



Изх. № 6/20.02.2012 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

от

### ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

**Относно:** Конституционно дело № 14/2011 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Конституционният съд е сезиран с искане от тричленен състав на Върховния административен съд за установяване 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 изменен ДВ, бр. 48 от 24 юни 2011 г., в частта, с която е прието, че наличието на документи от ръководилия го щатен или нещатен служител, както и наличие на данни за лицето в справочните масиви (регистрационни дневници и картотеки), протоколи за унищожаване или други информационни носители, въпреки че не изхождат от лицето, са достатъчни, за да се приеме наличие на дейност по смисъла на закона. По искането е образувано конституционно дело № 14/2011 г. С определение от 2.02.2012 г. на Конституционния съд искането е допуснато за разглеждане по същество.

#### **1. Относно пределите на проверката за конституционосъобразност**

1.1. От така формулираното искане става ясно установяване на противоконституционност на коя законова разпоредба и в каква нейна част се иска. Не е същата степента на яснота обаче по въпроса с кои конституционни норми се твърди



противоречие. В петитума на искането се посочва, че според тричленния състав разпоредбата противоречи „и на чл.56 и 57 от Конституцията”.

1.1.1 Естеството на чл.56 и 57 от Конституцията показва, че тези норми съществуват в задължителна връзка с нормите, които определят съответните права. Нормата на чл.56, изр.1 гарантира правото на защита при нарушаване или застрашаване на права или законни интереси. За да се установи нарушение на тази разпоредба, трябва по необходимост да се идентифицира право или законен интерес, които са незащитени. В това отношение чл.56 от Конституцията показва сходство с чл.13 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /Европейска Конвенция за правата на човека, накратко ЕКПЧ/. Според практиката на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/, нарушение на чл.13 от ЕКПЧ не може да бъде установено другояче, освен във връзка с друг текст от тази конвенция, който прогласява право или свобода. Искания за самостоятелно нарушение на чл.13 от ЕКПЧ не се разглеждат от ЕСПЧ. Логическото тълкуване сочи, че нормата на чл.56 от Конституцията има същото естество – тя може да бъде нарушена единствено във връзка с друга разпоредба, определяща право. Такава в искането до Конституционния съд не се сочи.

1.1.2. В искането не е посочено кои алинеи от чл.57 на Конституцията се считат за нарушени. Относими към развитите в обстоятелствената част на искането доводи са текстът на алинея 1, забраняваща отмяната на основните права на гражданите, и текстът на алинея 2, недопускащ злоупотреба с права и тяхното упражняване в ущърб на право или законни интереси на други. Естеството на тези разпоредби отново показва, че те не съществуват самостоятелно, а винаги във взаимовръзка с конкретните основни права /ал.1/, респ. права и законни интереси /ал.2/. Съответно, също както при чл.13 от ЕКПЧ и чл.56 от Конституцията, за да се установи нарушение на някоя от тези разпоредби, това трябва да бъде по необходимост във връзка с норма, установяваща или определяща конкретно право.

1.1.3. Предвид изложеното се налага извод, че законови норми могат да бъдат предмет на контрол за конституционносъобразност в съответствие с чл.56 и чл.57 от Конституцията само когато са изрично посочени и съответните норми, прогласяващи права, които са оставени без защита или респ., които са отменени или е допуснато тяхното накърняване.

1.1.4. При тези изводи, според нас искането се явява неясно и немотивирано според петитума му. Това е основание за постановяване на решение, с което да бъде отхвърлено като неоснователно.

1.2. Втората възможност е Конституционният съд да изведе правото, което се твърди, че е без ефективна защита по чл.56 от Конституцията, по тълкувателен път, изследвайки естеството на атакуваните норми и цитираното в искането предходно Решение № 10/22.09.1997 г. на Конституционния съд /РКС/ по к.д. № 4/1997 г. Такъв подход поставя проблем, защото възниква въпросът дали по този начин не би се допуснало служебно начало при определяне на предмета на конституционното дело, т.е. всяко доразвиване на искането поставя въпроса не би ли се равнявало на самосезиране на Конституционния съд, каквото Конституцията не допуска – чл.150, ал.1-3.

1.3. От естеството на обстоятелствата, посочени в искането, считаме, въпреки липсата на конкретизация в тази насока, че относими към предмета на искането могат да бъдат единствено чл.56, изр.1 и чл.57, ал.1 и 2 от Конституцията. Поради това смятаме чл.56, изр.2 и чл.57, ал.3 за неотнесими.



1.4. В действителност, ако беше формулирано прецизно, искането до Конституционния съд, с оглед цитираното предходно РКС № 10/ 22.09.97 г. по к.д. № 4/1997 г., щеше да сочи на относимост на чл.32 от Конституцията. В тази връзка считаме за важно разглеждането на няколко свързани въпроса: баланса между правата по чл.41 и чл.32 от Конституцията, целта на атакувания закон, практиката по приложението му – както административна, така и съдебна,<sup>1</sup> наличието на механизми за защита при прилагането му, в това число срещу злоупотреба с права.

1.5. Смятаме за необходимо да бъдат събрани като доказателства: 1/ стенограма от пленарното заседание на 30 ноември 2006 г. на 40-тото Народно събрание, на което е обсъждана и приета на второ четене атакуваната норма; 2/ стенограма от заседание от 6 ноември 2006 г. на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, на което е обсъждан проектът на атакуваната норма; 3/ стенограми от пет заседания на подкомисията за контрол над службите и материалите към тях, в това число експертиза по наказателното производство срещу Атанас Семерджиев и Нанка Серкеджиева и методическа проверка по дейността на архива на МВР от 1992 г.,<sup>2</sup> 4/ Инструкция за оперативния отчет от 1978 г.; 5/ решения на Върховния административен съд и Административния съд – София град по дела, образувани срещу решения на комисията на основание чл.25, т.3 от ЗДРДОПБГДРСБНА;<sup>3</sup> 6/ данни относно броя на обявяванията на различни лица на основание чл.25, т.3 и относно броя на съдебните дела, образувани срещу такива решения.

## 2. Баланс между правата, гарантирани с чл.32 и чл.41 от Конституцията

2.1. Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано с чл.41, ал.1 от Конституцията, е част от т.нар. комуникационни права, според РКС № 7/ 04.06.1996 г. по к.д. № 1/1996 г. Според цитираното решение, това право следва да се разглежда като принцип, а ограничаването му – като изключение от принципа. Ограниченията подлежат на стеснително тълкуване. На правото да се търси информация кореспондира задължението на държавата да предоставя информация /пак там/.

2.2. Правото на неприкосновеност на личния живот е гарантирано с чл.32, ал.1 изр.1 от Конституцията, а защитата на честта, достойнството и доброто име – с изр.2 от същата разпоредба. Според чл.32, ал.2 от Конституцията никой не може да бъде следен, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие. Това право подлежи на ограничаване «в предвидените от закона случаи». Без съмнение нормата на чл.32, ал.2 от Конституцията /неясно остава защо през 1997 г. Конституционният съд ограничава разсъжденията си до ал.1/ е правната основа за конституционната защита на данните за лицата, събирани и съхранявани от държавата или

<sup>1</sup> Толкова повече, че законът се прилага от април 2007 г., когато е конституирана комисията, досега. Едно разглеждане на атакуваната норма in abstracto не би отразило действителното ѝ прилагане и отражение върху правната сфера на засегнатите.

<sup>2</sup> Петте заседания и експертизата са посочени от г-жа Татяна Дончева в пленарното заседание на 30 ноември 2006 г. на 40-тото Народно събрание, видно от стенограмата от същото. Методическата проверка е посочена от г-н Веселин Методиев на същото заседание.

<sup>3</sup> Приложение към настоящото становище.



други субекти. Защитата на чл.32 показва сходство със защитата на личния живот, включващ доброто име и личните данни, предвидена в чл.8 от ЕКПЧ. Подробно тази защита е уредена и в Конвенция № 108 за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, която е приета, ратифицирана и влязла в сила за Република България на 1.01.2003 г. и е част от вътрешното законодателство съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията, както и в Директива 95/46/ЕО.

2.3. Несъмнено е, че на практика двете права – правото да се получава информация и правото на защита на личните данни и достойнство често са в конфликт. Според Конституцията и според международноправната уредба никое от двете права не е абсолютно. Според Конституционния съд степента на критика и публичност е по-голяма, когато става въпрос за държавни органи, политически лица и държавни служители, отколкото за частни лица /РКС № 7 от 4.06.1996 г. по к.д.№1 от 1996 г./. Според чл.10, пар.2 от ЕКПЧ ограничение на свободата на изразяване и правото да се получава и разпространява информация е допустимо само при кумулативното наличие на три предпоставки: 1/ да е предвидено в закон, 2/ с цел защита на изброените интереси, 3/ при спазване на изискването за «необходимост в демократичното общество».<sup>4</sup> В тази връзка и Конституционният съд, възприемайки практиката на ЕСПЧ в тълкуването си на чл.39-41 от Конституцията, отбелязва, че: «Свободата на словото представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и е едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Тя важи не само за "информация" или "идеи", които намират благоприятен прием или не се считат за обидни или са приемани с безразличие, но също така и за тези, които обиждат, шокират или смуцават държавата или която и да е друга част от населението. Такива са изискванията на плурализма, толерантността и търпимостта, без които едно "демократично общество" не би могло да се нарече такова.»

2.4. В практиката на ЕСПЧ, която е отразена и в РКС № 7/1996 г. се възприема, 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 № 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 недостоеен” /Лингенс/ или дори „идиот” /решение по делото Обершлик с/у Австрия № 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 № 7/1996 г. функциите по осъществяване на

<sup>4</sup> Очевидно Конституционният съд възприема в това отношение тълкуването на ЕСПЧ, доколкото цитира неговата практика по чл.10 от ЕКПЧ в цитираното РКС № 7/96 г.



правилния баланс между конкуриращите се права лежат върху законодателната, изпълнителната и съдебната власт /диспозитив, т.ІІІ, 3/.

### **3. Контекст и цел на законодателството за разкриване на документите на бившите служби за сигурност**

3.1. 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./.

3.2. 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 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 въздържаха се и нито един – против.

3.3. По време на дебатите е поставен въпросът за съответствието на чл.25, т.3 от закона с Конституцията от гледна точка на РКС № 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.<sup>5</sup>

3.4. 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 № 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.

<sup>5</sup> Стенограма от пленарно заседание на 30 ноември 2006 г.



„справедливост на прехода”. 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.

3.5. От внесените през 2006 г. законопроекти се изясняват конкретните цели на закона:

3.5.1. Според законопроект № 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».

3.5.2. Според законопроект № 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 пост-тоталитарни 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 ... Сектори от икономиката на България са контролирани от престъпни барони от бившите комунистически тайни служби.” Именно те създават „общност на злото” в нашата страна.”

3.5.3. 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, обществения 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».

#### **4. Предвидени в ЗДРДОПБГДСРСБНА и други закони гаранции относно правата на засегнатите**

4.1. Според ЗДРДОПБГДСРСБНА установяването и обявяване на принадлежност към бившите служби за сигурност се осъществява от специална комисия по чл.4, ал.1, която е независим орган.

4.1.1. Членовете на комисията се избират от Народното събрание по предложение на парламентарните групи, като никоя от политическите партии и коалиции не може да има мнозинство /чл.5, ал.2/. По този начин се осигурява независимост на комисията както от изпълнителната власт, така и от управляващата политическа партия или коалиция. И на



основание начина на собственото си конституиране, и в сравнение с други комисии, създадени на основата на специални закони – Комисия за защита на личните данни, Държавна комисия за сигурност на информацията, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за защита на потребителите и др., комисията по чл.4, ал.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА е независим и безпристрастен държавен орган.

4.1.2. Комисията функционира на основата на процедура, която е записана в закона. Съществен елемент от начина ѝ на функциониране е непосредственият достъп до целия документален архив и справочния апарат, които са фактически в нейна власт. Това прави възможна пълната и всестранна проверка на дадена информация, чрез засичането ѝ с друга информация и документи, съпоставяне и анализ на документи, бланки, текст, почерци, подписи, съдържание и др. Същевременно това положение е гаранция срещу манипулиране или скриване на информация, подправяне или укриване на документи. Към производството за установяване на принадлежност е приложим и Административнопроцесуалният кодекс /АПК/. Решенията на комисията представляват индивидуални административни актове и се вземат след изясняването на фактите и обсъждането им в заседание.

4.2. Законът изрично предвижда обжалваемост на решенията на комисията на две съдебни инстанции – Административен съд – София град и Върховния административен съд /ВАС/. В производствата са допустими всички доказателствени средства.

4.3. В случай на установено неправомерно установяване и обявяване на принадлежност, засегнатите лица имат право на иск съгласно чл.1, ал.1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

4.3. В случай на престъпление, свързано със съставяне на документи с неистинско съдържание или неверни документи, или подправяне на документи, е налице възможност за установяването му по наказателноправен ред.

## **5. Административна и съдебна практика по чл.25, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА**

5.1. Според данните на комисията, за периода 5.04.2007 г. – 9.02.2012 г. е установена принадлежност на 6523 лица, а е обявена принадлежност на 5897 лица /поради законова забрана за обявяване на някои категории лица/. Проверени са общо 117 095 лица. Броят на съдебните дела е значително по-малък – при справка от интернет страницата на ВАС се установяват 38 съдебни решения. Не се установяват случаи, в които лица да са обявени единствено на основата на данни от един документ.

5.2. От съдебната практика се установява, че според тълкуването на съдилищата нормата на чл.25, т.3 ЗДРДОПБГДСРСБНА се смята за създаваща задължение при обвързана компетентност. Изброяването на видовете документи се тълкува като алтернативно, а не кумулативно. От решенията на ВАС се установява, че «...отразените в обжалвания административен акт и възприети от първоинстанционния съд фактически констатации се установяват по несъмнен начин ...» от представените документи. Също така, от тези актове става ясно, че «действителността на изброените документи, въз основа на които съдът е постановил решението си, не се оспорва, поради което съдържащите се в тях данни следва да се възприемат като достоверни» или «не се оспорва наличието на документи по чл.25, ал.1, т.3 ..., факта на регистрирането» . Разглеждани са разнообразни доводи и са представени



различни доказателства по инициатива на жалбоподателите, събрани с различни доказателствени средства – наличие на справка /адм.д. № 13485/08 г. на ВАС V о./, частен документ /адм.д. № 7998/11 г. на ВАС, III о./, заявление от лице от състава на ДС /адм.д. № 6254/08 г. на АССГ, 6-ти състав/, съдебна почеркова експертиза /адм.д. № 1531/09 г. на ВАС, III о./, свидетелски показания и удостоверение /адм.д. № 9456/08 г. на ВАС, VII о./. Съгласно установените в АПК процесуални правила съдът не се ограничава с основанията, посочени от оспорващия, а служебно извършва пълна проверка на законосъобразността на оспорения пред него акт.<sup>6</sup>

5.3. За защита на правата си, както и за всяка друга възможна цел, в това число за публикации, засегнатият има право на достъп до документите, отнасящи се до него – чл.31, ал.1, т.1 във формите, определени от ал.3 от ЗДРОПБГДСРСБНА. Това право е било винаги ефективно упражнявано, доколкото по делата липсват оплаквания в тази посока.

## **6. Конституционносъобразност на чл.25, ал.1, т.3 от ЗДРОПБГДСРСБНА**

6.1. Смятаме, че нормата на чл.25, т.3 от ЗДРОПБГДСРСБНА не е противоконституционна. Конституцията допуска ограничаване на правото на защита на личната сфера, когато това е предвидено в закон /чл.32, ал.2 in fine/. В случая очевидно законът предвижда такава възможност. Ограничението се допуска за упражняването на друго конституционно гарантирано право – правото на обществото да получава обществено значима информация, гарантирано с чл.41. Следователно от конституционна гледна точка не възниква проблем за конституционносъобразността на атакуваната разпоредба.

6.2. От гледна точка на Европейската конвенция за правата на човека правото по чл.32, ал.2 от Конституцията попада в приложното поле на чл.8 от Конвенцията. Според пар.2 от тази разпоредба намесата в това право е допустима когато това е предвидено в закон, за защита на някой от интересите, изброени в Конвенцията. От гледна точка на естеството и целта на ЗДРОПБГДСРСБНА намесата в правото по чл.8 от ЕКПЧ цели защитата на морала, както и на националната сигурност, обществения ред, правата на другите / в това число правото на информиран избор/. Следователно законът преследва цел, съобразна с Конвенцията. Оттук следва, ако се приеме, че изискванията на чл.8, ал.2 от ЕКПЧ присъстват имплицитно и в чл.32, ал.2 от Конституцията, че това изискване е покрито.

6.3. Ако се приеме, че чл.32 от Конституцията съдържа в себе си критериите на чл.8, ал.2 от ЕКПЧ, то намесата в това право подлежи на преценка и за «необходимост в демократичното общество». Според практиката на ЕСПЧ в него се съдържат подкритериите «належаща обществена необходимост» и «достатъчност и релевантност» на намесата.

6.3.1. В хода на приемането на ЗДРОПБГДСРСБНА 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

<sup>6</sup> Спазването на това правило – чл.168 от АПК е също предмет на касационната проверка – срв. Решение № 13432/08 г. по адм.д. № 9456/08 г. на ВАС, VII о.





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 обществен 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 № 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.

6.3.2. Най-същественото е, че обявяването на принадлежност съгласно ЗДРДОПБГДСРСБНА, както и съгласно атакуваната норма, се прилага единствено за публични фигури, но не и за частни лица. В чл.3, ал.1 от закона се определят лицата, заемащи публични длъжности, а в ал.2 – лицата, извършващи публични дейности. Нормите са ясни и изброяването е изчерпателно. Според практиката на Конституционния съд и ЕСПЧ публичните фигури са длъжни да търпят по-висока степен на критика, тъй като неизбежно и съзнателно са се изложили на наблюдение от цялото общество. В законодателството това е отразено чрез публичност на различни данни, които за частните лица са защитени лични данни. Така например според Закона за публичност на имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, имуществото и доходите на тази категория лица и техните съпрузи са общоизвестни. Същото важи за данните, декларирани съгласно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. За частните лица тези данни са защитени напр. от ЗЗЛД и ДОПК. Касае се за подход, който е широко разпространен в демократичните държави в Европа и извън нея. От изложеното следва, че намесата в правото на лична неприкосновеност е балансирана и съответства на изискването за „достатъчност и релевантност“, тъй като обхваща само публични фигури. Следователно е изцяло изпълнено изискването за „необходимост в демократичното общество“ от намесата в правото на личен живот и репутация, осъществена от закона. Друг е въпросът, че в това отношение освен законът следва да се разглежда и неговото прилагане от специализирания административен орган и контрола върху това прилагане от съдилищата. От изложеното следва, че и в това отношение чл.32 от Конституцията, ако в неговата ал.2 се разчита критерият намесата да е „необходима в демократичното общество“, не е нарушен.

6.4. Не са нарушени и чл.56 и чл.57 във връзка с чл.32 от Конституцията.

6.4.1. В това отношение е налице съществена разлика между закона от 1997 г., който е бил предмет на преценка за конституционност в РКС № 10/1007 г., и ЗДРДОПБГДСРСБНА. Тогавашният закон не е предвиждал никакви гаранции при установяването на принадлежност на лица към бившата Държавна сигурност. Комисията се е състояла от министъра на вътрешните работи и ръководителите на службите за сигурност, като не се е избирала от Народното събрание. Кандидатите не са предложени от всички парламентарни групи, липсва забрана за доминиране на управляващата партия или коалиция. Комисията не е разполагала непосредствено с архивите и документите, на основата на които установява и обявява принадлежност. Липсва процедура за работата на комисията, липсва предвиден съдебен контрол, както и административни съдилища, които да го осъществяват като първа съдебна



инстанция. Всички тези обстоятелства са отбелязани, между другото, в особеното мнение на конст. съдия Ал. Арабаджиев. Оттук е видно, че най-вероятната причина за обявяването на нормата на § 1, т.3 от ПЗР на закона от 1997 г. за противоконституционна е именно липсата на всякакви гаранции срещу злоупотреби. За разлика от сега, тогава е могло да се посочи липса на механизми за защита на правото на лична неприкосновеност и срещу злоупотреби.

6.4.2. Следва да се вземе предвид, че конст.дело № 14/1997 г. е образувано по искане за обявяване на противоконституционност на **целия** закон. В искането изрично е посочен и чл.56 от Конституцията. Противоречие с този текст обаче на закона не е установено, въпреки всички изложени по-горе пропуски в него. Изводът, който се налага, е че Конституционният съд е сметнал за достатъчно да се произнесе за нарушение на чл.32 от Конституцията. Това е в подкрепа на разбирането, че основна причина за обявяване на нормата от тогавашния закон за противоконституционна, е оплакването за нарушение на чл.56 от Конституцията. Обратното разбиране води до извода, че според РКС № 10/1997 г. тогавашният закон не е нарушавал чл.56 от Конституцията, което пък означава, че сегашният съвсем пък не го нарушава, предвид предвидените в него гаранции и съдебен контрол.

6.4.3. Действително, според чл.25, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА обявяването се извършва и на основата на неподписани от засегнатото лице документи. Съставените в рамките на службите документи правилно се считат в съдебната практика за официални документи. Ако пък практиката е неправилна, то това не е проблем на конституционносъобразността на закона. От съдебните дела се вижда, че тези документи нито са оспорвани от страните, нито е доказвано успешно нещо различно от установеното от тях. Липсата на процесуална активност на страните в процеса обаче не е доказателство за противоконституционност на норма от закона. Нормално е официалните документи да се считат за доказващи дадени факти до оборването им. Това е правило за всички отрасли на административното и гражданското право. От друга страна, проучването на практиката по съставяне, подреждане и съхраняване на документите на бившите служби от страна на комисииите в 40-то НС, на комисията по чл.4, ал.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА през петте години на функционирането ѝ, и на изследователите през тези години, не разкрива практики по съставяне на документи с невярно съдържание. Следователно липсва основание специалният закон да предвиди различна от общото законодателство процедура. Последно, но не и по значение, съдебната практика показва и случаи, в които жалбоподателят, обявен по реда на чл.25, т.3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА, успешно е защитил правата си.<sup>7</sup>

6.4.4. В решение № 10/1997 г. Конституционният съд е взел предвид и обществената нагласа по въпроса за установяването на принадлежност към органите на бившите служби за сигурност. Следва да се отчете, че обществената нагласа днес е съвсем различна. От една страна, нагласа за узнаване на истината и отварянето на тези архиви е налице и в рамките на Съвета на Европа и на Европейския съюз, като част от установяващите това документи не са съществували към 1997 г. Такава нагласа е налице и в българското общество, видно от интензивния обществен дебат за приемане на ЗДРДОПБГДСРСБНА, с участието на интелектуалци, общественици, неправителствени организации и журналисти. Видно е и от съгласието на всички парламентарно представени политически сили около текста на този

<sup>7</sup> Вж. решение № 13477/20.10.2011 г. по ад. № 6988/2011 г. на ВАС, Пето отделение.



закон през 2006 г. Видно е и от обстоятелството, че при няколко поредици на политически избори /през 2001 г. и от 2007 г. досега/ гражданите имат очакването да бъдат информирани по тези въпроси във връзка с кандидатите за политически позиции. Днес, през 2012 г. вече са оповестени твърде много документи, водят се дискусии, обсъжда се ролята на отделни личности и тяхната гледна точка по въпроса. От тази гледна точка констатацията на Конституционния съд от 1997 г., че с тогавашния закон се е създавала «колективна презумпция за укоримост» просто не отговаря на съвременните реалности. Поради това и на основание на разглеждането на актуалната обществена нагласа по въпроса, в днешното общество на една страна, която е член на Европейския съюз и НАТО, няма основание за опасения относно общественото възприемане на правно регламентираната и вече рутинна дейност на комисията по чл.4, ал.1 от ЗДРДОПБГДСРСБНА по обявяване на принадлежност към бившите служби за сигурност.

С уважение,

**д-р ГЕРГАНА ЖУЛЕВА**  
*Изпълнителен директор на ПДИ*

Изготвил,  
**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ**  
*Ръководител на правен екип на ПДИ*

София

20 февруари 2012 г.