

Становище на съдията Маргарита Златарева

Становището се отнася до съображенията за противоконституционност на разпоредбите на § 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията (ПЗРЗА).

Изразяващият становището приема голяма част от формулировките за противоконституционност, изложени в мотивите на решението по к.д. № 33/98 г. Различията се свеждат до това, дали с лустрационната разпоредба на § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА се накърнява правото на труд или правото на гражданите да бъдат третирани по еднакъв начин и кой от конституционно гарантираните социални признаци по чл.6 от Конституцията е засегнат от обсъжданата разпоредба.

Авторът на становището застъпва като своя позиция, че § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА накърнява правото на гражданите да бъдат третирани по еднакъв начин. Несъгласието му с мотивите в частта, с която се приема, че атакуваната норма ограничава правото на труд на лицата, посочени в нея, налага излагане на отделно становище.

Лустрационните разпоредби на § 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията (ПЗРЗА) по същество представляват административни мерки, предприети от развиващата се по пътя на демокрацията държава, с цел да се отстранят от властта личности, които не са извършили конкретни престъпления, подлежащи на наказателна отговорност по НК, но за които не е сигурно, че ще упражняват властта си съгласно демократичните принципи на новата държавна политика.

1. По § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА

1.А. С разпоредбата на § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА се изключват от ръководните длъжности на администрацията лицата, заемали “ръководни длъжности или други, приравнени към тях, в политическия и административен апарат на Българската комунистическа партия”. Т.е. от обективна и субективна страна разпоредбата засяга служби в ръководния апарат.

В обсега на обектите на забраната са включени само ръководните длъжности в администрацията, а не всички длъжности по принцип, които държавната администрация предлага. Именно затова лицата, спрямо които е насочен текстът на чл.1, ал.1, т.1 ПЗРЗА, не са лишени да упражняват правото си на труд, вкл. да работят по своята специалност, ако тя е свързана с публичната администрация. Те са лишени да бъдат ръководители в държавния апарат за един петгодишен срок, което не е равнозначно на това да не могат да работят изобщо в държавната администрация. Оттук се налага и изводът, че тяхното конституционно гарантирано право по чл.48, ал.1 от Конституцията не е накърнено.

С обсъжданата разпоредба на чл.1, ал.1, т.1 ПЗРЗА се посяга върху правото на гражданите да бъдат третирани по еднакъв начин, респ. тя влиза в противоречие с чл.6 от Конституцията. Определен кръг от лица, посочени като бивши ръководни дейци в административния и политическия апарат на БКП, са лишени от възможността да се включат в сегашното ръководство на държавата, т.е. спрямо тези лица се създават ограничения, почиващи на един от социалните признаци, посочени в чл.6, ал.2 от Конституцията. В тълкувателно Решение № 14/92 г. по к.д. № 14/92 г. Конституционният съд изрично е обявил, че ограничаването на права на основание дори на един от изброените изчерпателно в чл.6, ал.2 от Конституцията социални признаци е правно недопустимо.

1Б. Веднага се поставя въпросът, кое от конституционно защитените лични права, почиващи на социална основа, е накърнено чрез неравното третиране на лицата, засегнати от разпоредбата на § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА.

Изразяващият становището счита, че именно защото разпоредбата засяга само заемалите ръководни длъжности в политическия и административния апарат на БКП лица, тя създава ограничение на права, основани на определено обществено положение.

Нормата не преследва всички лица, които са били членове на БКП, за да се приеме, че създава ограничения, основани на политическата принадлежност на засегнатите лица към БКП. Самото членуване в тази партия не е основание за административната мярка. Теоретично дори е възможно заемането на ръководна длъжност в административния апарат на БКП да не е свързано с членуване в комунистическата партия, но такова лице също попада в лустрационната разпоредба. Изискванията обаче се разпростират спрямо всички лица, заемали ръководна длъжност в управляващата партия, а това вече е обществено положение, заради което чл.6, ал.2 от Конституцията не позволява да се създават ограничения.

Допуснатото от закона ограничаване на права, свързано с общественото положение на засегнатите лица, не може да се оправдае от развитата в Решение № 1/93 г. по к.д. № 32/92 г. на Конституционния съд теза за липса на професионализъм у бившите партийни функционери поради ангажирането им единствено с партийна работа; така нар. “отрицателна предпоставка за професионализъм”. Настоящият случай е различен от разглежданата в цитираното решение хипотеза. Параграф 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА обхваща не само лица, които са работили в ръководството на партийния апарат, за да се приеме, че през това време те са загубили професионалните си качества на специалисти в съответните области. Разпоредбата се разпростира и спрямо ръководни длъжности в административния апарат на БКП, където конкретната професия може пряко да е упражнявана. Освен лицата, спрямо които е насочена забраната на § 1, ал.1, т.1, обектите, за които се отнася забраната, също не могат да се вместят във формулировката за “отрицателната предпоставка за професионализъм” в цитираното конституционно решение. Обсъжданата разпоредба създава твърде широка формулировка на различните области от администрацията, за която е въведена забраната, поради което не позволява разграничаване на някаква конкретна хипотеза, при която да може да се каже, че е свързана с изискване за професионални качества.

2А. Вярно е, че Резолюция № 1096 от 1996 г. относно мерките за разграждане на наследството на бившите комунистически тоталитарни режими на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа - т.11, послужила като основание на законодателя при създаване на разпоредбата на § 1 ПЗРЗА, не изключва принципно лустрационните закони. В нея обаче се предписват критериите, които трябва да се зачитат при създаване на подобен род закони, за да отговарят същите на конституционните начала на правовата държава. Повечето от критериите на Резолюция № 1096/96 г. в атакуваните лустрационни разпоредби не са изпълнени.

Разпоредбата на § 1, ал.1, т.1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗА очертава обсега на лицата, които ще бъдат лишени от заемане на ръководни длъжности в администрацията за срок от 5 години много общо и неконкретизирано. Лицата, принадлежали към управляващия държавен и политически елит, трудно биха получили поименно изброяване. Ще се наложи изпълнителната власт сама да определя кръга от лицата, които трябва да се отстранят от властта. А с това вече се навлиза в прерогативите на законодателната власт. В Резолюция № 1096/1996 г. на Парламентарната асамблея при Съвета на Европа относно мерките за разграждане на наследството от бившите тоталитарни режими изрично е поставено изискването там, където бъде провеждана лустрацията, да се използва независима комисия, определяща

персонално лицата, спрямо които ще се налагат тези извънредни административни мерки (ако законодателният текст не може да извърши относително ясно очертаване на засегнатите лица).

От друга страна, също така много широко и общо законодателят е посочил (или почти не е посочил) управленските длъжности, които не могат да бъдат заемани в рамките на 5 години. Забраната обхваща “ръководни длъжности в администрацията”, но законодателят не е определил кое ниво на администрацията визира разпоредбата и до кое стъпало на административната стълбица ще се прилага тя. Възможността изпълнителната власт при приложението на разпоредбата сама да определя обектите на забрана, би създало несигурност в правата на отделния държавен служител, свързана с разколебаване на доверието в правовата държава.

2Б. Лустрационната норма не предвижда възможност засегнатото лице да се защити. Дали то отговаря на изискванията на § 1, ал.1, т.1 ПЗРЗА е въпрос, който ще реши единствено изпълнителната власт, прилагаща закона. Не е създаден никакъв контрол от страна на съдебната власт – чрез евентуално съдебно обжалване на административното решение. С това законодателят е допуснал да се накърни конституционно закрепеното право на защита на гражданите, провъзгласено в чл.56 от Конституцията.

Не може да се приеме за гаранция на това право предвиденият в ал.2 на § 1 ПЗРЗА бъдещ ред за прекратяване на трудовите правоотношения, който обаче ще бъде определен от Министерския съвет. Законодателната власт е тази, която е длъжна наред с налагането на административните мерки да осигури възможност за защита на засегнатите от тях интереси.

II. По § 1, ал.1, т.2 ПЗРЗА

Лустрационната норма на обсъждания текст обхваща и всички категории сътрудници, посочени в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност.

Несъответствието на тази разпоредба с Конституцията следва да се аргументира само със съдържащите се съображения в раздел I, т.2А от настоящото изложение. И това е така, защото не може да се приеме, че засегнатите сътрудници от всички категории на бившата Държавна сигурност се третират неравно поради заеманото от тях социално положение в обществото. В случая не е налице и никой друг от посочените изчерпателно в чл.6, ал.2 от Конституцията признаци, въз основа на които не се допускат ограничения в правата на гражданите. Т.е. противоконституционността на разпоредбата на § 1, ал.1, т.2 ПЗРЗА не може да се свърже с чл.6, ал.2 от Конституцията.

Налице е обаче законова неопределеност на обсъждания текст от Закона за администрацията. Кои ще бъдат службите, които посочените в Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност лица не могат да заемат, ще се определя от изпълнителната власт при всяко конкретно назначение. А това вече създава правна несигурност и правомощия, които от законодателя са прехвърлени на изпълнителната власт, без да бъдат конкретно очертани. Откритата възможност за субективизъм измества смисъла на създадените разпоредби и не служи за съхраняване на зараждащата се демокрация. Така посочените обстоятелства, преценени в тяхната съвкупност, правят текста на § 1, ал.1, т.2 ПЗРЗА постановен в противоречие с принципите на правовата държава, затова и противоконституционен.

С оглед изложеното авторът на становището приема, че целият § 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за съдебната власт противоречи на Конституцията и следва да се отмени.