



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1А, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 875

Дата: 25.10.2022 г.

**ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА СЪДИИТЕ ОТ КОЛЕГИИТЕ
НА ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ
представяван от председателя –
д-р Ивайло Дерменджиев

по тълкувателно дело №4 / 2021 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Министърът на правосъдието е отправил искане до Общото събрание на съдите от колегиите във Върховния административен съд (ВАС) за издаване на основание чл. 126, т. 1 вр. с чл. 125 вр. чл. 124, ал. 1, т. 5 от Закона за съдебната власт на тълкувателно решение по въпроса:

“Подлежат ли на публикуване и каква част от тях съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация?”

В искането е посочено, че публичността на делата е основен принцип на правовата държава, заложен в чл.121, ал.3 от Конституцията. Публичността на делата се отнася и до свеждането на съдържанието на съдебните актове до знанието на обществеността. Този принцип е доразвит в чл.64, ал.1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), но въпреки това е обичайна практика на

административните съдилища да не публикуват под никаква форма съдебни актове по дела, по които са приложени доказателства, представляващи класифицирана информация, независимо дали и в каква степен тези доказателства се обсъждат в съдебния акт. Според министъра на правосъдието тази практика противоречи на чл.6 § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека - ЕКПЧ). Посочена е практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), според която ограничаването на публичността на съдебния процес е изключение от принцип, а скриването от обществеността на цялото съдържание на съдебния процес според ЕСПЧ не може да бъде оправдано. Посочено е в искането, че с Тълкувателно решение № 4 от 3 декември 2014 г. по тълкувателно дело № 4/2014 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС е дадено тълкуване по сходен въпрос, отнасящ се до публичността на актовете на наказателните съдилища, като е изтъкната ЕКПЧ и относимата практика на ЕСПЧ.

Висшият адвокатски съвет изцяло поддържа разбирането, че следва да бъдат публикувани съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация. Публикуването на съдържанието им следва да е в максималния допустим обем. При всички положения непубликуването изцяло на съдебни актове и мотивите им е в разрез със закона. Тези изводи следват от принципите на правовата държава, върховенството на закона, справедливия процес и правото на информация. От друга страна, че състоянието на пълна липса на каквато и да е публичност и информираност по отношение на класифицирани дела и постановените в рамките на такива дела съдебни актове, представлява нарушение на норми на Конституцията и ЕКПЧ.

В подкрепа на така изразената позиция излагаме следните доводи:

I. Относно приложимото право

Смятаме, че приложимото право в случая обхваща следните актове:

- чл. 4, ал. 1, чл. 41, ал.1, чл.121, ал.3 и 4, съобразно даденото от Конституционния съд тълкуване и в частност Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д.№ 1/ 96 г.;
- чл.6 § 1 и чл.10 § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи;
- чл.64, ал.1 от Закона за съдебната власт;
- чл.25 - 26, чл.30 – 31, чл.34 от Закона за защита на класифицираната информация.

II. Относно фактическото положение, свързани с публичността/съответно липсата ѝ, по отношение на съдебни актове по класифицирани дела в системата на административното правосъдие

2.1. Практиката на Върховния административен съд и административните съдилища по публикуване на информация, свързана с движението на административните дела и съдебните актове, постановени по тях, както и протоколите, които същите са длъжни да публикуват в интернет страниците си, показва, че по отношение на класифицираните дела не се публикува никаква информация. Нещо повече, практика на съдебното деловодство на Върховния административен съд е да не се предоставя дори на страна по делото препис от цялото съдържание на постановеното съдебно решение, ако същото е било маркирано с гриф за сигурност.

2.2. Прегледът на вътрешните правила на Върховния административен съд и административните съдилища, отнасящи се до публикуването на актове в интернет страниците им, показва, че е постоянна и обща практика непубликуването на съдебни актове по класифицирани дела. Това е посочено в доклад на неправителствената организация „Програма Достъп до информация“, публикуван през 2022 г.¹

2.3. Следователно може да се направи извод, че както в съдебната практика, така и според вътрешните правила на ВАС и административните съдилища и при приложението им *de facto* липсва практика на публикуване на каквато и да е част от съдебните актове по класифицирани дела.

III. Относно принципа за публичност на съдебния процес

3.1. Публичността на съдебния процес представлява част от правото на справедлив процес, гарантирано с чл.121, ал.3 от Конституцията на Република България и чл.6 § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи. Целта на тази гаранция е „да се защитят страните от администриране на правосъдието на тъмно, без обществено наблюдение“, като по този начин се допринася и за поддържане на доверието в съдилищата.² В тази връзка особено важно е присъствието на пресата.³ Това право може да бъде ограничавано на основания, подобни на предвидените в чл. 8 - 11 от ЕКПЧ, които съгласно практиката на институциите в Страсбург трябва да се прилагат пропорционално, когато е налице належаща обществена необходимост от това. Това тълкуване се отнася към употребения в цитираните текстове от ЕКПЧ израз „необходимост в демократичното общество“. Едно от основанията за ограничаване на публичността на съдебния процес, посочени в чл.6 § 1 от ЕКПЧ, е свързано със защитата на националната сигурност. Неговото прилагане и тълкуване по отношение публичността на съдебния процес и правото на страните на тази публичност следва да бъде стеснително.

¹ Докладът е публикуван на интернет адрес: http://store.aip-bg.org/publications/reports_bg/PDI_Dostap_do_informatziya_ot_administrativnite_sadilishta_i_VAS.pdf.

Въпросът за публикуването на информация и актове за класифицирани дела е разгледан на стр. 20 – 22, стр. 34-35, стр. 38, стр. 41, стр. 46.

² Решение на Европейския съд по правата на човека от 8 декември 1983 г. по делото *Pretto and Others v. Italy*, para 21.

³ Доклад на Комисията по делото *Axen v. FRG*, para 77.

3.2. Публичността на административния процес е предвидена и на законово ниво. Общото задължение за публикуване на решения по съдебни дела е предвидено в чл.64, ал.1 от ЗСВ. По отношение на публичността на административния процес на първо място следва да се отбележи, че според чл.144 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) за неуредените в него въпроси приложение намира Гражданскопроцесуалният кодекс (ГПК). В чл.11 от ГПК е предвиден принципът на публичност на процеса, в чл.136 са изброени основанията за изключване на публичността, в чл.137 е уредена процедурата по ограничаване на публичността, а в чл.138 е уредена забраната за огласяване на информация при проведено заседание при закрити врата.

3.3. Публичността на процеса и на постановените съдебни актове се основава на цитираните разпоредби от Конституцията и ЕКПЧ. Доколкото засягането на правата на страните в този вид процес е по начало съществено, то и правилата относно публичността на процеса като гаранция за правото на справедлив процес следва да бъдат стриктно прилагани.

IV. Относно правото на достъп до информация

Публичността на съдебния процес представлява същевременно и част от правото на гражданите да получават и разпространяват информация, гарантирано с чл.41, ал.1 от Конституцията и чл.10 § 1 от ЕКПЧ. Особено съществена в тези случаи е ролята на пресата, тъй като не само тя има правото да разпространява информация, но и аудиторията ѝ има правото да получава тази информация.⁴ Според Конституционния съд правата по чл.39 -41 от Конституцията следва да се разглеждат като принцип, а ограничаването им – като изключение от принципа⁵. Според чл.10 § 2 от ЕКПЧ правото на информация може да се ограничава само в случаите и за целите, описани в същата разпоредба, при спазване на изискването за „необходимост в демократичното общество“. Това изискване, съгласно практиката на ЕСПЧ, предполага за всеки такъв случай да бъде надлежно установена „относимостта и пропорционалността“ на ограничението и наличието на „належаща обществена необходимост“ то да бъде наложено.⁶

V. Относно ограничението на правото на достъп до информация, свързано със защитата на националната сигурност

Защитата на националната сигурност е едно от основанията, за които е допустимо налагането на ограничение на правото на информация. Законосъобразното прилагане на това основание подлежи на същата преценка, както и на всички останали.⁷ В посоченото решение Конституционният съд отделя внимание на съображението за ограничаване на правото на всеки да

⁴ Решение от 26 април 1979 г. по делото Сънди Таймс с/у Обединено кралство, пар. 65, решение от 8 юли 1986 г. по делото Лингенс с/у Австрия, пар. 41 и др.

⁵ РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

⁶ Сънди таймс с/у Обединено кралство, пар.59 и др. решения.

⁷ РКС № 7/1996 г. по к.д.№ 1/1996 г. Решение от 26 ноември 1991 г. по делото Обзървър и Гардиан с/у Обединено кралство, пар.56 и сл.

търси, получава и разпространява информация, свързано със защитата на националната сигурност. По този въпрос той отбелязва следното:

Сред изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 основания обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като "информационен масив", който включва конкретни факти и обстоятелства. От същия - като значимост - порядък е и ограничението, обозначено чрез израза "срещу обществения ред". В случая се визират интереси на равнище, което ги определя като общи или като обществени. Доколкото тези интереси могат да бъдат свързани със съображения на "вътрешна сигурност", те могат да се отнасят до факти и обстоятелства, които са свързани с нейното опазване (например срещу престъпността), така че тяхното разгласяване да се окаже по-малко ценно и поради това в по-малка степен защитимо от интереса - разбираан като такъв на обществеността, а не на отделни органи - от разпространяване на информацията. И тук, както във всеки отделен случай във връзка с тълкуването на ограниченията, е необходимо да се изтъкне, че тяхното приложение - независимо от това, че предвидането им е в защита на друг конституционно признат интерес трябва да се основава на разбирането, че не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване.

V. Подход съгласно чл.6 § 1 от Европейската конвенция за правата на човек

6.1. Според практиката на Европейския съд по правата на човека спорове с административноправен характер могат да попаднат в приложното поле на чл.6 § 1 от ЕКПЧ, когато се засягат спорове относно „граждански права и задължения“⁸. За да се направи тази преценка, следва да се разгледа предметът на обжалваното административно решение, начина, по който е взето и съдържанието на спора, включително желаните и действителните основания за обжалване⁹. Прегледът на практиката на ЕСПЧ, включително по поредица от жалби срещу България, не оставя място за съмнение, че в много случаи административноправните спорове, разглеждани от ВАС и административните съдилища, представляват спорове за „граждански права и задължения“ по смисъла на чл.6 § 1 от ЕКПЧ, поради което и изведеното в практиката на ЕСПЧ тълкуване се отнася пряко и до въпроса за публичността на решенията по тези дела.

6.2. Публичността на съдебния процес в практиката на ЕСПЧ се разглежда в два аспекта. Единият е публичността на самия процес, тоест на разглеждането на делото, с участие на медиите и обществеността. Другият е публичният достъп до самото постановено съдебно решение. Ограничаването на публичността на съдебния процес е допустимо само по изключение, и то на основанията, изброени в самия чл.6 § 1 от ЕКПЧ. При преценката за обоснованост на такова ограничение ЕСПЧ прилага критериите, предвидени и в чл.10 § 1 от ЕКПЧ, като внимателно проверява *пропорционалността* и наличието на *належаща обществена необходимост* от намесата в правото на

⁸ Вж. *Albert and Le Compte v. Belgium*, Решение от 10 февруари 1983, жалби № 7299/75; 7496/76, пар. 27 – 29.

⁹ Вж. *Bryan v. United Kingdom*, Решение от 22 ноември 1995, жалба 19178/91, пар. 45

публично разглеждане на делото¹⁰. Тази преценка се прави и в случаите, когато ограничението е обосновано от съображения, свързани със сигурността и защитата на общественения ред¹¹. Следва да се отбележи, че ЕСПЧ поотделно разглежда въпросите относно публичността на съдебния процес и публичността на постановеното решение¹².

6.3. Според практиката на ЕСПЧ, процес при закрити врати би могъл да бъде обоснован от съображения, свързани с националната сигурност, като такава мярка може да бъде приета за пропорционална например по отношение на наказателно преследване за издаване на държавна тайна. Дори и в такива случаи, Съдът в Страсбург подчертава:

Съдът приема, че съображенията за национална сигурност могат, при определени обстоятелства, да изискват налагането на процесуални ограничения в случаите, включващи държавна тайна. Независимо от това, дори когато националната сигурност е застрашена, понятията за законност и върховенство на закона в едно демократично общество изискват мерките, засягащи основните права на човека, като правото на справедлив съдебен процес, да имат законово основание и да са подходящи за изпълняват своята защитна функция.

В настоящия случай Правителството не се позовава на закон или наредба или друга разпоредба от вътрешното законодателство, уреждаща функционирането на специалните отдели в следствените затвори или специалните регистри в съдилищата. Те също така не представят никаква обосновка за широкообхватния характер на ограниченията върху достъпа на жалбоподателя до материалите по делото. Те не обясняват защо националните власти не са успели да представят обвинителния акт по такъв начин, че класифицираната информация да се съдържа в отделен анекс, който тогава би бил единствената част с ограничен достъп. По същия начин не изглежда руските власти да са обмисляли отделянето на материалите по делото, представляващи държавна тайна, от всички други материали, като например процесуалните решения на съдилищата, до които достъпът по принцип трябва да бъде неограничен...¹³

6.4. Следователно, както и в указанията на Държавната комисия по сигурност на информация, така и според разбирането на ЕСПЧ прецизното провеждане на баланс между принципа на публичност и необходимостта да бъде защитен друг, конкуриращ интерес, предполага обособяване на документите и материалите по едно дело, които са класифицирани, в една папка, а останалите, които подлежат на публичност, в друга.

6.5. За разлика от правото на публичен процес, правото решението да бъде „обявено публично“ не е предмет на ограничения и изключния съгласно текста на разпоредбата на чл.6 § 1 от ЕКПЧ. Това обуславя още по-стриктно и обосновано прилагане на подобни изключения спрямо публичността на постановените съдебни решения. В това отношение изключенията от публичното обявяване на решенията следва да бъдат преценявани във всеки

¹⁰ Campbell and Fell v. United Kingdom, Решение от 28 юни 1984, жалби № 7819/77; 7878/77.

¹¹ Пак там.

¹² Пак там, вж. §§ 86 – 88, относно пропорционалността на ограничението на публичността на процеса и §§ 89 – 92, относно пропорционалността на ограничението на публичността на съдебното решение.

¹³ Moiseyev v. Russia, Решение от 9 октомври 2008, жалба № 62936/00, § 216.

случай в светлината на специфичните обстоятелства и чрез прилагане на целта на чл.6 § 1 от ЕКПЧ¹⁴. В това отношение следва да се отбележ, че

... принципите, уреждащи провеждането на публични изслушвания ..., се прилагат и за публичното произнасяне на съдебни решения (вж. например, цитираното по-горе решение Pretto and Others, стр. 11, § 21) и имат същата цел, а именно справедлив съдебен процес, чиято гаранция е един от основните принципи на всяко демократично общество по смисъла на Конвенцията¹⁵.

6.6. Същият подход ЕСПЧ е приложил и в делата, образувани по жалбите срещу България, цитирани в искането на министъра на правосъдието, и по-конкретно делата Раза срещу България, Амие срещу България, Фазлийски срещу България и Николова и Вандова срещу България, решенията по които са приложени в цялост към искането за постановяване на тълкувателно решение.

VII. Уредба в Закона за защита на класифицираната информация

7.1. До 1990 г. уредбата на защитата на държавната тайна е сама по себе си секретна. Освен бланкетното споменаване на института на „държавната тайна“ в чл.357 от НК, друга обнародвана нормативна уредба не е налична. Приетият през 1980 г. правилник относно реда на защита на държавната тайна е сам по себе си не просто непубликуван, но засекретен до 2004 г.¹⁶. През 1990 г. Народното събрание приема Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна на НРБ¹⁷. През 1994 г. е приета Наредба за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване защитата на стратегически обекти и дейности и по опазване на държавната тайна в РБ, която е първият обнародван нормативен акт в България, регламентиращ процедурата по защитата на информацията, съставляваща държавна тайна¹⁸. През 1998 г. уредбата на тази материя е дадена в Правилника за прилагане на закона за МВР¹⁹.

7.2. През 2002 г. бе приет Законът за защита на класифицираната информация, с който бе уреден редът и условията за засекретяване на информация като държавна или служебна тайна. Обхватът на информацията, която е допустимо да бъде определена като държавна тайна, е определен със списъка, представляващ приложение към чл.25 от закона. За разлика от

¹⁴ Werner v. Austria, Решение от 24 ноември 1997, № 138/1996/757/956, пар. 55.

¹⁵ Пак там, пар. 54.

¹⁶ С Постановление на Министерския съвет № 30/1980 г. е приет Правилник за опазване на държавната тайна на Н. Република България. Маркиран е с гриф за сигурност. Грифът е преразгледан на основание § 9 от ПЗР на ЗЗКИ и документът е декласифициран през 2004 г. в хода на висящо адм.д. № 6454/2004 г. на ВАС, Пето отделение, с предмет обжалване на отказ на администрацията на Министерския съвет да го предостави по реда на ЗДОИ.

¹⁷ Обн. ДВ бр. 31 от 17 април 1990 г. Списъкът заменя списъка от 1980 г., приет като едно от приложенията към споменатото ПМС № 30/1980 г.

¹⁸ Приета с ПМС № 324 ОТ 24.12.1994 г., обн. ДВ бр. 5/1995 г.

¹⁹ Вж. по-подробно по тези въпроси National Security and Open Government, Striking the Right Balance, Syracuse, New York 2003, Kashumov: National Security and Open Government in Bulgaria, p 123 - 148 (<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2003/oct/deirdrec.pdf>), както и ПДИ, Кашъмов: Случаят НЕК, София 1997 (https://www.aip-bg.org/library/books/nek_case.pdf).

предходния режим, установен със Списъка на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна на НРБ²⁰, приет с решение на Народното събрание през 1990 г., със ЗЗКИ през 2002 г. се въведе процедура по класифициране, едва след чието законосъобразно провеждане дадена информация придобива характер на държавна тайна²¹. Тоест, формалната принадлежност на информацията към предписаните в ЗЗКИ категории не води автоматично до наличие на статут на държавна тайна, за разлика от уредбата при отменения списък от 1990 г. Решаващ по настоящата уредба е актът, административното действие на компетентен служител по класифициране на информация, което се завършва с маркиране с гриф за сигурност.

VIII. Тенденции и развитие в посока ограничително приложение на Закона за защита на класифицираната информация

8.1. С чл.25 от ЗЗКИ бе прието определение на понятието държавна тайна, според което това е информация, чието разкриване би довело до вреда или опасност от вреда за интересите на националната сигурност, отбраната, външната политика и конституционнозащитения ред. В зависимост от определянето на характера на вредата – непоправима, труднопоправима или поправима, се определя и маркирането с гриф за сигурност /чл.28, ал.2 от ЗЗКИ/, което пък определя срока на защита на информацията – 30, 15 или 5 години /чл.34, ал.1 от ЗЗКИ/. Грифът за сигурност се определя от лицето, което има право да подписва дадения документ /чл.31, ал.1 от ЗЗКИ/.

8.2. През първите години след приемането на ЗЗКИ бяха установени редица случаи на погрешно класифициране, липса на дължимо декласифициране или злоупотреба с власт при класифициране на информация като държавна или служебна тайна в системата на изпълнителната власт. През 2002 г. незаконосъобразно бе отказан поискан по реда на Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/ от Министерския съвет достъп до отменения Правилник за организация на работата по опазване на държавната тайна в Народна Република България, приет с ПМС № 30 от 1980 г. и маркиран с гриф за сигурност „Секретно“.²² През същата година бе отказан от Министерството на финансите поискан по реда на ЗДОИ достъп до договора с британската фирма Краун Ейджънтс поради това, че договорът е бил класифициран като държавна тайна с гриф „Поверително“. Този отказ е отменен като незаконосъобразен с влязло в сила решение на Върховния административен съд /ВАС/.²³

²⁰ Вж. бел.17 по-горе.

²¹ Обн. ДВ бр.45/ 2002 г.

²² По жалба срещу отказа е образувано адм.д. № 9898/2002 г. по описа на Върховния административен съд, пето отделение. Делото е прекратено след оттегляне на жалбата през 2004 г., след като Министерският съвет постановява решение за декласифициране на 1484 документа, сред които и процесният правилник.

²³ Крайният съдебен акт е решение № 1554/13.02.2006 г. по адм.д. № 4596/2005 г. на ВАС, петчленен състав. В резултат на отмяната договорът бе декласифициран и публикуван на интернет страницата на министерството.

IX. Законодателни промени и ограничително приложение на ЗЗКИ по отношение на информация, свързана с правораздаването

9.1. През 2004 г. след остри критики от страна на правозащитната общност и проведено обществено обсъждане от министъра на правосъдието бяха инициирани изменения и допълнения на ЗЗКИ, вследствие на което бе приет нов чл.39а²⁴ и бе изменен чл.39 от ЗЗКИ²⁵, с което отпадна задължителното проучване за надеждност на страните по класифицирани дела и техните адвокати.

9.2. След обсъждане със заинтересованите бе отменена т.8 от Раздел II от ЗЗКИ²⁶. според тази разпоредба, на класифициране подлежаха:

Данни, получени в резултат на използване на специални разузнавателни средства, и данни относно контролирането на покупки и тайно наблюдавани пратки.

X. Тълкувателно решение на ОСНК на ВКС относно публикуването на информация и документи по класифицирани наказателни дела

10.1. През 2014 г. председателят на Върховния касационен съд отправи искане до Общото събрание на наказателната колегия да постанови тълкувателно решение по въпроси, свързани с ограниченията на публичността и информацията, свързани с наказателни дела, по които се съдържа класифицирана информация. С тълкувателно решение № 4 от 3 декември 2014 г. по тълк. дело № 4/2014 г. на ОСНК на ВКС бе прието, че наличието на приложени по наказателно дело материали, представляващи класифицирана информация и получени чрез използване на специални разузнавателни средства, представлява допустимо, но недостатъчно основание за ограничаване на публичността на съдебния процес, налагащо разглеждането му при закрити врати съгласно чл. 263, ал. 1 от НПК. За всеки конкретен случай и независимо от положения гриф за сигурност, според ВКС, съдът е длъжен самостоятелно да прецени дали доказателствените материали съдържат държавна тайна и да приложи ограничението по чл.263, ал. 1 от НПК при спазване на критериите за относимост, необходимост и съразмерност. Когато съдът приеме за необходимо да бъде проведено заседание при закрити врати, това следва да се отнася само отделни процесуални действия, свързани с приобщаване на информация, представляваща държавна тайна.

10.2. Според ВКС, определенията на съда, с които се постановява разглеждането на делото при закрити врати при условията на чл.263, ал. 1 от НПК, следва да бъдат мотивирани. Становището на съда по посоченото

²⁴ Обн. ДВ бр. 89 от 2004 г.

²⁵ Обн. ДВ бр.55 от 2004 г.

²⁶ Обн. ДВ бр.70 от 2013 г.

тълкувателно дело е, че „съдебните актове по дела, по които са приложени веществени доказателствени средства, получени чрез използване на специални разузнавателни средства, се публикуват изцяло (диспозитив и мотиви). В случаите, когато съдебното производство или част от него е протекло при закрити врати на основание чл. 263, ал. 1 от НПК задължително се публикува диспозитивът, а мотивите само в онази част, в която не се коментира информация, представляваща държавна тайна“.

XI. Указания на Държавната комисия по сигурност на информацията

11.1. Държавната комисия по сигурност на информацията е издала задължителни указания относно: Правилното определяне на характера на информацията, придобита в резултат на използване на специални разузнавателни средства. На стр.5, т.ІІІ, 1 от тези указания е посочено по отношение на категорията информация по Раздел ІІ, т.8 от списъка приложение към чл.25 от ЗЗКИ, че „формулировката на текста е обща и абстрактна“. Според указанията „Това практически означава, че при определяне на характера на информация, придобита в резултат на използване на специални разузнавателни средства задължително трябва да се установят кои конкретни интереси на Република България, свързани с националната сигурност се засягат“. Освен това, „Ако в хода на този процес се достигне до обосновен извод, че конкретната информация се нуждае от защита като държавна тайна, то задължително се посочва освен точка 8 от Раздел ІІ на Списъка и съответната друга точка, която идентифицира реалните обществени отношения, свързани с националната сигурност на Република България, които се нуждаят от защита в съответната степен, указана чрез нивото на класификация за сигурност“.²⁷ Приетият в указанията на ДКСИ подход е актуален, макар че самата разпоредба на Раздел ІІ, т.8 от списъка приложение към чл.25 от ЗЗКИ е отменена през 2013 г.

11.2. Със задължителни указания за класифициране на съдебни и следствени дела е указано обособяването на явен и класифициран том на делото /раздел І, т.3, подточки 3.1 – 3.3./.²⁸ Според посочените указания, целта на обособяването на два различни тома на делото е „да не се затруднява достъпът до неклассифицираните материали“. Според посочените указания, в класифицирания том се включват всички материали, съответно документи по делото, които са маркирани с гриф за сигурност. Същият се маркира върху корицата на основание чл.30, ал.3 от ЗЗКИ като съдържащ сбор от документи²⁹. Правилата за защита на класифицираната информация, предвидени в ЗЗКИ и подзаконовите нормативни актове се прилагат само по

²⁷ Приети с решение на ДКСИ по протокол № 34-І-18 от 22.05.2012 г. Изглежда след отмяната на разпоредбата от ЗЗКИ указанията са премахнати от интернет страницата на ДКСИ. Няма данни дали същите са в действителност отменени.

²⁸ Приети с решение на ДКСИ № 209-І от 23.11.2004 г., изм. с решение № 68-І/25.10.2011 г. Достъпни на интернет адрес: <https://www.dksi.bg/media/2024/9ukazaniesledstvenidela.pdf>

²⁹ Пак там, Раздел І, т.3, подточка 3.2.

отношение на класифицирания том, но не и по отношение на явния том и намиращите се в него материали и документи³⁰.

XI. Относно понятието „сбор от документи“

A. Понятието „сбор от документи“, употребено в ЗЗКИ

10.1. Визираната в искането противоречива практика в известна степен може да се свърже като генезис с редакцията на чл.30, ал.3 от ЗЗКИ. Според тази разпоредба:

На сбор от материали и/или от документи, съдържащи класифицирана информация с различен гриф за сигурност, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор.

10.2. В практиката се случва административните органи, които имат правомощие да поставят гриф за сигурност съгласно чл.31 от ЗЗКИ, да маркират с гриф за сигурност цяла папка с документи, в която е приложен един единствен документ, класифициран като държавна тайна. В случаите на съдебни дела /които също попадат в обхвата на употребения в ЗЗКИ термин „сбор от документи“/ също прилагането на един единствен документ води практически до поставяне на гриф върху цялото дело и образуването му като секретно такова. Следователно възниква въпросът какво е правното значение на маркирането с гриф за сигурност на документа, определен като съдържащ класифицирана информация /т.е. маркирането на основание чл.28, ал.2 от ЗЗКИ, и на маркирането с гриф на целия сбор от документи /маркиране на основание чл.30, ал.3 от ЗЗКИ/.

B. Относно съдържателното, а не формалистично разбиране на понятието „сбор от документи“, употребено в ЗЗКИ

10.3. Смятаме, че извън съмнение документи, които не са определени по надлежния ред като съдържащи класифицирана информация, т.е. за информация, застрашаваща националната сигурност или другите защитени съгласно чл.25 ЗЗКИ интереси, не могат да се считат за секретни просто поради наличието на формално поставен знак – „гриф върху сбор от документи“. След като липсва надлежна преценка на тези документи като съдържащи класифицирана информация, то няма основание същите да се приемат за съдържащи класифицирана информация. Нещо повече, наличието на един или няколко класифицирани документи в даден сбор/ дело е доказателство, че е извършен преглед на материалите по делото и преценка кои от тях съдържат и кои - не съдържат класифицирана информация. Следователно значението на маркировката по чл.30, ал.3 от ЗЗКИ е спомагателно, обозначително и за разлика от маркирането по чл.28, ал.2 от ЗЗКИ с него не се определя вреда от достъпа до дадена информация, а се сигнализира за наличието на секретен документ в делото/ сбора. В този смисъл разбира и тълкува закона и ОСНК на ВКС, както и ДКСИ, след като

³⁰ Пак там, Раздел I, т.3, подточка 3.3.

последната е издала указания класифицираните материали да се обособят в едно дело, а останалите – в друго.

10.4. Изложеното разбиране се подкрепя и от становището на Конституционния съд, според което правото на информация е принцип, а ограничаването му – изключение от принципа³¹, както и от практиката на Европейския съд по правата на човека, изложена по-горе, която е в същата посока. В практиката на ЕСПЧ както по чл.6 § 1, така и по чл.10 от ЕКПЧ се приема, че ограничение на публичността и достъпа до информация може да се приложи, само ако това е предвидено в закона и освен това е пропорционално на целта да се защити даден защитен интерес и подлежи на ограничително тълкуване и прилагане. Пропорционалността в тези случаи означава да бъде установена достатъчност и относимост във всеки конкретен случай, както и наличието на „належаща обществена необходимост” от изключване на публичността и обществения достъп.

XII. Позиция относно решаването на противоречието в съдебната практика

12.1. Смятаме, че съдебните актове подлежат на публикуване като част от публичността на съдебния процес. Тази публичност произтича и от принципите, заложи в Конституцията, според които правото да се търси, получава и разпространява информация е принципът, а ограничаването му следва да се разглежда като изключение от принцип. Публичността е и неделима част от понятието за справедлив процес.

12.2. В практиката на ЕСПЧ публичността на актовете на правораздаването се смята за част от самата публичност на съдебния процес. Публичността на тези актове има пряко отношение и към укрепването на доверието в правосъдието, тъй като дава възможност да бъде проследена последователността и убедителността на мотивите за присъдите и решенията. Тя е свързана и с правото на защита в процеса въобще, тъй като познаването на установената практика по приложението на закона е не по-малко важна за защитата от самия закон. Невъзможността да се получи достъп до практиката на съдилищата или до част от тази практика води до липса на достъпен закон и достъпна практика. Недостъпността на закона е несъвместима с принципа за върховенството на закона, както е прието и в практиката на ЕСПЧ. Същевременно общодостъпността на практиката е гаранция за спазване на гаранцията за справедлив процес посредством предоставянето на равенство на страните в процеса (*equality of arms*).

12.3. Поради изложеното сме на становище, че съдебните актове следва да бъдат публични заедно с мотивите си във всички случаи. Изключение от това правило /за части от актове/ може да бъде налице единствено в случаите, когато в мотивите на съдебния акт е подробно описана информация, от чието

³¹ Вж. РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г., цитирано по-горе.

узнаване би произтекла вреда за националната сигурност и другите защитени със ЗЗКИ интереси и е класифицирана по надлежния ред. Във всички случаи обаче обобщеното посочване на фактите, без идентифициране на конкретната информация, свързана с предмета на тези състави, както и правното обсъждане на съда, следва да бъдат публични.

Предвид изложеното, моля Върховният административен съд да приеме тълкуване, при което да даде следния отговор на поставения в искането на министъра на правосъдието въпрос:

“Съдебните актове по дела, по които е приложена класифицирана информация, подлежат на публикуване. Евентуално ограничаване на достъпа до части от мотивите на тези актове може да се предприема само по изключение, като следва да е съобразено с принципите за пропорционалност и належаща обществена необходимост на ограничението, преценени на основата на преценка за всеки конкретен случай.”

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ