

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО, СВЪРЗАНО С РАЗКРИВАНЕ НА ДОКУМЕНТИТЕ НА ТОТАЛИТАРНИТЕ СЛУЖБИ ЗА СИГУРНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Тихомир Емилов Тодоров

докторант, Варненски свободен университет

„Черноризец Храбър“

Резюме: Законът, чиято основна цел е да регулира аспекта на живота на едно общество, се използва за създаване на стерилна и обективна среда, която да разкрие дейността на една от най-секретните структури в България и нейното влияние в общественения живот на страната.

Ключови думи закон Панев, лустрация, конституция, съд, Административно-процесуален кодекс

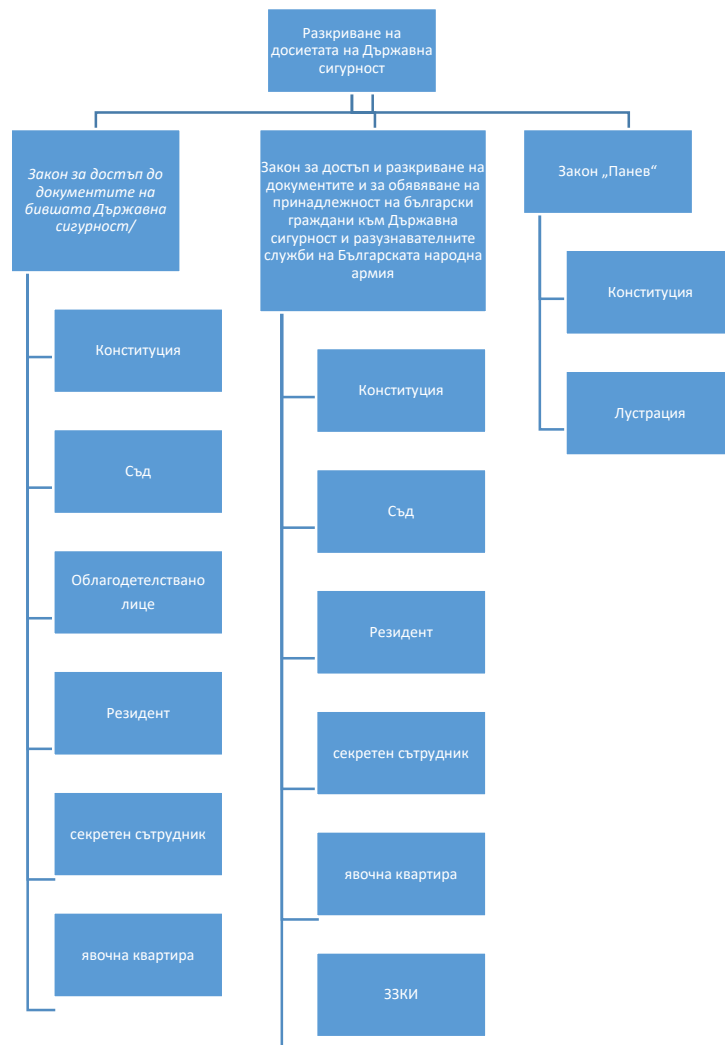
Abstract: The law, with its main purpose of regulating the aspect of the life of a society, is used to create a sterile and objective environment, which can reveal the activities of one of the most secret structures in Bulgaria and its influence in the public life of the country.

Keywords: Panev Law, Lustration, The Constitution, Court, Administrative Procedure Codex

Още в дебатите по законопроекта от 2006 г. е видно, че част от проблемите в законодателството от 1997 г. и последващата редакция от 2001 г. ще бъдат решени, но част от положителните моменти в закона ще бъдат пренебрегнати. *Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност/ЗДДБДС/.*

Законът от 2006 г. - Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.,/ЗДРДОПБГДСРСБА/ централизира дейността по разкриването на документите на ДС, за разлика от по-децентрализирания модел – урегулиран в закона от 1997 г., това поставя някои проблеми, като например с чл. 32, ал. 3 от закона от 2006 г., който предизвиква логичната критика и е свързан със създаването

на своеобразен частен архив под контрола и под прякото разпореждане на Председателя на Комисията.



Основна характеристика на двата закона - определящ работата на комисиите за периода 1997 – 2002 г. и определящия настоящата комисия закон от 2006 г., е липсата на лустрационна сила, това е важно, предвид възможността, за да се заемат отговорни постове в държавата от лица съпричастни към структурите на ДС.

Пример за закон с лустрационна сила е т.нар. Закон „Панев“ – закон, написан от депутата от [СДС](#) Георги Панев през мандата на [36-то НС](#). Той има

за цел лустрация на бившите членове на [БКП](#) като преподаватели във висшите учебни заведения. Законът „Панев“ е отменен на 30 март 1995 г.

В България, с Решение № 2/21.01.1999г по дело № 33/1998г. на Конституционния съд - лустрационните форми – основно в Закона за администрацията са обявени за противоконституционни.

Лустрационната сила на законите, вероятно би довело до осмисляне на законодателството, чрез поставяне на разделителна линия между миналото и настоящето - своеобразно възмездие срещу лицата съпричастни към дейността на държавна сигурност, както и превантивна дейност срещу тези лица и възможността отново да определят социалното, политическо и икономическо развитие в държавата. Лустрацията би дала пълнота на работата на комисиите, би поставила в законова рамка и последващи действия – обявяване на принадлежност към ДС и недопускане на до заемането на определени длъжности. С липсата на тази сила - основните проблеми, като последиците от разкриването и обявяването на тези лица, извършили обществено укорими действия, не са решени и поради тази причина закона не предизвиква очакваното положително обществено вълнение.

Според конституционните съдии лустрационния параграф 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за администрацията /ЗА/ е противоконституционен. Без да бъде анализирано подобно решение на юристи с неоспоримо висока компетенция, не можем да не отбележим един от изводите в решението, който извод има основание да бъде подложен на съмнение - предвид закона за обявяване на комунистическия режим в България за престъпен и доводите в особеното мнение по делото на съдиите Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беров и Иван Григоров:

„Оспорената разпоредба се отнася до правото на труд – чл.48 от Конституцията. Тя въвежда едно ограничение на правото на труд на посочените в нея лица. Това ограничение засяга както лицата, чието трудово правоотношение подлежи на прекратяване по силата на § 1, ал.3 ПЗРЗА, така и лицата, които са лишени от равна възможност да кандидатстват и заемат съответните длъжности. Неравенството е очевидно в случая, когато кандидатащото за определена длъжност лице е с по-високи професионални и делови качества от своите конкуренти, но попада под действието на § 1 ПЗРЗА. Във всички посочени случаи както при прекратяване на вече съществуващо трудово правоотношение, така и при лишаване на лице с необходимите професионални и делови качества от правото да заеме длъжността, за която е кандидатствало, е налице нарушаване на гарантираното от чл.48, ал.1 и 3 от

Конституцията право на труд. Единственият критерий за определянето на тези лица е тяхната организационна връзка с посочената политическа организация (партия), другояче казано – тяхната политическа принадлежност. Възприемането на такъв критерий противоречи на Конституцията. 6 Изричната конституционна норма на чл.6, ал.2 не допуска “никакви ограничения ..., основани на политическа принадлежност...” Конституцията на Република България въздига в норма волята, изразена в Споразумението между политическите сили, представени във Великото народно събрание, за гарантиране на мирния преход към демократично общество.”

Интерпретирането на Конституцията от КС за лустрационната възможност в законодателството по Параграф 1 - води до логическия извод, който можем хиперболизираме и представим аналогично, като възможността функционери на нацистката партия в Германия и заемали държавни постове в периода на Втората световна война, както и съпричастните към дейността на СС, отново да заемат държавни длъжности и други обществени постове в едно демократично общество на база конституционното им право на труд и високата им компетенция при администрирането в държавните органи.

След отпадането на лустрацията - основните цели на законите са свързани с разкриване на щатните и нещатни сътрудници на ДС, като за тази цел и в двата закона урегулират учредяване на комисии. И двата закона са насочени към разкриване на съпричастността на лицата - „публичните длъжности” в България след 1989 г.

Оттук разликите между двата закона определят различията в начините за постигане на целта в следните насоки:

➤ Определяне на кръга от лица, за които е предназначен закона:

- Закона от 2006 г. има определено по-широк кръг от лица, които трябва да бъдат проверявани.

- В закона от 1997 г. и в последващото му изм., ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г. този кръг от лица също е значително всеобхватен

1. Определяне на категорията лица, съпричастни към дейността на ДС, които са обекти на законите:

- В закона от 1997 г. и в последващото му изм., ДВ, бр.24 от 13.03.2001 г., категорията лица са посочени в чл.4ж. (Нов, ДВ, бр. 24 от 2001г.)

(3) Комисията по чл. 4, ал. 1 може да извърши проверка по реда на чл. 4д, ал. 5 на всички данни във връзка с конкретен мотивиран доклад, за да установи дали лицето:

1. е работило като щатен сътрудник, или
2. съзнателно е осъществявало дейност като нещатен сътрудник, или
3. е облагодетелствано лице от бившата Държавна сигурност или от бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, както и да проведе обсъждане с директора на съответната служба, за да направи предложение до комисията по чл. 4г, ал. 1, дали да бъде разкрито името на лицето.

- В Закона от 2006 г. категорията проверявани лица са описани в чл. 29, ал. 1

При съпоставяне на двата закона, по описаните по – горе категории, е видно, че този от 1997 г. е значително по-обективен и целенасочен към реалния проблем. Включването на т. 3 категорията „облагодетелствано лице” води до възможността за разкриване на лица облагодетелствани от дейността на ДС. Ограничението в само две от основните категории в закона от 2006 г., води до невъзможността на обществото да разбере истината за образуването на т. нар „елит”, който вероятно поема управлението на държавата в почти всички аспекти – социален, икономически и политически след 1989 г.

2. Организиране на комисиите :

– В закона от 1997 г. и в последващото му изм., ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г., са урегулирани две комисиите.

- В Закона от 2006 г. комисията е една

В закона от 1997 г. са видни значително по-високи гаранции за обективност и законосъобразност на разкриваната информация. В тази връзка, важен принцип е включването на магистрати в процеса на оповестяване. Конституционния съд ясно определя това включване като знак за законност и обективност. Това е основен проблем при закона от 2006 г.

➤ Подход при организирането на достъпа до документите на ДС в двата закона:

- В закона от 1997 г. са налични определени пропуски, които в закона от 2006 г. са урегулирани. В закона от 1997 г. са установени проблеми със сроковете и получените отговори от съхранителите на документите на бившата ДС.

- След приемането на закона от 2006 г. и събирането на всички документи на едно място проверките са значително по-организирани.

➤ Дейност на комисията съобразно принципа на обективност и законосъобразност:

- В закона от 1997 г. и в последващото му изм., ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г. в чл.5 (Изм., ДВ, бр.24 от 2001 г.) подходите за разкриване категориите лица, съпричастни към дейността на ДС са разработени по-обективно. Видно е и, че в закона са налични гаранции за избягване на субективизма в работата на комисията, като са оценени възможните негативни последици за разкритите лица, особено при вероятни грешки. В закона, освен щатните и нещатните сътрудници, които ще трябва да бъдат разкривани е определена и една особена категория „*облагодетелствано лице*”. Тази категория е вероятно най – важната поради необходимостта от разкриване на лицата получили облаги от съпричастността си към ДС.

Може да се определи и друга положителна страна на закона и това е препратката към Закона за държавния архивен фонд чл. 13, чл. 14 (Отм. ДВ. бр.57 от 13.07.2007 г. със Закона за националния архивен фонд) предвид липсата на единен архив – урегулиран в закона от 2006 г. По този начин не е необходимо създаването на допълнителна структура, която да дублира дейността на специализирана такава.

Относно гаранциите за обективност, може да се определи, че в закона от 1997 г. са предвидени допълнителни гаранции отразени в чл. 5, ал. 3, 4, 5, 6, 7, 8, както и чл. 5а.

В Закона от 2006 г. относно гаранциите за обективност, може да се определи, че в закона от 1997 г. са предвидени допълнителни гаранции отразени в чл. 5, ал. 3, 4, 5, 6, 7, 8, както и чл.5а.

Принципът на законосъобразност е съобразен в чл.6г чрез Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани [/.Закон за отговорността на държавата и общините за вреди.](#)

- В Закона от 2006 г. в чл. 25 (Изм.ДВ, бр. 103 от 2012 г., законодателя е определил по формален принцип категориите, без да се съобразява със субективния фактор, който е бил изключително застъпен в работата на ДС. Категориите са щатен и нещатен служител, и секретен сътрудник. Докато данните за щатните и нещатните служители са принципно безспорни като факти, то документите и данните за секретните сътрудници са изключително противоречиви. Липсата на задълбочен анализ и разбиране на работата със секретни сътрудници е показателна и при организирането на комисията, както и методиката по оповестяване на данните в документите. В закона не са определени достатъчно гаранции за обективност при прилагане на закона. В основната си роля,

създадената със закона комисия, се ограничава до оповестяване на данни, въпреки заявената готовност за разкриване на обективната истина. Останалата дейност, описана в чл. 9, т. 4 – 8, чл. 10 – 15 са видно по – целесъобразно урегулирани.

2. Последици от приетото законодателство

Според Доклад за дейността на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия за периода 20.12.2017 г. – 20.07.2018 г. в Раздела „Правно-административна дейност” е посочено твърде ограничено информацията за съдебните дела, водени срещу решения на комисията. Данните са ограничени до общ брой дело, приключили, новообразувани и висящи. В предходен период, в периода на първите години след образуването на комисията, са включвани данни за брой спечелени дела, която практика не е установена след 2011 г.

В тази връзка, в електронната система на Административния върховен съд /ВАС/ за периода 2007-2018 г. са установени 58 приключили с решение дела и 18 определения.

При извършен анализ на решенията на ВАС могат да се направят определени изводи за приетото законодателство относно досиетата на ДС.

Видно от посочените по-горе решения на ВАС е, че те са основно в следствие на обжалвания от страна на Комисията на Решения на Административен съд – София /АДМС/.

3. Съдебна практика

За онагледяване на порока в настоящия закон може да послужат решенията на 61 дела, заведени във Върховния административен съд /ВАС/ свързани с решения на комисията за периода 2008 – 2018 г. Включително решенията на КС.

Таблица №1

Дела на ВАС-обжалвани решения на Комисията в периода 2008-2018 г.	
потвърдени в полза на Комисията	27
върнати за преразглеждане	34

Видно е, че в закона има определен порок, който не позволява ефективна защита срещу решенията на Комисията. Липсата на обективна проверка, основана единствено на документи, част от оперативния отчет на бившата ДС, води до редица обжалвания на решения на Административен съд София – град /АССГ/. Установени са 27 случаи, които са резултат от обжалване на решенията на предходната инстанция - АССГ от страна на Комисията и които са в полза на засегнатите лица. Основанието което Комисията базира жалбите е нарушение на материалния закон и необоснованост - касационни основания за отмяна съгласно чл. 209, т.3 от АПК. На ВАС от своя страна не е оставена възможност, освен да пренебрегне цялата съпътстваща информация в обжалваното решения и да се произнесе в полза на Комисията на основание чл.25 и чл. 29 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

В 34 от случаите решенията на Комисията са отхвърлени от ВАС, като е потвърдено решението на предходната инстанция, част от тези дела са върнати на предходната инстанция за разглеждане от нов състав. В допълнение, като основен мотив на ВАС е нарушение на процедурата, установена в чл. 27 от ЗДРДОПБГДСРСБНА и съответно основание за отмяна по чл. 146, т. 3 от АПК на постановления административен акт. В тези случаи Комисията превишава правата си и обявява лица в съпричастност без да спазва законоустановените основания за това.

Графика №1



Видно от графиката е, че потвърдените в полза на Комисията дела са 44 % в сравнение с върнатите за доразглеждане – 56 %.

Установени са случаи с изплащане на обезщетения за нанесени не имуществени вреди на незаконосъобразно обявените лица. В тази връзка може да се посочи касационна жалба срещу решение № 1263/27.02.2017 г. по адм.дело № 7781/2016 г. по описа на Административния съд – София град, с което е отменено издаденото от този орган решение № 2-679/05.07.2016 г. в частта за обявяване на принадлежността на Б. А. И. към органите по чл.1 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. В този случай делото е върнато за преразглеждане с нов състав, като се е позовал и на решение № 4 от 26.03.2012 г. по конституционно дело № 14 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България, което не възлага на комисията правомощие да прави оценки за които установява принадлежност при извършената проверка по наличните документи. В тази връзка следва да се отбележи, че административният орган не е длъжен да излага мотиви в тази насока след като не извършва оценка на дейността на провереното лице.

Според КС решението е следното: "...Законът предвижда обявяване на принадлежност на лицата по чл. 3 към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, а не на реалната конкретна дейност на тези лица в полза на посочените служби. Той 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."

Предвид горния анализ на съдебните дела във ВАС може да се направи извод, че Комисията има роля на регистратор, което е в противоречие с първоначалната идея на закона. Въпреки това влиянието, което имат решенията на Комисията, с възложените им със закон функции и липсата на адекватна възможност за защита водят след себе си казуси от следния вид:

Според медийни публикации, през септември 2012 г. са отпечатани статии със заглавия „Ексшеф на съюза на художниците - с досие“, в които са посочени имената на преподавателите от университети с досиета от ДС. В тази връзка, в Националната художествена академия съгласно протокол от 10.10.2012 г. от извънредно заседание на катедра „Живопис“ при дневен ред обсъждане на оставката на проф.М. Катедрата не приема оставката на проф. И. М. и не сменя доверието от него. В следствие е

образувано по касационни жалби на Комисията за разкриване на документите и обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия /Комисията, КРДОПБГДСРСБНА/ и на И. Н. М. против решение № 7075/17.11.2015 г. по адм. д. № 3621/2014 г. по описа на Административен съд София-град, с което Комисията е осъдена да заплати на И. М. сумата от пет хиляди лева, представляваща обезщетение за претърпени от него неимуществени вреди от отменено решение № 2-68 от 18.09.2012г., ведно със законната лихва, считано от 04.07.2013 г. а в останалата част до пълния предявен размер от 30 000 лв. и съответната лихва искът с правно основание чл. 1 ЗОДОВ.

Съдебната практика приема, че огласяването на принадлежност към Държавна сигурност или разузнавателните служби на Българската народна армия, основано на отменен административен акт, иманентно носи емоционален дискомфорт на засегнатото лице, накърнява доброто му име, честта и достойнството му. Това произтича от самата цел на закон - разкриване на сътрудниците на посочените тоталитарни държавни служби, а причината законодателят да обективира нормативно това разкриване е необходимостта от разкриване на тяхната дейност в отношение на негативната оценка на обществото към тях. В тази връзка, определянето на разнородна група от хора – съпричастни към ДС в негативен обществен контекст, без конкретно определение на законодателна граница и последици върху тях, е вид толериране на беззаконието или осъзнато действие за неефективността на конкретния закон.

Използвани източници и литература:

1. Докладна Записка рег. № -IV – 68 от 24.01.1990 г.
Държавна сигурност – Указ № 1670 (Обн., ДВ, бр. от 20 август 1974 г.)
2. Докладите за напредъка на България и Румъния
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_bg
3. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност Обнародван, ДВ, бр. 63 от 7 август 1997 г., изм., бр. 89 от 1997 г. и бр. 69 от '99 г.
4. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност Обнародван, ДВ, бр. 63 от 7 август 1997 г., изм., бр. 89 от 1997 г. и бр. 69 от '99 г.

5. Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб. (Загл., изм., ДВ, бр. 24 от 13.03.2001 г.)

6. Закон за защита на класифицираната информация. Обн., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г.

7. Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Обн., ДВ, бр. 102 от 19.12.2006 г., изм., бр. 41 от 22.05.2007 г., бр. 57 от 13.07.2007 г.

8. Закон защита на класифицираната информация

9. проф. Христов П- Разузнавателна защита на конституционния ред в демократичната държава