежност на български граждани, заемали публични длъжности или извършващи публични дейности, към органите по чл. 1, ал. 1 от закона. Принадлежността се установява съгласно чл. 24 от закона при наличието на дейност като щатен или нещатен служител или секретен сътрудник на органите по чл. 1. Обстоятелството по чл. 24 от закона се установява въз основа на документи, съдържащи се в информационните фондове, които са различни за щатен служител, за нещатен служител и за секретен сътрудник и са изброени съответно в т. 1, 2 и 3 на чл. 25 от закона. Според оспорената разпоредба на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА обстоятелството по чл. 24 за дейност на секретен сътрудник се установяват освен с документи, собственоръчно написани или подписани от него, и със следните документи, съдържащи се в информационните фондове "документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколите за унищожаване или други информационни носители."

Съгласно Решение на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 86 от 21.10.1994 г.) сведенията за организацията, методите и средствата при изпълнение 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. За разлика от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (обн., ДВ, бр. 63 от 06.08.1997 г., загл. изм., ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г., отм., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г.) философията на ЗДРДОПБГДСРСБНА, видно от съдържанието му, от мотивите за приемане и от изказванията по време на приемането му, е да се отворят посочените документи на Държавна сигурност и на разузнавателните служби на Българската народна армия и да се обяви принадлежност към посочените служби на всички лица по чл. 3 от закона, с изключение на лицата по чл. 30, ал. 1 и чл. 32, ал. 1 от закона. Същественият момент, който невинаги се отчита, е, че ЗДРДОПБГДСРСБНА работи с публични документи, до които достъпът е свободен за лицата по чл. 31 от закона. Предвид това оповестяването на лица с принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия в качеството им на секретни сътрудници може да се извърши и по други начини, поради което е удачно и правилно принадлежността да се установява от независим държавен орган.

Законът предвижда обявяване на принадлежност на лицата по чл. 3 към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, а не на реалната конкретна дейност на тези лица в полза на посочените служби. Това е видно от наименованието на закона и от предмета на регулиране (чл. 1, ал. 1 и 2), от правомощията на комисията (чл. 9, т. 2), от предмета на доказване (чл. 24), от задължителното

установяване на принадлежност към органите или от установяване в рамките на предварителна проверка (чл. 26, ал. 1 и чл. 27, ал. 1), от съдържанието на решението на комисията (чл. 29, ал. 1). Законодателят използва понятието „принадлежност“, което означава качество на някой да бъде част от състава на нещо. Той не възлага на комисията правомощие да прави оценка на лицата, за които установява принадлежност при извършената проверка по наличните документи. Комисията не извършва оценъчна дейност кое от лицата е работило в полза на националната сигурност, в борбата против тероризма и пр. или кое е извършвало дейност по доставяне на друг вид сведения.

Вносителите на искането не оспорват философията и основните положения в закона, а само част от разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА с твърдение за противоконституционност поради противоречие с чл. 56 и чл. 57 от Конституцията, без да посочват конкретните алинеи.

Разпоредбата на чл. 56, ал. 1 от основния закон гарантира правото на всеки гражданин на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Правото на защита по чл. 56 от Конституцията е лично, основно и всеобщо право на гражданите (в този смисъл Решение № 3 от 17 май 1994 г. по к.д. № 1/1994 г., Решение № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 10/1998 г.). То е самостоятелно конституционно право и по същността си е процесуално право, защото служи като гаранция на предхождащите го в Конституцията материални основни права и законни интереси. Независимо че правото на защита е основно и самостоятелно право на всеки гражданин, разпоредбата на чл. 56 от Конституцията обикновено действа едновременно с други конституционни разпоредби. Нарушение на чл. 56 от основния закон има, когато е нарушено или застрашено друго основно конституционно право или законни интереси. Вносителите на искането не посочват кое друго конституционно право е нарушено с оспорената законова разпоредба. Поради това то трябва да се изведе от Конституционния съд от обстоятелствената част на искането, защото Съдът е обвързан от чл. 22, ал. 1 ЗКС да се произнесе само по направеното искане, но не е ограничен от посоченото в него основание за несъответствие с Конституцията.

В искането не е конкретизирано и на коя част от чл. 57 от Конституцията противоречи оспорената разпоредба – на алинея 1, която прокламира неотменимост на основните права, на алинея 2, която въвежда забрана за злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други, или на алинея 3, която урежда хипотезите на временно ограничаване на права. Конституционният съд е на мнение, изхождайки от обстоятелствената част на искането, че се твърди противоречие с чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията, които права също съществуват едновременно с конкретни други основни права на гражданите.

Конкретните права, които могат да бъдат нарушени или застрашени от разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в оспорената ѝ част, са правата по чл. 32 от Конституцията – правото на защита срещу посегателство върху достойнството и доброто име на гражданите и правото на неприкосновеност на личните им данни.

Конституционният съд преценява, че правото на защита срещу ненамеса в личния живот и посегателство срещу достойнството и доброто име на гражданите по чл. 32, ал. 1 от основния закон не е нарушено от огласяване на факти от обективната действителност за принадлежност на определени лица към държавни структури. Дейността на гражданите, които са сътрудничели на бившата Държавна сигурност и разузнавателните управления на Българската народна армия, не накърнява доброто им име, чест и достойнство, в който смисъл Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 10 от 22 септември 1997 г. по к.д. № 14/1997 г. и Решение № 14 от 30 май 2001 г. по к.д. № 7/2001 г.

Комуникационното право на получаване на информация по чл. 41 от Конституцията е основно конституционно право. Както вече Конституционният съд се е произнесъл, правото да се търси, получава и разпространява информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията принадлежи на всички физически и юридически лица и защитава интереса им да бъдат информирани. То се отнася и за печата, и за другите средства за масова информация. От друга страна, чл. 41, ал. 2 от Конституцията гарантира на гражданите достъп до информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес (вж. Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. и Решение № 10 от 22 септември 1997 г. по к.д. № 14/1997 г.). Това право не е абсолютно, както не е такова и конституционното право на защита на личните данни по чл. 32 от основния закон. Посочените две основни права в случая са в колизия, но тъй като не са абсолютни, те могат да бъдат ограничавани при спазване на принципа на пропорционалността. Допустимото от Конституцията ограничаване със закон на личните права на гражданите трябва да е в предела, които им осигуряват упражняване на конституционното право по чл. 41, ал. 1 да получават информация. Правото на информация на отделните граждани е изключително важно, за да могат те да осъществяват информиран избор. Същевременно и това основно право не е абсолютно и може да бъде ограничавано в случаите на чл. 41, ал. 1 и 2 от Конституцията – то не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала, а информацията по ал. 2 не трябва да е държавна или друга защитена от закона тайна или да не засяга чужди права.

Съдът е на мнение, че разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в оспорената част не е противоконституционна, защото не противоречи на конституционни принципи или на конкретни разпоредби на основния закон. Не противоречи на Конституцията да се установява принадлежност на лица към определена общност, орган, държавно учреждение, организация и пр., освен в случаите, когато се застрашава националната сигурност. Не е противоконституционно и принадлежността да се установява от определен орган по законово регламентиран ред въз основа на различни по вид документи като източник на информация. Законодателят е преценил да уреди в закон проверката за принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия на лицата, заемачи определени длъжности или изпълняващи определени дейности. Необходимостта от такава проверка е въпрос на целесъобразност и се преценява от висшия законодателен орган (Решение № 10 от 22 септември 1997 г. по к.д. № 14/1997 г.). Законодателят разполага със законодателна целесъобразност не само да предостави достъп до документите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, но е свободен и в избора на допустимите доказателства. В рамките на законодателната целесъобразност парламентът е преценил, предвид унищожаването на голяма част от личните и работните дела на секретните сътрудници, че принадлежност към посочените органи може да се установява с всякакви по вид документи от архивите им при осигуряване на

гаранции за правата на засегнатите лица. Съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на ЗДРДОПБГДСРСБНА „документ“ е всяка записана информация, независимо от материалния ѝ носител, включително информацията в автоматизирани и комплексни информационни системи и бази данни.

Оспорената разпоредба е част от реда за установяване на принадлежност въз основа на документи, съдържащи се в информационните фондове. В нея примерно и алтернативно се изброяват документите по смисъла на този закон, с които може да се установява дейност на секретен сътрудник, като включително в края на разпоредбата се допуска това да става и с други неупоменати в нея документи по смисъла на този закон. В резултат на това законодателно решение принадлежност към органите по чл. 1 се установява освен с документите, които изхождат от сътрудника (собственооръчно написана или подписана декларация за сътрудничество; собственооръчно написани агентурни сведения; документи за получени възнаграждения; документи, собственооръчно написани или подписани от сътрудника, съдържащи се в делата за оперативен отчет), така също и с документи, които не изхождат от него и не съдържат подписа му. Идеята на законодателя е до оспорените документи да се пристъпи, когато личните и работни дела и съдържащите се в тях собственооръчно написани от секретния сътрудник документи са унищожени, тъй като е общоизвестен фактът на унищожаване на досиета на част от секретните сътрудници. С включване на оспорените документи сред доказателствата за установяване на принадлежност законодателят цели да избегне неравното третиране на гражданите, които са сътрудничили на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия и да не бъдат поставени в привилегировано положение лицата, чиито документи по различни причини са унищожени. Следва да се отчете и обстоятелството, че не винаги е искано писмено обещание (декларация) за сътрудничество при вербуване на секретните сътрудници или декларация за неразгласяване на връзките и работата с органите на Държавна сигурност при изключването им. Съгласно чл. 18 и чл. 34 от приетата като доказателство Заповед № 3900/11.11.1974 г. на министъра на вътрешните работи такива са вземани от агентите в отделни случаи по целесъобразност.

ЗДРДОПБГДСРСБНА не изисква кумулативно наличието на определени по брой или вид документи, за да се установи и обяви принадлежност на лице към органите по чл. 1 от закона. Обратно, той придава на абсолютно всички документи по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на закона качеството на документи, които са годно доказателствено средство за установяване на принадлежност и на които придава еднаква доказателствена сила.

Конституционният съд преценява, че е спазена пропорционалността при определяне на границата между двете основни права в колизия – правата по чл. 32 и правото по чл. 41, ал. 1 от Конституцията, защото в ЗДРДОПБГДСРСБНА са създадени достатъчно гаранции за защита правото на чест и достойнство и правото на защита на личните данни на засегнатите лица.

На първо място установяването на принадлежност и нейното обявяване се извършва от комисия, която е независим държавен орган. Тя е такъв не само по дефиниция на чл. 4, ал. 1 от закона, но и с оглед предвидения в чл. 5, ал. 1 и 2 от закона начин на определяне на състава ѝ – чрез избор от Народното събрание по предложение на парламентарните групи и по начин никой от представените в Народното събрание политически партии и коалиции да нямат мнозинство.

Установяването на принадлежност се извършва от комисията в централизиран архив на документите на органите по чл. 1 от закона, като за целта органите по чл. 16 от закона са длъжни да окомплектоват и предадат на комисията архивните дела и справочния апарат (чл. 17 от закона). По този начин се избягва възможността за укриване или подправяне на документи и се създават гаранции за по-пълно и всестранно проучване, съпоставяне и анализиране на информацията от комисията.

Съхраняваните в централизирания архив на комисията документи, въз основа на които се установява принадлежност на лицата към специалните служби, са публични.

Значително място в закона е отделено на уредбата на реда за установяване на принадлежност на лицата и реда за обявяването им. Процедурата, по която действа комисията, е детайлно регламентирана на законово ниво, а не с подзаконовни нормативни актове.

Обявяването на принадлежност към органите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия не се извършва за всички граждани, сътрудничили на тези органи. Законът предвижда това само по отношение на лицата, които заемат или са заемали изброените публични длъжности, или извършват или са извършвали посочените публични дейности. Засегнати от посегателството върху правото на защита на личните данни са само лицата, заемащи публични длъжности или извършващи публични дейности по смисъла на чл. 3 от закона, защото „държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица (вж. Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.). Поначало защитата на личните данни на лицата по чл. 3 от закона е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. Примери за това са ежегодното оповестяване в специален регистър на данни за доходите, имуществото, влоговете и вземанията им или деклариране на други защитени данни с оглед установяване на конфликт на интереси.

Предвидена е специална гаранция за защита правата на засегнатите лица, на които имената и псевдонимите са включени в справочните картотеки или регистрационните дневници на съответните служби и обявяването на принадлежност е извършено на основание на тези документи. Съгласно чл. 29, ал. 3 от закона лицата се разкриват от комисията, но с изричното отбелязване, че липсват други данни по чл. 25, т. 3.

Законът не предвижда правни последици за лицата, за които е обявена принадлежност към органите по чл. 1.

Лицата с установена принадлежност имат и правото да се запознаят с документите, съдържащи се в личните и работните им дела (чл. 31, ал. 8 от закона).

На последно място лицата с установена принадлежност имат право на съдебна защита, поради което Конституционният съд не споделя доводите в искането за нарушено право на защита. За разлика от приетия през 1997 г. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (отм.), в който не е предвидено обжалване пред съда на решенията на комисията по чл. 4, ал. 1 от закона, а само подаване на възражения от лицата пред самата комисия (чл. 4, ал. 3), сега действащият ЗДРДОПБГДСРСБНА изрично трикратно предвижда възможността решенията на комисията да могат да се обжалват от проверяваното лице по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Конституционното право на защита на лицата, за които е обявена принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, е уредено и гарантирано в чл. 8, ал. 4, чл. 29, ал. 5 и чл. 31, ал. 8 от закона. Лицата разполагат с възможността да оспорват решението на комисията пред съответния административен съд и да подадат касационна жалба срещу неговото решение пред тричленен състав на Върховния административен съд.

Комисията по чл. 4 ЗДРДОПБГДСРСБНА е колективен административен орган и постановяваните от нея решения притежават белезите на индивидуални административни актове. Решенията ѝ са волеизявления, с които се констатира вече възникнали права или задължения, поради което те са декларативни административни актове (чл. 21, ал. 2 АПК). Декларативни и констативни индивидуални административни актове се издават от административните органи по много други закони, като в тези случаи те действат при обвързана компетентност, защото имат възможност само за едно законосъобразно разрешение. Начинът на вземане на решение от административния орган не влияе по никакъв начин на правото на защита на адресатите на административни актове. Конституционният съд не споделя доводите на вносителите на искането, че ЗДРДОПБГДСРСБНА се прилага от комисията, а съдебната проверка на законосъобразността на административния акт се свежда единствено до проверка на процедурата по приемане на решението. Законите не се прилагат само от административните органи. Съгласно чл. 119, ал. 1 от Конституцията правораздаването се осъществява от Върховния административен съд, а съдилищата съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията осъществяват контрол за консонанс на актове и действия на административните органи. Ако съдът върши проверка само на процедурата по приемане на решенията от комисията, както се твърди от вносителите на искането, то той нарушава основното изискване на административния процес, залегнало в чл. 146 АПК, за проверка на петте изисквания за законосъобразност на административните актове, които съдът е длъжен да провери служебно и без оплаквания от страните (чл. 168, ал. 1 АПК). В хода на съдебното производство за доказване на твърденията си жалбоподателите могат да използват всички допустими от Гражданския процесуален кодекс доказателства (чл. 171, ал. 1 и 2 АПК).

Възможностите за злоупотреби при съставяне на документите на бившата Държавна сигурност са били ограничени от нормативната уредба на дейността ѝ, видно от приетите като доказателства по делото Заповед № 3900 от 11.11.1974 г. на министъра на вътрешните работи и Инструкция за оперативния отчет на Държавна сигурност № I-20/20.01.1978 г. на Министерството на вътрешните работи. Съгласно тях за секретните сътрудници е създаван оперативен отчет, образувани са лично и работно дело, а за делата им е воден общ регистър, в който регистрирането става по установения ред, като секретните сътрудници са имали индивидуални регистрационни номера, които не се повтарят. За всички секретни сътрудници е воден централизиран отчет, а за организирането му са водени справочни картотеки № 4 и № 5 и статистическа картотека № 6 при спазване на съответните правила. В много случаи резултатите от срещата са били отразявани в доклад от оперативния работник, когато съобщените данни не са имали оперативна стойност и секретните сътрудници не са изготвяли писмени сведения (чл. 26 от заповедта). Използването на предвидените в закона оспорени документи в случаите на унищожени лични и работни дела не засяга правото на защита на лицата, за които е обявена принадлежност към органите по чл. 1 и не нарушава Конституцията, тъй като въпросът се свежда до правилното организиране на съдебната защита.

За лицата с неправомерно установена принадлежност към специалните служби съществува и възможността за защита в съответствие с изискването на чл. 7 от Конституцията по искон ред по чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. За тези лица съществува и възможността за защита по чл. 148, ал. 2 във връзка с чл. 161 от Наказателния кодекс.

По изложените съображения Съдът преценява, че правото на защита на лицата, за които е установена принадлежност към органите по чл. 1 от закона, не е нарушено, поради което и разпоредбата на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА в оспорената част не противоречи на чл. 56 и чл. 57 от Конституцията.

Третият довод в искането е, че при разглеждане на делата пред Върховния административен съд по повод обжалване на решенията на комисията страните непрекъснато се позовават на решение № 10 от 22.09.1997 г. по к.д. № 14/1997 г.

Конституционният съд е длъжен да отбележи, че сезиращ субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията не са страните по делата, както се поддържа в искането, а съдебните състави на Върховния касационен съд или Върховния административен съд. До сезиране на Конституционния съд в тази хипотеза следва да се стигне, когато съдебният състав при разглеждане на конкретно дело констатира по свое вътрешно убеждение несъответствие между приложимия по делото закон или отделна негова част и Конституцията. Видно от становищата на две от заинтересуваните страни практиката на Върховния административен съд по всички разгледани дела с предмет ЗДРДОПБГДСРСБНА е непротиворечива, като жалбите на лицата с установена принадлежност са отхвърлени.

С решението на Конституционния съд по к.д. № 14/1997 г. е обявен за противоконституционен § 1, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (отм.), съдържащ легално определение на понятието „картотекирани сътрудници“ – български граждани, чиито имена и псевдоними фигурират в справочната картотека и в регистрационните дневници на бившата Държавна сигурност. Решението е изпълнено, като обявената за противоконституционна разпоредба не е прилагана до отмяната на закона, извършена с § 37 от преходните

и заключителните разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация (обн., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г., последно допълнен, ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.).

В настоящото производство се оспорват част от документите за установяване на принадлежност, посочени в чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА. Между тях са данните за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), с които се установява принадлежност на български граждани, оказвали негласна помощ на органите по чл. 1 в качеството на резиденти, агенти, съдържатели на явочни квартири, съдържатели на секретни (конспиративни) квартири, осведомители, доверени лица и информатори (§ 1, т. 4 от допълнителните разпоредби на закона).

При направения сравнителен анализ Съдът намира, че предмет на настоящото дело е проверка на конституционностьта на част от действащата разпоредба на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА, която е с ново съдържание и нова правна логика, поради което не е идентична с обявената за противоконституционна разпоредба на § 1, т. 3 ДР ЗДДБДС (отм.). Липсва идентичност, защото става въпрос за разпоредби в два различни закона с различно съдържание (вж. Определение от 15 май 2008 г. по к.д. № 2/2008 г.).

Независимо от липсата на идентичност между § 1, т. 3 ДР ЗДДБДС (отм.) и чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА Конституционният съд отчита, че между тях има частично смислово съвпадане, доколкото като краен резултат и в двата случая принадлежност към бившата Държавна сигурност е могло и може да се установява чрез данни от регистрационните дневници и справочната картотека на същата. В случая не може да се приложи чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), който не допуска да се прави ново искане по въпрос, по който Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимост на искането, защото по конституционностьта на чл. 25, т. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА Съдът не е бил сезиран и не се е произнасял. Поради това се поставя въпросът, залегналите правни преценки в мотивите на решение № 10 от 1997 г. по к.д. № 14/1997 г. задължителни ли са при разглеждане на настоящото дело.

Решенията на Конституционния съд са задължителни съгласно чл. 14, ал. 6 ЗКС за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Правната им сила има и времеви граници и приключва, ако релевантни за решението фактически състави претърпят промени спрямо момента на произнасяне на решението. Конституционният съд, след като е произнесъл решението си, не може да го отмени или не може да възприема за действаща законова разпоредба, която е обявил за противоконституционна. Конституционният съд обаче не е обвързан „завинаги“ от своите правни разбирания. Развитие на правото е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде „отворено“ и към други виждания, както и да държи сметка за осъществяваните междуременно значими промени в обществения живот. Аргументите за стабилност на съдебната практика и за еднакво произнасяне по сходни случаи за в бъдеще нямат по-голяма тежест в сравнение със съображенията за развитие на правото, като всяко отклонение от досегашната практика трябва да бъде обосновано и оправдано. Поради това при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест. Примери за такава мотивираната промяна на становища са налице в досегашната практика на Конституционния съд.

Конституционният съд констатира, че настоящият спор е по действието на нов, а не по стария отменен закон, по който има произнасяне на Съда. По прилагането на този закон е натрупана значителна практика както в правоприлагашите органи, така и в правораздаването. Всички граждани, заемачи публични длъжности или изпълняващи публични дейности по смисъла на чл. 3 ЗДРДОПБГДСРСБНА, с принадлежност към специалните служби трябва да бъдат третираны по еднакъв начин. Това означава, че трябва да бъде обявена принадлежност както на гражданите с налични досиета, така и на тези с унищожени досиета. Еднакво трябва да бъде отношението към всички подлежащи на обявяване лица с доказана принадлежност - тези, чиято принадлежност вече е обявена, и лицата, на които предстои да бъде обявена. Като промяна на обстоятелствата следва да се отчете и наличието на съдебен контрол повече от пет години и непротиворечивата практика на Върховния административен съд.

По горните съображения Конституционният съд намира, че искането като неоснователно следва да бъде отхвърлено, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 ЗКС

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 25, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (обн., ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г., последно изменен, ДВ, бр. 48 от 24 юни 2011 г.) в частта „ документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколите за унищожаване или други информационни носители“.

Председател: Евгени Танчев