



*Република България*  
*Президент*

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ИСКАНЕ**  
**от**  
**РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ,**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,**

**ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ**  
**И НЕСЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СКЛЮЧЕНИ ОТ РЕПУБЛИКА**  
**БЪЛГАРИЯ МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ НА ЧЛ. 40, АЛ. 1, Т. 5**  
**ОТ ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА НА КЛАСИФИЦИРАНАТА**  
**ИНФОРМАЦИЯ И НА ЧЛ. 165, Т. 7 ОТ ЗАКОНА ЗА ОТБРАНАТА И**  
**ВЪОРЪЖЕНИТЕ СИЛИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България сезирам Конституционния съд с искане да установите противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация и чл. 165, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или“. Съображенията, по които атакувам пред Вас посочените разпоредби, са следните:

**I. По разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация**

**1. С приемането на Закона за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/ уредба получиха обществените отношения, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицирана**

информация, както и условията и реда за предоставяне на достъп до нея. Защитата на класифицираната информация не е самоцел, а произтича от необходимостта да бъдат гарантирани интересите на Република България в областта на националната сигурност. Тези съображения правят допустимо ограничаването на правото на информация и въвеждането на условия, при които да се разрешава достъпът до класифицирана информация. Този подход е заложен още преди приемането на ЗЗКИ в практиката на Конституционния съд. С Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. е прието, че ограничаването на правото по чл. 41, ал. 1 от Конституцията на основанията, посочени в изр. 2, изисква установяване по законодателен път на обстоятелствата, които се отнасят до съображения за защита на националната сигурност или защита на обществения ред.

В чл. 3 ЗЗКИ е предвидено принципното правило, че достъп до класифицирана информация се предоставя само на лица, получили разрешение за достъп, при спазване на принципа „необходимост да се знае“, освен ако законът не предвижда друго. „Доколкото в случая може да се говори за "право на достъп" в смисъл на субективно право, то е създадено по силата на закона, предоставя се само на определени лица (чл. 3 ЗЗКИ), при наличието на определени условия (чл. 36-42 ЗЗКИ) и след завършването на законова процедура (чл. 43-69 ЗЗКИ). По правило става въпрос за правомощие като условие за дейност, свързана с достъп до класифицирана информация. В този смисъл то е не само право, а и задължение за съответното лице (например за служителите в различни служби, свързани с отбраната или вътрешните работи). За възникването на това правомощие е меродавна единствено преценката на органа, който издава съответните актове, при това тяхното издаване не се мотивира“ (мотиви на Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г.).

Изискванията за издаване на разрешение за достъп са предвидени в чл. 40-42 ЗЗКИ. При тълкуването им се налага извод, че при част от тях проучващият орган има право да прецени надеждността на проучваното лице с оглед на събраните при проучването данни. От това естество например са изискванията на чл. 40, ал. 1, т. 6 и 8, пояснени съответно в чл. 41 и чл. 42, с които се установява надеждността на лицето от гледна точка на сигурността и за опазване на тайната. Останалите изисквания по чл. 40, ал. 1 ЗЗКИ са установени формално и при констатацията на проучващия орган, че лицето не отговоря на тях, не може да му бъде издадено разрешение за достъп до класифицирана информация. Такива са изискванията: лицето да притежава българско гражданство, да е пълнолетно, да има завършено средно образование, да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията, както и да няма образувано досъдебно или съдебно производство за такива престъпления. Достатъчно е несъответствие с което и да било от тези

изисквания, за да се откаже издаването на разрешение за достъп или издаденото разрешение за достъп на лицето да бъде отнето. Проучващият орган няма право да прецени и да отчете тези обстоятелства в контекста на цялата информация, установена в хода на проучването, а е длъжен, в условията на обвързана компетентност, да приложи чл. 57, ал. 1 или чл. 59, ал. 1 ЗЗКИ.

Надеждността за достъп до класифицирана информация в мотивите на Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 от 2002 г. се определя като вид специфична квалификация, която е свързана с националните интереси на страната. Изискванията, по които тя трябва да бъде преценявана, следва да бъдат ефективни и да гарантират националните интереси при допускане на лицата до работа с класифицирана информация. Те трябва да бъдат в съответствие с основните начала, на които се основава Конституцията. Правомерната цел, която законодателят си поставя с тяхното въвеждане, трябва да бъде постигната, като в най-малка степен се ограничават основните права на човека.

Изискването срещу лицето да няма образувано съдебно или досъдебно производство за умишлено престъпление от общ характер (чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ) е установено наред с изискването то да не е осъждано за такова престъпление, независимо от реабилитацията. С формалното му установяване, без проучващият орган да има възможност да прецени как се отразява върху надеждността на лицето, на практика се изравняват последиците на осъждането за извършено престъпление с образуването на досъдебно или съдебно производство срещу проучваното лице. В този смисъл изискването на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ влиза в противоречие с правилото на чл. 31, ал. 3 от Конституцията на Република България, според което обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. Установеното изискване е в несъответствие с чл. 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с чл. 6, ал. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г., обн. ДВ, бр. 66 от 14.08.1992 г., в сила от 07.09.1992 г.), които установяват презумпцията за невиновност на всяко лице, обвинено в престъпление, до доказване на вината му в съответствие със закон. С чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ проучваното лице, което е обвиняем, търпи същите ограничения в правната си сфера, каквито би търпяло и ако беше осъдено. По отношение на изискванията за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация той се счита за виновен, без да е установено противното с влязла в сила присъда.

2. Правилото на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ води до ограничаване на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието, което нарушава чл. 31, ал. 4 от Конституцията.

Образуваното досъдебно или съдебно производство за умишлено престъпление от общ характер, на основание чл. 57, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, води до отказ за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация. Ако лицето има издадено разрешение за достъп до класифицирана информация, по силата на чл. 59, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ то подлежи на отнемане. И двата акта са свързани със значителни негативни последици за проучваното лице, респ. за лицето, което има издадено разрешение за достъп.

При отказ лицето няма право в едногодишен срок от издаването му да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързана с работа с класифицирана информация от същото или по-високо ниво на класификация (чл. 57, ал. 6 ЗЗКИ). При отнемане на издаденото разрешение за достъп лицето няма право да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързана с работа с класифицирана информация, за срок от три години от отнемането (чл. 59, ал. 6 ЗЗКИ). Лицата търпят тези ограничения, без да има доказана вина за извършване на престъпление. Посочените ограничения на правата на обвиняемия не само не са необходими, а въобще не са обусловени от съображения за осъществяване на правосъдието, както изисква чл. 31, ал. 4 от Конституцията и Конституционният съд в своята практика (например Решение № 16 от 1998 г. по к.д. № 7/1998 г., Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13 от 1992 г.).

**3.** В случай че отказът или отнемането на разрешение за достъп до класифицирана информация са постановени единствено заради образуваното срещу лицето досъдебно или съдебно производство, дори същото да бъде прекратено или да приключи с оправдателна присъда, лицето няма да може да кандидатства за заемане на длъжност или изпълнение на задача, налагаща достъп до класифицирана информация, преди изтичането на едногодишния или тригодишния срок след издаването им. Правото на жалба срещу отказа или отнемането е преклудирано с изтичането на 7-дневен срок от уведомяването на лицето за съответния акт (чл. 62 във връзка с чл. 64 ЗЗКИ), а прекратяването или приключването на досъдебното или съдебното производство не се случва в този срок. В резултат на това се ограничава правото на труд, без това ограничение да има основание в конституционно прогласена ценност и без да постига определена легитимна цел. В съответствие с чл. 48, ал. 1, изр. 2 от Конституцията държавата трябва да се грижи за създаване на условия за осъществяване на правото на труд. Правото на труд е прогласено и в чл. 15 от Хартата на основните права на Европейския съюз и ограниченията при неговото упражняване трябва да се подчиняват на изискванията на чл. 52 от Хартата. Ограниченията трябва да бъдат предвидени в закон, но и да зачитат основното съдържание на правата и свободите. При спазване на

принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и действително отговарят на общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на другите хора.

Изискването по чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ създава формално ограничение за заемане на длъжност или за изпълняване на конкретно възложена задача, налагаща достъп до класифицирана информация. То не позволява преценката как образуваното досъдебно или съдебно производство за умишлено престъпление от общ характер срещу лицето се отразява на неговата надеждност за работа с класифицирана информация. В този смисъл прилагането му не е обусловено от преценка за всеки конкретен случай как ще гарантира защитата на националната сигурност. При липсата на такъв механизъм чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ необосновано засяга основни права на гражданите.

Дори да приемем, че до изясняване на обстоятелствата, които поставят под съмнение надеждността на лицето, са допустими ограничения при изпълняване на съответната длъжност или задача, свързана с достъп до класифицирана информация, те могат да бъдат постигнати по друг начин. Такъв механизъм е предвиден в чл. 56, ал. 4 ЗЗКИ, който дава основание на ръководителя на организационната единица да ограничи достъпа на лицето до класифицирана информация, в случай че надеждността му е поставена под съмнение. Отнемането на издаденото разрешение единствено заради образуването на досъдебно или съдебно производство срещу лицето, както и отказът за издаване на разрешение за достъп само на това основание, са непропорционални ограничения на правото на труд на лицето, тъй като защитата на националната сигурност в тези случаи може да се гарантира и по друг, установен и понастоящем в законодателството способ.

Предвид изложеното смятам, че оспорената разпоредба е в несъответствие с чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Република България, с чл. 15, чл. 48 и чл. 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз и с чл. 6, ал. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

## **II. По разпоредбата на чл. 165, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България**

1. Според чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ договорът за военна служба се прекратява и военнослужещият се освобождава от военна служба без предизвестие при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или при отказ на военнослужещия да подаде документи за проучване при условията и по реда на ЗЗКИ. Когато военнослужещият осуетява възможността за извършване на проучване и установяване на неговата надеждност за работа с

класифицирана информация, ако длъжността или конкретно възложената задача изискват такъв достъп, освобождаването от военна служба е резонно. Осуетяването на проучването може да се дължи на нежелание на лицето да разкрие обстоятелства и факти около личността си и не нормата на закона, а неговото собствено решение е ограничило правото му на труд. Нормата на закона, обаче, ограничава правото на труд в случай на отказ за издаване или отнемане на издаденото разрешение за достъп до класифицирана информация.

Според Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г., Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11/2002 г. правото на труд не е абсолютно и „подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер“. „Надеждността за достъп до класифицирана информация е също вид специфична квалификация, която е свързана с националните интереси на страната“. Според чл. 4 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, 1958 г. (Обн. ДВ, бр. 35/1997 г.) "не се смятат за дискриминационни мерките, които засягат лице, което е обект на законно подозрение, че се занимава с дейност, която вреди на сигурността на държавата". При отказ за издаване или отнемане на разрешение за достъп до класифицирана информация на основание чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, нито едно от посочените съображения не може да оправдае прекратяването на договора за военна служба. Липсата дори на подозрение как това обстоятелство се отразява на надеждността на лицето се явява дискриминационна мярка спрямо лицето и в този смисъл противоречи на Конвенция № 111 на Международната организация на труда.

2. В чл. 158, ал. 1 ЗОВСРБ са уредени правните последици при прекратяване на наказателното производство спрямо военнослужещия, постановяване на оправдателна присъда или при осъждане за неумишлено престъпление от общ характер. В тези случаи военнослужещият се възстановява на длъжността, а времето на отстраняването се зачита за служебен стаж и се дължи обезщетение в размер на възнаграждението му за периода на отстраняването. Законът, обаче, не предвижда защита и не урежда последиците при същия изход на наказателното производство, ако това е довело до приложението на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ и договорът за военна служба е прекратен поради отказан или отнет достъп до класифицирана информация заради образуването досъдебно или съдебно производство.

Съгласно Конституцията на Република България е необходимо законодателството да установява ефективен механизъм за противодействие на посегателствата върху правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. „По силата на чл. 56 от Конституцията правото на защита представлява основно право, чието

съдържание обхваща оправомощаването на всяко лице, попадащо в националната юрисдикция, със своите самостоятелни активни действия да се противопоставя на възможните източници на нарушаване или застрашаване на неговата правна сфера. То е универсално процесуално право, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права и конституционно признати интереси на правните субекти“ (Решение № 14 от 4 ноември 2014 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 12 от 2014 г.). Разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или“, засяга основно право на гражданите в нарушение на изискването за съразмерност и без да дава възможност за защита. С отказа за издаване или отнемането на разрешението за достъп до класифицирана информация поради образувано досъдебно или съдебно производство на практика са създадени законови необорими презумпции, че лицето не е надеждно и може да се застраши националната сигурност. При прекратяване на договора и освобождаване от военна служба военнослужещият не разполага с ефективна защита, даваща му възможност да обори тази презумпция. Създаването на законови необорими презумпции, с които се ограничават конституционни права, каквото е и правото на труд, е недопустимо (Решение № 2 от 21 януари 1999 г. по к.д. № 33 от 1998 г.).

Разпоредбите на чл. 165, т. 7 от ЗОВСРБ и на чл. 40, ал. 1, т. 5 от ЗЗКИ като част от системата на действащото законодателство противоречат и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България. Несъвършенството на законите, изразяващо се в липсата на норми, които да гарантират ефективни защитни механизми при отнемането на разрешението за достъп до класифицирана информация и прекратяване на договора за военна служба и освобождаване от нея, нарушават и принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Предвид изложеното смятам, че оспорената разпоредба е в несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 16, чл. 48, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията, както и с чл. 4 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, по която Република България е страна.

## **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание на гореизложеното се обръщам към Вас с искане да установите противоконституционността на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация и на чл. 165, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана

информация или“, както и да установите несъответствието на тези разпоредби с международни договори, по които Република България е страна.

На основание чл. 18, ал. 2, т. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд Ви моля да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на отбраната, Държавната комисия по сигурността на информацията, Съюза на юристите в България и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

**РОСЕН ШЛЕВНЕЛИЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**