

Комитет
по правата на човека
ул. „Позитано“ № 20
тел. 981-59176

София

До Конституционния съд на
Република България

По конст. д. № 11/2002 г.

*В. д. № 11/2002
Въпросът се
решава от
22.07.2002 г.*

В Комитета по правата на човека бе обсъдено искането на 57 народни представители да се обяви противоконституционността на някои от разпоредбите на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Предлагаме на вниманието ви следните наши съображения по направеното искане.

1. Тезата, че с отмяната на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (ЗДДБДСБРУГЩ) нарушава разпоредбите на чл.41 и чл.57, ал. 1 от Конституцията, е неприемлива.

Поставя се преди всичко въпросът дали **отмяната** на един закон би могла да **наруши** конкретни разпоредби на Конституцията. Поставя се по-специално въпросът как трябва да се оцени правната обстановка, съществувала **до** приемането на съответния закон. Би ли могло да се смята, че като не е бил приет определен закон, със самото това обстоятелство вече е нарушена Конституцията? По наше убеждение отговорът на този въпрос трябва да е принципно отрицателен. Невъзможно е да се приеме, че отсъствието на даден закон от правната система на страната, респ. неприемането му от законодателя, нарушава точно определени разпоредби на Конституцията. Това разбиране толкова по-категорично следва да се защити, когато Конституцията **не предвижда** приемането на закон по приложението на някоя от своите разпоредби. Такъв именно е и случаят със ЗДДБДСБРУГЩ. Той не е закон, който Конституцията изисква да бъде приет. Той е могъл да бъде приет, той е могъл и да не бъде приет. И в двата случая той е само една предоставена от Конституцията законодателна възможност, и нищо повече. Неговото неприемане, респ. неговото отпадане от правната система в никакъв случай не нарушава и не може да наруши нито една от конкретните разпоредби на Конституцията.

По-нататък следва въпросът дали като премахва предвидената в ЗДДБДСБРУГЩ възможност гражданите да получават информация за лицата, работили в системата на ДС и РУГЩ, ЗЗКИ нарушава конституционно закрепеното право на информация.

Доколкото е конституционно закрепено, правото на информация на гражданите е наистина неотменимо по смисъла на чл. 57, ал.1 от Конституцията (както впрочем е неотменим всеки конституционен текст), но то **не е все пак неограничимо**. Самата Конституция в чл.41 изрично постановява, че гражданите имат право да получават информация от държавен орган или учреждение **само доколкото** тази информация не съставлява държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

Правото на информация следователно не е безусловно. То има своите **конституционно установени** граници. Негов обект не може да бъде:

- а) **държавна тайна**;
- б) **друга тайна**, която е защитена **от закон**;
- в) тайна, която засяга **чужди права** (права на другото).

В първите два случая сме изправени пред ограничения, които съгласно Конституцията, могат да произтекат от **закон**. **Държавната тайна** се установява със **закон**, пак със **закон** може да се постави под закрила и **друга тайна**.

Следователно правото на информация **може** в крайна сметка да се ограничи със закон, т.е. с нормативен акт на Народното събрание. Законът може да разшири сферата на правото на информация, но той може да я и ограничи. Едно или друго законодателно решение би могло да е политически нецелесъобразно, но то във всички случаи ще е **конституционно допустимо**, и това именно е същественото. Не би могло следователно да се смята, че като е лишил гражданите от досега съществуващата възможност да получават определена информация ЗДДБДСБРУГЩ е и нарушил разпоредбата на чл.41 от Конституцията. Законът, както видяхме, има конституционното „право“ да ограничи сферата на правото на информация.

Не бива по-нататък да се забравя и конституционното изискване правото на информация да не засяга **„чужди права“**. Правото на информация има своите граници освен в държавната тайна и другата защитена със закон тайна, още и в **чуждата тайна**, приела в Конституцията характеристиката на „чужди права“ Доколкото са **права**, те са, значи, законово защитени (законово признати) интереси. Недопустимо трябва да е правото на информация да става за сметка на правата на другите граждани. ЗДДБДСБРУГЩ обаче тъкмо това бе допуснал. Той позволи да се „наднича“ в чуждите, охраняващи свои тайни, права, като по този начин **именно той** наруши Конституцията. Работата в системата на определени секретни (тайни) служби, каквито са били ДС и на РУГЩ, съставлява по самото си естество **тайна** - както

служебна, евентуално държавна, така и **лична**. Тази лична тайна не бива да става достояние на всекиго. Борбата с остатъците от тоталитарната система не изисква **всеки гражданин** да има информация относно това кой в какви отношения се намирал с определени секретни служби на държавата. Достатъчно е, че с тази информация разполагат надлежните държавни органи. Те са в състояние да осигурят защита на обществото от рецидивите на тоталитаризма. Възможността всеки да узнава чужди тайни, респ. тайни, свързани със секретни служби, крие сериозната опасност гражданите, работили в тези служби, да бъдат подложени на **дискриминация** - едно обществено явление, което Конституцията решително изключва. Една дискриминация спрямо тези граждани е толкова по-недопустима, като се има предвид, че много от тях (особено тия от РУ на ПЦ) са работили със съзнанието, че обслужват национални интереси на страната. Нека се има предвид и разпоредбата на чл.57, ал.2 от Конституцията, която е достатъчно ясна: „Не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други“. Необходимо е следователно, като се мисли за правото на информация на гражданите, да се помисли и за ония пък права на гражданите, които могат да се окажат сериозно накърнени в резултат на злоупотреба с него.

2. Неприемлива е по-нататък и тезата, че чл. 35, ал.1 и 5 от ЗЗКИ противоречи на чл.41 и чл.120 от Конституцията.

Обстоятелството, че воденият при Държавната комисия по сигурността на информацията регистър не е посочен като **публичен**, не води сам по себе си до извода, че гражданите и юридическите лица са лишени от правото да обжалват административните актове, които ги засягат. Доколкото законът, в случая ЗЗКИ, не изключва **изрично** възможността за обжалване на тези актове, тя следва да се смята за безусловно съществуваща. Това следва пряко от генералната клауза, намерила израз в чл.120 от Конституцията: всички административни актове подлежат на обжалване (съдебно) освен изрично посочените със закон. Въпросът е очевидно чисто юридически, а не въпрос на „практика“, както се казва в искането на 57-те народни представители. Засягат ли издаваните по ЗЗКИ административни актове права и законни интереси на гражданите и не е ли изрично изключена със същия закон възможността тези актове да се обжалват, тогава гражданите без всякакво съмнение ще могат да ги обжалват по предвидения общ ред.

3. Твърде сериозен е въпросът, поставен в точка 4 на искането на 57-те народни представители. Стои наистина въпросът дали законът, основавайки се на предоставената му от чл.120 от Конституцията възможност да изключва обжалваемостта на някои административни актове, би могъл да си позволи да прави това неограничено. Правилна е позицията на

Конституционния съд, че с тази възможност не бива да се **злоупотребява**, т.е. че тя следва да се прилага ограничително, доколкото е все пак само **изключение** от едно общо правило. Проблемът обаче е в трудността да се реши кога (в кой случай) законът е злоупотребил с предоставената му конституционна възможност. Защо трябва да се приеме, че тъкмо в случая със ЗЗКИ има злоупотреба с тази възможност, а не например с приет преди това закон. Въпросът за „злоупотребата“ е въпрос до голяма степен количествен. Ако няма натрупване на случаите, при които законът е прибягнал до възможността да ограничи правото на обжалване, не би могло да се приеме, че има и злоупотреба. Пита се тогава кой именно случай от многото случаи на ограничаване на правото на обжалване следва да се смята, че е довел - в резултат на „натрупването“ - до новото качествено състояние „злоупотребата“. Не би могло да се приеме, че това е станало с последния закон. Едно такова становище би довело до абсурдната теза, че от този момент нататък законът да не може вече да си позволи да използва конституционно предоставената му възможност да изключва обжалваемостта на едни или други административни актове.

Границите в използването на конституционно предоставената на закона възможност да изключва обжалваемостта на някои административни актове биха могли да се търсят, разбира се, и в някои общи принципи на правото, намерили израз в основните начала на Конституцията, както и в характера на конституционните права. Но предлаганите критерии едва ли могат да претендират за абсолютна приложимост. Нека напомним, че изключването на обжалваемостта на административни актове, засягащи някои основни (конституционни) права, бе вече сметнато за конституционносъобразно. Сметна се например, че е напълно конституционносъобразно изключването на обжалваемостта на административен акт, с който се постановява експулсирането (изгонването) на законно пребиваващи в страната чужди граждани, когато то, експулсирането, се мотивира със съображения за националната сигурност.

Проблемът е обаче твърде сериозен, за да се откажем от усилията да търсим решението му. Струва ни се, че в случая би могла да се използва идеята за **плавратното използване на една предоставена власт**. Необходимо е следователно да се постави въпросът дали законодателят, като е изключил обжалваемостта на даден административен акт, не е упражнил **плавратно** предоставената му с чл.120 от Конституцията възможност, т.е. дали той не е използвал предоставената му възможност в **разрез с преследваната от чл.120 цел**. Изключването на обжалваемостта на даден административен акт чл.120 допуска очевидно в името на ценности, значително по-високо поставени, отколкото ценността „обжалваемост на всеки административен акт“. Една такава висша ценност е например **националната сигурност**. Без всякакво съмнение ЗЗКИ именно от тази ценност се е ръководил (именно нея е смятал, че

защитава), като е изключил обжалваемостта на цяла редица административните актове. Но следва и сериозен контрадовод. По какъв начин ще се застраши националната сигурност, ако се допусне обжалването на решението на ДКСИ по чл. 66 от ЗЗКИ пред **Върховния административен съд**? Нима ВАС не е един от органите, които имат именно тази задача: решавайки съответните случаи, неизменно да се ръководят от националната сигурност. Във ВАС секретната информация ще намери (може да намери) същия охранителен режим, който тя има в ДКСИ. Би могло следователно да се приеме, че като е изключил обжалваемостта на някои административни актове, без да са налице достатъчно основания за това, ЗЗКИ е упражнил превратно предоставената му конституционна възможност и по този начин е нарушил смисъла (духа) на Конституцията, респ. нейния чл.120.

По останалите въпроси, поставени в искането на 57-те народни представители, ще се въздържим да вземем становище.

Ще си позволим обаче да отбележим, че ЗЗКИ, макар и в посочените от 57-те депутати да не нарушава Конституцията (с изключение може би на случая, посочен в п.4 на искането), създава (може да създаде) обстановка на шпиономания, в която да се разгърне едно дълбоко нарушаващо най- съществени права на гражданите **тотално наблюдение** (с цел да се установи „надеждността“ на този или онзи гражданин). Разгледан от една такава гледна точка, ЗЗКИ би могъл да бъде оценен като сериозно нарушаващ Конституцията.

Председател:

(проф. д-р **Велко Вълканов**)

Отг. секретар:

(**Чанке Ариостолов**)