

О С О Б Е Н О М Н Е Н И Е

И С Т А Н О В И Ш Е

на съдията АЛЕКСАНДЪР АРАБАДЖИЕВ по к.д. № 14/1997 г.

---

1. Текстът, който следва, включва:

а/ изложение на съображенията, поради които съм подписал с особено мнение решение № 10 от 22 септември 1997 г. по к.д. № 14/1997 г. в частта, в която е отхвърлено /оставено без уважение/ искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.3, ал.1, т.т.5,6 и 7 и чл.4, чл.5 и чл.6 от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /по-нататък "ЗДДС" или "Законът"/;

б/ становище към решението по смисъла на чл.32, ал.5 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд /ПОДКС/ в частта, отнасяща се до разпоредбите на 3, ал.1, т.т. 1 и 3 и § 1 от допълнителните разпоредби на същия закон.

При изготвянето на това изложение е взето предвид обстоятелството, че във от съображенията във връзка с разпоредбите, обявени за противоконституционни, решението на Конституционния съд не съдържа аргументация /мотиви/ за останалата си част.

2. Поради застъпления тук подход към закона изложението не следва последователността на текстовете от гледище на тяхната номерация, а се основава на общото отношение към закона и към основните му разпоредби / респ. съотношението,

в което те се намират/ и на последиците, които едно /предлагано/ разрешение спрямо една норма трябва да има по отношение на друга /други/ норми.

3. В частта от закона, която изобщо се засяга от решението на Конституционния съд и по-конкретно от настоящето изложение, се съдържат три основни кръга от проблеми: а/ обхватът на лицата, за чиято принадлежност към бившата Държавна сигурност се извършва проверка /чл.3, ал.1/; б/ процедурата, по която се извършва проверката /чл.4-6 включително/; в/ съдържанието на понятието "принадлежност към бившата държавна сигурност" /§ 1от допълнителните разпоредби/.

Трите елемента са взаимно свързани, от една страна, и, от друга страна, определят предназначението на закона, неговото съдържание и механизма, чрез който той се прилага. Тук - във формата на една забележка с по-скоро правно-технически характер - е необходимо да се изтъкне, че е неправилно разпоредба със съдържанието на § 1 да има характер на допълнителна, след като предназначението ѝ е да установи в какво се състоят фактите, които подлежат на проверка съгласно чл. 3, ал.1 /спрямо лица, заемащи дадени длъжности/ и на огласяване съгласно чл.5 и 6.

4. Именно проверката на тези факти и тяхното докладване пред Народното събрание от страна на министъра на вътрешните

работи съставляват цел на закона в разглежданата му част.

Впрочем, целта на закона, включително от гледна точка на предвидените /или непредвидени/ в него последици, не е ясно изразена от законодателя. Следва да се приеме за оправдано КС да си зададе въпрос относно нея, за да установи и общата рамка на упражнявания от него контрол за конституционосъобразност.

Във връзка с това следва също така да се отбележи като въпрос на принципна позиция, че изложените тук становища не засягат по същество самата идея да се извърши проверка за принадлежността към бившата Държавна сигурност на лица, заемали определени длъжности, и на резултатите от тази проверка да бъде придадена публичност по съответен начин с оглед на съответни последици.

5. В това отношение самият Конституционен съд е в състояние да подложи на конституционна преценка целите и приложното поле на закона, респ. да установи дали законът притежава конституционни основания или е лишен от такива.

В мотивите на законопроекта, чийто вносител е Министерският съвет, са изтъкнати три групи съображения. Никое от тях не се отнася пряко до проблематиката, която е предмет на упражнявания от съда контрол за конституционосъобразност. /Тук не се оспорва вторият мотив на вносителя на законопроекта, свързан с "необходимостта от справедливост за хората, пострадали от тоталитарната Държавна сигурност", но е естествено да се постави под

съмнение доколко е уместно да се приема закон с цел "премахването на зависимостта на бивши сътрудници от бившата Държавна сигурност", което съставлява първият мотив, тъй като конкретната зависимост на конкретни лица може да се "премахне" чрез тяхното индивидуално разобличаване/.

6. Всъщност, меродавно на плоскостта на предмета на делото, е изтъкнатото в становището на правителството в качеството му на заинтересувана страна във връзка с правото на обществеността да бъде информирана относно поведението и дейността на определена категория публични фигури.

Това фундаментално конституционно право, което се съдържа в разпоредбите на чл.39-41 от Конституцията /Вж. решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г./ има за своя предпоставка и същевременно цел постигането на прозрачност при функционирането на държавните органи и по отношение на лицата, които изпълняват публични функции. Това в пълна степен се отнася и за поведение и дейност в миналото.

7. Законът дефинира поведението, чието разкриване цели, като "принадлежност към бившата Държавна сигурност" /чл.3, ал.1/. Вън от всички възражения, които предизвиква, тази най-обща формулировка имплицира цел на закона, която – с оглед на казаното и в предходната т.б – следва да бъде подкрепена. Тя обаче не е ясно изразена нито в мотивите на законопроекта, нито от страна на законодателя, който, ако се предположи, че е изхождал от споменатата конституционно

оправдана цел – предположение, което му се дължи –, не е успял да постигне тази цел в съответствие с принципите на демократичната правова държава /чл.4, ал.1 от Конституцията/.

8. "Принадлежност към бившата Държавна сигурност" е качество, което по замисъла на законодателя носи негативна нравствена оценка и следва да се предположи /допусне/, че разкриването на това качество цели морална дискредитация на неговите носители. В този смисъл е лишен от каквато и да е опора доводът, че сам по себе си законът не предвижда правни последици от проверката по чл.3, ал.1 и докладването на резултатите от нея по чл.5. Ако това е така, може да се постави под съмнение конституционноправната оправданост /и "състоятелност"/ на самия закон. Както може да се постави на критична оценка неумението /или нежеланието/ на законодателя да вземе предвид съществуващи образци в разглежданата област. В материалите по делото съществуват данни за подхода, възприет в други страни, и съдът следваше също да ги има предвид в преценката си за конституционосъобразността на оспорените разпоредби от закона, като констатира допуснатите от законодателя пропуски при регламентирането на дейността на разкриването на данни за принадлежност към бившата Държавна сигурност.

9. Първи съществен недостатък в смисъл на несъобразяване с основни конституционни принципи е пропускът да се формулира – и то чрез субстанциална норма –

поведението /действието или действията/, - което законът предписва да се разкрие с цел да му бъде дадена отрицателна нравствена /обществена/ оценка.

Ако преследваният ефект от подобен закон е да разкрие факти от поведението на лица, заемащи определени /в чл.3, ал.1/ постове в публичната власт, и по-специално "предишно" поведение, законодателят е длъжен да очертае дейността, за която се предпоставя, че е укорима от гледна точка на създадената сега демократична правова държава.

Противно на това саморазбиращо се изискване, в обсъждания законодателен акт такава формулировка не се съдържа, а е постъпено обратно - чрез въвеждане на колективна презумпция за осъществявано укоримо поведение, което следва от израза на чл.3, ал.1 /"принадлежност"/ и от признаците, чрез които са очертани отделните категории в т.т. 1,2 и 3 на § 1 от допълнителните разпоредби. В нито една от тези разпоредби и въобще в закона не се съдържа изискването за установяване на конкретна дейност, на активно сътрудничество, което, ако бъде надлежно доказано, е оправдано да бъде публично оповестено, както предвижда законът.

При положение, че става дума за публично разобличаване на конкретни личности, съответно приложение трябва да намери презумпцията за невиновност, а не презумпцията за колективна укоримост поради принадлежността към определена група.

Законодателят не е успял да съобрази този принцип, а е

счел за уместно да борави с общоважими /т.е. за всички/ категории. По този начин се допуска посегателство срещу честта, достойнството и доброто име /чл.32, ал.1 от Конституцията/ и на хора, чието поведение не е било укоримо в смисъла, имплициран от закона. За такъв резултат /ефект/ от приложението на закона няма конституционноправни оправдания. Не съставляват такова оправдание и принципите за прозрачност спрямо заемашите определени постове в сферата на публичната власт. Правото на обществото "да знае" се реализира съобразно изискванията на Конституцията. Със защитата на конституционния ред може да се обясни /и оправдае/ самото приемане и действие на подобен закон. Щом е така, не е допустимо в името на тази защита да се пренебрегва самият конституционен ред.

10. Сведен до неговите явни /очевидни/ последици, законът има за ефект вкарването в публичното пространство на определени факти, отнасящи се до определени лица. Това изглежда очевидно, а имплицираните последици не могат да бъдат предпологани, защото законодателят е длъжен да ги избягва. Този ефект означава, че определени факти с негативна конотация се съобщават с цел да порицаят или, казано с други думи, да предизвикат морална дискредитация. Въздейства се, следователно, върху правото на добро име, което като такова е гражданско право и е защитено от конституцията /чл.32, ал.1/.

За законодателя съществува задължение – когато издава

такъв акт – да намери разумен баланс между целта на акта – да вкара в публичното пространство определени факти, отнасящи се до /"миналото"/ поведение на отделни личности, и необходимостта да пази правото на добро име, което както току що се отбеляза, е лично право и е също защитено от Конституцията. /Второто е колкото негативно, толкова и позитивно задължение на държавата./

В случая с разглеждания закон въпросът не е че този баланс не е точно направен, а че въобще липсва. Второто съображение изглежда не е съществувало за законодателя. Ако добре разбраната /и разбираана/ цел на законодателя е да реализира оздравителен ефект спрямо обществото, съмнително е че такъв може да бъде постигнат чрез пренебрежение спрямо отделни личности.

От друга страна, тук се предполага, че придаването на публичност на въпросната информация, е съобразено с условията на чл.41, ал.2 от Конституцията.

11. В този смисъл нито парламентът, нито органът, комуто е възложено изпълнението на закона, не разполагат с неограничена дискреция да подлагат индивидите на такива разкрития, които подкопават конституционната защита на личността.

В светлината на това принципно положение съществен дефицит на закона съставлява начинът, по който е уредено функционирането му /чл.4-6/.

Предвидената в него комисия /чл.4, ал.1/ не осигурява гаранции за независимост и обективност – качества, каквито



трябва да притежава органът, натоварен да извърши проверката на данните, подлежащи на разкриване, като се имат предвид подчертаните вече сложност и важност на тази дейност. ако на нея се гледа от позицията на принципите на правовата държава, органът който я извършва, трябва да бъде създаден и да функционира по начин, който – на първо място – да внушава на обществеността, че е независим и обективен. Гаранции за това представляват:

– Начинът, по който се формира подобен орган /т.е. от кого се назначава или избира/;

– Неговият състав /включително от гледна точка на професионална квалификация и на професионална етика, която задължава членовете му да бъдат обективни/;

– Процедурни гаранции срещу външна намеса /натиск/.

12. Въпросът за процедурните гаранции има и друга страна. Тя се отнася до начина, по който въпросната комисия процедира. Той въобще не е уреден в закона. Не е ясно въз основа на кои материали се извършва проверката, при спазването на кои процедурни правила и чрез използването на какви доказателствени средства.

Процедурата за взимане на решения, водещи до мерки, които съставляват намеса в индивидуални права, трябва да бъде справедлива и безпристрастна. така че да осигурява дължимото уважение към права и интереси, гарантирани на личността от други конституционни норми. В отсъствието на изрични процедурни правила /изисквания/, такива могат да

бъдат конструирани по подходящ начин и в случая това се прави тук /Вж. предходната т.11/ именно с тази цел, а не с цел да бъдат наложени някакви абстрактни критерии за структурната безпристрастност на въпросния орган.

13. От това следва още, че законът не е определил изисквания за законосъобразност на действията на комисията.

Впрочем, това не изглежда да е било цел на законодателя, защото законосъобразността на действията и актовете на комисията не подлежат на контрол. Именно комисията установява релевантните според закона факти и резултатите от извършените от нея проверки се докладват от министъра на вътрешните работи /чл.5 във връзка с чл.4, ал.2 и 3/. Процедурата като цяло може да доведе до сериозно накърняване на лични /граждански/ права, които се ползват с конституционна защита.

Разглежданият закон обаче им е отказал защита. Вън от възможността по чл.4, ал.3 – да се подадат възражения пред комисията – не е предвидено заинтересуваните лица да поискат съдебна защита срещу актове и действия, които пряко ги засягат. При това в закона не е посочено, че става дума за изключението, предвидено в чл.120, ал.2 in fine. Може да се допусне, че по тази причина поначало законът избягва да идентифицира отделни действия или актове на комисията, по отношение на които би могло да се постави въпросът за обжалване пред съдилищата.

При всички съмнения относно задължителната сила на

подобни съображения на решението на КС, уместно би било да се обсъди възможността разкритите данни да бъдат оспорени и опровергани чрез средствата на гражданското съдопроизводство.

Конституционният съд обаче следваше да констатира, че законодателят е пропуснал да вземе предвид, при уредбата, която се отнася до органа, който извършва всъщност проверката, съставляваща цел на закона – редица основни конституционни положения. Те включват правото на защита, /чл.56 от Конституцията/, достъпът до съд за защита на правата и законните интереси на гражданите /чл.117, ал.1/, правото на гражданите да обжалват всички административни актове, които ги засягат /чл.120, ал.2/.

Според застъпваното тук становище този пропуск обуславя противоконституционност на разпоредбите на чл.4, чл.5 и чл.5 от закона, т.е. на целия имплементационен механизъм на закона.

14. В случая, съгласно чл.4, ал.1 комисията, която извършва проверката за принадлежност на лицата по чл.3, ал.1 към бившата Държавна сигурност, е от гледище на нейния състав едно изцяло административно тяло. Отклонението от стандартите, изброени по-горе /т.11/, е ненуждаещо се от посочване.

Тук въобще не се поставя под съмнение професионалната добросъвестност на конкретните лица, заемащи длъжностите, посочени в чл.4, ал.1. Става дума за това, че законодателят

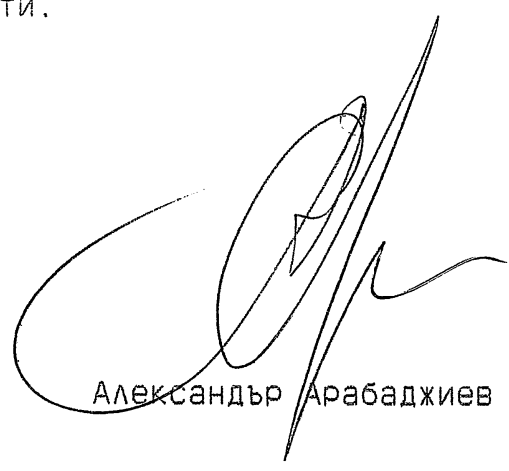
е създад орган, който обективно не отговаря на посочените стандарти за структурна независимост и безпристрастност, спазването на които е необходимо предвид на възложените му функции и характера на сферата, в която те се осъществяват.

Нещо повече. В светлината на изложеното в предходната т.13 в този си вид тази комисия е орган, който не е подчинен на контролните механизми, присъщи на принципа на разделението на властите /чл.8 от Конституцията/.

15. По тази именно причина този орган не отговаря на конституционните изисквания за осъществяване на възложената му функция - извършване на проверка за сътрудничество със служби на бившата Държавна сигурност спрямо някои от лицата, изброени в чл.3, ал.1. Това са по същество съображенията, които обуславят - по мое мнение - неконституционност на чл.3, ал.1, т.1 и 3 от закона, както правилно е прието в решението на Конституционния съд. Същите съображения обаче се отнасят и до длъжностите, посочени в т.5, 6 и 7. Няма конституционноправни основания за тяхното разграничаване, поради което и в тази част законът противоречи на Конституцията. Както бе отбелязано в началото, решението на съда мълчи по този въпрос в съобразителната си част и не посочва основания за такова разграничение. Тъй като такива основания въобще липсват, налице е още едно съображение което води до разрешението, възприето спрямо т.1 и 3.

Вън от отбелязаното съображение, обхватът на лицата, за които поначало законодателят предвижда проверката по чл.3,

ал.1, не подлежи на контрол за конституционосъобразност освен, разбира се, ако при определянето на този кръг не се нарушават други конституционни принципи или използваните критерии се явно лишени от разумно основание. В случая такива не се разкриват, след като е ясно, че законодателят се е стремил да обхване /висшите/ представители на отделните конституционно установени власти.



Александър Арабаджиев