

Ujawnienie opinii publicznej o związkach osoby ze służbami specjalnymi w czasach komunizmu

Anchev przeciwko Bułgarii (decyzja o odrzuceniu skargi – 5 grudnia 2017 r. (notyfikowana 11 stycznia 2018 r.), Izba (Sekcja V), skargi nr 38334/08 i 68242/16)

Niedługo po upadku systemu komunistycznego w końcu 1989 r. rząd bułgarski postanowił rozwiązać służbę bezpieczeństwa. Przez następne miesiące około jedna trzecia akt tej służby została w sposób tajny zniszczona. Po długich zmaganiach politycznych i prawnych, w 2006 r., ustawodawca wprowadził system ujawniania nazwisk wszystkich osób figurujących w aktach, które przetrwały, zwłaszcza zajmujących ważne stanowiska w sektorze publicznym albo w niektórych obszarach sektora prywatnego. Odpowiedzialna za realizację tej ustawy była specjalna Komisja wybrana przez parlament. Adwokat Haralambi Borisov Anchev, który zajmował wiele wysokich stanowisk w Bułgarii w latach 90., w tym ministra sprawiedliwości oraz wicepremiera przez kilka miesięcy w 1997 r., był badany przez tę komisję trzykrotnie, raz w 2008 r. oraz dwukrotnie w 2014 r. Pierwsza weryfikacja – w 2008 r. – związana była z objęciem przez niego urzędu publicznego. Na podstawie zachowanych dokumentów komisja postanowiła ujawnić go jako osobę związaną w latach 1982-1990 z jednym z departamentów byłej służby bezpieczeństwa zajmującym się informacją i analizami. Decyzja Komisji została opublikowana na stronie internetowej. Anchev nie odwołał się do sądu, uważając to za bezproduktywne. Opublikował jednak artykuł w gazecie, w którym zaprzeczył, że był współpracownikiem. Podkreślił, że służba bezpieczeństwa często umieszczała w aktach fałszywe informacje w celu wypełnienia limitów rekrutacji albo z innych motywów.

Dwa pozostałe badania były związane z kolejnymi przejawami wysokiej rangi działalności publicznej (w Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz jako członek zarządu ważnej spółki). Zakończyły się prawie identycznymi decyzjami. Odwołania nie przyniosły rezultatu. Sądy uznały, że Komisja nie musiała oceniać, czy wyraził w rzeczywistości zgodę na werbunek ani oceniać charakteru lub zakresu współpracy, ustawa przewidywała bowiem ujawnienie związku z byłą służbą bezpieczeństwa, jeśli w aktach znajdowały się wskazujące na to zapisy. Ujawnienie było więc zgodne z prawem. Wniosek taki wynikał z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Od czasu ujawnienia jego współpracy w 2008 r. Anchev nadal uczestniczył w działalności biznesowej i życiu publicznym, pisał artykuły, brał udział w programach radiowych i telewizyjnych w kwestiach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego. Nadal jest członkiem Izby Adwokackiej w Sofii.

W skardze do Trybunału Anchev twierdził, że rozwiązania ustawowe, które doprowadziły do ujawnienia jego związków ze służbą bezpieczeństwa, nie wymagały indywidualnej oceny wiarygodności materiałów na jego temat ani jego konkretnej roli, pozostawiając bez odpowiedzi kwestię, czy rzeczywiście z nią współpracował. Powołał się na art. 8 i art. 13 Konwencji, uważając, że dotyczące jego decyzje stygmatyzowały go i wywołały poważne

szkody w jego życiu prywatnym i społecznym. Zarzucił również, że postępowanie w sprawie kontroli sądowej pozbawiło go skutecznego dostępu do sądu i było nierzetelne (art.6 ust.1).

W tej sprawie nie było wątpliwości, że doszło do ingerencji w prawo do poszanowania życia prywatnego, przewidzianej przez prawo i podjętej w uprawnionych celach wiążących się z poprawą przejrzystości w życiu publicznym oraz budową zaufania do nowych instytucji demokratycznych.

Odpowiedź na pytanie, czy ingerencja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym nie sprowadzała się do pytania, czy można było przyjąć mniej inwazyjne regulacje albo czy wymienione cele można było osiągnąć w inny sposób, ale zależała od tego, czy w tym przypadku władze bułgarskie działały w granicach posiadanej swobody.

Analiza musiała więc wyjść od przesłanki, że państwa Konwencji, które wyłoniły się z niedemokratycznych reżimów, posiadają szeroką swobodę wyboru sposobów radzenia sobie z ich dziedzictwem. Władze, posiadające bezpośrednią legitymację demokratyczną oraz najlepszą wiedzę o doświadczeniach historycznych i politycznych swoich krajów, są lepiej przygotowane niż Trybunał do oceny, czy w interesie publicznym były wymagane środki przejściowe.

Podobnie, jak inne państwa postkomunistyczne w Europie Wschodniej, Bułgaria musiała znaleźć sposoby poradzenia sobie z dziedzictwem reżimu komunistycznego, w tym jego aparatu represji. Jak już Trybunał wcześniej zwrócił uwagę, państwa nie podchodziły do tego zadania w jednolity sposób. W Bułgarii, poza ograniczonymi wyjątkami w latach 1992 - 1995 oraz 1998 - 2013, wszelkie próby przyjęcia przepisów o lustracji były blokowane przez parlament albo szybko uchylane przez Trybunał Konstytucyjny. Po trudnych wydarzeniach politycznych i prawnych trwających 16 lat, w 2006r. ustawodawca postanowił wprowadzić system publicznego ujawniania związków poszczególnych osób z tajną policją.

Ustawa przewidująca takie ujawnienia była rezultatem wielu debat i została uchwalona z poparciem wszystkich partii, w tym przepis szczególnie dotkliwy dla skarżącego – dotyczący akt, na których podstawie dana osoba mogła być wskazana jako współpracownik. Trybunał Konstytucyjny później badał jej konstytucyjność zgodnie z zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału strasburskiego, doceniając w pełni potrzebę zrównoważenia wchodzących w grę przeciwstawnych interesów. Był to drugi powód, dla którego swoboda władz bułgarskich w tej sprawie powinna być szeroka. Ponadto, wybrany system nie sięgał granicy tego marginesu.

Jedynym środkiem przewidzianym w ustawie było ujawnienie osób, na których temat zostały znalezione materiały dotyczące współpracy z byłymi służbami bezpieczeństwa; decyzja specjalnej Komisji była czysto deklaratorywna. Ujawnienie nie wiązało się z żadną karą ani zakazem prawnym. Nie było również pewności, czy wiązało się również powszechnym społecznym potępieniem. Od 2007r. duża liczba osób publicznych została ujawniona bez żadnych, jak się wydaje, poważnych konsekwencji społecznych czy ekonomicznych a wiele z nich nadal aktywnie uczestniczy w życiu publicznym, w tym w polityce, rządzie, biznesie, akademii i mediach. W sprawach o zniesławienie sądy nie uznają, że związek z byłymi służbami bezpieczeństwa był obiektywnie szkodliwy. Poza tym, mimo projektu ustawy z

2010r. mającej zapobiec odznaczaniu orderami lub medalami osób ujawnionych jako związanych z tymi służbami, ustawodawca uznał jednak, że nie powinno się tego zakazywać. Sam skarżący nadal był zaangażowany w biznes i życie publiczne. Nie mógł więc twierdzić, że został wykluczony ze społeczeństwa.

Ponadto, ustawa z 2006r., nawet po zmianach w latach 2012 i 2017, nie obejmowała wszystkich pracowników czy współpracowników byłych służb bezpieczeństwa, a jedynie tych, którzy po upadku reżimu zajmowali stanowiska o pewnym znaczeniu w sektorze publicznym, albo w części sektora prywatnego mającego specjalne znaczenie dla całego społeczeństwa. W kraju postkomunistycznym, w którym wiele osób zajmujących kluczowe stanowiska w rządzie, mediach oraz gospodarce nadal jest podejrzewanych o ukrywanie związków z aparatem represji reżimu komunistycznego, istnieje silny interes publiczny w upublicznieniu wszystkich dostępnych informacji na ten temat. Upływ kilku lat nie oznacza, że interes ten przestaje istnieć; jest rzeczą dobrze znaną, że przejście krajów postkomunistycznych do demokracji i gospodarki rynkowej wiąże się z wieloma skomplikowanymi i kontrowersyjnymi reformami, które z konieczności muszą być rozciągnięte w czasie.

Proces ujawnienia był ściśle ograniczony i opatrzony wieloma zabezpieczeniami przed arbitralnością i nadużyciami. Krytyka ze strony skarżącego dotyczyła głównie tego, że wybrane rozwiązanie ustawowe nie przewidywało indywidualnej oceny wiarygodności dostępnych dowodów dotyczących każdej osoby wskazanej jako współpracownik w zachowanych dokumentach byłych służb bezpieczeństwa lub jej konkretnej roli, a zamiast tego wymagało ono ujawnienia każdej takiej osoby.

Sam ten fakt nie oznaczał, że rozwiązanie to było nieproporcjonalne. W tym przypadku istniały istotne powody opowiedzenia się za systemem ujawnień nie wymagającym indywidualnych ocen. Gdyby wszystkie akta byłej służby bezpieczeństwa zachowały się, można byłoby oceniać konkretną rolę każdej osoby w nich wspomnianej. Wiele z tych akt jednak zostało w sposób tajny zniszczonych, wkrótce po upadku reżimu. W tych okolicznościach ustawodawca bułgarski postanowił ujawnić każdą osobę uznaną za wymienioną w zachowanych dokumentach, nawet jeśli nie istniały inne materiały wskazujące na rzeczywistą współpracę. Przy badaniu tego rozwiązania Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w innym przypadku współpracownicy, których akta zachowały się, byłiby w sposób nieuprawniony traktowani mniej korzystnie. Fakt, że znaczna liczba akt byłych służb bezpieczeństwa została zniszczona, należało uznać za ważny powód rozwiązania ustawowego przyjętego w Bułgarii.

Poza tym, wybrany system ujawnień nie wiązał się z potępieniem moralnym wiążącym się ze stwierdzeniem współpracy na podstawie systemów lustracji istniejących w niektórych innych państwach. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że ujawnienie przez Komisję na podstawie zachowanych akt nie może być uznane za urzędowe potwierdzenie, że osoba wchodząca w grę rzeczywiście współpracowała z byłymi służbami bezpieczeństwa albo za autorytatywne określenie natury lub zakresu jej współpracy. Zadanie Komisji ogranicza się do przeglądu zachowanych dokumentów, oceny, czy zawierały informacje na temat osób, w

związku z którymi były sprawdzane oraz oświadczenia na ich podstawie, czy byli powiązani z tymi służbami; jej decyzje nie zawierały żadnych ustaleń faktycznych ani ocen dotyczących rzeczywistego zachowania. Decyzje Komisji były więc bardziej formą publikacji zachowanych dokumentów niż wyrazem urzędowego potępienia zachowania ujawnionych osób w przeszłości. W tych okolicznościach oraz ze względu na to, że ustawa z 2006r. nie przewidywała żadnej formy lustracji, publikacja decyzji Komisji dotyczących skarżącego jeszcze przed dokonaniem ich kontroli sądowej nie była sama w sobie nieproporcjonalna. Decyzje te, chociaż gniewały skarżącego i dotyczyły jego “życia prywatnego”, nie mogły być uznane za mające nieodwracalny i poważnie negatywny charakter, który starał się on im przypisywać. Ponadto, Trybunał stwierdził, że środek prawny *ex post facto* może doprowadzić do naprawy naruszenia art. 8 wynikającego z publikacji informacji dotyczących bardzo osobistych aspektów życia prywatnego jednostki. Odnosiło się to tym bardziej do informacji takich, jak w tej sprawie.

W zakresie, w jakim skarżący twierdził, że szkoda dla dobrego imienia wynikająca z decyzji o jego ujawnieniu była szczególnie poważna z powodu zafalszowania dotyczących go materiałów służby bezpieczeństwa, należało zauważyć, że – jak wyraźnie to stwierdzała ustawa z 2006r. – mógł on mieć prawie natychmiastowy dostęp do tych materiałów, a następnie mógł publicznie kwestionować ich wiarygodność z odwołaniem się do konkretnych elementów.

W sytuacji, gdy ujawnienie nie wiązało się z żadnymi sankcjami lub wykluczeniami prawnymi, ingerencja nie wykroczyła poza granice znacznej swobody posiadanej przez władze bułgarskie w tej sprawie. Gdyby sięgnęły po środki takie, jak wykluczenie z zawodu albo częściowe pozbawienie praw wyborczych, które wiązałyby się z większym stopniem ingerencji w sferę osobistą osób wchodzących w grę, wnioski mogłyby być odmienne. Zakres swobody władz w tej dziedzinie zależy nie tylko od natury uprawnionego celu realizowanego w drodze tej ingerencji, ale również samego jej charakteru.

Ingerencja nie stała się nieproporcjonalna z tego powodu, że w 2014r. Komisja wydała dodatkowe decyzje wobec skarżącego. Po pierwsze, powodem sprawdzania jego związków z byłymi służbami bezpieczeństwa przy trzech odrębnych okazjach, raz w 2008 r. i dwukrotnie w 2014r., było to, że sprawował urząd publiczny oraz był zaangażowany w dwa rodzaje działalności publicznej prawnie wymagające takiego sprawdzenia. Ze względu na znaczną liczbę osób oraz instytucji, jakie Komisja musiała zbadać, jej stopniowy sposób postępowania nie można uznać jako taki za błędny. Po drugie i ważniejsze, dwie dodatkowe decyzje były prawie identyczne z pierwszą, która w międzyczasie była dostępna na stronie internetowej Komisji. Nie można więc było twierdzić, że decyzje te w jakiś sposób zwiększyły dolegliwość ingerencji. Trybunał uznał więc, że można był uznać ją za konieczną w społeczeństwie demokratycznym. W rezultacie zarzut był oczywiście bezzasadny i musiał być odrzucony. Do tego samego wniosku Trybunał doszedł w związku z zarzutem na tle art.13 w połączeniu z art.8.

W związku z zarzutem, że postępowanie mające zbadać zgodność z prawem decyzji Komisji nie umożliwiło mu skutecznego dostępu do sądu i było nierzetelne (art.6 ust.1) Trybunał stwierdził, że w postępowaniu tym art. 6 ust.1 wchodził w grę w jego części cywilnej.

Jednym z wymagań wynikających z art. 6 ust.1 Konwencji jest to, że “sąd”, który ma rozstrzygać o “prawach i obowiązkach” musi móc zbadać wszystkie istotne kwestie faktyczne i prawne. Odpowiedź na pytanie, o jakie kwestie chodzi, zależy od wchodzącego w grę prawa materialnego. Sąd, który nie zajmuje się określonymi faktami lub kwestiami, ponieważ nie mają znaczenia z punktu widzenia wchodzącego w grę prawa materialnego, nie narusza tego wymagania. Inne podejście byłoby równoznaczne z wywodem z art.6 ust. 1 określonej treści praw materialnych w porządku krajowym, co nie jest dozwolone.

Przy badaniu trzeciej decyzji Komisji dotyczącej skarżącego sądy administracyjne orzekły, zgodnie z obowiązującym orzecznictwem, że w systemie ujawnień przyjętym w ustawie z 2006r. nie miała znaczenia okoliczność, czy skarżący rzeczywiście współpracował z byłymi służbami bezpieczeństwa. Sądy nie musiały więc badać, czy istniały wystarczające i wiarygodne dowody w tym zakresie. Brak zindywidualizowanej oceny konieczności ujawnienia skarżącego również nie miał znaczenia dla zgodności z prawem decyzji Komisji. Nie można więc było twierdzić, że sądy zaniechały zbadania faktów i kwestii mających wpływ na rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy. Ich wstrzymanie się od zajmowania się tymi kwestiami nie oznaczało ograniczenia, nałożonego przez nie same na siebie lub w inny sposób, ich jurysdykcji.

W zakresie, w jakim można uznać, że skarżący zarzucił, że sposób interpretacji przez sądy bułgarskie ustawę z 2006r. nie był właściwy, Trybunał podkreślił, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, nie jest on sądem odwoławczym dla sądów krajowych i nie zajmuje się błędami faktycznymi lub prawnymi rzekomo przez nie popełnionymi. Z tego również powodu nie należy do Trybunału wypowiedanie się, czy Naczelny Sąd Administracyjny właściwie uznał, że rozstrzygnięcie wniosku skarżącego o kontrolę sądową drugiej decyzji Komisji było z góry przesądzone ze względu na fakt, że nie kwestionował on pierwszej decyzji Komisji oraz ze względu na wynik jego wniosku o kontrolę sądową trzeciej decyzji Komisji, który został rozpatrzony w drodze decyzji ostatecznej niedługo wcześniej. Sprawy te dotyczyły prawie identycznych kwestii, orzeczenie to nie było więc arbitralne.

Argumenty skarżącego odnoszące się do nierzetelności tych dwóch postępowań były przeformułowanymi argumentami dotyczącymi rzekomego braku skutecznego dostępu do sądu w tych postępowaniach. Z tych samych powodów jak wyżej Trybunał uznał, że postępowania te były rzetelne. Zarzut był więc oczywiście bezzasadny i musiał być odrzucony. Postanowienie zostało wydane jednogłośnie.

Uwagi:

Decyzja podkreślająca szeroką swobodę państw postkomunistycznych przyjmowania rozwiązań, również w sferze ujawniania akt byłych służb bezpieczeństwa, uznanych za niezbędne w procesie „oczyszczania z pozostałości” reżimu komunistycznego.