

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

на Български хелзинкски комитет
по конституционно дело №11/2002

относно

искане на група (56) народни представители от XXXIX Народно събрание
за обявяване на противоконституционността на чл. 35, ал. 1, чл. 43, ал.
2, чл. 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 60, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2, чл.
109 от Закона за защита на класифицираната информация /обн. ДВ, бр.
45/30.IV.2002 г./, както и на §37 от Преходните и заключително
разпоредби на същия закон

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с конституционно дело №11/2002, образувано на 25
юни 2002 г, Български хелзинкски комитет, конструиран като
заинтересована страна с Определение на Конституционния съд от 25
юни 2002 г., представя настоящето писмено становище.

С постъпилото искане, направено от група народни
представители, се оспорва конституционността на разпоредби от Закона
за защита на класифицираната информация (по-долу "закона"). Според
групата народни представители с отмяната чрез закона на Закона за
достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето
Разузнавателно управление на Генералния щаб се накърнява
прокламираното от Конституцията (чл. 41 и чл. 57, ал. 1) право на
информация на гражданите. Твърди се, че определянето на регистъра
по чл. 35 на закона като непубличен нарушава правото на гражданите на
информация, както и лишава лицата от достъп до защита в нарушение
на член 56 от Конституцията. Поддържа се, че временното ограничаване
на правото за кандидатстване за заемане на длъжност, свързана с
работа с класифицирана информация, на лицата, които са отказали да
дадат писмено съгласие за проучване за надежност, е нарушение на
член 48 от Конституцията, гарантиращ правото на труд. Смята се, че чл.
57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 60, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2, чл. 109 от
закона, които изключват правото на обжалване на административните
актове, отнасящи се до достъп и отказ за достъп до класифицирана
информация, е в нарушение на член 120, ал. 2 от Конституцията,
гарантиращ правото на съдебен контрол за законност на актовете на
администрацията.

Настоящото становище разглежда единствено твърдението за
противоконституционност на разпоредбите, изключващи правото на
съдебен контрол за законност на актовете за отказ или отнемане на
разрешение за достъп или удостоверение за сигурност, отнасящо се до
класифицирана информация.

Български хелзинкски комитет смята, че чл. 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2, чл. 109 от Закона за защита на класифицираната информация са противоконституционни, тъй като изключват съдебния контрол върху административни актове, с които се засягат основни права на човека.

Конституционни стандарти за контрол върху актове на администрацията

Конституционните разпоредби, които формират конституционния стандарт за контрол върху актовете на администрацията, са чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Приложима към предмета на делото е и разпоредбата на чл. 41 от Конституцията. Следва кратък преглед на приложимите конституционни стандарти.

Съгласно член 56 от Конституцията всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Конституционният съд третира правото на защита като "едно от основните конституционни права, което има особено голямо значение в демократичната правова държава".¹ В друго свое решение Конституционният съд отбелязва, че "правото на защита може да има различни проявни форми, в това число и обяснения и изслушване на гражданите, чиито права и законни интереси са застрашени от различни държавни органи и институции".²

Правото на защита е гарантирано от Конституцията и с предвидената в чл. 120 правна възможност на гражданите и юридическите лица да обжалват пред съдилищата всички административни актове, които ги засягат. Правото на защита по чл. 56 във връзка с чл. 120 изисква, за разлика от общата гаранция на чл. 56, съдебен контрол върху актовете на администрацията с особените гаранции за независимост на съда, състезателност и равенство на страните в съдебното производство.

Според член 120, ал. (2) от Конституцията гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Тази разпоредба урежда правото на съдебна защита на физически и юридически лица срещу административни актове, които ги засягат. Правото на обжалване на административни актове пред съд по чл. 120, ал. 2, като част от общото право на защита по чл. 56 от Конституцията, е основно право, което имат всички лица³.

¹ Решение № 9 от 14.04.1998 г. по конст. дело № 6/98 г. на КС на РБ

² Решение № 14 от 23.X.1997 г. по конст. дело № 11/97 г. на КС на РБ. Виж още Решение № 3 по конституционно дело № 1 от 1994 г.

³ Вж. по-горе обосновката на общочовешкия характер на правото на защита по чл. 56 от Конституцията.

Според Конституционния съд⁴ правомощието по чл. 120, ал. 1 от Конституцията произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Смисълът, извлечен от Конституционния съд, на разпоредбата на чл. 4, ал. 1 е в цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото, чийто израз е и съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията. Административното правораздаване, предоставено на съдилищата като средство за осигуряване на законността в областта на държавното управление, е израз на правозащитната функция на правовата държава.

В решение № 21 по конституционно дело 18/95 г. Конституционният съд постановява, че съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, които нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване. Съдът постановява, че с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. "Изразената в конституционната воля норма е насочена към възприемане на принципа на съдебно обжалване на всички административни актове." В решението си по конституционно дело № 13 от 1993 г. Съдът посочва, че по смисъла на чл. 120, ал. (2) съдебният контрол спрямо административните актове е допустим на общо основание, а е изключен само за изрично посочените от закона случаи.

Предвиденото в чл. 120, ал. (2) право на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат, е обусловено от "засягането" на лицето от обжалвания административен акт. Това "засягане" Конституционният съд тълкува в светлината на чл. 56 от Конституцията, който урежда основното право на защита на всеки гражданин, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. Според Съда административният акт "засяга", по смисъла на чл. 120, ал. (2) от Конституцията, граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове.

Относно критериите, обуславящи законодателното изключване на административни актове от съдебен контрол, Съдът определя, че законодателят при това изключване остава ограничен от общите конституционни принципи. Правомощието на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно по своя характер. При упражняването на това свое право Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните

⁴ Решение № 4 от 1.04.1999 г. по конст. дело № 31/98 г. на Конституционния съд на Република България.

конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права. Възможността, предоставена на Народното събрание от чл. 120, ал. 2 *in fine* от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително. Характерът на това изключение задължава Народното събрание да се възползва от него, само когато са налице достатъчно сериозни и основателни причини. Противното би означавало да се обезсмисли принципът на съдебно обжалване на административните актове.

Изяснявайки конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. (2) от Конституцията, Конституционният съд приема, че за да не бъде обезсмислен основният конституционен принцип за съдебен контрол върху административните актове, "законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административни актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите". Във всички случаи изключването от съдебен контрол на административни актове, с които се засягат основни конституционни права, е недопустимо⁵. Такова изключване би накърнило основните принципи на правовата държава⁶.

В заключение, правото на обжалване на всички административни актове по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е основно конституционно право, неразривна част от правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Ефективното упражняване на това право е елемент от нормалното функциониране на съвременната правова държава в съответствие с чл. 4 от Конституцията. При непосредственото действие на конституционната норма, което е основа на правовата държава, акцентът се поставя не само върху конституционно прогласеното право, а преди всичко върху възможността то да бъде защитено пред съд⁷. Изключването от законодателя на съдебния контрол върху административен акт, с който се засяга основно конституционно право, би било в противоречие с чл. 56 от Конституцията⁸.

Същност на актовете за отказ и за отнемане на достъп до класифицирана информация

Член 57, ал. 5, чл. 59, ал. 5, чл. 68, чл. 69, чл. 88, ал. 2, чл. 109 от Закона за защита на класифицираната информация изключват възможността за съдебен контрол върху административните актове, които засягат правото на гражданите на достъпа до информация. Въпросното право включва правото да се търси и получава информация, включително информация, която е класифицирана. Това право е основно човешко право, гарантирано от член 41 Конституцията и

⁵ Решение № 11 от 30.04.1998 г. по конст. дело № 10/98 г. на Конституционния съд на Република България.

⁶ Незасягането на основни конституционно признати права и свободи на гражданите е подчертано като критерий за изключението по чл. 120, ал. (2) от Конституцията и в решенията на Конституционния съд по к. д. № 13 от 1993 г., к. д. № 9 от 1995 г. и к. д. № 18 от 1995 г.

⁷ Решение № 12 от 20.07.1995 г. по конст. дело № 15/95 г. на Конституционния съд на Република България.

⁸ Решение по конституционно дело № 9 от 1995 г. на Конституционния съд на РБ.

международните договори за права на човека – член 19 от Международния пакт за граждански и политически права и член 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.⁹

Заключение

На основание на по-горе изложените аргументи Български хелзинкски комитет заема становище, че изключването от съдебен контрол на законността на актовете, ограничаващи достъпа до класифицирана информация, е в нарушение на член 56 от Конституцията, тъй като тези актове засягат основно човешко право. Тъй като изключват съдебния контрол и в случаи, в които е недопустимо по силата на член 120 във връзка с член 56 от Конституцията, тези разпоредби следва да бъдат обявени за противоречащи на Конституцията.

14 юли 2002 г.

С уважение:

Красимир Кънев
председател на
Български хелзинкски
комитет

⁹ Правото да се търси информация е регламентирано от Конституцията и МЛГПП, но не е уредено от ЕКПЧ.