

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 11 за 2002 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 25 юни 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2002 г., образувано по искане на 57 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 35, ал. 1 и 5, чл. 43, ал. 5, чл. 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 60, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2 и чл. 109 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), както и на § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон.

1. Относно твърдението за противоречие на § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ с чл. 41 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията на Република България

Според народните представители § 37 от ПЗР ЗЗКИ, с който е отменен Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето

Разузнавателно управление на Генералния щаб (ЗДДБДСБРУГЩ), нарушава чл. 41 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като се накърнявало прокламираното от Конституцията право на информация на гражданите.

Посочените конституционни текстове определят правото на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация като основно и неотменимо конституционно право. Споделяме напълно довода на народните представители, че е недопустимо е правото на информация да бъде ограничавано със закон, който въвежда допълнителни ограничения извън посочените в чл. 41 от Конституцията. Считаме обаче, че този довод е напълно несъотносим към § 37 от ПЗР ЗЗКИ и че отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ не накърнява конституционното право на информация. Няма конституционна разпоредба, изискваща изрично приемането на закон, уреждащ условията и реда за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, съответно няма и ограничения за правото на законодателя да отмени подобен закон. Следователно не може да се твърди, че липсата на такъв закон прегражда или ограничава в противоречие с Конституцията правото на гражданите на информация, съдържаща се в тези документи. След като няма специален закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, достъпът до информацията в тези документи ще се осъществява при условията и по реда на другите действащи закони, които уреждат условията и реда за достъп до информация и които са общи по отношение на ЗДДБДСБРУГЩ – ЗЗКИ, Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Ако народните представители считат, че в някой от тези закони се съдържат противоконституционни ограничения на правото на гражданите да търсят и получават информация, съдържаща се в документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, те би следвало да оспорят текстовете в този закон, а не § 37 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ, от който произтича единствено отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ като специален закон, уреждащ условията и реда за достъп до определен вид информация.

С оглед посоченото считаме, че § 37 от ПЗР ЗЗКИ не противоречи на чл. 41 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията на Република България.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 35, ал. 1 и 5 с чл. 41 и чл. 120 от Конституцията на Република България

В искането се твърди, че чл. 35, ал. 1 и 5 от ЗЗКИ противоречат на чл. 41 и чл. 120 от Конституцията на Република България, тъй като в тях не е посочено, че воденият от Държавната комисия по сигурността на информацията регистър е публичен. Според народните представители това на практика лишавало гражданите и юридическите лица от правото им да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, което право е провъзгласено в разпоредбата на чл. 120 от Конституцията.

Публичността на регистъра е понятие, което макар и свързано с търсенето и получаването на информация, е различно от него. Публичността на регистъра е само един от възможните начини за осигуряване на достъп до съдържащата се в регистъра информация. Дали в закона регистърът е наречен публичен или не, е без значение. От конституционна гледна точка от значение е единствено да бъде осигурен достъп до информацията в него в съответствие с изискванията на чл. 41, ал. 1 и 2 от Конституцията. Чл. 35, ал. 1 и 5 не уреждат достъпа до определен вид информация, поради което не може да се твърди, че те противоречат на чл. 41, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Не е вярно и твърдението в искането, че гражданите и представителите на юридическите лица нямат достъп до регистъра по чл. 35, ал. 1 от ЗЗКИ. Съгласно чл. 35, ал. 5 от закона редът за предоставяне на данни за вписване в регистъра, както и условията и редът за извършване на справки от регистъра се определят в правилника по прилагането на закона. Следователно законът изрично е предвидил приемането на акт, уреждащ достъпа до регистъра, което опровергава твърдението в искането за неосигуряване на такъв достъп. Чл. 35, ал. 5 е препращаща норма и актът, актът, към който тя препраща, няма да урежда достъпа до информацията, съхранявана в регистъра, а условията и реда за извършване на справки и редът за предоставяне на информацията. Достъпът до информацията в регистъра и преценката дали тази информация следва да бъде предоставена или не, ще се извършва в съответствие със законовите разпоредби на посочените вече ЗЗКИ, ЗДОИ, ЗЗЛД. Освен това правилникът за прилагане на ЗЗКИ е подзаконов акт, който подлежи на съдебен контрол, и той е длъжен да съответства на нормативните актове от по-висока степен – Конституцията и законите. Това означава, че в правилника не могат да се съдържат повече

ограничения относно достъпа до информацията, от ограниченията, предвидени в Конституцията и законите.

Не е основателно и твърдението, че след като регистърът не е публичен, това на практика лишава гражданите от възможността да обжалват административните актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, както изисква чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Публичността на регистъра е несъотносима към обжалваемостта на административните актове, тъй като актовете, които засягат гражданите и юридическите лица, трябва да им бъдат съобщени по предвидения в съответния закон начин. За целта не е достатъчно те да бъдат вписани в публичен регистър. Публичността на регистъра осигурява достъп на неограничен кръг лица, а не само на засегнатите от акта. Ако административният акт не е съобщен на засегнатото лице, той не поражда права и задължения за него, съответно лицето няма и правен интерес за обжалването му – всички срокове за изпълнение и обжалване на административния акт започват да текат от съобщаването му на засегнатото лице, а не от постановяването на акта или вписването му в регистъра.

По посочените съображения считаме, че чл. 35, ал. 1 и 5 от ЗЗКИ не противоречат на чл. 41 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

3. Относно твърдението за противоречие на чл. 43, ал. 5 от ЗЗКИ с чл. 48 от Конституцията на Република България

Според народните представители чл. 43, ал. 5 нарушава чл. 48 от Конституцията, тъй като ограничава правото на гражданите да заемат определени длъжности, а оттам и правото им на труд.

Оспореният текст предвижда, че при оттегляне на писменото съгласие за проучване лицето няма право да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързани с работа с класифицирана информация, за срок една година.

Не споделяме становището в искането, че ограничаването на правото на гражданите да заемат определени длъжности води неизбежно до ограничаване на правото им на труд. Конституционно установеното право на труд не е право да се заема която и да е длъжност. В нормативните актове се съдържат разнообразни изисквания за заемане на определени длъжности – трудов или служебен стаж,

образование и др., без някой да твърди сериозно, че тези изисквания са противоконституционни и ограничават правото на труд.

От значение при въвеждане на подобни изисквания за заемане на определена длъжност е дали критерият, въз основа на който се въвеждат ограничения за заемане на длъжността, е конституционно допустим. В мотивите на цитираното в искането Решение № 2 на Конституционния съд от 1999 г. по конституционно дело № 33 за 1998 г. съдът изрично подчертава, че ограничаването на правото на труд е противоконституционно, когато се прави въз основа на конституционно недопустими критерии. В конкретния случай ограничението за заемане на длъжност и за изпълнение на конкретна задача, свързана с класифицирана информация, се основава на изявена от лицето воля да оттегли даденото предварително съгласие по чл. 43, ал. 2 за проучване. Считаме, че подобен критерий е конституционно допустим – той не попада в изброяването в чл. 6, ал. 2 от Конституцията и държи сметка за правото на личен избор на всяко лице, поради което няма противоречие на чл. 43, ал. 5 с чл. 48 от Конституцията.

Не е основателно и твърдението, че законът не предвиждал процедура и възможност лицето да се защити по съдебен ред. Чл. 43 от ЗЗКИ не изключва обжалваемостта на административен акт с отказ за допускане до работа на основание чл. 43, ал. 5 от закона. Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията за да не подлежи на обжалване административният акт, обжалваемостта трябва да е изключена с изричен законов текст. При липса на изричен текст в такъв смисъл обжалването на административния акт се извършва по общия ред, без да се необходимо във всеки отделен закон да има и съответна процедура за обжалване.

4. Относно твърденията за противоречие на чл. 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 60, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2 и чл. 109 от ЗЗКИ с чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България

Според народните представители посочените текстове от ЗЗКИ създават разпоредби, с които се изключва правото на обжалване на всички административни актове, отнасящи се до достъп и отказ за достъп до класифицирана информация и защита на правата на лицата, които се засягат от тях, в противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

В практиката си Конституционният съд нееднократно се е произнасял, че възможността за изключване на съдебния контрол върху административните актове, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително (Решение № 18 от 1997 г. по конституционно дело № 12 от 1997 г., Решение № 5 от 1997 г. по конституционно дело № 25 от 1996 г. и др.). Също нееднократно Конституционният съд се е произнасял и относно границите, в които може да бъде прилагано изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 5 на Конституционния съд от 1997 г. по конституционно дело № 25 за 1996 г. е посочено, че "...законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (такава е например сферата на националната сигурност)".

В Решение № 4 от 1999 г. по конституционно дело № 31 за 1998 г. на Конституционният съд приема, че законодателният орган може да упражни правомощието си за изключване на съдебното обжалване само в изключителни случаи, когато е необходимо да бъдат защитени особено важни интереси на гражданите и обществото, но при спазване на основните права на личността и конституционните принципи на правовата държава.

Оспорените текстове от ЗЗКИ изключват правото на обжалване по съдебен ред на:

1. отказа за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация (чл. 57, ал. 5 и чл. 69);
2. отнемането на издаденото разрешение за достъп до класифицирана информация (чл. 59, ал. 5 и чл. 69);
3. прекратяването на действието на издаденото разрешение за достъп до класифицирана информация (чл. 60, ал. 5 и чл. 69);
4. решението на ДКСИ по жалби срещу административни актове по т. 1, 2 и 3, издадени от други органи (чл. 68);
5. отказа, прекратяването и отнемането на издаденото разрешение за прилагане на криптографски методи и средства (чл. 88, ал. 2);
6. отказа и отнемането на издаденото удостоверение за сигурност (чл. 109).

Изключването на съдебното обжалване на посочените административни актове е извършено с изрични законови текстове и то не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите. С предвидените ограничения законодателят цели да гарантира и опази обществения интерес за защита на класифицираната информация. Съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗЗКИ класифицирана информация е информацията, представляваща държавна или служебна тайна, както и чуждестранната класифицирана информация. Легалните определения на държавната и на служебната тайна и на чуждестранната класифицирана информация в чл. 25, чл. 26 и чл. 27 от закона ясно сочат чий интереси иска да охрани законодателят – интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред, правнозащитените интереси на всички лица, информация за които се създава или съхранява в държавните органи и в органите на местното самоуправление. Безспорно е, че това са особено важни интереси на гражданите и на обществото, което прави допустимо изключването на съдебното обжалване на посочените актове.

При това следва да се има предвид, че в чл. 65 и сл. от ЗЗКИ е предвидена процедура по обжалване на актовете, издадени от органите, различни от ДКСИ, пред комисията, като по този начин е осигурена защита срещу неправомерни действия на тези органи.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на народните представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на чл. 35, ал. 1 и 5, чл. 43, ал. 5, чл. 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 60, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2 и чл. 109 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), както и на § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Сакскобургготски)