



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
ЕВРОПЕЙСКИ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

ТРЕТА СЕКЦИЯ

ДЕЛО ЗЕЛЕН АЛИАНС СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ

(Жалба № 6580/22)

РЕШЕНИЕ

Чл. 8 • Жилище • Кореспонденция • Недостатъци в правната рамка, позволяващи проникването на „служители на прикритие“ в частни организации и „свободни професии“ • Прилагане по аналогия на принципите на съдебната практика, разработени във връзка с тайното наблюдение • Дейността на „служител на прикритие“ може да бъде намеса в правата на сдружението-жалбоподател • Самото съществуване на съответните разпоредби представлява нарушение на правата на сдружението-жалбоподател • Абстрактно разглеждане на правната рамка • Липса на минимални гаранции срещу произвол и злоупотреба • Неизпълнено изискване за качество на закона

Изготвено от Регистратурата. Не обвързва Съда.

СТРАСБУРГ

17 февруари 2026 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

17/05/2026

Настоящото решение е станало окончателно при условията, предвидени в член 44 § 2 от Конвенцията. То може да бъде предмет на редакционни промени.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	1
ФАКТИ.....	2
I. СДРУЖЕНИЕТО-жалбоподател.....	2
II. ПРАВИЛАТА ЗА „служители НА прикритие“	2
A. Както са били приети първоначално през 2008 г.	2
B. Измененията от 2018 г.....	4
1. Предложение на Агенцията за тези изменения	4
2. Обществено обсъждане на предложението.....	4
(a) Коментари на Българския хелзинкски комитет	5
(b) Коментари на Висшия адвокатски съвет	5
(c) Отговор на Агенцията	6
(d) Приемане на измененията	7
3. Текст на измененията	8
III. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА ИЗМЕНЕНИЯТА В ПРАВИЛНИКА	8
A. На първа инстанция.....	8
1. Ход на производството.....	8
2. Решение на Върховния административен съд	10
B. При обжалване	10
1. Ход на производството.....	10
2. Решение на Върховния административен съд	11
ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА	11
I. ЗАКОН ОТ 2007 Г.	11
A. Агенцията, нейните задачи и правомощия	11
B. „Служители на прикритие“, използвани от Агенцията	13
C. Информатори, наети от Агенцията	14
D. Обработка на данни от Агенцията	14
E. Общ надзор върху работата на Агенцията.....	15
1. От Парламента	15
2. От правителството	16
3. От президента на републиката	16
F. Достъп до лични данни, обработвани от Агенцията.....	16
1. Съответни законови и позаконни разпоредби.....	16
2. Съдебна практика на българските съдилища по тези разпоредби.....	17
(a) Дело от 2012 г.....	17
(b) Дело от 2014-18	18
(c) Първо дело от 2021-22 г.	18
(d) Второ дело от 2021-22 г.....	19
(e) Дело 2024 г.	19

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛОТО ЗЕЛЕН АЛИАНС с/у БЪЛГАРИЯ

G. Надзор върху обработването на лични данни от Агенцията.....	20
II. ЗАКОН ЗА СПЕЦИАЛНИТЕ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ средства ОТ 1997 Г.....	20
III. ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ ОТ 2015 Г.....	21
IV. ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ОТ 2002 Г.	21
A. Обхват на приложение	22
1. Ratione personae.....	22
2. Прилагане към обработката за целите на националната сигурност ...	22
B. Право на достъп до лични данни и ограничения на това право	23
1. По отношение на обработката, попадаща в обхвата на GDPR.....	23
2. По отношение на обработката от органите за целите на правоприлагането.....	24
C. Надзорен орган.....	25
D. Правни средства за защита	26
1. По отношение на обработката, попадаща в обхвата на GDPR.....	26
2. По отношение на обработката от органите за целите на правоприлагането.....	27
V. АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС	27
ПРАВОТО.....	27
I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	27
A. Допустимост.....	28
1. Изложенията на страните	28
(a) Статут на жертва	28
(b) Изчерпване на вътрешните правни средства за защита	28
2. Преценката на Съда	29
(a) Статут на жертва и изчерпване на вътрешните правни средства за защита.....	29
(b) Заключение относно допустимостта на жалбата	29
B. По същество	29
1. Статут на жертва и наличието на намеса в правата, защитени съгласно член 8 от Конвенцията	29
(a) Становищата на страните	29
(i) Сдружението-жалбоподател	29
(ii) Правителството	30
(b) Преценката на Съда	30
(i) Може ли работата на „служител на прикритие“ да бъде намеса в правата на сдружението-жалбоподател по член 8 от Конвенцията?	31
(ii) Може ли сдружението-жалбоподател да твърди, че е жертва на намеса в тези права само поради съществуването на разпоредбите относно „служител на прикритие“?.....	33
(a) Общи принципи	33

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛОТО ЗЕЛЕН АЛИАНС с/у БЪЛГАРИЯ

(β) Прилагане на тези принципи.....	33
– Обхват на приложимото право	33
– Наличие на ефективни средства за правна защита.....	34
– Заключение	37
2. Обосновка на намесата.....	38
(a) Становищата на страните	38
(i) Сдружението-жалбоподател	38
(ii) Правителството	38
(b) Преценката на Съда	39
(i) Общи принципи.....	39
(α) По отношение на нивото на гаранции	39
(β) По отношение на начина на разглеждане на тези гаранции	40
(ii) Прилагане на тези принципи.....	41
(α) Достъпност на закона.....	41
(β) Основания, на които могат да се използват „служители на прикритие“, и лица, които могат да бъдат поставени под наблюдение от такива служители	41
(γ) Продължителност на разполагането на „служители под прикритие“	42
(δ) Процедура за внедряване.....	42
(ε) Процедури за съхранение, достъп, проверка, използване, предаване и унищожаване на данни, получени в резултат на използването на „служители на прикритие“.....	44
(στ) Надзор.....	44
(ζ) Уведомяване.....	45
(η) Средства за правна защита	46
(θ) Заключение.....	46
II. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА	47
A. Вреди.....	48
1. Искът на сдружението и коментарите на правителството по него	48
2. Оценка на Съда	48
B. Разходи и разноси	49
ПО ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ, ЕДИНОДУШНО	50

По делото Зелен Алианс с/у България

Европейският съд по правата на човека (Трета секция), заседаваща в състав:

Йоаннис Ктистакис, *председател*,
Петер Роосма,
Дариан Павли,
Уна Ни Райфърти,
Матей Джурович,
Василка Санчин, *съдии*,
Мира Райчева, *съдия ad hoc*,

и Милан Блашко, *секретар на секцията*,

Като взеха предвид:

жалбата (№ 6580/22) срещу Република България, подадена пред Съда съгласно член 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от сдружение със седалище в България, „Зелен алианс“ („сдружение-жалбоподател“ или „сдружението“), на 19 януари 2022 г.;

решението да се уведоми българското правителство („правителството“) за жалбата;

становищата на страните;

решението на председателя на секцията да освободи Диана Ковачева, избраната съдия за България, от участие в разглеждането на делото, както и последващото му решение да назначи Мира Райчева за съдия *ad hoc* по делото;

След закрито съвещание на 27 януари 2026 г.,

постановява следното решение, което беше прието на същата дата:

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Съгласно разпоредби, приети през 2008 г. и изменени през 2018 г., Държавна агенция „Национална сигурност“ („Агенцията“) може, по решение на своя ръководител, да внедрява „служители на прикритие“ в частно юридическо лице или като лица, упражняващи „свободна професия“. Тези „служители на прикритие“ крият само факта, че работят за Агенцията, но не им е позволено да използват техники или оборудване за тайно наблюдение и в България се считат за различни от „служители под прикритие“. Сдружението-жалбоподател оспорва по съдебен ред тези разпоредби, като изтъква, че при липса на ефективни гаранции във връзка с използването на такива служители, те позволяват злоупотреба и несъразмерна намеса в правата, защитени по член 8 от Конвенцията. Административните съдилища отхвърлят жалбата.

2. Основните въпроси по делото са: а) дали сдружението може да твърди, че е жертва на намеса в правата му по член 8 от Конвенцията само поради съществуването на разпоредбите, позволяващи

използването на „служители на прикритие“, и в) ако да, дали това е съвместимо с посочената разпоредба.

ФАКТИ

3. Жалбоподателят е сдружение, основано през 2006 г., със седалище в град Костенец, Софийска област. То беше представлявано от г-н Т. Трифонов, адвокат, практикуващ в София.

4. Правителството беше представлявано от своя правителствен агент, г-жа Б. Симеонова от Министерството на правосъдието.

I. СДРУЖЕНИЕТО-ЖАЛБОПОДАТЕЛ

5. Целите на сдружението, както са определени в устава му, се отнасят до въпроси, свързани със защитата на околната среда.

II. ПРАВИЛАТА ЗА „СЛУЖИТЕЛИ НА ПРИКРИТИЕ“

A. Както са били приети първоначално през 2008 г.

6. Въз основа на общата законодателна делегация, уредена в § 43 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ от 2007 г. („Законът от 2007 г.“), който урежда дейността на Агенцията, през м. февруари 2008 г. правителството приема Правилник за прилагането на този закон. Той е публикуван в Държавен вестник по-късно същия месец (*ДВ, бр. 17 от 19.02.2008 г., стр. 7-17*) и влиза в сила три дни след датата на обнародването му (в съответствие с общото правило, установено в чл. 5, ал. 5 от Конституцията на България и в чл. 41, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове от 1973 г.).

7. Част първа от глава пета на правилника, състояща се от членове 49-62, установява режима за т.нар. „служители на прикритие“, които Правилникът разграничава от „служители под прикритие“, чиято уредба е на друго място в българското законодателство (вж. параграфи 74 (h) и 75 по-долу).¹

8. Съгласно чл. 49 използването на „служители на прикритие“ и тяхната работа трябва да съответстват на принципите на законност и конспиративност.

¹ През периода 2013-2015 г., когато Агенцията има – в допълнение към основната си задача за опазване на националната сигурност – и задачата да разследва престъпления, свързани с националната сигурност (вж. параграф 42 *в края* по-долу), тя можела да използва и „служители под прикритие“. Използването им е било уредено от чл. 62а–62л, приети през м. декември 2013 г. и отменени през м. юни 2015 г.

9. В първоначалния си текст чл. 50 позволява на Агенцията да внедрява „служители на прикритие“ в държавни органи, организации и юридически лица.

10. Чл. 51 уточнява, че (а) „служители на прикритие“ са служители на Агенцията, които имат особен статут и правата и задълженията, свързани със заеманата длъжност на прикритие, и че (б) само държавни служители, които вече са преминали начално обучение и са получили разрешение за достъп до класифицирана информация, могат да станат „служители на прикритие“.

11. „Работата на прикритие“ на такива служители е възможна, ако съществува „доказана оперативна необходимост“ (чл. 52, ал. 1). Такова необходимост съществува, ако законоустановените задачи на Агенцията не могат да бъдат изпълнени по друг начин (чл. 52, ал. 2). Ръководителят на съответния отдел или звено на Агенцията трябва да докаже наличието на такава оперативна необходимост пред председателя на Агенцията (чл. 52, ал. 3).

12. „Служителите на прикритие“ могат да извършват оперативно-разузнавателна и контраразузнавателна дейност за защита на националната сигурност (чл. 53, ал. 1). Точните им задачи се определят от председателя на Агенцията във всеки отделен случай (чл. 53, ал. 2). Те не могат да арестуват, претърсват или разпитват хора, нито да използват огнестрелно оръжие или физическа сила (чл. 53, ал. 3, във връзка със съответните членове от Закона от 2007 г.).

13. Те трябва да работят по начин, който не създава риск от разкриване на прикритието им (чл. 54).

14. В първоначалната си редакция (преди измененията в правилника от 2018 г. – вж. параграфи 18-30 по-долу), чл. 55, ал. 1 предвижда служителите на Агенцията да бъдат назначавани като „служители на прикритие“ от ръководителя на целевата организация по искане на председателя на Агенцията. Съществуващ служител на целевата организация също можел да бъде внедрен като „служител на прикритие“ чрез назначаването му като служител на Агенцията (чл. 55, ал. 2).

15. Процедурата за назначаване преди измененията от 2018 г. е следната. Председателят на Агенцията трябва да отправи искане към целевата организация, да определи длъжностите в нея, които биха били подходящи за внедряване на „служител на прикритие“, и да посочи служител за връзка от Агенцията (чл. 56, ал. 1). Ако целевата организация се съгласи, тя трябва да информира Агенцията за уменията и квалификациите, които „служителят на прикритие“ трябва да притежава, както и за процедурата, която трябва да се следва при назначаването на лице на целевата длъжност (чл. 56, ал. 2). Целевата организация може също така да предложи изменения в правилата или регламентите, уреждащи нейната работа, за да се съобрази с възможността за внедряване на „служител на прикритие“ (чл. 56, ал. 3).

След това председателят на Агенцията и целевата организация трябва да координират как точно ще бъде внедрен „служителят на прикритие“ (чл. 56, ал. 4). Целевата организация трябва да третира всички тези организационни въпроси като класифицирана информация (чл. 56, ал. 5).

16. След това целевата организация е длъжна да съдейства на „служителя на прикритие“ при изпълнението на неговите задължения (чл. 56, ал. 6). Тя трябва да бъде уведомена от Агенцията, ако „работата на прикритие“ следва да бъде прекратена (чл. 57, ал. 2). Целевата организация трябва да вземе необходимите мерки, за да не позволи разкриването на „работата на прикритие“, дори и след нейното приключване (чл. 58, ал. 1).

17. Членове 59-62 уреждат трудовите права на „служителите на прикритие“ по отношение на заплащането, годишния отпуск и пенсионирането.

В. Измененията от 2018 г.

1. Предложение на Агенцията за тези изменения

18. През м. април 2018 г. Агенцията предлага на правителството разпоредбите на чл. 50, 51 и 55 да бъдат преформулирани, а разпоредбите на чл. 56-58 да бъдат отменени (вж. параграфи 9-10 и 14-16 по-горе). Според нея тези изменения – чиито ефект би бил разширяване на списъка с потенциални целеви субекти и премахване на изискването за получаване на съгласието на целевия субект за внедряване – са необходими, тъй като практиката показва, че начинът, по който правилата структурират внедряването на „служители на прикритие“, пречи на бързото и ефективното им използване в динамично променяща се среда на сигурност, която изисква навременни и адекватни реакции при посегателства срещу националната сигурност. Съществуващата процедура не отговаря на нуждата на Агенцията да получи точната информация, необходима за тази цел. По-специално изискването за получаване на съгласието на целевата организация създава проблем по отношение на организации, чиито ръководители не са склонни да сътрудничат. Освен това категориите организации, в които могат да бъдат внедрени „служители на прикритие“, са твърде ограничени и не отразяват съвременните икономически реалности.

2. Обществено обсъждане на предложението

19. По време на последвалата обществена консултация, започнала през м. май 2018 г. и приключила през м. юни 2018 г., са получени коментари от неправителствена организация „Български хелзински

комитет“ и от Висшия адвокатски съвет (управителният орган на българската адвокатура).

(а) Коментари на Българския хелзинкски комитет

20. Българският хелзинкски комитет се противопоставя на предложените изменения като цяло. Той посочва, че, както показва практиката на Агенцията по отношение на експулсирането на чужденци, обикновено не се посочват конкретни факти в подкрепа на твърденията ѝ, че дадено лице представлява риск за националната сигурност, и че тази формулировка се използва декларативно – всичко може да бъде приспособено към този термин. Следователно може да се предположи, че същият подход ще бъде приложен и към внедряването на „служители на прикритие“, което съгласно предложените изменения може да се извършва по отношение на всяка частна организация или членове на всяка „свободна професия“ – счетоводители, одитори, журналисти, адвокати – което би засегнало клиентите на такива специалисти. Това е особено опасно предвид добре документираната позиция на Агенцията, че тя е над законите на страната, и предвид тайната на нейната работа. Следователно няма гаранции, че правото на зачитане на личния живот няма да бъде незаконно нарушено. По-специално не е предвиден съдебен контрол във връзка с използването на „служители на прикритие“, нито срокове по отношение на такова използване. Необходим е някакъв надзорен механизъм, подобен на предвидения в закона по отношение на „специалните разузнавателни средства“ (за определението на този термин в българското право съгласно Европейската конвенция за правата на човека (вж. *Екимджиев и други с/у България*, № 70078/12, § 11, 11 януари 2022 г.; вж. също параграфи 73-74 по-долу).

(б) Коментари на Висшия адвокатски съвет

21. Висшият адвокатски съвет изразява несъгласие по-специално с възможността, предвидена в предложените изменения, „служител на прикритие“ да бъде внедрен като адвокат в частна практика. Според него това би противоречало на основните принципи на Конвенцията, Конституцията, Закона за адвокатурата от 2004 г. и Етичния кодекс на адвокатурата, тъй като би позволило на „служители на прикритие“ да се представят за адвокати и – вместо да предоставят правни съвети и помощ – да навредят на хората, които са се обърнали към тях като клиенти. Дори самото подозрение от страна на клиентите, че техните адвокати могат да бъдат „служители на прикритие“, би могло да подкопае общественото доверие в адвокатската професия. Освен това проникването на служители на Агенцията като адвокати или в която и да е „свободна професия“ надхвърля нейния законоустановен мандат.

Агенцията би могла да изпълнява функциите си дори и при липса на такава възможност. Тя не е обяснило конкретно защо се нуждае от нея. Нито е посочила легитимната цел, която тази възможност би преследвала – а тази възможност изглежда така или иначе несъразмерна спрямо всякаква такава цел. Следователно е необходимо в измененията да се включи формулировка, която да изясни, че „служители на прикритие“ не могат да бъдат внедрени като адвокати в частна практика.

(с) Отговор на Агенцията

22. В отговор, след като през м. август 2018 г. се среща с представители на Българския хелзински комитет и Висшия адвокатски съвет, за да изслуша техните опасения относно предложените изменения и да обясни необходимостта от тях, в началото на м. септември 2018 г. Агенцията изпраща писмо до министъра на вътрешните работи.

23. Агенцията заявява, във връзка с опасенията, изразени от Българския хелзински комитет (вж. параграф 20 по-горе), че те произтичат от неправилно разбиране относно значението, което компетентните органи придават на термина „национална сигурност“, и, по-общо, относно начина, по който тези органи работят. Нормално е тяхната работа да бъде тайна. От своя страна терминът „национална сигурност“ има легална дефиниция (вж. параграф 77 по-долу) и не може да се каже, че е бил използван по общ начин в производствата за експулсиране на чужденци. Във всеки случай не може да се направи подходяща аналогия между тази ситуация и внедряването на „служители на прикритие“. Няма основание да се предполага, че такова внедряване ще бъде извършено незаконосъобразно; съгласно Закона от 2007 г. Агенцията трябва да действа законосъобразно и в рамките на своите законоустановени задачи при всички обстоятелства, включително когато извършваше тайна дейност. Не е ясно и как такова внедряване би могло да наруши правата на когото и да било, особено като се има предвид, че „служителите на прикритие“ носят пълна отговорност за своите действия.

24. Важно е също така да се подчертае, че „служителите на прикритие“ се различават от „служителите под прикритие“. Последните представляват вид „специални разузнавателни средства“, уредени от Закона за специалните разузнавателни средства от 1997 г. („Законът от 1997 г.“ – вж. параграфи 73-75 по-долу). Те действат под фалшива самоличност, могат да използват технически устройства за документиране на доказателства за престъпления и не носят наказателна отговорност за действията, извършени в рамките на изпълнението на служебните им задължения. Агенцията не е сред органите, които могат да използват „служители под прикритие“. За разлика от тях

„служителите на прикритие“ не представляват „специално разузнавателно средство“. Те не могат да използват технически устройства за записване на доказателства и носят наказателна отговорност за действията си. Вярно е, че те могат да събират информация за посегателства срещу националната сигурност или за лица, които възнамеряват да се ангажират с такива действия. Но това не е нещо незаконно или, което може да засегне правата по Конвенцията. Всъщност всички граждани имат законово задължение да докладват на властите информация за престъпно поведение, за което са научили. Същото важи и за всеки служител на Агенцията, който е научил за престъпление, насочено срещу националната сигурност. Работата на „служителите на прикритие“ следователно не може да се разглежда като форма на тайно наблюдение, изискваща съдебен надзор. Във всеки случай контролът може да се осъществява от Парламента и правителството в общ план, както и от съдебната власт в случаи на незаконно поведение, свързано с използването на „служители на прикритие“.

25. Агенцията заявява по-нататък, че резервите на Висшия адвокатски съвет (вж. параграф 21 по-горе) са частично основателни. Въпреки че възможността Агенцията да внедрява „служители на прикритие“ в „свободните професии“ като цяло не надхвърля нейния законоустановените ѝ правомощия, положението е различно по отношение конкретно на адвокатската професия. Дори при първоначалното изготвяне на предложените изменения, разбирането било, че „служители на прикритие“ не могат да бъдат внедрени като адвокати в частна практика. Във всеки случай е за предпочитане да се избегнат спекулации по този въпрос. Предложението на Висшия адвокатски съвет предлаганите изменения да бъдат преработени, за да се изясни, че „служители на прикритие“ не могат да бъдат внедрени като адвокати в частна практика, следователно трябва да бъде прието. Проектите изменения съответно биват преработени.

(d) Приемане на измененията

26. През м. септември 2018 г. правителството приема измененията, както са преработени от Агенцията в отговор на забележките на Висшия адвокатски съвет. Те са публикувани в Държавен вестник по-късно същия месец (вж. *Постановление № 206 на Министерския съвет от 20.09.2018 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“*, обн., ДВ, бр. 79 от 25.09.2018 г., стр. 3-4) и влезли а в сила три дни след датата на обнародването им (в съответствие с общото правило, установено в член 5, ал. 5 от Конституцията на България и в член 41, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове от 1973 г.).

3. Текст на измененията

27. Измененията преформулират чл. 50, 51 и 55 и отменят чл. 56–58 (вж. параграфи 9 -10 и 14 -16 по-горе).

28. Съгласно новата формулировка на чл. 50 (вж. параграф 9 по-горе), „служители на прикритие“ могат да бъдат внедрени в държавната администрация, в юридически лица и в граждански дружества, както и като лица, упражняващи „свободна професия“ (с изключение на адвокатите в частна практика).

29. Формулировката на чл. 51 (вж. параграф 10 по-горе) е изменена, за да се уточни, че длъжността, на която може да бъде внедрен „служител на прикритие“, не се ограничава до длъжност в държавна институция.

30. Чл. 55 (вж. параграф 14 по-горе) е изменен, за да се посочи само, че служителите на Агенцията трябва да бъдат внедрени като „служители на прикритие“ по начин, който не създава риск от разкриване на прикритието им.

III. СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НА ИЗМЕНЕНИЯТА В ПРАВИЛНИКА

A. На първа инстанция

1. Ход на производството

31. През м. октомври 2018 г. сдружението-жалбоподател обжалва по съдебен ред чл. 49-62, частично изменени през м. септември 2018 г. (вж. параграфи 6-30 по-горе). То посочва, че традиционният термин, използван в законодателството (по-конкретно в Закона от 1997 г.) за обозначаване на тайни оперативни служители, е „служители под прикритие“ (вж. чл. 74 (h) и 75 по-долу), докато терминът „служители на прикритие“ се среща на законодателно равнище само в две разпоредби на Закона от 2007 г. – членове 35а и 110, ал. 1, т. 7, буква е) (вж. параграф 48 по-долу) – без обаче да бъде дефиниран или разяснен в тези разпоредби. Следователно не е имало надлежна законова делегация правителството да издава разпоредби, отнасящи се конкретно до „служители на прикритие“. Дейността на такива служители несъмнено може да засегне правата, гарантирани от член 8 от Конвенцията, тъй като те могат тайно да получат достъп до вътрешна информация или комуникации на всяка организация или да шпионират нейния персонал. Липсата на законови правила, регулиращи тази дейност, и произтичащата от това липса на гаранции срещу злоупотребата със „служители на прикритие“ означава, че използването им не би било „в съответствие със закона“. Единственият начин да се гарантира спазването на тази разпоредба – по-специално чрез подходящо ограничаване на продължителността, през която може да се

извършва такава намеса в правата – е да се подчини използването на „служители на прикритие“ на съдебен надзор. Освен това, преди издаването на разпоредбите правителството не е обяснило надлежно тяхната цел и очакваното въздействие – особено по отношение на правата, защитени от член 8 от Конвенцията, както е тълкуван от този Съд.

32. Агенцията, която се конституира в производството като заинтересована страна, оспорва жалбата. Тя изтъква, първо, че жалбата е недопустима, тъй като (а) разпоредбите не засягат въпрос, попадащ в обхвата на целите на ищцовото сдружение, както са определени в неговия устав, (б) наредбите позволяват – но не изискват – внедряването на „служители на прикритие“ във всички юридически лица, и (с) за разлика от „служителите под прикритие“ съгласно Закона от 1997 г. (вж. параграф 74 (h) и 75 по-долу), на „служителите на прикритие“ не е позволено да извършват визуално или аудио наблюдение. В противен случай жалбата е неоснователна, тъй като целта на изменените наредби е била обяснена по време на общественото обсъждане, предшестващо приемането на измененията. В иска се смесват понятията „служители под прикритие“ и „служители на прикритие“. Правилата преследват законна цел и попадат в рамките на законовата делегация, предоставена от Закона от 2007 г. – който в чл. 123, ал. 2, т. 6 (вж. параграф 49 по-долу) дава на Агенцията правомощието да прикрива своите служители и тяхната работа по начин, определен в правилата за прилагане на Закона. Не възниква проблем по член 8 от Конвенцията, тъй като работата на „служителите на прикритие“ не е довежда до незаконна намеса в личния живот, дома или кореспонденцията. Работата им, във всеки случай, не е без външен надзор – тя може да бъде контролирана от Парламента и правителството, въз основа на сигнали от граждани до самата Агенция, както и чрез възможността за обжалване на всяко решение на Агенцията.

33. Правителството, което е ответник по жалбата, също така твърди, че тя е недопустима – и, алтернативно, че е неоснователна – въз основа на аргументи в същия смисъл като тези, изтъкнати от Агенцията.

34. През м. септември 2019 г. тричленният състав на Върховния административен съд, на който е разпределено делото, постановява, че предвид заявените цели (както са посочени в устава ѝ), сдружението няма право да обжалва правилника. Неправителствените организации могат да обжалват нормативни актове само ако тези актове засягат пряко и автоматично техните цели. Това не е случаят с разглежданите разпоредби, които позволяват (но не водят автоматично до) разполагането на „служители на прикритие“ в неправителствени организации (вж. *реш. № 12167 от 10.09.2019 г. по адм. д. № 13588/2018 г., ВАС, II о.*).

35. Вследствие на жалба от сдружението през м. декември 2019 г. петчленен състав на Върховния административен съд отменя това решение и връща делото на тричленния състав за разглеждане по същество. Той постановява, че доколкото позволяват използването на „служители на прикритие“ в неправителствени организации, разпоредбите засягат пряко правната сфера на сдружението. Конкретните цели на сдружението са без значение в това отношение (вж. *реш. № 16975 от 11.12.2019 г. по адм. д. № 12578/2019 г., ВАС, петчленна състав*).

2. Решение на Върховния административен съд

36. След това тричленният състав разглежда искането по същество. Жалоподателят, Агенцията и правителството се позовават на по-ранните си изявления относно съществото на делото (вж. параграфи 31-33 по-горе).

37. През м. декември 2020 г. тричленният състав отхвърля иска. Той отбелязва, че Законът от 2007 г. оправомощава правителството да издаде правилник във връзка с неговото прилагане, което според състава означава, че е налице надлежно законово делегиране за оспорения правилник. Процедурата за издаване на правилника е била спазена и той не противоречи на по-висшестоящи норми. По-специално, членове 49-62 напълно съответстват на чл. 123, ал. 2, т. 6 от Закона от 2007 г., който оправомощава Агенцията да поставя своите служители на прикритие и да организира тяхната тайна работа по начин, определен в правилника (а именно членове 49-62) относно прилагането на Закона (вж. параграф 49 по-долу). Чл. 110, ал. 1, т. 7, б. „е“ също се позовава на „служители на прикритие“ (вж. параграф 48 (b) по-долу). Никоя от тези разпоредби не е в противоречие с останалите (вж. *реш. № 15819 от 21.12.2020 г. по адм. д. № 13588/2018 г., ВАС, II о.*).

В. При обжалване

1. Ход на производството

38. Сдружението-жалбоподател обжалва решението по правни въпроси. То изтъква, че тричленният състав не е разгледал надлежно нейния аргумент, че подзаконовият акт е приет без съответна законова делегация, тъй като самият Закон от 2007 г. не е дефинирал понятието „служители на прикритие“, нито е определил тяхната роля. Освен това, съгласно член 8 от Конвенцията и съдебната практика на Съда, намеса от вида, произтичаща от използването на „служители на прикритие“, трябва да бъде съпътствана от ефективни гаранции. Законът от 1997 г. е предвидил много такива гаранции – по-специално съдебен контрол – по отношение на „специалните разузнавателни средства“. Тъй като

„служителите на прикритие“ също могат да се намесват в „личния живот“ и „кореспонденцията“ – по-специално на хората, работещи в организациите, в които тези служители биха били внедрени – такива гаранции са необходими и по отношение на тях; те не са несъвместими с тайния характер на работата на тези служители. Няма основателна причина да се прави разграничение в това отношение между „служители под прикритие“ по Закона от 1997 г. и „служители на прикритие“ по Правилника.

39. Агенцията и правителството оспорват жалбата, позовавайки се на същите аргументи, които са изтъкнали пред тричленния състав (вж. параграфи 32 -33 по-горе).

2. Решение на Върховния административен съд

40. На 19 юли 2021 г. петчленен състав на Върховния административен съд потвърждава решението на тричленния състав. Той се съгласява, че е налице надлежно законово делегиране за оспорения правилник. По-нататък той посочва, че законът прави разграничение между „служители под прикритие“ и „служители на прикритие“. Анализът на законовите разпоредби, уреждащи използването на „специални разузнавателни средства“, показва, че за разлика от „служителите под прикритие“, „служителите на прикритие“ не могат да използват такива средства. Оттук следва, че аргументът, основан на Закона от 1997 г. (вж. параграфи 73 -75 по-долу), че всяко използване на „служители на прикритие“ трябва да подлежи на предварително съдебно разрешение (както се изисква от Закона от 1997 г. по отношение на „специалните разузнавателни средства“), е неоснователен. Освен това, предвид формулировката на чл. 50 (вж. параграф 28 по-горе), работата на „служител на прикритие“ не може да засяга личния живот, дома или кореспонденцията на никого. Следователно твърдението, че правилника нарушава член 8 от Конвенцията, също е неоснователно (вж. *реш. № 8672 от 19.07.2021 г. по адм. д. № 2863/2021 г., ВАС, петчл. с-в*).

ПРИЛОЖИМА ПРАВНА РАМКА

I. ЗАКОН ОТ 2007 Г.

A. Агенцията, нейните задачи и правомощия

41. Законът от 2007 г. – с който е създадена Агенцията и са определени нейните задачи и правомощия – е приет през м. декември 2007 г. и влиза в сила през м. януари 2008 г. Съгласно § 2, алинеи 2 и 3 от преходните разпоредби на закона Агенцията е правопреемник на: а) бившата Национална служба „Сигурност“ (която преди това е част от

Министерството на вътрешните работи); б) отдела на същото министерство, отговарящ за защитата на националната комуникационна инфраструктура; с) военната контраразузнавателна служба на Министерството на отбраната; и d) бившата Агенция за финансово разузнаване.

42. Агенцията е под прякото ръководство на Министерски съвет (чл. 2, ал. 1). Нейният председател се назначава от президента на републиката след предложение от правителството, а двамата му заместници се назначават от Министерски съвет (чл. 8, ал. 1 и 2). Основните задачи на Агенцията са: (а) да защитава националната сигурност от „посегателства, насочени срещу националните интереси, независимостта и суверенитета на Република България, [нейната] териториална цялост, основните права и свободи на гражданите, демократичното функциониране на държавата и гражданските институции или установения конституционен ред“ (чл. 4, ал. 1) и (б) да извършва контраразузнавателна дейност – по-специално за защита на стратегическите обекти (чл. 4, ал. 2 и 4). Други задачи могат да ѝ бъдат възложени само [чрез] закон (чл. 7).

43. На нея например са възложени различни задачи във връзка с:

а) изпирането на пари и финансирането на тероризма (членове 4, 4а, 5, 5б, 9, 9а, 9б, 9в, 11, 11а, 13–14а и 15 от Закона за мерките срещу финансирането на тероризма от 2003 г. и членове 8, 9д, 36а, 68, 71–79, 81–85, 87–94, 103–04, 108–09 от Закона за мерките срещу изпирането на пари от 2018 г.);

(б) борба с тероризма (член 8, ал. 1 от Закона за мерките срещу тероризма от 2016 г.);

(с) придобиване на българско гражданство (членове 33 и 35 от Закона за българското гражданство от 1998 г. и член 41, ал. 1, точка 3 от Закона от 2007 г.);

(д) проверка за сигурност за достъп до определени видове класифицирана информация (членове 11, 12, 14, 48–49 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.);

е) миграционен контрол, както и експулсиране и свързано с това задържане на чужденци (членове 22, ал. 4, 24в, ал. 17, 24и, ал. 11, 24и, ал. 6, 33з, ал. 1, 33кк, ал. 8, 33п, ал. 9, 42ж и 44 от Закона за чужденците в Република България от 1998 г. и член 41, ал. 1, точки 2 и 3 от Закона от 2007 г.);

(ф) предоставянето на убежище или хуманитарна закрила (чл. 58, ал. 10 от Закона за убежището и бежанците от 2002 г. и чл. 41, ал. 1, точка 1 от Закона от 2007 г.);

(г) защитата на ядрени съоръжения (членове 112–14 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия от 2002 г.); и

(h) киберсигурност (член 15 от Закона за киберсигурност от 2018 г.).

44. В периода 2013-2015 г. Агенцията има също така задачата да разследва престъпления, свързани с националната сигурност (чл. 4, ал. 6 от Закона от 2007 г., добавен през м. юни 2013 г. и отменен през м. февруари 2015 г.).

45. Двете основни области на дейност на Агенцията са събирането и анализирането на разузнавателна информация (членове 18-20 и 28-29 от Закона от 2007 г.). По-специално, тя може да извършва анализ, прогнозиране и контрол на информацията (*прогностична [и] контролна дейност*), като използва собствена информация или информация, получена от други органи, която е от значение за националната сигурност (чл. 4, ал. 3). Тя може да наблюдава лица, обекти и дейности (чл. 5).

46. Агенцията може, наред с другото, (а) да извършва наблюдение, (б) да внедрява служители в хода на своите операции и (с) да използва юридически лица с нестопанска цел или търговски дружества (чл. 20, ал. 1, точки 6, 12 и 20 от Закона от 2007 г.). Тя може да извършва всичко това чрез „специфични методи и техники“, „специални разузнавателни средства“ и лица, които сътрудничат на Агенцията (чл. 20, ал. 2).

47. Член 21 от Закона от 2007 г. уточнява, че Агенцията разполага и може да използва „специални разузнавателни средства“ при условията, определени в Закона от 1997 г. (вж. параграф 73 по-долу).

В. „Служители на прикритие“, използвани от Агенцията

48. Законът от 2007 г. споменава конкретно термина „служители на прикритие“ в две разпоредби:

(а) чл. 35а, добавен през м. юли 2018 г., в който се посочва, че Агенцията може да откаже – с цел да защити своите способности и средства за събиране на разузнавателна информация – да разкрие информация за „служители на прикритие“ или информатори; и

(б) чл. 110, ал. 1, т. 7, б. „е“, който фигурира в закона от момента на неговото приемане в първоначалния му вид и съгласно който служители на Агенцията, които са „служители на прикритие“, могат да бъдат уволнени, ако не изпълняват задълженията си ефективно.

49. Освен това, чл. 123, ал. 2, т. 6 от Закона от 2007 г. – който също е част от закона от момента на неговото приемане в първоначалния му вид – постановява, че правомощията на Агенцията включват „организиране на *прикриването на служители на Агенцията* и тяхната дейност, при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на закона“.

С. Информатори, наети от Агенцията

50. Агенцията може да използва информатори (*сътрудници*), които трябва да бъдат защитени по време на или във връзка с тяхното сътрудничество (чл. 23, ал. 1 и 3, точка 2 от Закона от 2007 г.). Тяхната самоличност, лични данни и работа трябва да се пазят в тайна (чл. 23, ал. 3, т. 3). Информация за тях може да бъде предоставяна на съдилищата или на прокуратурата само във връзка с конкретно наказателно дело, в съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. – и само след като съответните информатори са дали съгласието си за това (чл. 23, ал. 4). Агенцията може също така да не разкрива информация за информаторите, за да защити своите методи или техники за събиране на разузнавателна информация (чл. 35а).

Д. Обработка на данни от Агенцията

51. Агенцията може да поддържа и използва информационни фондове (чл. 28, ал. 1 от Закона от 2007 г.) и да обработва информация – включително лични данни (чл. 29, ал. 1 и 2).

52. Информационните фондове на Агенцията могат да бъдат автоматизирани (чл. 34, ал. 1 и чл. 36, ал. 2 от Закона от 2007 г.). Те могат да се използват за обработка на лични данни (чл. 34, ал. 2). Администратор на данните е председателят на Агенцията, който може да възложи обработката на лични данни на определени длъжностни лица (чл. 34, ал. 9).

53. При обработката на лични данни, свързани с дейности по опазване на националната сигурност, Агенцията: (а) не иска съгласието на засегнатите лица; (б) не ги уведомява преди или по време на обработката; или (с) не предоставя лични данни на други лица (член 34, ал. 2). Тези лични данни трябва да бъдат изтрити, ако вече няма законно основание за съхраняването им или ако това бъде разпоредено от съд (чл. 34, ал. 5). Факторите, които трябва да се вземат предвид при тази оценка, включват: възрастта на засегнатото лице, естеството на обработваните данни, необходимостта от обработването им до приключването на съдебно производство или разследване, както и изтичането на всеки законоустановен давностен срок (чл. 34, ал. 6). Личните данни от базите данни на Агенцията могат да се предоставят само на органите за опазване на националната сигурност или на съдебните органи за нуждите на конкретно наказателно дело (чл. 34, ал. 7). Тези данни могат да се предоставят и на чуждестранни органи съгласно международен договор, по който България е страна (чл. 34, ал. 8).

54. Наредбата, издадена от председателя на Агенцията през м. октомври 2019 г. съгласно законово делегиране в чл. 34, ал. 10 от Закона от 2007 г. (*Наредба № I-4 от 22.10.2019 г. за реда за обработване на лични данни в Държавна агенция „Национална сигурност“*) установява по-подробни правила за обработването на лични данни от Агенцията. Съгласно чл. 2 това обработване трябва да е в съответствие с принципите на законосъобразност, цялостност, съотносимост и пропорционалност, както и сигурност на данните. Съгласно чл. 4 председателят на Агенцията: (а) определя как Агенцията създава, експлоатира и контролира информационни фондове, съдържащи лични данни; (б) проверява дали обработването на такива данни отговаря на изискванията за тяхната защита; (с) предприема мерки за отстраняване на нередностите; и (д) подпомага Комисията за защита на личните данни (вж. параграфи 91 -95 по-долу) при упражняването на нейните надзорни функции съгласно Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграфи 78 -99 по-долу). Председателят на Агенцията (а) определя кои служители на Агенцията могат да обработват лични данни (чл. 6, ал. 1) и (б) решава, във всеки отделен случай, дали такива данни, обработвани от Агенцията, трябва да бъдат изтрети, въз основа на препоръка от съответния ръководител на структурно ниво (чл. 17).

Е. Общ надзор върху работата на Агенцията

1. От Парламента

55. Българският парламент (Народното събрание) разполага със специална постоянна комисия – Комисията за контрол върху службите за сигурност, прилагането и използването на специални разузнавателни средства и достъпа до данни съгласно Закона за електронните съобщения – на която, наред с другото, е възложено да контролира дейността на Агенцията съгласно: чл. 132, ал. 1 от Закона от 2007 г. и чл. 22, ал. 1 от Закона за управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност от 2015 г. („Законът от 2015 г.“); чл. 16, § 1, т. 11 от Правилника на Народното събрание за 2021–2022, 2022–2023 и 2023–2024 г. (който е отменен с чл. 16, § 1, точка 10 от Правилника на Народното събрание за 2024 г.); и чл. 4 от най-новите (и почти идентични) версии на правилника на комисията, които са приети през м. януари 2022 г., м. ноември 2022 г., м. май 2023 г. и м. юли 2024 г.). През периода 2021-2023 г. комисията има четиринадесет членове, а от м. май 2023 г. насам има дванадесет членове. Комисията се преобразува при всеки нов парламент. Съгласно всички последователни решения за нейното избиране (последните са взети през м. декември 2021 г., м. октомври 2022 г., м. май 2023 г. и м. юли 2024 г.), тя трябва да се състои от членове на парламента от всяка парламентарна група. Тя трябва да проверява, по-специално, дали в своята работа службите за

сигурност спазват правните разпоредби, гарантиращи основните права на човека (чл. 15, ал. 1, точка 6 от Правилника на комисията). Тя може да поиска от службите за сигурност да изготвят тематични доклади (чл. 15, ал. 1, точка 4 от Правилника на комисията). Тя може също така да разглежда доклади от физически лица или организации относно неправомерно поведение на служители на службите за сигурност (чл. 15, ал. 1, т. 9 от Правилника на комисията) и да препраща незаконно поведение на тези служби, което е установила в хода на собствените си проверки (или за което са постъпили жалби от физически лица), към прокуратурата или други компетентни органи (чл. 15, ал. 1, т. 10 от Правилника на комисията).

56. Председателят, заместник-председателите и служителите на Агенцията трябва да се явят пред Парламента или Комисията, ако бъдат поканени да го направят, и да предоставят на тях всяка информация, която са длъжни да разкрият (чл. 132, ал. 2 от Закона от 2007 г., чл. 22, ал. 2 от Закона от 2015 г. и член 15, ал. 1, точка 5 от Правилника на Комисията). *В края* на член 22, ал. 2 от Закона от 2015 г. се предвижда, че това трябва да се извърши по начин, който е в съответствие с изискванията на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г.

2. От правителството

57. Председателят на Агенцията представя на правителството годишен доклад за дейността на Агенцията, а правителството от своя страна внася този доклад в Парламента, който го одобрява (чл. 132, ал. 3 от Закона от 2007 г. и чл. 22, ал. 3 от Закона от 2015 г.).

3. От президента на републиката

58. Президентът на републиката може да изисква от председателя на Агенцията да изготви анализи на въпроси, свързани с националната сигурност (чл. 132а от Закона от 2007 г.).

Г. Достъп до лични данни, обработвани от Агенцията

1. Съответни законови и позакнови разпоредби

59. Служителите на Агенцията не могат да разкриват информация, с която разполага Агенцията, на други държавни органи, организации, юридически лица или частни лица, освен в случаите, предвидени в закона (чл. 35, ал. 3).

60. Всеки има право да поиска достъп до лични данни, които се отнасят до него и се обработват в информационните фондове на Агенцията без негово знание (чл. 36, ал. 4). Председателят на Агенцията или надлежно упълномощен негов заместник трябва да отговори на

такова искане в срок от четиринадесет дни от подаването му (чл. 36, ал. 5). Ако физическо лице поиска това, на него трябва да бъде предоставено хартиено копие на всички лични данни, отнасящи се до него, които се обработват от Агенцията (чл. 36, ал. 6).

61. Ако упражняването на правото на достъп може да разкрие лични данни на друго лице, администраторът на данни трябва да предостави достъп само до онези данни, които се отнасят до лицето, което иска достъп (чл. 35, ал. 2).

62. Точният ред за достъп до базите данни на Агенцията е уреден в наредба, издадена от нейния председател (чл.36, ал. 10). Тази наредба (*Наредба № I-7 от 13.07.2009 г. за реда за достъп до информационните фондове на Държавна агенция „Национална сигурност“*) е издадена през 2009 г.

63. Агенцията може да откаже, изцяло или частично, да разкрие данни, ако това би застрашило националната сигурност, защитата на информация, класифицирана като „държавна тайна“ или „служебна тайна“, или поверителността на източниците ѝ на информация или на негласните методи и средства, които използва за събиране на тази информация, или ако разкриването по друг начин би попречило на законоустановените задачи на Агенцията (чл. 36, ал. 7 и чл. 11, ал. 1).

64. Лице, чието искане е било отхвърлено, трябва да бъде уведомено за това в писмена форма, но е необходимо да бъдат посочени само правните основания за този отказ (чл. 36, ал. 8 и чл. 11, ал. 2). Липсата на отговор в рамките на срока се счита за отказ (чл. 36, ал. 8, *в края*).

65. Всеки такъв отказ подлежи на съдебно обжалване съгласно съответните разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс (чл. 36, ал. 9) – по-специално чрез съдебен контрол.

2. Съдебна практика на българските съдилища по тези разпоредби

(а) Дело от 2012 г.

66. В решение от 2012 г. (*реш. № 593 от 08.02.2012 г. по адм. д. № 6653/2011 г., АдмС-София-град*) – което, както изглежда, не е било обжалвано – Административен съд София-град е отхвърлил жалба за съдебен контрол, подадена от неправителствена организация във връзка с отказа на Агенцията да разкрие колко такива организации е разследвала между м. януари 2008 г. и м. юли 2011 г. и какви резултати са дали тези разследвания. Съдът констатира, наред с другото, че информацията за дейността на службите за сигурност и нейните резултати представлява „държавна тайна“ и на тази основа постановява, че търсената от организацията информация е класифицирана. Той посочва също, че разкриването на такава информация е забранено и по силата на чл. 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 63 по-горе).

(b) Дело от 2014-18

67. В решение от 2014 г. (*реш. № 13080 от 04.11.2014 г. по адм. д. № 6237/2014 г., ВАС, V о.*) Върховният административен съд отменя мълчаливия отказ на Агенцията да разкрие дали обработва данни на определено лице и, ако е така, да предостави на това лице достъп до всички данни, отнасящи се до него, които Агенцията обработва. Съдът постановява, че при липса на изрично решение, взето от Агенцията, няма доказателства, че каквато и да е информацията относно данните на въпросното лице е била надлежно задържана. Във всички такива случаи трябва да се установи, че Агенцията, в качеството си на администратор на лични данни, е преценила надлежно, с оглед на приложимите правила (включително чл. 36, ал. 7 – вж. параграф 63 по-горе), че въпросната информация не следва да бъде разкрита.

68. След това съдебно решение Агенцията изрично издава отказа си да разкрие такава информация, като посочва, че това би разкрило нейните източници и методи. Административният съд във Варна отхвърля жалбата пред съда срещу това решение, а през 2018 г. Върховният административен съд потвърждава решението му. Той се позовава на чл. 36, ал. 7 (вж. параграф 63 по-горе) и накратко отбелязва, че съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. достъп до такава класифицирана информация имат само лица с достъп до класифицирана информация, които се нуждаят от нея за изпълнението на конкретните си задачи (вж. *реш. № 94 от 04.01.2018 г. по адм. д. № 5244/2016 г., ВАС, V о.*).

(c) Първо дело от 2021-22 г.

69. В решение от м. юли 2021 г. Административен съд София-град отхвърля жалба за съдебен контрол върху отказа на Агенцията да разкрие дали обработва лични данни на дадено лице и, ако това е така, да му предостави достъп до личните данни, които евентуално обработва. Съдът отбелязва, че чл. 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 63 по-горе) изброява пет основания, на които Агенцията може да откаже да разкрие информация, като те включват опазването на „държавни тайни“ и „служебни тайни“, източниците на информацията и тайните методи или средства за нейното събиране. Информацията, която жалбоподателят иска, може да се разглежда като „служебна тайна“. Агенцията разполага с дискреционна власт да прецени дали разкриването на тази информация би могло да изложи на риск класифицирана информация или да навреди на нейната работа. Ето защо чл. 36, ал. 8 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 64 по-долу) изисква от Агенцията да посочи само правните основания за отказа си да разкрие такава информация (вж. *реш. № 4760 от 16.07.2021 г. по адм. д. № 3553/2021 г., АдмС-София-град*). Жалбата срещу това решение е

отхвърлена на процесуални основания, без да се разглежда по същество, тъй като била нередовна и жалбоподателят не я е поправил в срока, посочен от съда (вж. *реш. № 3358 от 08.04.2022 г. по адм. д. № 798/2022 г., ВАС, V о.*).

(d) Второ дело от 2021-22 г.

70. В решение от м. ноември 2021 г. Административният съд София-град отхвърля жалба срещу отказ на Агенцията да разкрие дали е събираща разузнавателна информация за дадено сдружение или неговия председател и дали е вербувала някой от членовете или персонала на сдружението като информатори. Съдът изтъква почти същите мотиви, както в решението си от м. юли 2021 г. (вж. параграф 69 по-горе) (вж. *реш. № 6820 от 19.11.2021 г. по адм. д. № 8299/2021 г., АС-София-град*). През м. юли 2022 г. Върховният административен съд потвърждава това решение. Той постановява, че искането за информация всъщност е засягало работните методи на Агенцията, а не събраните от нея лични данни, и продължава, като заявява, че Агенцията правилно е решила да не разкрива кои лица е наела като информатори, тъй като съгласно чл. 23, ал. 3, т. 3 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 50 *in fine* по-горе) самоличността и данните на лицата, които са сътрудничили на Агенцията, трябва да останат в тайна (вж. *реш. № 6724 от 06.07.2022 г. по адм. д. № 2157/2022 г., ВАС, V о.*).

(e) Дело 2024 г.

71. В решение от м. януари 2024 г. Административен съд София-град отменя втория отказ на Агенцията да разкрие дали е събираща разузнавателна информация за същото сдружение или за неговия председател, както и дали е вербувала някой от членовете или служителите на сдружението като информатори. Съдът отбелязва, по-специално, че доколкото искането за информация е засягало лица, различни от тези, които са го отправили, то е било нередовно, тъй като може да се поиска достъп само до собствените лични данни, и че Агенцията следователно не е трябвало да го разглежда по същество (вж. *реш. № 136 от 05.01.2024 г. по адм. д. № 7471/2023 г., АдмС-София-град*). През м. юли 2024 г. Върховният административен съд потвърждава това решение. Той се съгласява с мотивите, изложени от първата инстанция по отношение на случаите, в които дадено лице търси данни, отнасящи се до друго лице, но добавя, че съгласно чл. 36, ал. 8 от Закона от 2007 г. (параграф 64, по-горе) Агенцията не е имала задължение да изложи фактическите обстоятелства, обосноваващи отказа ѝ да разкрие информация (вж. *реш. № 8858 от 16.07.2024 г. по адм. д. № 2605/2024 г., ВАС, V о.*). След като въпросът е върнат на Агенцията, през м. август 2024 г. тя повторя предишния си отказ, като

изтъква същите мотиви, почти дословно, които беше посочила в обосновката на предишния отказ; по-специално, тя отбелязва, че съгласно съответните разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация от 2002 г. информацията, която би могла да доведе до идентифициране на информатори на службите за сигурност, представлява „държавна тайна“.

G. Надзор върху обработването на лични данни от Агенцията

72. Член 37 от Закона от 2007 г., в първоначалния му вид (и без последващи изменения), предвижда, че надзорът върху защитата на правата на физическите лица при обработката на техните лични данни от Агенцията и върху достъпа до тези данни следва да се осъществява от Комисията за защита на личните данни, при условията и по реда, установени в Закона за защита на личните данни от 2002 г. (вж. параграфи 78 -95 по-долу).

II. ЗАКОН ЗА СПЕЦИАЛНИТЕ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА ОТ 1997 Г.

73. Подробен преглед на Закона за специалните разузнавателни средства от 1997 г. („Законът от 1997 г.“) с последващите му изменения, както и на свързаното с него законодателство – и на тяхното прилагане от българските власти и съдилища до м. декември 2021 г. – може да бъде намерен по делото „Екимджиев и др. с/у България“ (цитирано по-горе, §§ 11-145). Този закон урежда подробно (a) ситуацията, които могат да доведат до използването на „специални разузнавателни средства“, (b) лицата или обектите, които могат да бъдат обект на такова наблюдение, (c) процедурите за разрешаване на такова наблюдение (кои органи могат да го поискат, как трябва да формулират своите искания, кои органи могат да издават разрешения за използване на специални разузнавателни средства и как трябва да разглеждат исканията за издаването им), (d) максималната продължителност на такова наблюдение, (e) ситуацията, в които такова наблюдение трябва да бъде прекратено, (f) начинът, по който трябва да се обработва информацията, получена чрез такова наблюдение, и (g) органите, които упражняват надзор върху използването на „специални разузнавателни средства“.

74. Съгласно член 2, ал. 1 и 2 от Закона от 1997 г. (и член 172, ал. 1 от Наказателнопроцесуалния кодекс) общото понятие „специални разузнавателни средства“ обхваща електронни или механични съоръжения, позволяващи събирането на доказателствен материал (видео- и звукозаписи, фотоснимки и белязани предмети), както и оперативни способи, използвани при употребата на тези средства. Съгласно чл. 2, ал. 3 от Закона от 1997 г. (и чл. 172, ал. 1 от

Наказателнопроцесуалния кодекс) тези техники са: а) наблюдение; б) подслушване и записване на разговори; с) проследяване; d) тайно проникване (в превозни средства или помещения); (е) белязване и проверка на кореспонденция или компютърна информация, (f) контролирана доставка, (g) доверителна сделка,² и (h) използването на „служители под прикритие“.

75. Членове 5-10в от Закона от 1997 г. дефинира всяка от тези техники. Съгласно чл. 10в, ал. 1, „служител под прикритие“ е държавен служител, работещ в един от редица конкретни правоприлагащи органи, който е оправомощен да установява или поддържа контакти с „контролирано лице“, за да получи или разкрие информация за извършването на тежко умишлено престъпление или за организацията на престъпна дейност. Съгласно член 126 от Наказателния кодекс (добавен през 2010 г.) деяние, извършено от „служител под прикритие“ в рамките на неговите или нейните законоустановени правомощия, не представлява престъпление.

76. Съгласно чл. 10в, ал. 2 Агенцията може да поиска от Министерството на вътрешните работи да разположи „служител под прикритие“. Член 4 от Закона от 1997 г. постановява, в по-общ план, че „специални разузнавателни средства“ могат да се използват по отношение на дейности, свързани с националната сигурност.

III. ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАЩИТА НА НАЦИОНАЛНАТА СИГУРНОСТ ОТ 2015 Г.

77. Член 2 от Закона за управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност от 2015 г. определя „националната сигурност“ като „динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети“.

IV. ЗАКОН ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ОТ 2002 Г.

78. Законът за защита на личните данни от 2002 г. („Законът от 2002 г.“) е приет, за да се гарантира, наред с другото, че България ще изпълни задължението си по Конвенцията от 1981 г. за защита на физическите

² Те понякога се наричат още „симулирани покупки“ или „тестови покупки“.

лица при автоматизирана обработка на лични данни (ETS 108; 1496 UNTS 65), която страната е подписала през 1998 г. и ратифицирала през 2002 г., за да предприеме необходимите мерки в своето вътрешно законодателство за прилагане на основните принципи за защита на данните.

79. Както е изменен, в сила от март 2019 г., с цел (а) привеждане в съответствие с Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни („Общ регламент за защита на данните“ – „GDPR“), и (б) транспониране на Директива (ЕС) 2016/680 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или преследването на престъпления или на изпълнението на наказателни санкции, както и относно свободното движение на такива данни („Директива за правоприлагането“), Законът от 2002 г. урежда всички въпроси, свързани със защитата на личните данни, които не са уредени в самия GDPR (чл. 1, ал. 1).

80. Съгласно § 1, алинея 1 от допълнителните разпоредби на Закона от 2002 г. (в редакцията, влязла в сила от март 2019 г.), „лични данни“ за целите на закона има значението, дадено на термина в член 4, параграф 1 от GDPR.³

А. Обхват на приложение

1. Ratione personae

81. Разпоредбите на Закона от 2002 г., независимо дали се отнасят до обработването на лични данни, попадащи в обхвата на GDPR, или до обработването на такива данни от органите за целите на правоприлагането, се прилагат само по отношение на данни, отнасящи се до физически лица (т.е. физически лица) (чл. 1, ал. 1 и 2).

2. Прилагане към обработката за целите на националната сигурност

82. Законът от 2002 г., в редакцията му от м. март 2019 г., не се прилага към обработката на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако това не е изрично предвидено другаде (чл. 1, ал. 5).

³ Член 4, параграф 1 от GDPR определя „лични данни“ като „всяка информация, свързана с идентифицирано или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано е лице, което може да бъде идентифицирано, пряко или непряко, по-специално чрез позоваване на идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор или по един или повече признаци, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствена, икономическата, културната или социалната идентичност на това физическо лице“.

В обяснителните бележки към правителствения законопроект (№ 802-01-27), довел до измененията в закона от м. март 2019 г. (вж. параграф 78 по-горе), се посочва, че чл. 1, ал. 5 е била въведен, за да отрази позицията, че GDPR и Директива за правоприлагането не се прилагат към обработката на лични данни за дейности, попадащи извън обхвата на правото на Европейския съюз (ЕС). В решение от м. ноември 2023 г. (*реш. № 10522 от 02.11.2023 г. по адм. д. № 140/2023 г., ВАС, V о.*) Върховният административен съд посочва, че целите на националната сигурност по смисъла на чл. 1, ал. 5 трябва да се разграничават от целите на правоприлагането.

83. При първоначалното си приемане Законът от 2002 г. предвижда, че обработката на лични данни за целите на националната сигурност може да се урежда със специален закон (чл. 1, ал. 4, в редакцията от 2002-05 г.). През 2005 г. тази алинея е изменена, за да се предвиди, че такава обработка се урежда със специален закон (чл. 1, ал. 4, в редакцията от 2005-06 г.). В края на 2006 г. чл. 1, ал. 4, който става чл. 1, ал. 5, е изменен още веднъж – този път, за да се посочи, че законът се прилага за обработката на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако специален закон не предвижда друго (чл. 1, ал. 5, в редакцията от 2006-19 г.).

84. През този период, през 2014 г., органът, отговарящ за надзора върху прилагането на Закона от 2002 г., Комисията за защита на личните данни (вж. параграф 91 по-долу), получава жалба от лице, което подозира, че Агенцията тайно е подслушвала телефонните му разговори. Той поискал от Агенцията информация по този въпрос съгласно Закона от 2002 г., а Агенцията отказала да я предостави, като посочила, че тя не попада в обхвата на този закон. След това той подава жалба срещу този отказ пред Комисията, която я отхвърля, като се съгласява, че информацията, която той е поискал от Агенцията, не попада в обхвата на Закона от 2002 г., тъй като не се отнася до лични данни. Според Комисията информация за използването на „специални разузнавателни средства“ може да се изисква само от органа, който осъществява надзор върху използването на такива средства – Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (вж. *реш. № Ж-780 от 08.10.2014 г., КЗЛД*).

В. Право на достъп до лични данни и ограничения на това право

1. По отношение на обработката, попадаща в обхвата на GDPR

85. Правото на достъп до информация, чието обработване попада в обхвата на GDPR, се урежда от член 15, параграф 1, буква а) от него, съгласно който „субектът на данни има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни,

отнасящи се до него, и, ако това е така, достъп до тези данни и информация за целите на тяхното обработване“.

86. Администраторът или обработващият лични данни може да ограничи, изцяло или частично, достъпа на субекта на данни или другите му права по членове 12-22 от GDPR, ако упражняването им би създавало риск за националната сигурност (чл. 37а, ал. 1, точка 1 от Закона от 2002 г., който отразява член 23, параграф 1, буква а) от GDPR). В член 37а, ал. 2 се уточнява, че начинът, по който това може да бъде направено, трябва да бъде предвиден в закон и да е в съответствие с член 23, параграф 2 от GDPR.

2. По отношение на обработката от органите за целите на правоприлагането

87. Субектът на данни има право да получи от администратора потвърждение дали се обработват лични данни, отнасящи се до него, и (ако това е така) достъп до тези данни и до информацията относно целите на тяхното обработване (чл. 55, ал. 1, т. 1, във връзка с член 54, ал. 1, т. 5 и ал. 2, т. 1 от Закона от 2002 г., с който е транспониран член 14, буква а) от Директивата за правоприлагане).

88. Тези права могат да бъдат ограничени изцяло или частично, ако това е необходимо, наред с другото, за защита на националната сигурност – стига да се отдава дължимото внимание на основните права и законните интереси на засегнатите лица (чл. 55, ал. 3, във връзка с член 54, ал. 3, точка 4 от Закона от 2002 г., който въвежда изключението, разрешено по член 15, параграф 1, буква г) от Директивата за правоприлагане). Когато препятствието престане да съществува, администраторът на данни обикновено трябва да предостави тази информация в срок от два месеца от датата на искането от страна на субекта на данните (чл. 55, ал. 3, *в края*, във връзка с чл. 54, ал. 4 и чл. 53, ал. 3).

89. Ако достъпът до лични данни бъде отказан или ограничен съгласно посочените по-горе разпоредби, администраторът на данни трябва да уведоми субекта на данните за този отказ или ограничение (и за причините за това) в срок от два месеца, но може да не го направи, ако това би противоречало на целта на тези мерки (чл. 55, ал. 4, във връзка с чл. 53, ал. 3 от Закона от 2002 г., който транспонира член 15, ал. 3 от Директивата за правоприлагането). В този случай администраторът на данни трябва въпреки това да запише фактическите и правните основания, на които се основава това решение, и да ги предостави на компетентния надзорен орган – който в повечето случаи е Комисията за защита на личните данни, чиито задачи и правомощия са изложени в чл. 91-95 по-долу (чл. 55, ал. 5 от Закона от 2002 г., който транспонира член 15, ал. 4 от Директивата за правоприлагането).

90. Ако такива ограничения са наложени от администратор на данни, който не е съд, прокуратура или разследващ орган,⁴ субектът на данните може да упражни правото си на достъп съгласно чл. 55, ал. 1 от Закона от 2002 г. косвено, чрез Комисията за защита на личните данни. Ако субектът на данните направи това, Комисията трябва да провери законността на ограничението (чл. 57, ал. 1 от Закона от 2002 г., с който се транспонира член 17, параграф 1 от Директивата за правоприлагането) и да информира субекта на данните поне, че са извършени всички необходими проверки или преглед (чл. 57, ал. 2 от Закона от 2002 г., с който се транспонира член 17, параграф 3 от Директивата за правоприлагането).

С. Надзорен орган

91. Комисията за защита на личните данни упражнява надзор върху обработката на лични данни, попадащи в обхвата на GDPR, както и върху такава обработка за целите на правоприлагането от всички органи, с изключение на съдилищата и прокуратурата и разследващите органи (чл. 6, ал. 1, чл. 10, ал. 1, чл. 10а, ал. 1 и чл. 78 от Закона от 2002 г.).⁵

92. При осъществяването на този надзор Комисията трябва, наред с другото, (а) да разглежда жалби, подадени от субектите на данни, (б) да проверява законността на обработката в случаите, в които правото на достъп на субекта на данни е било ограничено (вж. §§ 88 и 90 по-горе), и (с) да информира субекта на данните в срок от три месеца за резултата от тази проверка или за причините, поради които тя не е била извършена (член 57, ал. 1, буква е) от GDPR и чл. 79, ал. 1, точки 5 и 6 от Закона от 2002 г., с който са транспонирани член 46, параграф 1, букви е) и ж) от Директивата за правоприлагането).

93. При надзора върху обработката на данни за целите на правоприлагането тази комисия може да получи от администратора или обработващия лични данни достъп до (а) всички лични данни, които се обработват, и (б) цялата информация, необходима за изпълнението на нейните задачи (чл. 80, ал. 1, точки 1 и 2 от Закона от 2002 г., с който е транспониран член 47, параграф 1 от Директивата за правоприлагането).

94. При надзора върху обработката на данни за целите на правоприлагането тази комисия може (а) да разпорежи на администратора или обработващия лични данни да приведе операциите по обработка в съответствие със съответната част от Закона от 2002 г. –

⁴ Обработката на лични данни за целите на правоприлагането от съдилищата и от прокуратурата и разследващите органи (които съгласно член 117, ал. 2 от Конституцията на България от 1991 г. също са част от съдебната власт) се контролира от Инспектората към Висшия съдебен съвет (чл. 78, чл. 2 от Закона от 2002 г.).

⁵ Вж. бележка под линия³ по-горе.

по -специално като разпорежи коригиране или изтриване на лични данни или ограничаване на тяхната обработка съгласно чл. 56 от Закона, и (b) да наложи временно или окончателно ограничение, включително забрана, върху обработката (чл. 80, ал. 1 и 3 и 1 и 4 от Закона от 2002 г., с който са транспонирани член 47, параграф 2, букви б) и в) от Директивата за правоприлагането). Комисията е упражнила тези правомощия най-малко три пъти по отношение на Министерството на вътрешните работи (вж. *реш. № ППН-01-482/2020 от 10.05.2021 г., КЗЛД*; *реш. № ППН-01-361/2021 от 18.01.2022 г., КЗЛД*; и *реш. № ППН 01-350/2021 от 17.03.2022 г., КЗЛД*).

95. Тази комисия може също така да доведе до знанието на съдилищата нарушения на съответната част от Закона от 2002 г. (чл. 80, ал. 3 от Закона от 2002 г., който транспонира член 47, параграф 5 от Директивата за правоприлагането).

96. В годишния си доклад за 2009 г. Комисията отбелязва на страница 28, че е сключила споразумение за сътрудничество с Агенцията с цел постигане на по-тясно сътрудничество между двете институции в областта на защитата на личните данни (в духа на взаимно зачитане на независимостта и съответните сфери на компетентност); това сътрудничество обхваща координацията, обмена, съхранението и използването на данни и информация, както и създаването на съвместни работни групи и предоставянето на експертна или техническа помощ. Комисията също така отбелязва, *в края на* страница 35, че е на път да приключи одит на Агенцията във връзка с подготовката за бъдещото внедряване на Шенгенската информационна система. В годишния си доклад за 2010 г. Комисията отбелязва на страница 38, че е продължила сътрудничеството си с Агенцията съгласно споразумението, сключено през 2009 г. В годишния си доклад за 2015 г. Комисията се позовава на страници 42-43 на проверка на частна фондация, която е извършила съвместно с други органи, включително Агенцията. В годишния си доклад за 2016 г. Комисията споменава на страници 98-99 сътрудничеството си с Агенцията по отношение на транспонирането на ново законодателство (например относно създаването на нов отдел за финансово разузнаване в рамките на Агенцията) и международното сътрудничество. В нито един от годишните си доклади за периода 2009–2013 г. Комисията не е споменавала никакви проверки, които е извършила в Агенцията, освен гореспоменатия одит от 2009 г., свързан с бъдещото внедряване на Шенгенската информационна система.

D. Правни средства за защита

1. По отношение на обработката, попадаща в обхвата на GDPR

97. Субектите на данни, които считат, че правата им по GDPR или Закона от 2002 г. са били нарушени, могат да подадат жалба до

Комисията за защита на личните данни и да поискат съдебен контрол на нейното решение (чл. 38, ал. 1 и 7 (от м. май 2023 г. ал. 8 от Закона от 2002 г., която отразява чл. 77, параграф 1 и чл. 78, параграфи 1 и 2 от GDPR).

98. Субектите на данни могат също така директно да поискат съдебен контрол на предприетите действия или издадените решения от администратора или обработващия лични данни, или да търсят обезщетение от тях, ако администраторът или обработващият лични данни са обработвали техните лични данни незаконосъобразно (чл. 39, ал. 1 и 2 от Закона от 2002 г., който отразява чл. 79, параграф 1 и чл. 82, параграф 1 от GDPR).

2. По отношение на обработката от органите за целите на правоприлагането

99. Средствата за правна защита при твърдения за нарушения на правата на субектите на данни, възникнали в хода на обработката на лични данни от правоприлагащите органи, са същите като тези при твърдения за нарушения в хода на обработката, попадащи в обхвата на GDPR (член 82, ал. 1 от Закона от 2002 г., с който са транспонирани чл. 52, параграф 1, чл. 53 и чл. 54 от Директивата за правоприлагането).

V. АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

100. Съгласно чл. 150, ал. 1, т. 5 от Административнопроцесуалния кодекс от 2006 г. в жалбата за съдебен контрол трябва да бъде посочен административния акт, срещу който е насочена.

ПРАВОТО

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 8 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

101. Жалбоподателят се оплака, че Правилника от 2008 г., разрешаващ използването на „служители на прикритие“, изменен през 2018 г., не отговаря на изискванията на член 8 от Конвенцията в различни аспекти, особено по отношение на гаранциите, и по този начин позволява на Агенцията да разполага такива служители по произволен и неправомерен начин – по-специално предвид факта, че Правилникът, който не предвижда уведомяване на засегнатите лица за решението на Агенцията за разполагане на такива служители, не дава възможност за оспорване на това решение. По отношение на последното сдружението-жалбоподател се позовава също на членове 6 § 1 и 13 от Конвенцията.

102. В светлината на съдебната практика на Съда по въпроси от вида на разглежданите в настоящото дело (вж. *Roman Zakharov c/у Русия* [ГК], № 47143/06, § 307, ECHR 2015; *Centrum för rättvisa c/у Швеция* [ГК], № 35252/08, § 377, 25 май 2021 г.; *Екимджиев и други c/у България*, № 70078/12, § 247, 11 януари 2022 г.; и *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others c/у Полша*, № 72038/17 и 25237/18, § 127, 28 май 2024 г. ; вж. също, *mutatis mutandis*, *Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova c/у Португалия*, № 69436/10, §§ 33-35, 1 декември 2015 г.), и предвид начина, по който сдружението-жалбоподател е формулирало оплакването си, то следва да бъде разгледано единствено по член 8 от Конвенцията. Този член гласи, в приложимата си част:

„1. Всеки има право на неприкосновеност на личния ... си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

A. Допустимост

1. Изложенията на страните

(а) Статут на жертва

103. Аргументите на правителството по този въпрос, които то формулира като наличието на намеса в правата на сдружението съгласно член 8 от Конвенцията, са изложени в параграфи 110 -111 по-долу (вж., за подобен подход, *Fu Quan, s.r.o. c/у Чешката република* [ГК], № 24827/14, чл. 88 *in fine*, 1 юни 2023 г.).

104. Сдружението-жалбоподател твърди, че подозира, че Агенцията е внедрила в него „служители на прикритие“, тъй като това е напълно възможно съгласно въпросните разпоредби. Агенцията не е имала задължение да уведоми сдружението за това, а сдружението не е имало законен начин да разбере дали това се е случило; правителството не е опровергало това в своето становище.

(b) Изчерпване на вътрешните правни средства за защита

105. Правителството изтъкна, че вътрешните средства за защита не са били изчерпани, тъй като членовете на сдружението са могли да поискат достъп до личните данни, отнасящи се до тях и обработвани в информационните фондове на Агенцията съгласно чл. 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 60 по-горе), и да обжалват пред административните съдилища всеки отказ на Агенцията да предостави такъв достъп съгласно чл. 36, ал. 9 от същия закон. Тази възможност все

още е налице и би позволила на сдружението да установи дали Агенцията действително е събрала информация за него или за неговите членове.

106. Сдружението-жалбоподател отговоря, че като е довела до край производството за съдебен контрол на оспорените разпоредби, то е изчерпало вътрешните средства за защита.

2. Преценката на Съда

(а) Статут на жертва и изчерпване на вътрешните правни средства за защита

107. Въпросът дали сдружението-жалбоподател може да претендира, че е жертва на намеса в правата му по член 8 от Конвенцията поради самото съществуване на спорните правила и дали е изчерпало вътрешните правни средства за защита е тясно свързан със същността на жалбата. Възражението на правителството за неизчерпване на вътрешните средства за защита и възражението, че сдружението-жалбоподател не може да претендира, че е жертва, трябва следователно да бъдат разгледани по същество (вж., *mutatis mutandis*, *Roman Zakharov*, чл. 150; *Екимджиев и др.*, чл. 259; и *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others*, § 129, всички цитирани по-горе).

(b) Заключение относно допустимостта на жалбата

108. Оплакването, освен това, не е явно необосновано или недопустимо на други основания. Следователно то трябва да бъде обявено за допустимо.

В. По същество

1. Статут на жертва и наличието на намеса в правата, защитени съгласно член 8 от Конвенцията

(а) Становищата на страните

(i) Сдружението-жалбоподател

109. Сдружението-жалбоподател твърди, че самото съществуване на разпоредбите, които позволяват на Агенцията да внедрява „служители на прикритие“ в частни организации, представлява намеса в правата му по член 8 от Конвенцията. Според него разграничението между „служители под прикритие“ и „служители на прикритие“ е „просто игра на думи“ и не отразява никаква съществена разлика, тъй като „служителите на прикритие“ също могат да достъпят дома или да подслушват комуникациите на организациите, в които могат да бъдат внедрени – дори и да не използват технически средства за това.

(ii) Правителството

110. Правителството изтъква, че от *делото Lüdi v. Switzerland* (15 юни 1992 г., чл. 40, серия А № 238) следва, че използването на тайни служители не засяга непременно „личния живот“ или „кореспонденцията“. То също така изтъкна, че работата на „служители на прикритие“ не води до накърняване на личния живот от същия вид, по отношение на степента и вероятността на настъпване, както това, което е свързано с тайни мерки за наблюдение, като например подслушване на комуникации. Ролята на „служителите на прикритие“ е само да установят престъпно поведение, което би се случило във всеки случай.

111. Правителството също така изтъква, че жалбата на сдружението е изцяло абстрактна, тъй като в нея не се твърди, че в него са внедрени „служители на прикритие“. Според тях специфичният характер на „служителите на прикритие“ означава, че подходът на Съда към въпроса дали дадено лице може да претендира, че е жертва на намеса в правата, гарантирани от член 8 от Конвенцията, само поради съществуването на закон, разрешаващ тайно наблюдение, не може лесно да бъде пренесен към „служителите на прикритие“. В тази връзка е от съществено значение да се подчертае разликата между „служители под прикритие“ и „служители на прикритие“. В България първите представляват вид „специални разузнавателни средства“, които са предмет на разпоредбите на Закона от 1997 г. (вж. параграфи 73 -75 по-горе), докато вторите не са. Те не могат да дават показания в наказателни производства, нито да използват технически средства за записване на каквото и да било или за създаване на материал за използване в такива производства. Работата им не включва никакво активно разследване; тя е пасивна. Те действат под истинските си имена и не са освободени от наказателна или гражданска отговорност. Сигнал от „служител на прикритие“ до компетентните власти относно престъпление не се различава от сигнала, който всеки гражданин има законово задължение да подаде. Работата на „служителите на прикритие“ следователно не може да се разглежда като намеса в „личния живот“ или „кореспонденцията“ на сдружението.

(b) Преценката на Съда

112. Въпросът дали съществуването на спорните разпоредби – които позволяват на Агенцията да разполага „служители на прикритие“ в частни организации – нарушава правата на жалбоподателя съгласно член 8 от Конвенцията, включва два въпроса. Първият е дали работата на „служител на прикритие“ може, предвид нейните характеристики, по принцип да нарушава такива права. Ако отговорът на този първи въпрос

е „да“, вторият въпрос е дали сдружението може да твърди, че е жертва на такова нарушение само поради съществуването на тези разпоредби .

- (i) *Може ли работата на „служител на прикритие“ да бъде намеса в правата на сдружението-жалбоподател по член 8 от Конвенцията?*

113. „Служител на прикритие“, внедрен в сдружението, несъмнено би могъл да получи данни за „кореспонденцията“ на сдружението по смисъла на член 8, § 1 от Конвенцията (вж., *mutatis mutandis*, *Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев с/у България*, № 62540/00, § 60, 28 юни 2007 г., и *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 263). Както е тълкуван в съдебната практика на Съда, този термин обхваща всички видове частна кореспонденция, независимо от съдържанието или формата, която може да приеме – устни съобщения, писма, телефонни разговори или електронна кореспонденция (вж. *Michaud с/у Франция*, № 12323/11, § 90, ECHR 2012; *M.N. and Others с/у Сан Марино*, № 28005/12, § 52, 7 юли 2015 г.; и *Klaus Müller с/у Германия*, № 24173/18, § 37, 19 ноември 2020 г.). По-специално, тя обхваща обажданията, направени от или получени на служебни телефони (вж. *Halford с/у Обединеното кралство*, 25 юни 1997 г., § 44, *Доклади за съдебни решения и решения 1997-III* ; *Kop с/у Швейцария*, 25 март 1998 г., § 50, *Доклади 1998-II*; *Amann с/у Швейцария* [ГК], № 27798/95, § 44, ECHR 2000-II; *Liblik and Others с/у Естония*, № 173/15 и 5 други, § 110, 28 май 2019 г.; и *Algirdas Butkevicius с/у Литва* , № 70489/17, § 63, 14 юни 2022 г.), както и служебни имейли (вж. *Copland с/у Обединеното кралство*, № 62617/00, § 41, ECHR 2007-I). Терминът „кореспонденция“ обхваща също така комуникациите на юридическите лица (вж. *Ships Waste Oil Collector B.V. и други с/у Нидерландия* [ГК], № 2799/16 и 3 други, § 146, 1 април 2025 г.).

114. В тази връзка следва да се отбележи, че, както се потвърждава от фактите по много дела, разгледани от Съда, „кореспонденцията“ може да бъде подложена на намеса не само в момента на изпращането или получаването ѝ, но и впоследствие чрез достъп до носителя – физически или електронен – на който е съхранена (вж. *Niemietz с/у Германия* , 16 декември 1992 г., § 32, Серия А № 251-B; *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH с/у Австрия*, № 74336/01, § 45, ECHR 2007-IV; *Bernh Larsen Holding AS и други с/у Норвегия*, № 24117/08, § 106, 14 март 2013 г.; *Vinci Construction и GTM Génie Civil et Services с/у Франция*, № 63629/10 и 60567/10, § 63, 2 април 2015 г.; *M.N. and Others с/у Сан Марино*, цитирано по-горе, §§ 54-55; *Servulo & Associados – Sociedade de Advogados, RL и други с/у Португалия*, № 27013/10, § 76, 3 септември 2015 г.; *Сабер с/у Норвегия* , № 459/18, § 48, 17 декември 2020 г.; *Särgava с/у Естония*, № 698/19, § 85, 16 ноември 2021 г.; и *Naumenko и SIA Rix Shipping с/у Латвия*, № 50805/14, § 45, 23 юни 2022 г.).

115. Не е преувеличено да се предположи, че (а) служител на прикритие, проникнал в дадена организация, би могъл да използва своята позиция, за да получи такъв достъп по начин, който не би бил възможен за външно лице, и че (б) такъв оперативен работник, като служител на Агенцията, би докладвал своите констатации на Агенцията много по-лесно и по по-устойчив и систематичен начин, отколкото член на обществеността или лице, подаващо сигнал за нередности (whistleblower), движен от чувство за граждански дълг или дори от законово задължение.

116. Проникването на „служител на прикритие“ в сдружението би представлявало следователно намеса в правото му на зачитане на „кореспонденцията“ му по смисъла на член 8, § 1 от Конвенцията.

117. „Служител на прикритие“, проникнал в сдружението, вероятно би имал и дългосрочен достъп до офиса му или други помещения. Съгласно практика на Съда, седалището, клоновете и другите бизнес помещения на юридическо лице могат да се считат за „дом“ на това юридическо лице по смисъла на член 8, § 1 от Конвенцията (вж. *Société Colas Est и други с/у Франция*, № 37971/97, § 41, ECHR 2002-III; *Buck с/у Германия*, № 41604/98, § 31, ECHR 2005-I; *Sallinen and Others с/у Финландия*, № 50882/99, § 70, 27 септември 2005 г.; *Heino с/у Финландия*, № 56720/09, § 33, 15 февруари 2011 г.; *Bernh Larsen Holding AS и други*, цитирано по-горе, § 104; *Saint-Paul Luxembourg S.A. с/у Люксембург*, № 26419/10, § 37, 18 април 2013 г.; *DELTA PEKÁRNY a.s. с/у Чешката република*, № 97/11, § 77, 2 октомври 2014 г.; *Lindstrand Partners Advokatbyrå AB с/у Швеция*, № 18700/09, § 83, 20 декември 2016 г.; и *Ships Waste Oil Collector B.V. и други*, цитирано по-горе, § 146; вж. също *Naumenko и SIA Rix Shipping*, цитирано по-горе, § 46, и *UAB Kesko Senukai Lithuania с/у Литва*, № 19162/19, § 109, 4 април 2023 г.).

118. Следователно проникването на „служител на прикритие“ в сдружението би представлявало и намеса в правото му на зачитане на „дома“ му по смисъла на член 8, § 1 от Конвенцията.

119. Предвид заключенията, изложени в параграфи 116 и 118 по-горе, би било излишно да се установява дали използването на „служител на прикритие“ по отношение на сдружението би представлявало също така намеса в правото му на зачитане на „личния живот“, ако има такова (по отношение на физически лица, вж. от една страна *Lüdi*, цитирано по-горе, § 40, и от друга страна *Verliere с/у Швейцария* (реш.), № 41953/98, ECHR 2001-VII, и *Vukota-Bojić с/у Швейцария*, № 61838/10, § 59, 18 октомври 2016 г.; по отношение на юридическите лица, вж. *Bernh Larsen Holding AS*, цитирано по-горе, § 107).

(ii) *Може ли сдружението-жалбоподател да твърди, че е жертва на намеса в тези права само поради съществуването на разпоредбите относно „служител на прикритие“?*

(α) Общи принципи

120. Различаващите се преди това направления в съдебната практика относно това кога жалбоподателите могат да твърдят, че са жертви на намеса в правата им по член 8 от Конвенцията само поради съществуването на вътрешни закони или практики, позволяващи тайно наблюдение, бяха хармонизирани, а общите принципи по този въпрос бяха изяснени в *Roman Zakharov* (цитирано по-горе, § 171). Те бяха потвърдени наскоро в делото *Centrum för rättvisa* (цитирано по-горе, § 167).

121. Тези принципи са еднакво приложими към ситуации, като настоящата, в които тайната на въпросното наблюдение се постига не чрез пълно прикриване от целта на факта, че се извършва наблюдение – както става например при тайното подслушване на комуникации или използването на оборудване за тайно наблюдение като скрити камери или записващи устройства – а чрез систематични мерки, изчислени да скрият просто факта, че иначе явният събеседник на целта (познат, бизнес контакт, служител, колега, доставчик на услуги, клиент, колега по професия и т.н.) всъщност е оперативен служител, който систематично използва или манипулира своето положение или взаимоотношения, за да получи информация за използване от властите. В такива ситуации лицата, които са обект на или са засегнати от такова наблюдение, също остават в неведение за него.

(β) Прилагане на тези принципи

– Обхват на приложимото право

122. Съгласно разпоредбите на чл. 52, ал. 1 от Правилника от 2008 г., „служители на прикритие“ могат да бъдат използвани ако има „доказана оперативна необходимост“, а съгласно чл. 53, ал. 1 и 2, те могат да извършват оперативно-разузнавателна и контраразузнавателна дейност, насочена към защита на националната сигурност, като конкретните им задачи се определят от председателя на Агенцията във всеки отделен случай (вж. параграфи 11-12 по-горе). Съгласно чл. 50, изменена през септември 2018 г., „служители на прикритие“ могат да бъдат внедрени във всяка частна организация (вж. параграфи 28-29 по-горе). От това следва, че теоретично всяка неправителствена организация в България може да стане обект на такива мерки и по този начин е възможно да бъде засегната от въпросните разпоредби.

– *Наличие на ефективни средства за правна защита*

123. Следващият въпрос е дали в България съществува ефективна правна защита, която да разсее подозренията сред широката общественост, че може да бъде злоупотребено със способността на Агенцията да разполага „служители под прикритие“.

124. Както многократно се подчертава на национално равнище и от правителството в неговото становище пред Съда (вж. параграфи 24 ,32 -33, 36 ,39-40 и 111 по-горе), „служителите на прикритие“ не представляват „специални разузнавателни средства“ по смисъла на Закона от 1997 г. и свързаното с него законодателство (вж. параграф 74 по-горе). Оттук следва, че органът, който контролира използването на „специални разузнавателни средства“ в България – Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства – няма задължение да контролира използването на такива служители или да информира засегнатите лица, че такива служители са били използвани по отношение на тях (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, §§ 130-35). От това следва също, че специалната правна защита, въведена през 2009 г. по отношение на „специалните разузнавателни средства“ – иск за обезщетение за вреди във връзка с тяхното незаконно използване (*ibid.*, §§136-44 и 265-72) – не се прилага за „служители на прикритие“. Във всеки случай това средство за правна защита не е достъпно за юридически лица като сдружението-жалбоподател (*ibid.*, § 273). Всъщност правителството не се опитва да твърди, че тези правни средства биха могли да осигурят някаква правна защита по отношение на използването на „служители на прикритие“.

125. Правителството посочва, че членовете на сдружението-заявител са могли да поискат достъп до своите лични данни, обработвани в информационните фондове на Агенцията, чрез подаване на искане съгласно член 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 60 по-горе), а след това да оспорят пред административните съдилища съгласно член 36, ал. 9 всеки отказ на Агенцията да предостави достъп до такива данни (вж. параграф 105 по-горе) – и по този начин да получат информация за евентуални „служители на прикритие“, използвани по отношение на сдружението.

126. Освен факта, че този път не е бил отворен за самото сдружение (тъй като то е юридическо лице), не изглежда, че този начин на действие е бил на практика способен да предостави информация за използването на „служители на прикритие“ от Агенцията. Съгласно член 36, ал. 7 от Закона от 2007 г. Агенцията може да откаже, изцяло или частично, да разкрие данни, поискани съгласно член 36, ал. 4, ако това би застрашило националната сигурност, опазването на информация, класифицирана като „държавна тайна“ или „служебна тайна“, или разкриването на източниците ѝ на информация или на негласните методи и средства, които тя използва при събирането на тази информация, или ако такова

разкриване по друг начин би накърнило изпълнението на законово определените задачи на Агенцията (вж. параграф 63 по-горе). Освен това, съгласно чл. 35а от Закона от 2007 г., Агенцията може да откаже да разкрие информация за „служители на прикритие“, за да защити способите и средствата, които използва за събиране на разузнавателна информация (вж. параграф 48 (а) по-горе). Всички примери за искания, подадени съгласно чл. 36, ал. 4, и последващите съдебни обжалвания съгласно чл. 36, ал. 9, за които Съдът има информация и които обхващат периода 2012–2024 г., показват, че Агенцията систематично се възползва от възможността да откаже разкриване на информация за всеки аспект на своите операции и че българските административни съдилища последователно потвърждават тези откази (вж. параграфи 66–71 по-горе; сравнете също, *mutatis mutandis*, *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others*,, цитирани по-горе, чл. 241). Правителството не е посочило никакви противоположни примери.

127. От това следва, че правната защита по чл. 36, ал. 4 и 9 от Закона от 2007 г. не може в достатъчна степен да разсее опасенията на обществеността относно заплахата, която представлява злоупотребата със „служители на прикритие“ от страна на Агенцията. От това следва също, че възражението на правителството за неизчерпване на вътрешните средства за защита, основано на тези разпоредби (което беше обединено с разглеждането по същество – вж. параграфи 105 и 107 по-горе), трябва да бъде отхвърлено.

128. Тези опасения не могат да бъдат разсеяни и чрез други възможни средства за правна защита.

129. Правителството не твърди – и няма никакви признаци – че досега е имало случаи, в които някой е успял да получи информация или да потърси правна защита във връзка с използването на „служител на прикритие“ чрез подаване на жалба до Комисията за защита на личните данни. Вярно е, че член 37 от Закона от 2007 г. оправомощава Комисията да упражнява надзор върху обработването на лични данни от Агенцията по реда, предвиден в Закона от 2002 г. (вж. параграф 72 по-горе). В същото време чл. 1, ал. 5 от самия Закон от 2002 г. (в редакцията му от март 2019 г.) постановява, че Законът от 2002 г. не се прилага към обработката на лични данни за целите на националната сигурност, освен ако такава обработка не е изрично предвидена другаде – като изложената обосновка е, че подробният режим за защита на данните, въведен от правото на ЕС, особено след приемането на GDPR и Директивата за правоприлагането, и отразен в Закона от 2002 г. – не обхваща обработката на лични данни за дейности, свързани със защитата на националната сигурност (вж. параграф 82 по-горе). Следователно не е ясно дали чл. 37 от Закона от 2007 г. може да се тълкува в смисъл, че ограниченията на Закона от 2002 г. се прилагат към обработката на такива данни от Агенцията за оперативни цели (или само

за други цели – като например управление на персонала и обществени поръчки), и че Комисията може да упражнява правомощията си за разследване и налагане на коригиращи мерки, с които разполага съгласно Закона от 2002 г. по отношение на данни, получени от Агенцията в хода на нейните разузнавателни операции.

130. Няма и никакви индикации, че – с изключение може би на одит на Агенцията от 2009 г. във връзка с подготовката за бъдещото въвеждане на Шенгенската информационна система – Комисията някога е проверявала как Агенцията обработва оперативни данни – и по-специално дали тя надлежно спазва законовите разпоредби и регламентите, които уреждат този въпрос (вж. параграф и 52 -54 и 96 по-горе; сравни също *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, членове 346 и 412; съпостави също, *mutatis mutandis*, *Centrum för rättvisa*, цитирано по-горе, чл. 351, и *Big Brother Watch и други с/у Обединеното кралство* ([ГК], № 58170/13 и 2 други, членове 409-10, 25 май 2021 г.). Напротив, (очевидно) единственият случай, в който Комисията е сезирана да разгледа въпроса, показва, че тя е била на мнение, че данните, получени в резултат на наблюдението, извършвано от Агенцията, не представляват лични данни, и че подобни операции на Агенцията не са предмет на нейния надзор (вж. параграф 84 по-горе).

131. Следователно възможността за подаване на жалба до тази Комисия не може да се разглежда като ефективно средство за защита по отношение на използването на „служител на прикритие“ (сравни, *mutatis mutandis*, *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 346, и *Hüttl с/у Унгария* [Комитет], № 58032/16, §§ 15-18, 29 септември 2022 г.; виж също *Breyer с/у Германия*, № 50001/12, §§ 105 и 107, 30 януари 2020 г., и *Ringler с/у Австрия* (реш.) [Комитет], № 2309/10, §§ 72-79, 15 май 2020 г.).

132. Същите съображения важат и за другите общи средства за защита на данните съгласно Закона от 2002 г. (вж. параграфи 97-99 по-горе).

133. Общата възможност за обжалване пред съда на решенията на председателя на Агенцията – на която правителството се позовава в своето становище по същество (вж. параграф 137 (b) по-долу) – също не може да се разглежда като ефективно средство за правна защита по отношение на използването на „служители на прикритие“. Лицата, които са обект или са засегнати (независимо дали пряко или косвено) от внедряването на такива служители, по дефиниция не са наясно, че това се е случило. Както Съдът последователно е подчертавал, възможностите за обжалване пред съда са ограничени, освен ако засегнатите лица не бъдат уведомени за мярка, предприета без тяхно знание, и по този начин да могат да я оспорят (вж. *Klass and Others срещу Германия*, 6 септември 1978 г., § 57, серия А № 28; *Weber and Saravia с/у Германия* (реш.), № 54934/00, § 135, ECHR 2006-XI;

Roman Zakharov, цитиран по-горе, § 234; *Sommer c/y Германия*, № 73607/13, § 62, 27 април 2017 г.; *Centrum för rättvisa*, цитирано по-горе, § 251; и *Big Brother Watch и други*, цитирано по-горе, § 337). Правителството не твърди, че такова искане за съдебен контрол може да бъде предявено „на сляпо“, без да се посочи конкретното решение на председателя на Агенцията, което се оспорва – което е общо изискване към съдържанието на жалба в България (вж. параграф 100 по-горе; вж. също, *mutatis mutandis*, *Big Brother Watch and Others*, цитирано по-горе, § 413).

134. Опитът да се привлече личната отговорност на „служители на прикритие“ за действия, извършени в рамките на тяхната работа – възможна средство за защита, на което правителството също се позовава в своето становище по същество (вж. параграф 137 (с) по-долу) – също не може да се разглежда като ефективна правна защита по отношение на използването на такива служители. Изглежда нереалистично предположението, че е възможно да се потърси лична отговорност от такива служители за незаконни посегателства върху права, защитени по член 8 от Конвенцията, в хода на тяхната работа, при липса на каквато и да е законна възможност за лицата, засегнати от тяхното разполагане, да научат за това. Освен това, съгласно съдебната практика на Съда, завеждането на иск срещу частно лице не представлява средство за защита по отношение на действия на държавата (вж. *Pine Valley Developments Ltd and Others c/y Ирландия*, 29 ноември 1991 г., § 48, серия А № 222; *Iatridis c/y Гърция* [ГК], № 31107/96, § 47 *in fine*, ECHR 1999-II; , и *Zlinsat, spol. s r.o., c/y България*, № 57785/00, § 55 *in fine*, 15 юни 2006 г.).

– Заключение

135. Поради изложените по-горе причини самото съществуване на спорните разпоредби – които от м. септември 2018 г. позволяват внедряването на „служители на прикритие“ в частни организации – може да се разглежда като намеса в правата на сдружението-жалбоподател по член 8 от Конвенцията, без да е необходимо да се установява дали сдружението е изложено на риск от внедряване на такива служители в него поради конкретната му ситуация. Следователно е оправдано тези разпоредби (заедно с всички свързани с тях закони и практики) да бъдат разгледани в абстрактен план (вж., *mutatis mutandis*, *Centrum för rättvisa*, цитирано по-горе, §§ 175-76). Всъщност, довеждайки до край съдебното прооизводство по обжалване на тези разпоредби (вж. параграфи 31-40 по-горе), сдружението е изчерпало наличните вътрешни средства за защита по отношение на оплакването си по този въпрос. Оттук следва, че възражението на правителството, че сдружението не може да твърди, че е жертва на намеса в правата му по член 8, което – подобно на възражението за

неизчерпване на средствата за защита – беше приобщено към разглеждането на делото по същество (вж. параграфи 103 и 107 по-горе), трябва да бъде отхвърлено.

2. Обосновка на намесата

(а) Становищата на страните

(i) Сдружението-жалбоподател

136. Жалбоподателят твърди, че намесата не е била нито „в съответствие със закона“, нито „необходима в едно демократично общество“, тъй като разпоредбите, които не са детайлни и ясни, не предвиждат никакви гаранции срещу злоупотребата със „служители на прикритие“. Няма условия, които да ограничават използването им, и към тях може да се прибегне винаги, когато Агенцията прецени, че има оперативна необходимост от това. Използването им не е подчинено нито на предварително разрешение, нито на последващ съдебен контрол. Това отваря пътя към произволното им използване. Освен това няма правила, които да определят работата им, нито срокове или процедури, които да ограничават използването им. Изглежда, че самата концепция за „служители на прикритие“ е измислена, за да се заобиколят законовите ограничения за използването на „служители под прикритие“. На практика е невъзможно да се потърси отговорност от такива „служители на прикритие“ за каквито и да било незаконни действия, тъй като самоличността им остава поверителна.

(ii) Правителството

137. Правителството изтъква, че предварителните условия за използването на „служители на прикритие“ съгласно въпросните разпоредби сочат, че такива служители трябва да се използват по изключение и като крайна мярка, и в тази връзка подчертава необходимостта държавите да защитават националната си сигурност. Те също така посочват, че задачите на „служителите на прикритие“ се определят конкретно във всеки отделен случай, и изтъкват, че тяхното използване не е без надзор, тъй като (а) работата на Агенцията се контролира от Парламента, президента на републиката и правителството, (б) всички решения на председателя на Агенцията могат да бъдат подложени на съдебен контрол, и (с) „служителите на прикритие“ носят гражданска и наказателна отговорност за всички незаконни действия, извършени в хода на тяхната работа. Освен това тези служители трябва да кандидатстват за длъжността, в която ще бъдат внедрени, точно както всяко друго лице, и трябва да притежават необходимите квалификации за заемане на такава длъжност. Това означава, че Агенцията не може да внедрява такива служители безконтролно във всяко юридическо лице. Тези служители също така не

могат да използват технически средства за записване на каквото и да било. Тяхната работа има чисто информационен характер и не включва активно разследване.

138. Правителството продължава с аргумента, че съответният закон е напълно достъпен, тъй като Законът от 2007 г. и оспорения Правник са публикувани в Държавен вестник. Освен това, предшестващите условия за внедряване на „служител на прикритие“, установени в тези разпоредби – по-специално, че използването на такива служители е крайна мярка и че те могат да бъдат разгърнати само ако има „доказана оперативна необходимост“ – и начинът, по който те трябва да бъдат внедрени, гарантират, че използването им ще бъде пропорционално на конкретните цели, които го налагат. Що се отнася конкретно до термина „национална сигурност“, той е дефиниран в закон (вж. параграф 77 по-горе). В светлината на всички тези фактори може да се приеме също, че твърдената намеса е насочена към опазване на националната сигурност и предотвратяване на безредици и престъпления, че „служители на прикритие“ не биха били използвани, ако това не е „необходимо в едно демократично общество“, и че пропорционалността на прибягването към тях би била установена във всеки отделен случай.

139. Липсата на срокове за използването на „служител на прикритие“ не представлява проблем, тъй като те трудно могат да бъдат определени предварително. Не може също така да се изисква от властите да уведомяват целевото лице или организация, че срещу него или нея е бил изпратен „служител на прикритие“, тъй като това би могло да попречи на целта на използването на „служител на прикритие“. Засегнатите от такава мярка лица могат да поискат информация за използването на такива служители съгласно чл. 36, ал. 4 от Закона от 2007 г. (вж. параграф 60 по-горе), като в такъв случай Агенцията решава, като се позовава на критериите в чл. 35а (вж. параграф 48 (а) по-горе), дали да предостави такава информация.

(b) Преценката на Съда

140. Съгласно втория параграф на член 8 от Конвенцията, намеса в правата, защитени от този член, може да бъде оправдана само ако е „в съответствие със закона“ и „необходима в едно демократично общество“ за постигане на една или повече от легитимните цели, изложени в този параграф. В противен случай такава намеса води до нарушение на този член.

(i) Общи принципи

(α) По отношение на нивото на гаранции

141. Общите принципи относно случаите, в които тайното наблюдение може да бъде оправдано съгласно член 8, параграф 2 от

Конвенцията, бяха подробно изложени в *делото Roman Zakharov* (цитирано по-горе, §§ 227–34, 236, 243, 247, 250, 257–58, 275, 278 и 287–88). Много от тези принципи бяха потвърдени наскоро, макар и във връзка с малко по-различен контекст – масовото прихващане на съобщения – в делата *Centrum för rättvisa* (цитирано по-горе, §§ 246–53) и *Big Brother Watch и други* (цитирано по-горе, §§ 332–39).

142. Няма нужда тези принципи да се повтарят изцяло тук, освен за да се подчертае, че основното изискване е всяка система за тайно наблюдение да съдържа ефективни гаранции – особено механизми за преглед и надзор – които могат да предпазят от присъщия риск от произвол и злоупотреба и които могат да ограничат намесата, която такава система предполага в правата, защитени от член 8 от Конвенцията, до това, което е „необходимо в едно демократично общество“.

143. Тези принципи са еднакво приложими и към ситуации като настоящата – където, както е отбелязано в параграф 121 по-горе, тайната на наблюдението се постига чрез мерки, целящи да скрият факта, че събеседникът на целевото лице, който иначе е явен, всъщност е оперативен служител, който използва или манипулира своята позиция или връзки, за да събира информация за нуждите на властите. Степента на намеса, произтичаща от използването на тази техника за наблюдение, не е непременно по-малка в даден случай от тази, която е свързана с прихващането на съобщения – по-специално тъй като такива оперативни служители могат по същия начин да получат достъп до съдържанието на комуникацията на целта. Съгласно практиката на Съда решаващият фактор за оценка на нивото на гаранции, изисквано по отношение на дадена техника за наблюдение, е степента на намеса в правата по член 8 от Конвенцията, която тя предполага, а не нейното техническо определение (вж. *R.E с/у Обединеното кралство*, № 62498/11, §§ 126–30, 27 октомври 2015 г., с позоваване на *Вуков с/у Русия* [ГК], № 4378/02, § 78, 10 март 2009 г., и *Uzun с/у Германия*, № 35623/05, § 66, ECHR 2010). Въпреки това може да се наложи конкретните изисквания, произтичащи от тези принципи, да бъдат адаптирани, за да се отчетат разликите между намесата, свързана с използването на „служител на прикритие“, и степента на намеса, свързана с други техники за тайно наблюдение, като например подслушване на комуникации.

(β) По отношение на начина на разглеждане на тези гаранции

144. В случаи като настоящия – в които жалбоподателят се оплаква абстрактно от система, която позволява тайно наблюдение, а не от конкретни случаи на такова наблюдение – съответните национални закони трябва да бъдат разгледани в редакцията към момента на разглеждане на жалбата от Съда, а не в тази, която е била в сила момента

на подаването ѝ (вж. *Centrum för rättvisa*, § 151, и *Big Brother Watch и други*, § 270, и двете цитирани по-горе). Другият аспект, който има значение за настоящия случай, е, че преценката дали спорните закони предлагат ефективни гаранции срещу злоупотреба трябва да се основава не само на текста на тези закони, но и на (а) действителното функциониране на спорния режим на наблюдение и (б) наличието или липсата на доказателства, че с него е било злоупотребявано (вж. *Centrum för rättvisa*, § 274, и *Big Brother Watch и други*, § 360, и двете цитирани по-горе).

(ii) *Прилагане на тези принципи*

(α) *Достъпност на закона*

145. Правилникът от 2008 г. относно „служителите на прикритие“ и измененията към него от септември 2018 г. са официално публикувани и следователно са достъпни (вж. параграфите 6 и 26 по-горе).

(β) *Основания, на които могат да се използват „служители на прикритие“, и лица, които могат да бъдат поставени под наблюдение от такива служители*

146. Същественият въпрос във връзка с основанията, на които може да се прибегне до тайно наблюдение, и лицата, които могат да бъдат поставени под такова наблюдение, е дали законът, разрешаващ такова наблюдение, определя достатъчно ясно (а) естеството на престъпленията или другите основания, които могат да доведат до наблюдение, и (б) категориите лица, които могат да бъдат поставени под наблюдение (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, чл. 298).

147. Съгласно чл. 52, ал. 1, „служител на прикритие“ може да бъде използван ако съществува „доказана оперативна необходимост“, а чл. 52, ал. 2 уточнява, че такава необходимост съществува, ако законоустановените задачи на Агенцията не могат да бъдат изпълнени по друг начин (вж. параграф 11 по-горе). Във връзка с нормативните разпоредби, определящи основните задачи на Агенцията – а именно да гарантира националната сигурност и да извършва контраразузнавателни дейности (вж. параграф 42 по-горе) – това означава, че „служители на прикритие“ могат да бъдат използвани само когато това е необходимо за изпълнението на тези задачи. Самото позоваване на „националната сигурност“ като цел за използването на такива служители не противоречи непременно на член 8 от Конвенцията; по-скоро е от значение дали е възможно да се ограничи евентуален произвол или злоупотреба, произтичащи от присъщото на понятието „национална сигурност“ неясно и неопределено значение и очертания (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 301). При липса на (а) какъвто и да е ефективен независим контрол върху решението на Агенцията за използване на „служител на прикритие“ (Съдът ще се върне на този

въпрос по-подробно в параграфи 151-152 ,156-159 и 163-164 по-долу), както и на (b) изискване за предоставяне на ясни и конкретни мотиви, доказващи необходимостта от разполагане на такъв служител в конкретен случай, възниква сериозен проблем в това отношение (сравни *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 301 *in fine*). В тази връзка трябва да се отбележи още, че задачите на Агенцията, както са определени в редица закони, обхващат широк спектър от области – някои от които по своята същност не се отнасят до незаконно поведение на потенциални цели (вж. параграф 43 по-горе). Това значително разширява потенциалния обхват за използване на „служители на прикритие“ и съответно увеличава риска от произвол или злоупотреба.

148. Съгласно чл. 50, изменено през м. септември 2018 г., „служител под прикритие“ може да бъде внедрен (a) в държавната администрация, в юридически лица и в граждански сдружения, както и (b) като лице, упражняващо „свободна професия“ (с изключение на адвокати в частна практика); освен това, формулировката на чл. 51 (в редакцията от м. септември 2018 г.) ясно показва, че длъжността, в която „служителът на прикритие“ може да бъде внедрен, не е задължително да бъде длъжност в публична структура (вж. параграфи 28-29 по-горе). От това може да се заключи, че теоретично всяко физическо лице или частна организация в България би могло да се окаже под наблюдение от такива служители, което представлява значителна намеса в правата на личния живот, включително възможен възпиращ ефект върху гражданското участие. Тук важат същите съображения: проблемът не е в широкия обхват на потенциалната сфера на дейност на такива служители, а по-скоро в липсата на ефективен независим контрол върху потенциален произвол или злоупотреба.

(γ) Продължителност на разполагането на „служители под прикритие“

149. Разглежданите разпоредби не подлагат разгръщането на „служител на прикритие“ на никакви срокове. По този начин такива служители могат, теоретично, да бъдат използвани за неопределени периоди от време – докато Агенцията продължава да счита, че съществува „доказана оперативна необходимост“ от използването им. Това е в ярък контраст с използването на „специални разузнавателни средства“, чието прилагане е подчинено на срокове – дори когато те се използват за целите на националната сигурност (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 305).

(δ) Процедура за внедряване

150. Съответните фактори, попадащи в тази рубрика, са (a) статутът на органа, който може да разреши тайно наблюдение, и, ако е приложимо, (b) начинът, по който този орган разглежда исканията за

наблюдение и разрешава наблюдението (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 306).

151. Прочитането на разпоредбите на чл. 52, ал. 3 и чл. 53, ал. 2 (вж. параграфи 11 *in fine* и 12 по-горе) сочи, че процедурата за използване на „служител на прикритие“ започва с предложение, направено от ръководителя на съответния отдел или звено на Агенцията, което желае да внедри такъв служител. Това предложение — което трябва да обосновава наличието на „доказана оперативна необходимост“ от използването на такъв служител — се представя на председателя на Агенцията, който решава дали да разположи служителя и определя конкретните му задачи. Правилата не предвиждат одобрение на това внедряване от какъвто и да е независим външен субект или поне уведомяване на такъв външен субект (сравни, *mutatis mutandis*, *Pietrzak and Bychawska-Siniarska and Others*, цитирано по-горе, § 274).

152. Вярно е, че, както вече беше отбелязано, съгласно чл. 52, ал. 1, „служител на прикритие“ може да бъде използван, ако съществува „доказана оперативна необходимост“, и че чл. 52, ал. 2 уточнява, че такава необходимост съществува, ако законоустановените задачи на Агенцията не могат да бъдат изпълнени по друг начин (вж. параграф 11 по-горе). Начинът, по който са формулирани тези правила, въвежда до известна степен пропорционалност при разполагането на „служители на прикритие“. Въпреки това правилата не дават никакви указания относно факторите, които председателят на Агенцията трябва да вземе предвид при оценката на тези въпроси. По-специално, правилата не изискват председателят на Агенцията да взема решението си с оглед съображения, свързани с правата по член 8 на лицата, които могат да бъдат засегнати от разгръщането на служителя, или да вземе предвид степента, в която възложените на служителя задачи могат да нарушат правата по член 8 на целевото лице или на други лица (които могат да бъдат косвено засегнати от работата на служителя), особено когато разполагането на служителя може да доведе до достъп до медицински, журналистически или юридически привилегирани материали или комуникации, които се ползват с повишена защита съгласно член 8, или до ситуации, в които засегнатите лица могат разумно да очакват по-висока степен на поверителност. Правилата също така не изискват председателят на Агенцията да извърши подходящо балансиране на интересите в това отношение. Следователно няма гаранция, че „служители на прикритие“ биха били използвани само когато това е наистина необходимо и пропорционално във всеки отделен случай (вж., *mutatis mutandis*, *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 321).

153. Освен това няма изрично изискване преценката на такива въпроси да бъде надлежно документирана от Агенцията, така че да бъде възможно по-късно да се извърши ефективен контрол върху използването на „служител на прикритие“.

- (е) Процедури за съхранение, достъп, проверка, използване, предаване и унищожаване на данни, получени в резултат на използването на „служители на прикритие“

154. Въпросните разпоредби не съдържат нищо относно съхранението, достъпа, разглеждането, използването, предаването и унищожаването на данни, получени в резултат на използването на „служители под прикритие“. Следователно изглежда, че всички тези въпроси се уреждат от общите правила, регулиращи начина, по който Агенцията обработва своите оперативни данни (вж. параграфи 51 -54 по-горе). При липса на изявления от страните по този въпрос (вж. параграфи 136 -139 по-горе), Съдът не е склонен да се задълбочава в този аспект на делото. Той би отбелязал само, че, за разлика от това, всички въпроси, свързани с данни, получени чрез използване на „специални разузнавателни средства“, се уреждат от относително подробни разпоредби – и въпреки това различни пропуски в тези разпоредби го доведоха до заключението, че е възможно с такива данни да бъде злоупотребено за цели, които нямат много общо със законовата цел, за която са събрани (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, членове 325-32).

(от) Надзор

155. Факторите, които са от значение за преценката дали надзорът е адекватен, са: а) независимостта на надзорните органи, техните компетенции и правомощия (за достъп до материали от наблюдение и за коригиране на нарушения – по-специално чрез разпореждане за унищожаване на материали от наблюдение) и б) възможностите за ефективен обществен контрол върху дейността на тези органи (вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 334).

156. Самите правила не предвиждат никакъв надзор върху внедряването или работата на „служители на прикритие“ (сравни, *mutatis mutandis*, *Antunes Rocha с/у Португалия*, № 64330/01, §. 77, 31 май 2005 г.); освен това, както е отбелязано в параграф 124 по-горе, такива служители не попадат в обхвата на компетенциите на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства.

157. Специалната парламентарна комисия, натоварена с надзора върху работата на Агенцията – същата, която беше предмет на делото *Екимджиев и други* (цитирано по-горе, § 125) – макар и да може да разглежда индивидуални случаи, не може да разпорежда коригиращи мерки; ако установи нередности, тя може само да ги доведе до знанието на прокуратурата или други компетентни органи (вж. параграф 55 по-горе). Освен това от членовете на тази комисия не се изисква да притежават юридическа квалификация или опит (вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, § 414). Не изглежда също така, че на практика

комисията е упражнявала подробен и редовен контрол върху дейността на Агенцията като цяло – още по-малко контрол, насочен конкретно към използването на „служители на прикритие“ – или че някога се е намесвала в ежедневната работа на Агенцията (сравни *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, чл. 345, и, *mutatis mutandis*, *Szabó and Vissy c/у Унгария*, № 37138/14, § 82, 12 януари 2016 г.; виж също *Leander*, цитирано по-горе, членове 40 и 65).

158. Няма данни, че председателят, заместник-председателите или служителите на Агенцията някога са били призовани в българския парламент, за да докладват за използването от страна на Агенцията на „служители на прикритие“ (вж. параграф 56 по-горе). Няма и данни, че този въпрос е бил засегнат в докладите на Агенцията до правителството или до президента на републиката (вж. Параграфи 57-58 по-горе). Във всеки случай такъв общ политически контрол едва ли може да се счита за независим (вж., *mutatis mutandis*, *Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев*, § 87, и *Szabó and Vissy*, § 75, и двете цитирани по-горе), или за достатъчен, за да предотврати индивидуални злоупотреби.

159. Не изглежда също така, че операциите на Агенцията, свързани с използването на „служители на прикритие“, някога са били проверявани от Комисията за защита на личните данни – която съгласно чл. 37 от Закона от 2007 г. осъществява надзор върху обработката на лични данни от Агенцията (вж. параграф 72 по-горе). Всъщност, както е отбелязано в параграф 128 по-горе, не е ясно дали правомощието, което чл. 37 предоставя на тази комисия, се отнася до оперативните данни, събрани от Агенцията.

160. С оглед на горните съображения системата за надзор върху използването на „служители на прикритие“ не изглежда способна да предостави ефективни гаранции срещу произвол или злоупотреба при използването им от Агенцията (вж., *mutatis mutandis*, *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 347), или срещу риска от злоупотреба с власт от самите „служители на прикритие“ – който, както показва практиката на други държави, може да се разглежда като реален при липса на подходящ надзор (вж. сравнителноправната информация, посочена в *Veselov and Others c/у Русия*, № 23200/10 и 2 други, §§ 50 и 62, 2 октомври 2012 г.).

(ζ) Уведомяване

161. Съответните фактори в тази рубрика са (а) дали е възможно властите да уведомят дадено лице или организация, че спрямо него или нея е бил използван „служител на прикритие“, и (b) дали такова уведомление представлява предпоставка за ползване на наличните средства за правна защита (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 348).

162. Въпросните правила, както са изменени през м. септември 2018 г., не предвиждат никой да бъде уведомяван – при никакви обстоятелства и по никакъв начин – за използването на „служител на прикритие“. Нито пък такова уведомление може да бъде направено от Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (вж. параграф 124 по-горе). Не изглежда да има разпоредба за такова уведомяване и на друго място в българското законодателство. Не изглежда също така възможно лицата, които биха могли да бъдат засегнати от използването на такива служители, да получат информация за това използване съгласно разпоредбите, уреждащи достъпа до лични данни, обработвани от Агенцията (вж. параграфи 125-127 по-горе), или съгласно общото законодателство за защита на данните (вж. параграф 128 по-горе). Тази липса на уведомление или информация, макар и да не е непременно проблемна сама по себе си (тъй като разкриването на факта, че в дадена организация е бил разположен „служител на прикритие“, в много случаи неизбежно би дало улики за самоличността на този служител или дори би било равносилно на разкриване на неговата или нейната самоличност), от своя страна засяга възможностите на тези лица да търсят правна защита (вж. параграфи 133-134 по-горе).

(η) Средства за правна защита

163. Както е отбелязано в параграф 124 по-горе, специалното средство за правна защита, въведено през 2009 г. по отношение на „специалните разузнавателни средства“ – иск за обезщетение за вреди в случай на тяхното незаконно използване (вж. *Екимджиев и др.*, цитирано по-горе, §§ 136–144 и 265–272) – не се прилага по отношение на „служителите на прикритие“. Средството за защита на личните данни съгласно чл. 36, ал. 4 и 9 от Закона от 2007 г. също не изглежда да е ефективно по отношение на тях. Същото важи и за възможностите за (а) подаване на жалба до Комисията за защита на личните данни, (б) ползване на другите общи средства за защита на личните данни съгласно Закона от 2002 г., (с) обжалване по съдебен ред на решенията на председателя на Агенцията и (д) ангажиране на личната отговорност на „служителите на прикритие“ (вж. параграфи 125–134 по-горе).

164. От това следва, че българското законодателство не предвижда ефективни средства за защита по отношение на използването на „служители на прикритие“.

(θ) Заключение

165. В обобщение, разпоредбите, регулиращи използването на „служители на прикритие“, не отговарят на минималните гаранции

срещу произвол и злоупотреба, изисквани съгласно член 8 от Конвенцията, в следните аспекти:

(а) широко формулираните основания, въз основа на които могат да бъдат използвани такива служители, и областите, в които това е възможно, в съчетание с начина, по който се взема решение за това използване, могат да доведат до произвол и злоупотреби (вж. параграф 146-148 по-горе);

(б) няма срокове, които да ограничават използването на такива служители (вж. параграф 149 по-горе);

(с) процедурата за използване на такива служители не изглежда способна да гарантира, че те ще бъдат използвани само когато това е „необходимо в едно демократично общество“ (вж. параграф 151 -153 по-горе);

(д) не съществуват механизми за ефективен надзор върху използването на такива служители, което може да доведе до произвол и злоупотреби, както и до корупция или злоупотреба с власт от самите „служители на прикритие“ (вж. параграфи 156 -160 по-горе); и

(е) липсват средства за правна защита във връзка с незаконното или необосновано използване на такива служители (вж. параграфи 163 -164 по-горе).

166. Вярно е, че няма доказателства, че тези недостатъци в правния режим са оказали реално въздействие върху използването на „служители на прикритие“ в България. Но тъй като това използване по дефиниция е тайно и няма публично достъпна информация за него, на липсата на доказателства за произвол или злоупотреба не може да се придаде решаващо значение. Освен това, нормативната уредба е изменена сравнително наскоро (през м. септември 2018 г.), за да се даде възможност „служители под прикритие“ да бъдат внедрени в частни организации и „свободни професии“.

167. Оттук следва, че българските национални разпоредби относно „служителите на прикритие“ не отговарят на изискването за качество на закона и не са в състояние да ограничат намесата в правата, защитени по член 8 от Конвенцията, която произтича от използването на такива служители, до това, което е „необходимо в едно демократично общество“.

168. Поради това е налице нарушение на член 8 от Конвенцията.

II. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕН 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

169. Член 41 от Конвенцията предвижда:

„ Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна. “

А. Вреди

1. Искът на сдружението и коментарите на правителството по него

170. Сдружението-жалбоподател претендира 4 000 евро (EUR) за неимуществени вреди, които твърди, че е претърпяло в резултат на оспорените разпоредби.

171. Правителството оспорва изцяло иска, като посочва, че в подобни предишни дела не е било присъждано обезщетение за неимуществени вреди. В подкрепа на това твърдение то изтъква, че искът е прекомерно висок, тъй като няма доказателства, че посочените разпоредби са довели до действителна намеса в правата на сдружението по член 8 от Конвенцията.

2. Оценка на Съда

172. Както свидетелстват прилагателното „справедливо“ и изразът „ако е необходимо“ в член 41 от Конвенцията, Съдът разполага с дискреция при упражняването на правомощието си да предостави такова обезщетение на потърпевщата страна (вж., като скорошен пример, *Molla Sali срещу Гърция* (справедливо обезщетение) [ГК], № 20452/14, § 32, 18 юни 2020 г.). В някои случаи публичното признаване на вредата, претърпяна от тази страна, в съдебно решение, което е задължително за държавата-ответник, само по себе си може да представлява достатъчно обезщетение. Това важи особено когато, както в настоящия случай, (а) констатацията за нарушение се основава единствено на заключението, че закон, процедура или практика не отговарят на стандартите на Конвенцията (*ibid.*, § 33, с позоваване на *Varnava and Others срещу Турция* [ГК], № 16064/90 и 8 други, § 224, ECHR 2009), без допълнително констатиране, че това несъответствие е засегнало жалбоподателя по някакъв осезаем начин, и (б) общите мерки биха представлявали най-подходящата форма на обезщетение (вж. параграф 4 от Практическото указание относно исковете за справедливо обезщетение, изменено през м. юни 2022 г.).

173. В настоящия случай не са представени доказателства, които да показват, че съществуването на правилата относно „служители на прикритие“, както са изменени през м. септември 2018 г., е причинило на сдружението-жалбоподател някаква осезаема вреда. Сдружението дори не е посочило естеството на неимуществената вреда, която твърди, че е претърпяло поради това. Дори да се приеме, че тя действително е претърпяла някаква вреда от този вид поради самото съществуване на тези разпоредби, констатацията за нарушение на член 8 от Конвенцията ѝ осигурява достатъчно справедливо обезщетение в това отношение (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 426, с допълнителни

препратки). Следователно не е необходимо да ѝ се присъди парично обезщетение за такава вреда.

174. В същото време трябва да се подчертае, че съгласно член 46 от Конвенцията съдебното решение, в което Съдът констатира нарушение на Конвенцията или на протоколите към нея, налага на държавата-ответник задължението да избере, при надзор от страна на Комитета на министрите, общите и/или, ако е уместно, индивидуалните мерки, които трябва да бъдат предприети в нейния вътрешен правен ред, за да се сложи край на нарушението и да се предостави всяко възможно обезщетение за неговите последици, така че да се възстанови, доколкото е възможно, положението, което би съществувало, ако нарушението не беше настъпило. Освен това от Конвенцията, и по-специално от нейния член 1, следва, че с ратифицирането ѝ договарящите държави са поели задължението да гарантират, че вътрешното им законодателство ще бъде съвместимо с нея (вж. *Екимджиев и други*, цитирано по-горе, § 427).

В. Разходи и разноски

175. Сдружението-жалбоподател иска възстановяване на 3 500 евро, за които твърди, че са били направени по време на производството за съдебен контрол на оспорените разпоредби, и 3 000 евро, за които твърди, че са били направени за услугите на адвоката, който го е представлявал пред Съда. То не представя документи в подкрепа на тези искания.

176. Правителството посочва, че исканията не са нито подробно изброени, нито подкрепени с доказателства, и приканва Съда да ги отхвърли. Алтернативно, то изтъкна, че искането, свързано с производството пред Съда, е прекомерно, тъй като обемът на становищата, направени от името на сдружението, и на съдебното досие не оправдава толкова високи разходи.

177. Съгласно съдебната практика на Съда, жалбоподателите имат право на възстановяване на съдебните разходи и разноски само доколкото е доказано, че те са действително и неизбежно направени и са разумни по размер. Тъй като сдружението не е представило документи в подкрепа на иска си, няма основание да се приеме, че то действително е направило разходите и разноските, чието възстановяване иска (вж. също параграфи 18 и 21 от Практическото указание относно исковете за справедливо обезщетение, изменено през м. юни 2022 г.). При тези обстоятелства и като се имат предвид също така разпоредбите на член 60, параграфи 2 и 3 от Правилника на Съда, Съдът не постановява обезщетение по този пункт.

ПО ТЕЗИ ПРИЧИНИ СЪДЪТ, ЕДИНОДУШНО

1. *Присъединява* възраженията на правителството, че сдружението-заявител не е изчерпало наличните вътрешни средства за защита и че не може да претендира, че е жертва на намеса в правата му по член 8 от Конвенцията към разглеждането по същество, и ги *отхвърля*;
2. *Обявява* жалбата за допустима;
3. *Констатира*, че е налице нарушение на член 8 от Конвенцията;
4. *Констатира*, че констатацията за нарушение на член 8 от Конвенцията представлява достатъчно справедливо обезщетение по отношение на всякакви неимуществени вреди, претърпени от сдружението-жалбоподател;
5. *Отхвърля* останалата част от искането на жалбоподателя за справедливо обезщетение.

Изготвено на английски език и нотифицирано писмено на 17 февруари 2026 г. съгласно член 77, параграфи 2 и 3 от Правилника на Съда.

Милан Блашко
Регистратор

Йоанис Ктистакис
Председател