



ДО ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОБЩО СЪБРАНИЕ НА КОЛЕГИИТЕ

ТЪЛК. ДЕЛО № 2/2014 Г.

СТАНОВИЩЕ

от
Фондация „Програма Достъп до Информация”
представявана от изпълнителния директор
д-р Гергана Жулева
изготвено от адв. Александър Кашъмов, САК

Уважаеми Върховни съдии,

Върховният административен съд е сезиран от омбудсмана на Република България с искане за постановяване на тълкувателно решение по прилагането на чл.25, ал.1, 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). В искането се съдържа изложение на спорните въпроси по прилагането на тази норма. Спорът е сведен до два основни въпроса:

1. Следва ли Комисията [по чл.4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА] при установяването и обявяването на принадлежност на едно лице към органите по чл.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА да проучва, анализира и оценява издирените и събрани документи?

2. Задължена ли е Комисията [по чл.4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА] при наличието на някой/някои от посочените в разпоредбата на чл.25 от закона документи да обяви принадлежността на лицето към органите по чл.1?

Към искането са приложени 7 съдебни акта на Върховния административен съд (ВАС) трето отделение (III о.), постановени през 2013 г., в които е прието тълкуване на закона, според което:

„...законодателят с действащия закон не отдава значение дали има или няма безспорни доказателства за съзнателно доставяна информация на органите на бившата Държавна сигурност. По силата на правната фикция при наличието на някой от документите по чл. 25, т. 3 от закона се приема, че лицето е извършвало дейност като секретен сътрудник и Комисията е длъжна да установи принадлежността му към органите на ДС.” (Решение № 15367/20.11.2013 г. по а.д.№15229/2012 г. на ВАС, III о.)

„В действията си по проверката и обнародването на събраната информация административният орган действа при условията на обвързана компетентност, без възможност за избор и свободна преценка между два и повече нормативно допустими правни резултата. Анализът на чл. 25 от закона сочи, че изброените в него документи е алтернативно, а не кумулативно. Наличието на който и да е от тях е достатъчно основание за обявяване на принадлежност по смисъла на ЗДРДОПБГДСРСБНА ...” (Решение № 13705/21.10.2013 г. по а.д.№ 12389/2012 г. на ВАС, III о., Решение № 14033/28.10.2013 г. по а.д. № 13678/2012 г. на ВАС, III о., Решение № 15367/20.11.2013 г. по а.д.№15229/2012 г. на ВАС, III о. и др.)



Изложеното тълкуване на материалния закон се споделя в десетки други съдебни актове на ВАС, които не са посочени в искането на омбудсмана, датиращи от 2008 г. досега. До януари 2014 г. това тълкуване е единствено.

Към искането са приложени два съдебни акта, в които се застъпва различно становище по поставените въпроси, а именно - Решение № 274/10.01.2014 г. по а.д. № 14740/2012 г на ВАС, III о. и Решение № 725/21.01.2014 г. по а.д. № 223/2013 г. на ВАС, III о. В тях е прието следното разбиране:

„От систематичното място на посочените разпоредби [чл.1 и чл.9, т.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА] следва, че разкриването и обявяването на принадлежност на дадено лице, трябва да е резултат от проучване, анализ и оценка на издирените и събрани за него документи. Доказателство за извършването на проучване, анализ и оценка на документите са мотивите на Комисията въз основа на които тя приема решението си.” (Решение № 274/10.01.2014 г. по а.д. № 14740/2012 г на ВАС, III о.)

„... разкриването и обявяването на принадлежност на дадено лице, трябва да е резултат от проучване, анализ и оценка на издирените и събрани за него документи. Мотивите към решението следва да съдържат изводи в резултат на направения от административния орган анализ и преценка на събраните и намерени документи за лицето - какви са документите, по какъв ред са съставени, отговарят ли на разписания ред за съставянето им, имало ли е изискване за съдържанието им и отговарят ли те на това изискване, от кого са съставени и в какво качество, как, кога и къде са класирани и съответства ли класирането им на реда, разписан за това, могат ли да се преценят като достоверни намерените документите с оглед наличието или не върху тях на изтривания, прибавяния, зачерквания, ако има, от кого и кога са правени и др. (Решение № 725/21.01.2014 г. по а.д. № 223/2013 г. на ВАС, III о.)

Към искането е приложено и Решение № 4/26.03.2012 г. на Конституционния съд по к.д. № 14/2011 г., с което е отхвърлено искане на председателя на ВАС за обявяване на противоконституционност на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

НАЛИЦЕ ЛИ Е ПРОТИВОРЕЧИЕ В ПРАКТИКАТА НА ВАС ПО ПОСОЧЕНИТЕ ДВА ВЪПРОСА

От така изложените две линии в практиката на ВАС по тълкуването на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА е очевидно наличието на противоречие между двете групи посочени решения по първия от формулираните в искането въпроси – следва ли комисията по чл.4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА да проучва, анализира и оценява издирените и събрани документи.

По втория от формулираните в искането на омбудсмана въпроси не е изразено изрично становище във втората група решения. Според първата група съдебни актове:

„ административният орган действа при условията на обвързана компетентност, без възможност за избор и свободна преценка между два и повече нормативно допустими правни резултата. Анализът на чл. 25 от закона сочи, че изброените в него документи е алтернативно, а не кумулативно. Наличието на който и да е от тях е достатъчно основание за обявяване на принадлежност ...” /цит. реш./



В двете други съдебни решения, които се отличават от останалите, липсва изрично произнасяне по този въпрос. От изводите в тях за необходимост да се мотивира решението на комисията по чл.4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА във всеки един случай обаче може да се заключи, че застъпват становище, че наличието на един единствен документ не е достатъчно за оповестяване на принадлежност. Възможно е в действителност разбирането в тях да е друго – че е законосъобразно оповестяване на основата и на един документ, стига в него да няма зачерквания, да не буди съмнения достоверността му и решението на комисията да е мотивирано. Все пак не става ясно дали по този въпрос е налице противоречива практика на ВАС към настоящия момент.

За да се отговори на въпросите, свързани с констатираното противоречие в практиката на ВАС, следва да се изясни историята и контекстът на приемането на законодателството в тази област, принципите, произтичащи от Конституцията на Република България и Европейската конвенция за правата на човека,¹ и тяхното извеждане и прилагане в практиката на Конституционния съд на Европейския съд по правата на човека. Следва да се отчете и обемът и трайността на създадената до момента практика на ВАС и фундаменталният принцип на правна стабилност и предвидимост, заложи в Конституцията.

ОТНОСНО ИСТОРИЯТА НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, СВЪРЗАНО С ДОСТЪПА И РАЗКРИВАНЕТО НА ДОКУМЕНТИ НА БИВШИТЕ ДЪРЖАВНА СИГУРНОСТ И РАЗУЗНАВАТЕЛНА СЛУЖБА НА БНА

Дейността по разкриване на документите и обявяване на принадлежност към службите за сигурност на режима преди 10 ноември 1989 г. се основава на международни стандарти, а именно: Резолюция 1096 (1996) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за мерките за разрушаване наследството на бившите комунистически тоталитарни системи, Препоръка R (2000) 13 относно европейската политика за достъп до архивите, приета от Комитета на Министрите на Съвета на Европа на 13 юли 2000 г., Резолюция 1481 на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 26 януари 2006 г. относно необходимостта от международно осъждане на престъпленията на тоталитарните комунистически режими, Резолюция на Европейския парламент от 2 април 2009 г. относно европейската съвест и тоталитаризма. Тези документи отразяват консенсус на европейските общества за разкриване на документите от миналото, свързано с фашистките и комунистическите режими, основан на разбирането, че „Европа няма да бъде обединена, освен ако не съумее да формира общ поглед върху историята си” /Резолюция от 2 април 2009 г./.

Дейността по обявяване на информация за принадлежност към бившите служби за сигурност, в това число на основание чл.25, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА, се основава на закон, приет след широко и интензивно обсъждане в българското общество. Това е разлика с предходния закон, приет през 1997 г. и отменен през 2002 г. Настоящият закон се прие след разгорещен обществен дебат през 2006 г., при който общественият интерес към темата бе сравним единствено с интереса към присъединяването на България към

¹ Конвенция за защита правата на човека и основните свободи, накратко обозначавана като Европейска конвенция за правата на човека.



Европейския съюз. Законът е резултат от консенсус на представените парламентарни политически сили. Атакуваната разпоредба е приета в пленарна зала на второ четене с мнозинство от 124 народни представители, 3-ма въздържали се и нито един – против.

По време на дебатите е поставен въпросът за съответствието на чл.25, т.3 от закона с Конституцията от гледна точка на РКС No 10/1997 г. На основата на съображението, че „измъкването“ през 1997 г. е станало поради липсата на обявяване на основата на неподписани от лицата документи, данните за множество унищожени документи, както и поради информацията на основа на пет изслушвания в подкомисията по контрол на специалните служби и материалите по тях, мнозинството в Народното събрание е стигнало до почти единодушно и неоспорено от нито един депутат становище.

От международните документи в тази област, Конституцията, контекста на обществения дебат и дебата в Народното събрание се извежда целта на закона – необходимостта от разбиране и общ поглед върху историята, конституционното право на обществото да получава информация /РКС No 10/1997 г./, необходимостта от информиран избор на теми, идеи и кандидати в демократичното общество. Информираният избор е толкова по-необходим при липсата на лустрация, която също е част от мерките на т.нар. „справедливост на прехода“.² При липса на такава, гражданите сами свободно решават кой им говори безпристрастно и обективно и на кого да възложат своето доверие – било за упражняване на държавни или други публични функции, било за създаване на мнения по обществени въпроси – политически, религиозни, културни или други.

От внесените през 2006 г. законопроекти, обединени впоследствие в един общ законопроект от водещата парламентарна комисия, се изясняват конкретните цели на закона:

Според законопроект No 654-01-115 от 2006 г. законът урежда „значими обществени отношения“ с цел „да се избегне спекулативното манипулиране чрез избирателно отваряне на едни или други архивни материали и тяхното ползване за добиването на теснопартийни, политически и икономически ползи извън обществения интерес“.

Според законопроект No 654-01-57 от 2006 г. „Разкриването на истината, свързана с дейността на тайните служби на комунистически режим е важен политически критерий за демократичност във всяка правова държава. Във всички посттоталитарни държави този въпрос беше разрешен. В Република България достъпът до досиетата и до информацията на бившата ДС беше отменен с всички произтичащи от това неблагоприятни последици за обществено - политическия живот и авторитета на страната ни.“ И още: „Актуалността на този закон се обуславя и от безспорните констатации на авторитетни европейски медии, че „в България престъпните групировки са навсякъде и контролират всичко ...

² Терминът „справедливост на прехода“ (transitional justice) се употребява в изследователската литература. Вж. напр. **After Oppression: Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe, United Nations University Press, 2012** (вж. повече на адрес: <http://unu.edu/publications/books/after-oppression-transitional-justice-in-latin-america-and-eastern-europe.html#overview>)



Сектори от икономиката на България са контролирани от престъпни барони от бившите комунистически тайни служби.” Именно те създават „общност на злото” в нашата страна.”

И в двата цитирани законопроекта единодушно се приема, че „Важна цел на законопроекта е и да възстанови доверието към страната ни след отмяната на Закона за достъп до досиетата на бившата ДС и Разузнавателните служби на Българската народна армия (приет през 1997 година) през 2002 година, както и да отговори на препоръките на Резолюция 10/96 на Съвета на Европа. Този законопроект има огромна морална стойност за държавата и обществото, за всички политически партии. Негова цел е да укрепи държавността и да оздравява политическия, обществен и културния живот в страната ни.” В първия от тях след последното изречение и поставена запетая и е добавено: „но без да прибегва до лустрационни мерки.” И в двата законопроекта е прието, че „гражданите и медиите ще имат пълен достъп до информацията, свързана с миналото и зависимостта от тайните служби на всички лица, които кандидатстват или заемат важни държавни, обществени, политически постове и позиции».

В хода на приемането на ЗДРДОПБГДСРСБНА е изтъкнато от вносителите, че е налице обществен дебат относно дейността на бившите служби за сигурност и влиянието им върху прехода и процесите в обществото; че разкриването на истината, свързана с дейността на тайните служби на комунистическия режим, е важен политически критерий за демократичност; че има огромна морална стойност за държавата и обществото, за всички политически партии; че разкриването на истината има за цел да укрепи държавността и оздравява политическия, обществен и културния живот в страната; има за цел да се избегне спекулативното манипулиране чрез избирателно отваряне на едни или други архивни материали и тяхното ползване за добиването на теснопартийни, политически и икономически ползи извън обществения интерес. Необходимо е и за осъществяването на информиран избор. Наличието на обществена значимост на тази информация е признато в документи на Съвета на Европа и Европейския съюз, в РКС No 10/1997 г. и може да се приеме за безспорна. Тя е безспорна и с оглед решителното мнозинство, почти единодушие, с което 40-тото Народно събрание приема закона, в т.ч. нормата на чл.25, ал.1, т.3. Следователно е налице «належаща обществена необходимост» от намесата в правната сфера на лицата, чиято принадлежност се обявява, по смисъла на чл.8, пар.2 от Европейската конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/, който се припокрива с чл.32 от Конституцията на Република България.

ОТНОСНО ПРАКТИКАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

В практиката на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/, която е отразена и в решенията на Конституционния съд на Република България (РКС No 7/04.06.1996 г. по к.д. № 1/1996 г., РКС № 4/26.03.2012 г. по к.д. № 14/2011 г.) се приема, че „границите на допустимата критика са съответно по - широки относно политик, отколкото относно частно лице. За разлика от последното, първият неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на всяка негова дума и действие както от журналистите, така и от цялото общество. Следователно, той трябва да проявява по-висока степен на



толерантност” /Решение по делото Лингенс с/у Австрия, жалба No 9815/82 пар.42/. И още – „свободата на политическия дебат е в самата сърцевина на понятието за „демократично общество” /пак там/.

В тази връзка, балансът между конкуриращите се права подлежи на конкретна преценка за отделните случаи, но стеснителното тълкуване на ограничението „за защита на репутацията на другите” стига до допускането на квалификации в пресата като „най-долен опортюнизъм, неморален и недостоен” /Лингенс/ или дори „идиот” /решение по делото Обершлик с/у Австрия No 2/. Разбирането за т.нар. „публични фигури” е широко, като обхваща не само държавни служители, но и въобще фигурите, чието поведение и изявления имат влияние върху гражданите и общественото мнение. Както според ЕСПЧ, така и според Конституционния съд в цитираното РКС No 7/1996 г. функциите по осъществяване на правилния баланс между конкуриращите се права лежат върху законодателната, изпълнителната и съдебната власт /цит. РКС, диспозитив, т.Ш, 3/. Несъмнено оповестяването на принадлежност представлява тъкмо случай, при който се осъществява правото на гражданите на информация и съответно намеса в сферата на лицата, заемащи/заемали публични длъжности и осъществяващи/осъществявали публични дейности.

В практиката на Европейския съд по правата на човека е поставен дори въпросът дали приемането на лустрационни норми в националното законодателство е съвместимо със защитата на личната сфера, която дава чл.8 от ЕКПЧ. Прието е, че сама по себе си тази мярка за гарантиране на лоялността на държавни служители е допустима, има легитимната цел да защити националната сигурност, обществената безопасност, икономическото благосъстояние на страната и правата и свободите на другите и е съвместима с изискването за „необходимост в демократичното общество” (решението по делото Sidabras и Dziautas с/у Литва, окончателно от 27 октомври 2004 г., § 46. , 52, 55; решение по делото Rainys и Gasparavicius с/у Литва, окончателно от 07 юли 2005 г.). Българското законодателство в сегашното му състояние не предвижда лустрация, но посочените аргументи са приложими а fortiori по отношение на оповестяването.

ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННАТА СЪОБРАЗНОСТ НА ЧЛ.25, АЛ.1, Т.3 ОТ ЗДРДОПБГДСРСБНА

Въпросът за съобразността на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА бе поставен пред Конституционния съд, който с Решение № 4/26.03.2012 г. по к.д. № 14/2011 г. отхвърли искането за обявяване на противоконституционност. За да приеме този извод, Конституционният съд отчита историята и контекста на приемането на закона, както и спецификата на същия. Така например, констатира, че:

„ЗДРДОПБГДСРСБНА работи с публични 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”.

Следователно, според Конституционния съд обявяването от независим държавен орган се явява заместител на произволното обявяване на лица по усмотрение на различни изследователи или други проучващи документите лица, които имат свободен достъп до



документите. То представлява по същността си и гаранция за законосъобразност на дейността по установяване и обявяване на принадлежност към ДС и РСБНА. Същевременно Конституционният съд отчита друга специфика, според която принадлежността, а не реалната конкретна дейност на лицата в полза на посочените служби подлежи на установяване и обявяване. Законът:

„... 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.”

Конкретните права, които могат да бъдат нарушени от разпоредбата на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРОПБГДСРСБНА 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”. В тази връзка Конституционният съд се придържа към установената си практика, според която „дейността на гражданите, които са сътрудничили 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 от 1997 г.](#) и [Решение № 14 от 30 май 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г.](#)” В случая е налице колизия между правата по чл.32 и чл.41 от Конституцията, които не са абсолютни и „могат за бъдат ограничавани при спазване на принципа на пропорционалността”. От друга страна, правото на информация тук се свързва с „информирания избор” на гражданите.

Конституционният съд преценява, че:

„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 ЗДРОПБГДСРСБНА "документ" е всяка записана информация независимо от материалния ѝ носител, включително информацията в автоматизирани и комплексни информационни системи и бази данни.”

„ ... в чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРОПБГДСРСБНА 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.”

„Следва да се отчете и обстоятелството, че невинаги 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 34 от приетата като доказателство Заповед № 3900 от 11.11.1974 г. на министъра на вътрешните работи такива са вземани от агентите в отделни случаи по целесъобразност.”

„Идеята на законодателя е до оспорените документи да се пристъпи, когато личните и работни дела и съдържащите се в тях собственоръчно 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 (подч. наши) 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.”

Конституционният съд изразява становище, че е гарантирана пропорционалността на намесата в личната сфера от приложението на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА. Едната гаранция се съдържа в предаването на комисията по чл.4 от ЗДРДОПБГДСРСБНА на оригиналните документи от страна на правоприемниците на бившите служби за сигурност, в това число заедно със справочния апарат. Така се избягва възможността за укриване или подправяне на документи. На следващо място, документите, въз основа на които се осъществява установяване и обявяване на принадлежност, са публични и всеки има право на достъп до тях. От трета страна, принадлежност се проверява и установява и обявява само по отношение на лицата, заемащи или заемали изброените публични длъжности, респ. извършващи публични дейности по смисъла на закона. Тоест, спазен е основният правен принцип, според който информацията за частните лица е защитена от публичност, докато т.нар. ”публични фигури” се ползват с по-занижена степен на защита на личните данни, доколкото „съзнателно и неизбежно” са се изложили на наблюдението на обществото. Тук Конституционният съд отново се придържа към практиката си от РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

Същевременно актовете на комисията са с декларативен характер /чл.21, ал.2 от АПК/, тя действа при обвързана компетентност, в хода на съдебното производство гражданите могат да ползват всички допустими от Гражданския процесуален кодекс доказателства. Данни за това има и по делата, които са водени, поради което въпросът се свежда до правилното организиране на съдебната защита.

С оглед равнопоставеността на гражданите пред закона, Конституционният съд намира, че:

„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.”

АДМИНИСТРАТИВНА ПРАКТИКА ПО ОБЯВЯВАНЕ НА ПРИНАДЛЕЖНОСТА НА БЪЛГАРСКИ ГРАЖДАНИ КЪМ ДС и РС на БНА

От отчетите и докладите на Комисията за разкриване и обявяване на принадлежност на българските граждани към ДС и разузнавателните служби на БНА се установява голям брой установени и обявени лица по ЗДРДОПБГДСРСБНА. Според обобщена информация за периода от започването на дейността на Комисията по закона от 5 април 2007 г. до 1 декември 2011 г. е установила принадлежност на 6387 лица /стр. 4 от Обобщени данни /, от които е обявила принадлежност към органите по чл.1, ал.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА на 5782 лица /стр.5 от същия документ/. Според доклада на комисията за първото полугодие на 2012 г., е установена принадлежност на 495 граждани, а от тях е обявена принадлежност на 426 граждани /стр. 2 от доклада/. Според доклада за второто полугодие на 2012 г. е установена принадлежност на 650 граждани, от които са обявени 603 /стр.2 от доклада/, според доклада за първото полугодие на 2013 г. е



установена принадлежност на 840 граждани, от които са обявени 584 /стр.2 от доклада/, а според доклада за второто полугодие на 2013 г. е установена принадлежност на 583 граждани, от които са обявени 432 /стр.2 от доклада/. Следователно за периода от декември 2011 до декември 2013 г. е обявена принадлежността на още 2045 граждани към ДС и РС на БНА или общият брой на всички обявени граждани е 7827, като проверката е обхванала над 100 000 български граждани.³ Следва да се отчете в тази връзка, че понастоящем е осъществена по-голямата по обем част от установяването и обявяването на принадлежност на български граждани към ДС и РСБНА съгласно ЗДРДОПБГДСРСБНА.

СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ЗДРДОПБГДСРСБНА

При справка в интернет страницата на Върховния административен съд, се установяват поне 93 съдебни решения на ВАС като касационна инстанция по тази материя. Най-ранните решения датират от 2008 г., като практиката продължава до 2014 г. Практиката по тълкуване на закона е еднопосочна и непротиворечива до м. януари 2014 г. През 2014 г. се постановяват съдебни решения, в които е прието противоположно на приетото досега в установената практика на ВАС тълкуване на материалния закон. Това са посочените в искането на омбудсмана на Република България Решение № 274/10.01.2014 г. по а.д. № 14740/2012 г на ВАС, III о. и Решение № 725/21.01.2014 г. по а.д. № 223/2013 г. на ВАС, III о. Решенията са постановени от един и същ състав от III о. на ВАС. Следва да се отбележи за пълнота, че същият състав има и противоположна практика, синхронна с установената практика на ВАС – Решение № 13705/21.10.2013 г. по а.д. № 12389/2012 г., Решение № 13678/21.10.2013 г. по а.д. № 6681/2013 г. и др.

Независимо от еднопосочната практика по тълкуването и прилагането на материалния закон /с изключение на посочените случаи/, не винаги резултатът от правораздавателната дейност на съставите на ВАС като касационна инстанция е оставяне в сила първоинстанционно решение, с което е отхвърлена жалбата срещу решението на Комисията по ЗДРДОПБГДСРСБНА за обявяване на принадлежност. Налице са решения в обратна посока, в които обаче не е налице отстъпване от и промяна в приетото тълкуване на закона.

Същевременно състави на ВАС, III о. прилагат материалния закон според установената съдебна практика и след създаването на противоречива такава /Решение № 3656/ 17.03.2014 г. по а.д. № 9785/2014 г., Решение № 2031/12.02.2014 г. по а.д. № 5528/2013 г., Решение № 3118/05.03.2014 г. по а.д. № 5887/2013 г. на ВАС, III о. /.

При преглед на конкретните дела, по които са постановявани решенията, се установява, че първоинстанционните съдебни състави са допусkali оспорването на документите, въз основа на които е станало обявяването на принадлежност по смисъла на ЗДРДОПБГДСРСБНА, като са изслушвали свидетели и допусkali съдебно-графологични експертизи. Тези доказателствени средства са надлежно оценявани в първоинстанционното и касационното производство. Преценена е например като

³ Цитираната информация от докладите на комисията пред Народното събрание е достъпна в интернет страницата на комисията на адрес: [http://www.comdos.bg/Доклади пред Народното събрание](http://www.comdos.bg/Доклади_пред_Народното_събрание)



неотнoсима експертиза, установила неистинност на документ, който обаче не е основание за обявяването на принадлежност /а.д. № Решение № 3118/05.03.2014 г. по а.д. № 5887/2013 г./, преценявани са свидетелски показания в редица случаи /в по-новата практика вж. напр. Решение № 2031/12.02.2014 г. по а.д. № 5528/2013 г./.

Следва да се отбележи, че е бил изслушан свидетел на първа инстанция и в едно от производствата, в които е прието различно от установеното в практиката тълкуване на закона, като същият е потвърдил с показанията си установеното от документите, въз основа на които е осъществено обявяването / Решение № 274/10.01.2014 г. по а.д. № 14740/2012 г на ВАС, III о./ . Съставът по касацията е приел, въпреки тези различни и взаимно потвърждаващи се безпротиворечиви доказателства, че е следвало да се докаже съзнание у жалбоподателя /по чиято инициатива е изслушан свидетелят/ за принадлежност и сътрудничество.

Действителният ефект от създадената до 2014 г. непротиторечива практика е много по-обхватен от посочените 93 случаи, тъй като предвидимостта и последователността в съдебната практика има значение и за останалите хиляди случаи на обявяване на принадлежност, в които засегнатите и техните адвокати са взели решение да не обжалват решенията на комисията по чл.4 от закона.

ИЗИСКВАНЕ /ПРИНЦИП/ ЗА ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И ПРЕДВИДИМОСТ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА

Предвид обстоятелството, че в дадения случай не е налице натрупана от дълго време противоречива практика, а обратно – създадена трайна и еднопосочна практика и промяната ѝ впоследствие, трябва да бъде отчетено спазени ли са основните принципи на правото за правна стабилност и предвидимост.

Според становището на Конституционния съд, изискванията за правна сигурност и предвидимост, залегнали в конституционните основи на правовата държава, са очертани с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 и 3 от Конституцията. Това становище е непротиторечиво застъпено в множество решения на Конституционния съд⁴ за периода 1998 -2014 г., отделно от изразяването му в особени мнения на конституционни съдии. В особени мнения на конституционния съдия Румен Янков се подчертава фундаменталността на изискването за предвидимост на съдебните актове и се очертава опасността при неспазването му съдът да се превърне в „торба с късмети”.⁵

⁴ РКС № 4/11.03.1998 г. по к.д. № 16/1997 г., РКС № 3/04.02.1999 г. по к.д. № 32/1998 г., РКС № 2/22.02.2007 г. по к.д. № 12/2006 г., РКС № 1/19.01.2010 г. по к.д. № 14/2009 г., РКС № 7/19.06.2012 г. по к.д. № 2/2012 г., РКС № 8/04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г., РКС № 10/12.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г., РКС № 10/24.10.2013 г. по к.д. № 8/2013 г., РКС № 1/28.02.2014 г. по к.д. № 22/2013 г., РКС № 2/04.02.2014 г. по к.д. № 3/2013 г., РКС № 3/06.03.2014 г. по к.д. № 10/2013 г.,

⁵ Особени мнения по РКС № 5/10.07.2008 г. по к.д. № 2/2008 г., по РКС № 8/01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г.



Това изискване е толкова по-стриктно по отношение на съдебната власт, тъй като актовете на правораздаването задължително се мотивират /чл.121, ал.4 от Конституцията/, а „точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване” е ценност на демократичното общество /чл.125, ал.1 от Конституцията/.

Изискването за последователност и предвидимост е принцип съгласно чл.12 от Административнопроцесуалния кодекс, а за административните съдилища това изискване се отнася не по-малко, отколкото за органите на изпълнителната власт. Отстраняването на противоречия в практиката е висша ценност в правораздавателната дейност /срв. чл.280, ал.1 и чл.291 от ГПК, чл.124 – 131 от ЗСВ/, от което се извлича и изискване съдилищата да се стремят да избягват съзнателно създаване на противоречива практика.

Тъй като правната стабилност, предвидимостта и последователността са част от основния принцип за върховенството на закона, то именно този принцип се нарушава, когато органите на държавна власт и особено на трите основни власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, създават чрез дейността си състояние на неизвестност, правна несигурност и непредвидимост. В настоящия случай е извън съмнение, че с отклонението от установената в рамките на около 7 години практика, се създава тъкмо неизвестност, правна несигурност и непредвидимост.

Следва да се отчете и липсата на каквито и да е мотиви по въпроса защо в двете нови решения съставът на ВАС се е отклонил от установената практика. Последната въобще не е коментирана в тях. Налице ли са специални обстоятелства, които изключват приложимостта на установеното прилагане на закона, и по каква причина са по-значими от принципа за правна стабилност – върховенството на закона? Още повече, че същият съдебен състав по-малко от 3 месеца преди решенията си през м. януари 2014 г. е постановявал решения в унисон с установената практика на ВАС. Липсата на каквито и да е мотиви, които да обосновават промяната в практиката, е крайно смущаващо, особено в светлината на обстоятелството, че тази промяна е извършена съзнателно, а не се е появила поради недоглеждане противоречива практика, както е обичайно да се случва.

Следва да се отбележи, че такава промяна в обстоятелствата би представлявало едно решение на Конституционния съд по чл.25, ал.1, т.3 от закона. Такова решение действително има, но то е изцяло в съответствие с вече установената практика на ВАС, като потвърждава нейната конституционност. В светлината на това обстоятелство създаването на нова практика, която противоречи на задължителното тълкуване на Конституцията, не е в съответствие със закона и принципите на правото.

От изложеното се налага извод, че с появата на нова практика по ЗДРДОПБГДСРСБНА през януари 2014 е нарушен основен принцип, валиден за правораздавателната дейност.



ПРИНЦИП НА НЕДИСКРИМИНАЦИЯ

Спазването на принципите на правна сигурност и предвидимост е от значение и за еднаквото прилагане на закона в различните случаи, и за еднаквото третиране на гражданите в тези случаи. Нарушаването на тези принципи води до поставяне на гражданите в различно положение в еднакви /сходни/ ситуации, и по този начин води до нарушаване на техни основни права. Това е прието и в решения на Конституционния съд:

„... При обсъждане конституционността на част от разпоредбите на чл. 90а и 91а ЗН (в атакуваните им части) следва да се има предвид още, че вследствие прилагането на тези разпоредби от влизане на Закона за изменение и допълнение на Закона за наследството в сила (28.VII.1992 г.) друга група лица може вече да са придобили права върху възстановени имоти, поради което съществуват техните конституционно защитени интереси, за които трябва да се държи сметка. Един друг извод за съответствието на разпоредбите с Конституцията би накърнил техните права - резултат, несъвместим с изискванията на правовата държава (чл. 4 от Конституцията) за правна сигурност и предвидимост.”⁶

„... Всички граждани, заемащи публични длъжности или изпълняващи публични дейности по смисъла на [чл. 3 ЗДРОПБГДСРСБНА](#) с принадлежност към специалните служби, трябва да бъдат третирани 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.”⁷

В настоящия случай липсва основание да бъде променена практиката на ВАС и с оглед настъпилите правни последици за над 7000 души до момента. Те ще бъдат поставени в неравностойно положение спрямо други, вероятно много по-малко на брой, които ще бъдат пък поставени в привилегировано положение, макар да са заемали публични длъжности или извършвали публични дейности. Един път тази неравнопоставеност ще бъде по отношение на засегнатите от оповестяването лица, а втори път – по отношение правото на гражданите да получат достъп до общественозначима информация, свързана с принадлежността на публични фигури към бившите служби за сигурност.

ОТНОСНО ТЪЛКУВАНЕТО НА ПОНЯТИЯТА „ПРОУЧВАНЕ” И „АЛТЕРНАТИВНО ИЗБРОЯВАНЕ НА ДОКУМЕНТИ”

Следва да се посочи, че проучването на документи не представлява типична дейност за административен и дори за съдебен орган. Действително, в рамките на административните и съдебните производства органите събират, проверяват и оценяват доказателства. Проучването на документи обаче е по-различна дейност, свързана най-често с установяването на тяхната научна стойност. Така е възприето и от комисията по чл.4 от [ЗДРОПБГДСРСБНА](#) разбирането на този вид дейност, при който тя действително осъществява и възлага проучване и публикуване на книги, публикации.

⁶ РКС № 3/04.02.1999 г. по к.д.№ 32/1998 г.

⁷ РКС № 4/26.03.2012 г. по к.д.№ 14/2011 г.



От друга страна, по-задълбочено анализиране и проучване на документи би било необходимо, ако със [ЗДРДОПБГДСРСБНА](#) бяха възложени разследващи функции на комисията по чл.4 от [ЗДРДОПБГДСРСБНА](#) и последиците от дейността ѝ бяха повдигане на обвинение за извършени престъпления или пък лустрация. На по-дълбокото навлизане в правната сфера на лицата би съответствала и по-сериозна разследваща функция, което пък означава по-големи правомощия за навлизане в чужда правна сфера чрез получаване на редица процесуални права и средства. Такива функции комисията по чл.4 от [ЗДРДОПБГДСРСБНА](#) няма и не може да има, тъй като съгласно Конституцията и законите разследващите функции могат да се осъществяват само от определен кръг държавни органи. Поради изложеното и решенията ѝ по чл.25, ал.1, т.3 от [ЗДРДОПБГДСРСБНА](#) са с декларативен характер. Оттук и изброяването в тази норма е алтернативно, комисията действа при обвързана компетентност, поради което надлежно мотивиране във всеки отделен случай не е необходимо.

Съвсем друг е въпросът за възприемането от обществото на осъщественото оповестяване на данни за принадлежност на основание чл.25, ал.1, т.3 от [ЗДРДОПБГДСРСБНА](#). Установяването и оповестяването на принадлежност по този ред изрично се посочва в решенията на комисията /като гаранция срещу предразсъдъци/. Конституционният съд е подчертал, че оповестяването на тази информация не засяга достойнството на съответните лица. Това е така, тъй като е въпрос действително на допълнително проучване от изследователи, учени, журналисти какви са били действителните действия, мотиви, обстоятелства, свързани с всеки един от гражданите, за които е установена такава информация, в това число дали и доколко съзнателно е осъществявана дейност.

За съжаление такава проучвателна дейност като че ли не се осъществява пълноценно до момента, но задачата за това е в ръцете на други групи в обществото – учени, изследователи, журналисти. Отговорност има и законодателят, който следва, както това е сторено в други държави, да осигури държавна поддръжка и бюджет за осъществяване на задълбочена и системна изследователска дейност. Тези проблеми обаче не са в обхвата на дейността на съдебната власт, чиято задача вместо това е точното и еднакво прилагане на законите.

С уважение:

/Гергана Жулева, изп. директор на ПДИ/