

РОЛЯТА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ КОНТРОЛ НАД СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ

Николай Павлов¹

Административното правосъдие има ключова роля за осигуряване на законосъобразно и правилно държавно управление. В теорията ясно са формулирани основните функции на административното правосъдие в тази насока.² На първо място, това е защитата на субективните права и интереси на гражданите. На второ място, съдебният контрол играе роля на мярка за законност при издаването и изпълнението на административни актове от компетентните органи на изпълнителната власт. Третата важна функция се свързва с широката възможност чрез административното правосъдие да се разкрият слабостите и недостатъците на администрацията и да се обезпечи законността на държавното управление.

През годините след 1991 г. системата на административното правосъдие има съществена роля за контрола над органите на изпълнителната власт в изключително важни за обществения живот сфери, като енергетика, здравеопазване, устройство на територията и др. Предмет на настоящето изследване е ролята на административното правосъдие за осигуряване на законосъобразно и целесъобразно държавно управление в един специфичен сектор от държавната администрация – т.нар. система за национална сигурност. Поначало терминът „система за национална сигурност“ има фикционен характер и е по-характерен за политологията, отколкото за правната доктрина. Същевременно след приемането на новата Стратегия за национална сигурност на Република България през м.март 2011 г. този термин вече е „легализиран“ във важен политически документ, който стои в основата на по-нататъшното развитие на нормативната база в тази сфера.³ Макар в Стратегията да не се дефинират изрично органите на изпълнителната власт, които спадат към системата за национална сигурност, при сегашната държавна организация това са преди всичко министърът на отбраната, министърът на вътрешните работи и председателят на Държавна агенция „Национална сигурност“.

Съдебният контрол върху административните актове и дейности на т.нар. „силови“ органи на изпълнителната власт има ключово значение за запазване на фундаменталните принципи на демокрацията и правовата държава. В исторически план, а в определени райони на света и в съвременността

¹ Авторът е главен експерт в Центъра за изследвания по национална сигурност и отбрана към Българска академия на науките (БАН)

² Иван Дерменджиев, Димитър Костов, Дончо Хрусанов *Административно право на Република България. Обща част*, София: Издателство СИБИ, с.284-285

³ Стратегията за национална сигурност на Република България е приета с Решение на Народното събрание от 08.03.2011 г. (обн. ДВ, бр.19 от 8 март 2011г.)

„силовите институции” проявяват склонност към намеса във вътрешнополитическия живот и репресии спрямо определени групи граждани. В най-крайната си форма подобна намеса води до „военна диктатура” или т.нар. полицейска държава. В този смисъл демократичният контрол върху силовите органи (най-вече армия и полиция) се възприема като същностна характеристика на демократичното управление.⁴

Актуалността на въпроса за съдебния контрол над административните органи от системата за национална сигурност се обуславя от два фактора. Първо, това е значителният размер публични финансови средства, които се разходват съвкупно от МО, МВР и ДАНС – над 2 млрд.лева годишно. Разходването на огромна част от тези средства става с административни актове, вкл. актове за възлагане на обществени поръчки, при които периодично възникват съмнения за корупционни практики. Негативните примери с различните проекти за модернизация на Българската армия са твърде много. На второ място, тези административни органи са титуляри на огромна по обем и стойност недвижима собственост, с която чрез административни актове се извършват разнообразни разпоредителни сделки. По правило тези сделки се извършват без необходимата степен на прозрачност и при съмнения за корупционни практики. В този смисъл държавният и обществен интерес налагат органите от системата за национална сигурност да бъдат поставени под стриктен контрол – чрез тясно сътрудничество между структурите на гражданското общество и Върховния административен съд (ВАС) в рамките на неговите правомощия.

Правни основания и съпоставка между съдебния и гражданския контрол

В правната доктрина въпросът за оспорването на административни актове на органите на изпълнителната власт пред ВАС се разглежда най-вече в контекста на съдебния контрол. От концептуална гледна точка обаче този въпрос може да се разглежда и в по-широк контекст с оглед осъществяването на ефективен граждански и обществен контрол над административните актове и над администрацията като цяло. Съдебният контрол осъществяван от ВАС надхвърля рамките на административното право и следва да се разглежда в контекста на теорията за демократичния граждански контрол над публичната администрация. В определена степен правната възможност на гражданите да

⁴ Едно от фундаменталните изследвания в тази насока е монографията „Войникът и държавата” на американския политолог Самюъл Хънтингтън, публикувана през 1957 г. Виж: Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Belknap Press of Harvard University Press, 1957). Едно от първите български изследвания по тези въпроси е: Пламен Пантев, Валери Рачев, Тодор Тагарев *Проблеми на гражданско-военните отношения в България: Подходи за усъвършенстване на гражданския контрол над въоръжените сили*, София, 1996 г. При съвременните условия в България тези изследвания вече имат архаичен характер и не отразяват актуалните обществени отношения.

оспорват административни актове (вкл. нормативни) пред ВАС може да се сравни с правото на жалба до Конституционния съд, което имат гражданите на повечето страни – членки на ЕС. Чрез обжалването пред ВАС се осъществява своеобразна „законна гражданска самоотбрана срещу административния произвол”.

От концептуална гледна точка основанията за граждански контрол над администрацията произтичат от конституционното положение, че цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него (чл.1, ал.2 от Конституцията на Република България). Упражняването на граждански контрол върху работата на държавното управление (администрацията) е подчертан израз на демокрацията.⁵ Общественият контрол върху администрацията е предоставен на инициативата на гражданите и организациите за участие в общественото управление и се основава на тяхното положение на равноправни членове на съвременното общество. Всяка противна на това законова или друга разпоредба би влязла в основно противоречие с конституционния принцип за участие на народа в държавното управление. Както отбелязва адв.М.Екимджиев, „от гледна точка на разпоредбата в чл.1, ал.2 на Конституцията, издаването на противозаконни и противоконституционни административни актове представлява присвояване на народен суверенитет. Поради това, всеки гражданин, като част от Народа – Суверен, има правен интерес да се защити пред ВАС, когато изпълнителната власт отнема от „силата” и „територията” на закона”.⁶

Гражданският и обществен контрол върху администрацията се осъществява чрез сравнително ограничени по въздействие методи и средства. По-важните от тях са:

- Различни заявления на гражданите до органите на изпълнителната власт (декларации, искания, молби, жалби и сигнали)
- Обсъждане дейността на различни органи на изпълнителната власт на кръгли маси и конференции, организирани от неправителствени организации (юридически лица с нестопанска цел)
- Медийни публикации
- Организиран обществен контрол от обществени организации (напр. комисиите за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни)

Основанията за съдебния контрол върху актовете на държавно управление е разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията, според която гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Както изтъква проф.Е.Къндева, принципът на „общата клауза” за обжалваемост на актовете на

⁵ Иван Дерменджиев, Димитър Костов, Дончо Хрусанов *Цит.съч.*, с. 253-257

⁶ Михаил Екимджиев *Съдебни производства по новия Административно-процесуален кодекс ограничават конституционни права* (статията е публикувана в Интернет на сайта на Асоциацията за европейска интеграция и права на човека: <http://www.eurorights-bg.org>)

администрацията е важна демократична придобивка за административното правосъдие и за защитата на правата не само на отделни граждани, органи и организации, но и на големи групи от обществото.⁷

Важно е да се подчертае, че традиционните форми на граждански контрол (кръгли маси, публикации и др.) не са достатъчно резултатни и не осигуряват в необходимата степен включването на гражданите в публичните политики. Една по-перспективна възможност за разширяване формите на гражданския контрол над администрацията е конституционно гарантираната възможност за оспорване на административни актове пред ВАС на основанията по чл.146 АПК. На първо място, фокусът трябва да се постави върху оспорването на нормативни административни актове, тъй като те засягат интересите на гражданското общество като цяло. Тази насоченост се подсилва и от процесуалната възможност нормативните административни актове да бъдат обжалвани без ограничение във времето. На второ място, оспорването следва да бъде насочено срещу индивидуални административни актове на органи от системата за национална сигурност, с които по непрозрачен и съмнителен начин се възлагат обществени поръчки или се извършват сделки с недвижими имоти.

Особености при оспорването на административни актове на органи от системата за национална сигурност

Първата особеност е свързана с разпоредбата на чл.128, ал.3 АПК, според която не подлежат на съдебно обжалване административните актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго. Според оскъдната съдебна практика, най-типичен пример за такъв вид актове са тези, които съдържат класифицирана информация.⁸ По-сложен е въпросът, когато трябва да се определи наличието на непосредствена връзка между предмета на дадена обществена поръчка и отбраната и сигурността на страната. Висока оценка заслужава възприетият от административните съдилища подход обществените поръчки за сигурността и отбраната да не се изключват автоматично от съдебен контрол на основание чл.128, ал.3 АПК. Във връзка със специална обществена поръчка, обявена от Министерство на отбраната, компетентният административен съд приема, че е налице закон, който предвижда друго (Законът за обществените поръчки и Наредбата за специалните обществени поръчки), съответно, че чл.128, ал.3 АПК не намира приложение в конкретния случай.⁹ В този смисъл разпоредбата на чл.128, ал.3 АПК не е пречка да се осъществява съдебен контрол върху актове, свързани с обществени поръчки в интерес на сигурността и отбраната.

⁷ Емилия Къндева *Записки по административно правосъдие*, София: Издателска къща „Феней“, 2002; с.112

⁸ Виж Определение № 2795 от 02.03.2010 г. на ВАС по адм.дело № 2223 / 2010 г.

⁹ Решение № 33 от 18.05.2009 г. на Административен съд – София по адм.дело № 5622 / 2008 г.

Втората особеност е свързана с разпоредбата на чл.13, ал.1, т.1 и 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), с която се изключват от приложното поле на ЗОП процедурите за възлагане на обществени поръчки в интерес на отбраната и сигурността на страната, както и поръчки, които са предмет на класифицирана информация. Правната уредба на тези обществени поръчки се съдържа в Наредбата за устройството и реда за възлагане на специални обществени поръчки (НУРВСОП), която е в сила от 01.10.2004 г. Както отбелязва о.р.ген.А.Ангелов, в Наредбата за специалните обществени поръчки са определени специфични процедури, които за разлика от процедурите по ЗОП не отговарят на принципите за публичност и прозрачност и на практика се изключват от всякакъв граждански контрол.¹⁰ Същевременно обаче и актовете за специални обществени поръчки подлежат на общия съдебен контрол, при който, съгласно разпоредбата на чл.122е, ал.2 ЗОП, решенията на ВАС са окончателни.

Правомощията на ВАС за осъществяване на съдебен контрол върху административни производства по определяне на изпълнител на обществена поръчка (вкл. на специална обществена поръчка) са уредени в чл.122е от ЗОП. Съгласно тази разпоредба, решенията на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), с които се произнася по жалба на заинтересовано лице срещу решение, действие или бездействие на възложител в процедура за възлагане на обществена поръчка подлежат на обжалване пред тричленен състав на ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му на страните. Предмет на делото е решението на КЗК като индивидуален административен акт. Предмет на съдебен контрол са всичките пет основания за оспорване на административните актове по чл.146 АПК – липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби или несъответствие с целта на закона. Това правомощие на ВАС дава широка възможност за ограничаване и контрол върху нарушения и злоупотреби при възлагането на обществени поръчки от органи от системата за национална сигурност.

Третата особеност е свързана с наличието на правен интерес специално при оспорването на нормативен административен акт на орган от системата за национална сигурност и отбрана. Съгласно разпоредбата на чл.186, ал. 1 АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения. Въпреки че искането на омбудсмана за установяване противоконституционността на чл.186, ал.1 АПК бе отхвърлено от Конституционния съд през 2007 г., в правната общност продължават да съществуват две противоположни становища по въпроса за наличие на правен интерес. Според едното становище, което е

¹⁰ Аню Ангелов *Илюстративен анализ на решение за възлагане на специална обществена поръчка за доставка на бойни бронирани машини за Българската армия от гледна точка на прозрачността, отчетността и ефективността на процеса* – В: Интегритет в отбраната: ефективно, прозрачно и отговорно управление, София, 2009 г.; с.218

защитено в решението на КС, всеки правен субект, който атакува пред съд подзаконов административен акт, следва да обоснове засягане на определено право, свобода и законен интерес.¹¹ Според другото становище, в правовата държава всеки правен субект има интерес от законосъобразно управление, което се осъществява и чрез подзаконовите нормативни актове. Интересът трябва да се презюмира, а не да се доказва.¹² Практиката на ВАС отчита и двете становища. Достатъчно е жалбоподателят да докаже, че той е обект на действието на даден нормативен административен акт, чиято отмяна се иска, за да се приеме, че той има правен интерес от обжалването. Тази особеност следва да се има предвид при оспорването на нормативни административни актове на органи от системата за национална сигурност, тъй като актовете, отнасящи се за отбраната и сигурността на страната очевидно засягат интересите на всеки гражданин. Във всички случаи не бива да се пренебрегва и ролята на прокурора, който без да е нужно да доказва правен интерес може да подаде протест срещу акта.

Заключение

Основният извод е, че възможностите на административното правосъдие за контрол над изпълнителните органи от системата за национална сигурност не се използват пълноценно от гражданите и неправителствените организации. Твърде малко са случаите, при които гражданският контрол в тази сфера се осъществява със средствата на съдебния контрол по реда на АПК. При това те засягат твърде периферни въпроси и нямат връзка със същността на демократичния контрол над системата за национална сигурност. Трудно е да бъде открит реален обществен интерес в административни дела за оспорване на Наредбата на министъра на отбраната от 2005 г. за Националната гвардейска част, която съдържа потенциално дискриминационна разпоредба спрямо жените или делата на уволнени държавни служители, които имат по същество личен и трудовоправен характер. Реален обществен-значим интерес може да се търси най-вече в две посоки – оспорване на актове, свързани с процедури по възлагане на обществени поръчки и актове на разпореждане с недвижимо имущество. Тези две нетипични на пръв поглед дейности всъщност заемат основно място в изпълнителната дейност на органите от системата за национална сигурност и при тях възможностите за корупционни практики и увреждане на обществения интерес са най-големи. Ето защо с оглед укрепване устоите на правовата държава в системата за национална сигурност трябва по-активно да се прилагат механизмите на административното правосъдие в съчетание с демократичния граждански контрол.

¹¹ Решение № 5 / 2007 г. на КС по конст.д. № 11/2006 г. (ДВ, бр.35 от 2007 г.)

¹² Виж напр. Дончо Хрусанов *За правния интерес при оспорване на нормативни административни актове* – В: сп. Адвокатски преглед, Брой 7, 2008 г.