



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Дело № 14/к.д. 11/2002  
Дата 05.07.2002

Министерство на отбраната  
на Република България

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

№ ... 07-00-118 .....  
София, ... 05.07.2002 г  
Отпечатано в 2 екз.

ГОСПОДИН ХРИСТО ДАНОВ

на Ваш Изх. N 14/к.д.11/2002г./26.06.2002г.

*к. н. 11/2002  
Външ. т. съставен  
за защита на  
5.07.2002*

**ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ**

на  
Министъра на отбраната

По к.д. № 11/2002г. за установяване на противоконституционността на чл.35, ал.1 и ал.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, чл.109 и §37 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация /ДВ, бр.45/30.04.2002г./

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА  
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с постъпило искане от група народни представители за установяване на противоконституционност на някои текстове от Закона за защита на класифицираната информация и предвид Определението на Конституционния съд от 25 юни 2002г. по конституционно дело № 11/2002г., с което съм конституиран като заинтересувана страна по делото, изразявам следното становище по компетентност:

1) По т.2 от искането за установяване на противоконституционността на чл.35, ал.1 и ал.5 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) поради противоречието му с чл. 41 и чл. 120 от Конституцията на Република

България, считам, че такава не е налице и няма основания за нейното обявяване по следните съображения:

1. Правото да се търси и получава информация е прогласено в чл.41 от Конституцията на Република България и Конституционният съд е имал възможността неколккратно да се произнася по различни поводи относно неговото упражняване и възможните му ограничения. Съществуването на последните е допуснато от самата конституционна норма, причисляваща правото на информация към онази категория от права, които не са абсолютни. Именно в такава връзка в свое Решение № 10/22.09.1997г. по к.д. №14/1997г. Конституционният съд е приел, че не правото на информация е абсолютно, а абсолютни по своя характер са неговите конституционни ограничения. Такива са допуснати от конституционния законодател не само по силата на чл. 57, ал.3, т.е. в случаите на война, на военно или друго извънредно положение, но и в "мирно време" по силата на самия чл. 41. Конституционните основания за ограничаване на правото на информация са изчерпателно уредени в текста на самата конституция, което вмениява в задължение на законодателя съобразяването на която и да е по-детайлна правна уредба с тях. Поради това анализът на разпоредбата на чл.41 от Конституцията на Република България откроява два аспекта, наличието на които прави ограничаването на правото на информация конституционносъобразно, а именно: **изчерпателност на правата**, при конкуренция с които такова лимитиране е допустимо и **абсолютност на предвидените ограничения**.

Считам за нужно да припомня, че изваждането на атакуваната разпоредба от контекста на самия закон и прилагане спрямо нея само на правилата на граматическото тълкуване, без да се тълкува тя в съответствие с чл.46 от Закона за нормативните актове, при отчитане, както на систематичното ѝ място в закона, така и неговата цел, е самоцелно. Касае се за текст в закон, чиято основна цел е защитата на информацията, а не свободно осигуряване на достъпа до нея. За гарантиране на правото на информация действа друг закон-Закон за достъп до обществена информация, чиито чл.5 и чл.7 изрично изключват от неговото приложно поле информацията, свързана с националната сигурност и тази представляваща класифицирана информация в случаите, предвидени със закон.

Преди всичко следва да се има предвид, че законодателят е отчел изчерпателността на хипотезите, при които е правно-обосновано ограничаването на правото на информация. Анализът на

чл. 35, ал.2 от ЗЗКИ относно данните, подлежащи на вписване в регистъра, води до безспорен извод, че се касае за информация, **пряко свързана** с националната сигурност. Доказателство за този извод са **самите данни**, подлежащи на вписване, които са изчерпателно изброени в закона. Предвид цялата уредба на обществените отношения, свързани със защитата на класифицираната информация, това са данни, отнасящи се за информация, до която се осъществява **ограничен достъп от точно определен брой лица**. Недопустимо е спазване на закона само в частта, касаеща достъп до документи, съдържащи класифицирана информация, но не и в частта, касаеща достъп до данни, отнасящи се до такава информация, особено предвид на това, че такъв публичен достъп във всички случаи би довел до узнаване на или правене на изводи относно:

- **периода от време**, през който се създават съответните материали или документи, включително и относно периоди на засилена честота на създаване на такива материали или документи от една организационна единица;

- **автора на документите или материалите;**

- **правното основание, което е явна индиция за съдържанието, вида и обема на класифицираната информация, съдържаща се в тях.**

Безспорно е, че след като регистърът по чл. 35 от ЗЗКИ съдържа данни, свързани с класифицирана информация, то правото на информация следва да попадне в ограниченията по чл.41 от Конституцията на Република България. Независимо, че хипотезите **“национална сигурност”** и **“държавна тайна”** са уредени в две самостоятелни алинеи на конституционния текст, то те не само, че не се изключват една друга, но се и допълват в конкретния атакуван текст. ЗЗКИ детайлно урежда понятието класифицирана информация, в това число като информация, представляваща **държавна тайна или служебна тайна**, а понятието държавна тайна, като информация, определена в списъка към закона, нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с **националната сигурност**, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред. Очевидно е, че законодателят е отчел конституционно предвидените ограничения, като само ги е **възпроизвел**, без да излиза от техните рамки. С други думи, налице е терминологично единство между понятийния апарат на атакувания закон с този на конституцията, при което е спазено изискването за **изчерпателност на правата**, при конкуренция с които лимитиране на правото на информация е допустимо.

Предвид цитираното по-горе решение на Конституционния съд, според което **абсолютни по своя характер** са конституционните ограничения на правото на информация, считам, че всъщност изискването за абсолютност не е нещо ново и различно от изискването за изчерпателност на хипотезите в чл.41 от Конституцията на Република България, а по-скоро се явява негов синоним. Нещо повече, считаме, че абсолютни са не само ограниченията, но **абсолютно е и прилагането** на тези ограничения във всички случаи, в които се проявяват самите конкуриращи права по чл.41-национална сигурност, респ. държавна или друга защитена от закона тайна. Съществува ли необходимост от защита на националната сигурност и/или държавната тайна, съществува и конституционно основание за ограничаване на правото на информация. Затова именно с оглед националната сигурност и интересите на държавата-критерии, въведени от законодателя в дефиниците по чл. 25 и чл. 26 от ЗЗКИ, извършването на справки от регистъра в чл.35, ал.5 е уредено само като правна възможност.

С оглед на гореизложените съображения и при отчитане на изискванията за тълкуване на разпоредбите в съответствие с целта на закона съгласно чл.46 от Закона за нормативните актове, може да бъде направен безспорен извод за пълно съответствие между текстовете на чл.35 от ЗЗКИ с чл.41 от Конституцията на Република България.

2. По отношение на разпоредбата на чл. 35 от ЗЗКИ, атакувана като противоречаща на конституционната норма на чл. 120, считаме, че е налице неотносимост между законовия текст и текста на Конституцията. Обстоятелството, че регистърът на материалите и документите, съдържащи класифицирана информация не е публичен, няма отношение към общата норма за съдебна обжалваемост на административните актове. Липсата на относимост на атакувания текст към общата норма на чл.120 от Конституцията на Република България проличава ясно, като се държи сметка за използването на различни понятия в закона, които имат различна цел и различна природа (регистър; данни; документи и материали).

Регистърът съдържа **само данни** относно определени документи и материали. Последните от своя страна не могат да бъдат от всякакъв характер. Самата норма на чл.35 въвежда ограничение относно:

- съдържанието на документите и материалите, и
- вида/характера на данните, подлежащи на вписване.

Като единна електронна база от данни за маркираните с гриф за сигурност документи и материали, регистърът по чл.35 от ЗЗКИ има за цел **само вписване** на посочената в чл.35, ал.2 информация за създадени документи и материали, съдържащи класифицирана информация. Тук би следвало да се обърне внимание на съдържанието на понятието “материал” по смисъла на §1, т.10 от Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ, което действително е по-общо от понятието “документ”, като го обхваща, но включва също така и всякакви други предмети от техническо естество, съоръжения, оборудвания, устройства, оръжия и др.

Предвид предназначението на регистъра да бъде единна база данни, той, респ. съдържащите се в него данни (изрично посочени в ал.2), няма(т) за адресат физически и/или юридически лица, не цели(ят) създаването на задължения за лицата, нито засягане на техни права и законни интереси. Нещо повече, регистърът и фактът на вписването не целят създаването на правоотношения с определени физически и/или юридически лица, от които биха могли да се породят задължения или да се засегнат права и интереси.

Видно от цялата разпоредба на чл.35, данните, които включва регистърът, имат отношение **единствено** към такива документи и материали, които съдържат **класифицирана информация**, представляваща държавна или служебна тайна. Последната е получила своята легална дефиниция в чл.25 и чл.26 от ЗЗКИ. Анализът на законовите определения налага по несъмнен начин извода, че по своята природа и предназначение регистърът и неговите данни са безспорно свързани с определени защитени права и интереси (“интереси на Република България”, “интересите на държавата”, “друг правно-защитен интерес”), но те са **различни от тези на физическите и юридическите лица** и по никакъв начин не биха могли да имат отношение към последните. Дори в текста на чл. 26 от ЗЗКИ изразът “увреждане на друг правнозащитен интерес” не би могъл да се отнася към права на физически или юридически лица. Именно поради това, че засягането на права и законни интереси на лица, респ. създаването на задължения за тях, по смисъла на конституционния текст, предполага **конкретна преценка** на съда въз основа на закона, това “засягане” не попада в обхвата на понятието “правнозащитен интерес”, тъй като последният е такъв (защитен) по силата на самия **закон**.

В допълнение към изложеното по-горе, считам, че за да е налице противоконституционност на атакувания текст с чл. 120 от Конституцията на Република България трябва да е налице във всички случаи идентитет на субектите/на адресатите на двете разпоредби. Такъв идентитет обаче в конкретния случай липсва,

предвид това, че адресат на конституционната норма е само физическото, респ. юридическото лице, а адресат на атакуваната законова норма е носителят на публичния, държавния интерес.

Предвид горните съображения, считам, че Конституционният съд не следва да обявява противоконституционност на разпоредбата на чл. 35 от ЗЗКИ поради липса на относимост на тази норма с нормата на чл. 120, ал.2 от Конституцията на Република България.

II) По т. 3 от искането за обявяване на противоконституционност на чл.43, ал.5 от ЗЗКИ поради несъответствието ѝ с чл.48 от Конституцията на Република България, считам, че няма противоречие между атакувания текст и правото на гражданите на труд.

Въпреки че в случая не се касае за хипотеза, при която е ограничено правото на труд, считам за нужно да отбележа, че правото по чл.48 от Конституцията на Република България, не е сред правата, които са абсолютни по своя характер и които са уредени в чл.57, ал.3 от Конституцията на Република България. Текстът на атакуваната разпоредба не указва и на каквато и да е дискриминация по отношение на визираните в нея лица. Напълно е спазен чл. 6 от основния закон, който въвежда забраната за ограничения на правата или за привилегии, основани на определени личностни характеристики като образование, убеждения, религиозна принадлежност и др. Нито един от тези изчерпателно регламентирани критерии в чл.6 не са възпроизведени в текста на чл.43, ал.5 от ЗЗКИ. Даването на съгласие за проучване от страна на лицето и неговото оттегляне впоследствие са **напълно съзнателни действия** на съответното лице. Очевидно е, че се касае за една **превенция**, като целта на разпоредбата е въвеждането на механизъм за **избягване злоупотребата с права** от страна на лица, кандидатстващи за заемане на съответни длъжности, по начин, който да налага непрекъснато ангажиране в процеса на проучването на ресурси, длъжностни лица и институции. Като не цели ограничаване на правото на избор на определена длъжност /работа/, респ. упражняването на правото на труд, атакуваната норма се явява по-скоро едно от особените изисквания на закона за заемане на длъжности или за изпълнение на задачи, изискващи достъп до класифицирана информация и като такава е сериозна гаранция за точно и надлежно изпълнение на служебни задължения, свързани пряко с държавните интереси и националната сигурност.

III) По т.4 от искането относно обявяване на противоконституционност на текстовете на чл.57, ал.5; чл.59, ал.5;

чл.60, ал.5; чл.88, ал.2 и чл.109 от ЗЗКИ поради нарушаване на правото на съдебно обжалване, считам, че е налице пълно съответствие между конституционния текст на чл.120, ал.2 и атакуваните законови норми.

Възможността за изключение от общото правило за съдебна обжалваемост на административните актове е закрепена в самата конституционна норма на чл. 120, ал.2. В решение №8/12.05.2002г. по к.д. №4/1999г. Конституционният съд е приел по категоричен начин, че изключването по силата на закон на такива актове от приложното поле на чл.120 следва да се отнася само за **някои от тях**. Изрично е тълкуването на съда, че това свое правомощие (да изключи някои актове от обхвата на общото правило на чл.120 от Конституцията) законодателят може да приложи по отношение **конкретен вид административен акт, а не всички административни актове**, издавани от административните органи.

Предвид съображенията на Конституционния съд, отразени в цитираното решение, и при анализ на атакуваните разпоредби на ЗЗКИ считам, че тези конституционни изисквания са спазени изцяло и по този начин са в пълно съответствие с конституционния текст. Изключенията от общата норма за съдебна обжалваемост са регламентирани със **закон** съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България и всички актове, по отношение на които е въведено изключение от съдебното обжалване, са посочени **изрично и конкретно** със съответните им наименования-“отказ”, “отнемане”, “прекратяване”.

Предвид въведените от конституционния законодател изисквания за изключения от общото правило за съдебна обжалваемост и с оглед задължителното тълкуване на Конституционния съд, считам, че е налице пълно съответствие между атакуваните като противоконституционни текстове от ЗЗКИ с нормата на чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България.

**МИНИСТЪР НА ОТБРАНАТА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**НИКОЛАЙ СВИНАРОВ**

