

Решение No. 3

София, 25 септември 2002 г.

по конституционно дело № 11 от 2002 г.
съдия докладчик - Васил Гоцев

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков, Васил Гоцев, Димитър Гочев, Людмил Нейков, Тодор Тодоров, Румен Янков, Неделчо Беронов, Живан Белчев, Стефанка Стоянова, Пенка Томчева, Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколиста Росица Топалова разгледа в закрити заседания на 17 и 25 септември 2002 г. конституционно дело № 11/2002 г., докладвано от съдията Васил Гоцев.

Делото е образувано по искане на 57 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване 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/, /обн., ДВ, бр.45/30.04.2002 г./, както и на § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на същия закон.

1. В началото на искането са изложени съображения срещу § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за класифицираната информация /ПЗРЗЗКИ/, за който се твърди, че противоречи на разпоредбите на чл. 41 и чл. 57, ал. 1 от Конституцията. С отмяната на Закона за достъп до документите на бившата държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб /ЗДДБДСБРУГЩ/, /обн. ДВ, бр.63/97 г., изм. и доп. бр.89/97г., бр.69/99 г., бр.24/2001 г., бр.52/2001 г./, която постановява § 37 ПЗРЗЗКИ се нарушавало гарантираното от Конституцията /чл. 41/ основно право на гражданите за търсене и получаване на информация, утвърдено и с редица международни актове, по които Република България е страна.

2. Твърди се, че като не е посочено в чл. 35, ал. 1 и 5 ЗЗКИ, че е публичен регистъра, който трябва да води Държавната комисия по сигурността на информацията /ДКСИ/, за материалите и документите, съдържащи класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, а с чл. 35, ал. 5 ЗЗКИ е предоставено на правилник да уреди условията и реда за справки от регистъра, също така се нарушава правото на гражданите да бъдат информирани. Липсата на информация не им давала и възможност да упражнят правото си по чл. 120, ал. 2 от Конституцията да обжалват административните актове, които ги засягат.

3. Поддържа се, че чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ противоречи на чл. 48 от Конституцията, тъй като ограничава правото на труд. Текстът бил и в несъответствие с Конвенция № 111 от 1958 г. относно дискриминацията в областта на труда и професиите, по която Република България е страна /ратифицирана с Указ №

205/60 г. на Президиума на НС, обн. "Известия" бр.46/60 г./ и с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /обн. ДВ, бр. 80/92 г., изм.бр.137/98 г./ Непредвидената процедура за защита по съдебен ред нарушавала и чл. 56 от Конституцията.

4. В противоречие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията се сочи, че са и разпоредбите на чл. 57, ал. 5; чл. 59, ал. 5; чл. 60, ал. 5; чл. 68; чл. 69; чл. 88, ал. 2 и чл. 109 ЗЗКИ, с които се изключва правото на обжалване на административните актове отнасящи се до достъп, прекратяване и отказ до достъп до класифицирана информация. Това нарушавало и правото на защита на лицата до които се отнасят съответните актове.

В изложението на искателите са наведени доводи и за противоречие на цитираните разпоредби с посочени международни актове и конвенции, по които Република България е страна. Искането обаче се основава само на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и не се иска Конституционният съд да се произнесе на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за съответствието на атакуваните текстове от ЗЗКИ с някои от нормите на международното право или с международни договори, по които България е страна. Съгласно чл. 22, ал. 1 Закона за Конституционния съд, съдът не е ограничен с посоченото основание за несъответствие с Конституцията. Той обаче може да се произнесе само по исканията конкретно посочени в някои от точките на чл. 149, ал. 1 от нея. Това е, което мотивира определението на Конституционния съд да допусне до разглеждане само исканията, които се основават на противоречия с Конституцията.

С определението си от 25 юни 2002 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Като заинтересувани страни по делото са конституирани: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Националната разузнавателна служба, Националната служба "Сигурност", Държавния архив, Комитета по правата на човека, Съюза на репресираните в България след 9 септември 1944 г., Българския хелзинкски комитет, Съюза "Истина", Фондация "Програма достъп до информация" и Българска лига за правата на човека.

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по искането са дали само Народното събрание, което е посочило, че становището е прието от Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, Национална разузнавателна служба, Национална служба "Сигурност", Главно управление на архивите при Министерския съвет, Български хелзинкски комитет, Програма достъп до информация, Българска лига за правата на човека, Върховен административен съд и Комитета по правата на човека.

Допълнително становище в подкрепа на искането е постъпило и от представителя на групата народни представители, сезирали Конституционния съд.

Народното събрание е посочило, че Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на второто гласуване на ЗЗКИ обстойно е обсъдила текстовете, обект на искането до КС и ги е счела, че са съобразени с Конституцията. Тя е обсъдила аргументите в искането на групата народни представители и заявява, че запазва становището си по 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 ЗЗКИ и предоставя на КС да се произнесе по спора. В становището нищо не се казва по отношение § 37 ПЗРЗЗКИ.

Министерският съвет поддържа, че искането на групата народни представители е неоснователно и следва да се отхвърли. В подробната аргументация се поддържа, че чл. 41 от Конституцията е неотносим към § 37 ЗЗКИ и с него не се накърнява конституционното право на информация. Така е според МС, защото няма конституционна разпоредба изискваща изрично приемане на закон за условията за реда и достъп до документите на бившата ДС и бившето РУГЩ. Достъпът до информация относно тези документи ще се осъществява по реда и при условията на други действащи закони - Законът за достъп до обществена информация /ЗДОИ/, обн. ДВ, бр. 55/2000 г., изм., бр. 1/2002 г. и Законът за защита на личните данни /ЗЗЛД/, обн. ДВ, бр. 1/2002 г. Ако в някои от тях се съдържали противоконституционни ограничения на правото да се търси и получава съответната информация те са, които би следвало да се оспорят.

Относно чл. 35, ал. 1 и 5 ЗЗКИ Министерският съвет смята, че непосочването в текста, че регистърът е публичен не означава, че гражданите нямат достъп до него. Редът и условията за това щели да се уредят в предвидения правилник, който следва да е съобразен със ЗЗКИ, ЗДОИ, ЗЗЛД.

Член 43, ал. 5 ЗЗКИ не ограничавал правото на труд. Конституционното право на труд според становището не е право да се заема, която и да е длъжност.

Относно отнетото право на съдебно обжалване на актове за отказ, прекратяване и отнемане на достъп до класифицирани като държавна и служебна тайна документи и материали в чл. 57, ал. 5; чл. 59, ал. 5; чл. 60, ал. 5; чл. 68; чл. 69; чл. 88, ал. 2 и чл. 109 ЗЗКИ се казва, че такова ограничение е предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Създадено е за гарантиране и спазване на обществените интереси за защита на класифицираната информация.

Министърът на вътрешните работи също така намира искането до Конституционния съд за неоснователно. Според него в регистъра по чл. 35, ал. 1 ЗЗКИ няма да се съдържа информация включена в списъка на категориите информация представляваща класифицирана информация. Той смята, че публичността на регистъра е законово гарантирана, чрез предвидения ред за достъп до регистъра.

И според него чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ не противоречи на гарантираното конституционно право на труд, което не е абсолютно.

Във връзка с твърдяното от искателите нарушаване на чл. 120, ал. 2 от Конституцията с текстовете на ЗЗКИ, които изключват съдебно обжалване на

актове по отказ, прекратяване и отнемане на достъп до класифицирана информация, в становището се казва, че ограничението е в съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, защото е продиктувано от интереси на националната сигурност.

Становището не съдържа каквито и да било съображения във връзка с § 37 ПЗРЗЗКИ. Текстът е посочен само в поредицата на членовете, свързани с отмяна на правото на съдебно обжалване, макар в него да не става дума за това.

Според министъра на отбраната регистърът по чл. 35 ЗЗКИ не следва да е публичен, защото данните които съдържа /изброени в чл. 35, ал. 2 ЗЗКИ/ са пряко свързани с националната сигурност.

В становището се сочи, че в случая не се касае до ограничаване правото на труд, както и, че то не е абсолютно.

В съответствие с чл. 120, ал. 2 от Конституцията според същата са и ограниченията във връзка с правото на съдебно обжалване в текстовете на ЗЗКИ, които са атакувани пред КС.

Министърът на отбраната не взема отношение по повод отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ с § 37 ЗЗКИ.

В становището на Националната разузнавателна служба се поддържа, че с § 37 ПЗРЗЗКИ не се нарушава Конституцията, а се отменя само "един закон, обществената необходимост от който е отпаднала".

Правилно било чл. 35, ал. 5 ЗЗКИ да препраща към правилник, защото той съдържа "редица данни, по които чужди специални служби биха могли да извършват анализи и да придобиват разузнавателна информация". Това щяло да застраши националната сигурност. За останалите текстове от ЗЗКИ, които са атакувани от искателите, становището предоставя на Конституционния съд да прецени.

Националната служба "Сигурност" смята, че оспорените разпоредби от ЗЗКИ не противоречат на Конституцията.

Обстоятелството, че в чл. 35, ал. 1 ЗЗКИ не е посочено, че регистърът е публичен не означавало, че това не е така. Данните в него според становището не отговарят на класифицираната информация, определена с ЗЗКИ. Поради това, въпреки че не е посочено изрично регистърът е публичен.

С чл. 43, ал. 5 ЗЗКИ не се нарушавало правото на труд, тъй като сам гражданинът поискал да бъде проучен за достъп до класифицирана информация по повод определена работа е оттеглил искането си. Посоченият едногодишен срок за забрана да се кандидатства отново е за да попречи на евентуални злоупотреби с право.

Относно ограниченото право на съдебно обжалване в атакуваните членове от ЗЗКИ в становището се поддържа, че чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава право

за това, тъй като са направени в интерес на националната сигурност. Предвидено било и обжалване по административен ред пред ДКСИ.

Не са направени доводи в подкрепа на § 37 ПЗРЗЗКИ.

В становището на Главното управление на архивите при МС се казва, че ЗЗКИ не е бил съгласуван с него. Описва се дейността на ведомството като се сочи, че документите в Централния военен архив се използват със съгласието на министъра на отбраната. Използването на поверителни документи от Държавния архивен фонд се осъществява при спазване изискванията на Наредба за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване на защитата на стратегически обекти и дейности и по опазване на държавната тайна в Република България и списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България.

Сочи се, че установяването на противоконституционността на членове 35, ал. 1 и 5; 43, ал. 5; 57, ал. 5; 59, ал. 5; 60, ал. 5; 68, 69, 88, ал. 2 и 109 ЗЗКИ не са от компетентност на ведомството. Няма становище по § 37 ПЗРЗЗКИ.

Българският хелзинкски комитет се произнася само по текстове на ЗЗКИ, които са свързани с изключване правото на съдебно обжалване. Според него те са противоконституционни, защото противоречат на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

В становището на Програма "Достъп до информация" се взема отношение само по § 37 ПЗРЗЗКИ и по чл. 35 от същия закон.

Във връзка с § 37 ПЗРЗЗКИ се разглежда възможността Конституционният съд да се произнася по противоконституционност на отменителни норми в закон. Приема се, че това е възможно като е необходимо да се изследва отменената норма. Според програма "Достъп до информация" § 37 ПЗРЗЗКИ противоречи на чл. 41, ал. 1 и чл. 32, ал. 2 от Конституцията. С него се преграждал пътя за получаване на информация, каквато ЗДОИ не може да предостави. Няма друг закон, чрез който тя да бъде получена. Отнемала се и възможността на гражданите да проверят кой е нарушавал правата им по чл. 32, ал. 2 от Конституцията, който се отнасял и за време преди нейното приемане.

Становището поддържа, че противоречи на Конституцията и чл. 35 ЗЗКИ относно регистъра. Според същото от обстоятелството, че не е посочено изрично, че не е публичен, не дава гаранция че достъпът до информацията, която съдържа няма да бъде ограничена.

Върховният административен съд се спира само на разпоредбите на чл. 57, ал. 5; чл. 59, ал. 5; чл. 60, ал. 5; чл. 68; чл. 69; чл. 88, ал. 2 и чл. 109 ЗЗКИ. Според него те засягат основни конституционни права на гражданите и противоречат на Конституцията.

Комитетът по правата на човека взема отношение само по членове 57, ал. 5; 59, ал. 5; 60, ал. 5; 68; 69; 88, ал. 2 и 109 ЗЗКИ и по § 37 от ПЗР на същия закон.

Поддържа се, че отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ не е противоконституционна, тъй като Конституцията няма разпоредба, която да предвижда закон като отменения. Заедно с това този закон засягал "чужди права".

Мнението на Комитета по отношение на посочените по-горе разпоредби от ЗЗКИ, които той коментира е, че с тях е упражнено "превратно" правото на законодателя да ограничава възможността за съдебно обжалване на някои административни актове, с което е нарушен чл. 120 от Конституцията.

Българската лига за правата на човека приема, че искането за обявяване противоконституционността на посочените в него разпоредби на Закона е изцяло основателно. Според нея то съдържа и твърдения за противоречие с международни договори, по които България е страна, което трябвало да се вземе пред вид от Конституционния съд, макар да нямало изрично позоваване на чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията.

В допълнителното становище на искателите се поддържа отново, че оспорените разпоредби на ЗЗКИ противоречат на съответно посочени текстове от Конституцията.

Като обсъди доводите и съображенията на вносителите на искането и становищата на конституираните като заинтересувани страни, Конституционният съд прие следното:

1. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 35, ал. 1 и 5 ЗЗКИ.

Искането е неоснователно. Доколкото не съществува конституционно защитено право на гражданите и юридическите лица на достъп до класифицирана информация, не съществува и право на достъп до регистъра, в който са описани материалите и документите съдържащи класифицирана информация. Регистърът по чл. 35, ал. 1 ЗЗКИ се създава за да обслужва дейността на лицата по чл. 3, ал. 2 ЗЗКИ, чиито "служебни задължения или конкретно възложена задача" налагат достъп до класифицирана информация и които са получили разрешение за такъв достъп и по специално на лицата по чл. 31, ал. 1 ЗЗКИ. В този смисъл регистърът има служебен характер. Той не е предназначен да осведомява гражданите например за създаване на документ, съдържащ класифицирана информация - чл. 35, ал. 2, т. 1 ЗЗКИ. Основното предназначение на регистъра е да систематизира архивните единици и да позволи на служебно задължените лица, както и на тези с разрешен достъп при условията на огромен информационен масив да изпълняват задълженията си по закон. Анализът на чл. 41 от Конституцията, сочи, че единствено законодателят е компетентен да прецени дали вписаната в регистъра информация е общественозначима, съответно дали да осигури по законов ред достъп до нея. Това важи за всяка информация, а с още по-голямо основание за информацията, която се отнася до националната сигурност. Не съществува конституционно задължение за законодателя да предостави публичен достъп до регистъра, поради което искането следва да бъде отхвърлено.

По същите причини, с оглед на регулираната материя, не съществуват конституционни пречки, които да изключват правото на законодателя да делегира конкретната уредба за работа с регистъра на правилника за прилагане на закона.

2. По искането за установяване на противоконституционност на чл. 43, ал. 5.

Разпоредбата не противоречи на Конституцията. Според чл.43, ал.2 ЗЗКИ процедурата по проучване за надеждност за издаване на решение за достъп до класифицирана информация се извършва след писменото съгласие на лицето, което ще бъде проучвано. Това съгласие може да бъде оттеглено във всеки момент на процедурата по проучване /чл.43, ал.4 ЗЗКИ/. Атакуваната пред КС ал.5 на чл. 43 ЗЗКИ установява, че оттеглилото писменото си съгласие за проучване лице няма право за срок от една година отново да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача свързани с работа с класифицирана информация.

Според искателите това нарушавало чл.48 и 56 от Конституцията. От една страна то съставлявало нарушаване на правото на труд /чл.48 К/, а от друга нарушавало и правото на защита /чл.56 К/. Било и в противоречие с Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите от 4 юни 1958 г. Цитира се и Решение № 2/99 г. по к.д. № 33/98 г. /Обн.ДВ, бр.8/99 г./, по което КС е обявил за противоконституционен и в несъответствие с международни договори, по които България е страна, § 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за администрацията /ПЗРЗА/, /Обн.ДВ, бр.130/98 г./

Между текста на § 1 от ПЗРЗА и чл.43, ал.5 ЗЗКИ има принципна разлика. Затова към него са неотносими съжденията на КС в решението на което се позовават искателите. Нормата на § 1 ПЗРЗА е лустрационна. Тя ограничава правото на някои категории лица да заемат ръководни длъжности в администрацията, поради това че са заемали ръководни длъжности или приравнени към тях в политическия и административен апарат на Българската комунистическа партия или са били сътрудници на бившата ДС, от която и да е категория, посочена в ЗДБДС /преди изменението на закона от 2001 г./. Конституционният съд е приел, че това ограничение е противоконституционно и не съответства на международни договори, по които България е страна.

Член 43, ал.5 ЗЗКИ обаче се отнася за нещо друго. С него не се прекратяват създадени трудови правоотношения по политически критерии, каквото е имал предвид КС по цитираното решение, а се третира въпроса за кандидатстване на едно лице да заема определена длъжност или извършва определена дейност, от което то самото се е отказало. Оттеглянето на писменото съгласие да се извърши проучване за надеждност във връзка работата с класифицирана информация може да е по различни мотиви. Те могат да се движат в рамките на нежелание от страна на лицето да му бъде възложена и да извършва определена работа, до нежеланието от него проверката да разкрие обстоятелства и факти около личността му. И в единия и в другия случай, обаче не нормата на закона е ограничила правото му на труд, а неговото собствено решение. При това достойнството и доброто име на оттеглилият съгласието си не са накърнени

след като той сам е преценил, че работата с класифицирана информация не е подходяща за него. Разбира се това не е пречка да работи всякаква друга работа съобразно своята квалификация. При това ограничението е за период от една година. Предвиденият едногодишен срок, през който лицето не може да повтори искането си за проучване за достъп е и преграда към злоупотреби с право. Правото на труд по чл.48 от Конституцията не означава, че всеки може да работи каквато и да е работа, без оглед на своята квалификация. Според Р. 18/97 г. на КС /Обн.ДВ.бр.110/97/, то 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. При чл.43, ал.5 ЗЗКИ не става въпрос за начално ограничение за постъпване на работа за каквото се отнася Конвенция 111/1958 г., а за самоволно оттегляне на направено искане за проучване, необходимо за извършване на работа с класифицирана информация. Разпоредбата е създадена по съображения на национална сигурност. В подкрепа на чл.43, ал.5 ЗЗКИ може да се черпи аргумент и от чл.4 на цитираната Конвенция. Според него "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". Характерно е, че се говори не само за установени факти, което е посочено по-нататък в чл.14 на Конвенцията, а дори само за "подозрение".

В чл.43, ал.5 ЗЗКИ няма място също така и за намеса на конституционното право на защита /чл.56 К/, тъй като тук волята за оттегляне на даденото съгласие за проучване е на този който първоначално го е дал. Няма срещу какво да се защитава той.

С оглед на гореизложеното искането за установяване, че чл.43, ал.5 ЗЗКИ противоречи на чл.48 и чл.56 от Конституцията е неоснователно.

3. По искането за установяване на противоконституционността 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

Всички тези разпоредби се отнасят до изключване правото на съдебно обжалване на отказа за издаване на разрешение до достъп до класифицирана информация, прекратяването или отнемането му от съответните органи. Твърдението на искателите е, че те противоречат на чл.120, ал.2 от Конституцията. Сочи се и реш. №8/99 г. по к.д. № 4/99 г. на КС /Обн. ДВ, бр.47/99 г./.

Според чл. 57, ал.1 ЗЗКИ издаването на разрешение за достъп до класифицирана информация от съответно ниво се отказва, когато в хода на проучването се установи, че проучваният не отговаря на някои от изискванията по чл.40, ал.1 ЗЗКИ, или съзнателно е представил неверни или непълни данни. В текста изчерпателно са изброени условията за издаване на разрешение. Чл.41 и чл.42 ЗЗКИ пояснява понятието "надеждност" на проучвания, каквото е едно от условията посочени в чл.40, ал.1.

Член 58 ЗЗКИ посочва какво трябва да съдържат разрешението и евентуалния отказ. В т.б от същия член е казано, че трябва да бъде упоменато и правното

основание за издаването или за отказа да се даде разрешение. Член 60, ал.1 ЗЗКИ изброява случаите при които органът издал разрешението може да го прекрати. При прекратяване се прилага чл.58 ЗЗКИ.

При издаването, прекратяването и отнемането на разрешение за достъп до класифицирана информация относно криптографската сигурност чл.88, ал.2 ЗЗКИ препраща към условията на глава пета от закона, в която се намират всички посочени по-горе правила.

За защитата на индустриалната сигурност чл.96 и чл.97 ЗЗКИ предвиждат специфични, но изброени правила за издаване и отказ на разрешение. Според чл.103, ал.3 ЗЗКИ отказът не се мотивира. Съгласно чл.104, ал.1 т.3 в разрешението и отказа се сочи правното основание.

В атакуваните от искателите членове 57, ал.5, 59, ал.5, 60, ал.5, 88, ал.2 и 109 от Закона за защита на класифицираната информация е казано, че решенията на съответните органи за отказ, прекратяване и отнемане на достъп не подлежат на обжалване по съдебен ред. В чл.109 ЗЗКИ е посочено, че те могат да се обжалват по реда на чл.62-68 ЗЗКИ. Член 62 от същия закон предвижда от своя страна отказът, прекратяването и отнемането на дадено разрешение да могат да се обжалват пред ДКСИ от заинтересуваните лица. Следващите разпоредби уреждат процедурата. Създава се специален ред за административно обжалване.

Член 68 ЗЗКИ постановява, че след изчерпване на тази процедура решението на ДКСИ е окончателно и "не подлежи на никакво обжалване".

Не подлежи на обжалване според чл.69 ЗЗКИ и отказът, прекратяването и отнемането на разрешения издадени от ДКСИ.

Въпросът за обжалването на посочените по-горе актове свързани със секретна информация не е еднозначно решен в съответните закони на страните членки или кандидатстващи за членство в НАТО. В някои съдебният контрол се допуска, а в други са предвидени различни форми на административен контрол.

В поредица решения - № 7/95 г. по к.д. 9/95 г. /обн., ДВ, бр. 59/95 г., попр. бр. 60/99 г./; № 21/95 г. по к.д. 18/95 г. /обн., ДВ, бр. 99/95 г./; № 18/97 г. по к.д. 12/97 г. /обн., ДВ, бр. 110/97 г./; № 4/99 г. по к.д. 31/98 г. /обн., ДВ, бр. 33/99 г./Конституционният съд приема, "че съдебният контрол върху административните актове е конститутивен елемент на правовата държава" /реш. № 13/93 г. по к.д. 13/93 г., обн., ДВ, бр. 65/93 г./ и достъпът до него трябва да бъде по начало открит.

Като отчита обаче "голямото значение за демократичната и правова държава на въведеното с действащата Конституция общо право за съдебен контрол за законосъобразност на административните актове /чл.120, ал.2 К/" и че с изключването на някои административни актове от обсега на съдебен контрол на основание чл.120, ал.2 не трябва да се злоупотребява /реш. № 8/99 г. по к.д. 4/99 г., Обн.ДВ, бр.47/99 г. /, Конституционният съд е стигнал до извода, че изключението е предвидено само когато "друга по-важна, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена"

пред конституционно признатите основни права и свободи на гражданите. Такава ценност например е посочена в сферата на националната сигурност.

В поредицата посочени по-горе решения, които утвърждават правото на съдебен контрол върху административните актове не се засяга проблемът за националната сигурност и дали тя или друга конституционна ценност трябва да бъде предпочетена. При оспорените разпоредби на ЗЗКИ се поставя именно този въпрос. Следва да се има предвид, че няма конституционно гарантирано право на достъп до класифицирана информация, което да бъде защитено с акцесорното право на съдебно обжалване. 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 - положение, което не е оспорено от подателите на искането. Тази преценка не може да бъде заменена от преценка на съда.

Правото на законодателя да изключи със закон определени административни актове от съдебно обжалване не се оспорва от КС. В реш. №18/97 г. по к.д. 12/97 г., /обн.ДВ, бр.110/97г /, той е казал изрично, че тъй като в Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това правомощие на НС въпросът е "в сферата на законодателната компетентност"

При разглеждането на искането на групата народни представители по настоящото дело следва да се посочи, че когато отказът, прекратяването и отнемането на разрешението за достъп не са дадени от ДКСИ, те не са безконтролни. Член 62 ЗЗКИ позволява да бъдат обжалвани по административен ред пред ДКСИ. Последният е, който има право на окончателно решение. Държавната комисия по сигурността на информацията според чл.4, ал.1 ЗЗКИ е държавен орган, който осъществява политиката на Република България за защита на класифицираната информация. Според чл.6, ал.1 от същия закон членовете ѝ се определят с решение на Министерския съвет. От тук следва, че тя е административно независима от структурите на Министерство на вътрешните работи. Нейната дейност, структура и организация на работа се определят с устройствен правилник приет от МС /чл.5 ЗЗКИ/. Във връзка с това ѝ положение чл.69 изключва от всякакво обжалване, когато отказът, прекратяването или отнемането на разрешение за класифицирана информация са дадени от нея.

Законодателят е приел това, поради необходимостта да се запази реално секретността на съответната информация, което се налага от гледище на националната сигурност.

Ограниченията на съдебното обжалване са във връзка работата със секретни материали, достъпът до които може пряко да засегне националната сигурност.

Разкриването на източниците и данните, които са довели специализираните органи за отказ, прекратяване или отнемане на разрешение също така засяга интересите на сигурността. От друга страна тук не се посяга върху правото на труд /чл. 48 К/, тъй като става въпрос за определено качество на лицето, наличието на "надеждност" по смисъла на ЗЗКИ, без което то не би могло да осъществява определена дейност. Конституционното право на труд не е абсолютно /Решение на КС № 18/97 г., Обн.ДВ.бр.110/97г/. Извършването на една или друга работа е често свързано с определена квалификация, която се изисква. Без нея не може да се заема съответната длъжност. Работодателят има право да прецени наличието или отсъствието на определени качества, които са необходими в дадена област. В решение № 2/99 г. по к.д. 33/98 г. /обн., ДВ, бр. 8/99 г./, Конституционният съд е застъпил становището, че ограничението на правото на труд не бива да бъде въз основа на критерии, които противоречат на Конституцията.

В случая отказването, прекратяването или отнемането на достъп до класифицирана информация се прави въз основа на конституционно защитени критерии - интересите на националната сигурност.

Националната сигурност е посочена в Глава първа - "Основни начала" от Конституцията. Конституционно националната сигурност се гарантира от въоръжените сили /чл.9 К/. Заедно с това чл.24, ал.2 К сочи, че една от основните цели на външната политика на Република България е националната сигурност.

Случаите в които специализираните органи по сигурността се произнасят за опазване на класифицираната информация за държавна или служебна тайна, чрез отказване, прекратяване или отнемане на разрешение за достъп до нея несъмнено са от малкото, при които се оправдава ограничението на съдебен контрол върху административните актове съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията. Законодателят е имал предвид изключително поверителния характер на сведенията във връзка с които са издадени посочените по-горе актове. Разкриването на самите тях и на източниците, чрез които са събрани, без което не би могло да протече производството в един съдебен процес, могат да застрашат националната сигурност.

Член 35, ал.1, чл.37, ал.2 и чл.44, ал.2 от Конституцията създават ограничения на някои от прокламираните в нея основни права на гражданите, като избор на местожителство, придвижване в страната и напускането ѝ, свобода на съвестта и вероизповеданията и правото на сдружаване, когато това е в интерес на националната сигурност. Пред основните лични права на гражданите и интересите на националната сигурност, които засягат цялото общество законодателят е предпочел последните. Защитена е конституционна ценност, която е по-значима.

Затова и чл.57, ал.5, чл.59, ал.5, чл.60, ал.5, чл.68, чл.69, чл.88, ал.2 и чл.109 ЗЗКИ не противоречат на Конституцията.

4. По искането за установяване противоконституционността на § 37 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация.

При гласуването дали § 37 ПЗРЗЗКИ противоречи на Конституцията не се получи мнозинство на гласовете. Поради това искането на народните представители трябва да бъде отхвърлено. Липсата на мнозинство за която и да е от двете тези възпрепятства съда да изготви общи мотиви на решението в тази му част. Поради това становищата на двете групи конституционни съдии се излагат поотделно.

Според съдиите Георги Марков, Димитър Гочев, Тодор Тодоров, Стефанка Стоянова, Румен Янков и Пенка Томчева искането трябва да се отхвърли по следните съображения:

С оспорената разпоредба се отменя Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб. Според подателите на искането отмяната на закона нарушава правото на информация, поради което е противоконституционна.

Искането е неоснователно. Правото на законодателя да отменя закони досега не е оспорвано в никоя от известните на съда правни системи. Изричната отмяна на закон е основен и повсеместно признат способ за прекратяване на действието на правни норми по съображения от законодателна целесъобразност. Това право изрично е посочено и в чл. 84, т. 1 от българската Конституция.

Поначало е съмнително доколко отменителната норма може да бъде предмет на конституционен контрол по същество, доколкото нейната диспозиция няма собствено съдържание освен простия акт на отмяната. Да се признае правото на съда да преценява необходимостта от вече отменени закони, чието съществуване не е предвидено изрично в Конституцията, означава да му се признае функция на позитивен законодател, нещо недопустимо по която и да е правна система. Необходимостта от съществуването на един закон, който не е изрично предписан от Конституцията (виж § 3, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията), е политически въпрос и неговото решаване е от компетентността на този орган, който изразява волята на политически формиралото се мнозинство при спазване на демократичните процедури, т. е. - Народното събрание. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, съдът е компетентен да се произнася единствено върху приети закони, но не и да предписва приемането (съществуването) на конкретни закони. Единствено парламентът е суверенен да прецени кои категории обществени отношения следва да бъдат уредени с отделен закон, както и действието във времето на такъв закон, по правило конституционнообразен. Съдът няма такава компетенция по Конституция и той не може да си я присвои и по това дело.

Обстоятелството, че отмененият закон е издържал проверка за конституционнообразност е без правно значение в случая. Безсмислено е да се смесват два коренно различни въпроса - а/ дали отмененият закон е бил съобразен с Конституцията, въпрос по който единствено компетентен е да се

произнесе е Конституционният съд и б/ дали съществуването на този закон е все още необходимо и какви съображения за законодателна целесъобразност обосновават неговото запазване или отмяна, въпрос от изключителната компетентност на Народното събрание. Конституцията в чл. 84, т. 1 не ограничава законодателя с изискване за отмяна единствено на противоконституционни закони. По правило Народното събрание отменя закони които са конституционносъобразни.

В този ред на мисли следва да се отбележи, че също така безсмислено е да се черпят аргументи от съответствието на отмяната с други действащи закони и възможните противоречия между тях. Конституционният съд проверява единствено съответствието на оспорената норма с Конституцията. Той не проверява съответствието или несъответствието на тази отмяна с други закони. Възможната несъгласуваност между различни законови норми може да бъде основание за противоконституционност единствено в случаите, когато тази несъгласуваност води до нарушаване на конституционни принципи и норми. Във всички останали случаи такава несъгласуваност е проблем на законодателното усъвършенстване и може да бъде преодоляна с последващи законодателни актове.

От друга страна, за да се поддържа тезата, че отмяната на един закон води до противоконституционност поради отнемане на придобити права, следва да се докаже, че тези права са конституционно защитени. Такъв ще бъде случаят при отмяната на законодателната защита на основни конституционни права, например правото на живот или правото на собственост. В останалите случаи, отмяната на законодателна защита очевидно не е нарушение на Конституцията, а въпрос на законодателна целесъобразност - например при декриминализацията на отделни деяния.

Точно по това дело не беше доказано наличието на конституционно право, което да е засегнато от отмяната. Твърдението на вносителите на искането, че оспорената норма нарушава чл. 41, ал. 1 от Конституцията се дължи на непознаване на конституционната норма. С чл. 41, ал. 1, изр. 1, който гласи, че "Всеки има право да търси, получава и разпространява информация" е уредена т.н. свобода на информация. Основната същност на тази свобода се свежда до забрана за държавата да ограничава свободната размяна на информация в демократично организираното общество. Свободата на информация гарантира свободното формиране (чл. 39 от Конституцията) и изразяване на собственото мнение на личността (чл. 40 от Конституцията) и е елемент от това основно право. Доколкото в свободата на информация може да се включи някакво задължение на държавните органи за предоставяне на такава, то не се отнася до всичката или до всяка информация, с която държавата разполага.

В свое тълкувателно решение Конституционният съд е уточнил смисъла на тази норма в системата на комуникационните права. В диспозитива на решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. 1/96 г. (обн. ДВ, бр. 55 от 1996 г.) съдът е постановил, че "Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественозначима информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път". Конституционният съд прави

уточнението поради ненужността, а в огромен брой хипотези и поради практическата невъзможност това задължение да бъде отнесено до всяка информация. В мотивите на решението също изрично е посочено, че "Законодателят е този, който с оглед на смисъла на конституционната повеля трябва да идентифицира многообразието от хипотези, в които задължението подлежи на изрично формулиране". Ето защо съдържанието на задължението няма абсолютен характер. То винаги е определено в закон - цял специален закон (например Законът за достъп до обществена информация - обн. ДВ, бр. 55 от 2000 г.) или отделни разпоредби в по-общ закон (например чл. 9 от Закона за опазване на околната среда - обн. ДВ, бр. 86 от 1991 г., посл. изм., ДВ, бр. 26 от 2001 г.).

Впрочем, такава е и позицията на Европейския съд по правата на човека. В практиката си по прилагането на чл. 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (обн. ДВ, бр. 80 от 1992 г., изм. ДВ, бр. 137 от 1998 г.) Европейският съд изрично е отбелязал, че "чл. 10 не дава на лицето право на достъп до регистър, който съдържа информация за личното му положение, нито предвижда задължение за правителството да предоставя такава информация" - /решение по делото Леандър от 26 март 1987 г./ Изрично в този смисъл е и решението по делото Гаскин от 7 юли 1989 г., по което е отказан достъп на жалбоподателя до досието му от периода, когато е бил непълнолетен. По двете дела съдът изрично възприема правилото, че свободата на информация по чл. 10 ЕКПЧ се отнася само до забраната за властите да пречат на получаването на информация, която други субекти желаят или може би са съгласни да съобщят - "la liberte de recevoir des informations (...) interdit essentiellement a un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir a lui fournir" (serie A n. 116, p. 28, para. 74; serie A, n. 160, p. 21, para. 52).

В двете решения може да бъде проследен така нареченият негативен аспект на свободата на информация. Европейският съд отрича наличието на задължение за държавата да предоставя информация, независимо дали е класифицирана или не. Европейската уредба е усъвършенстван вариант на първоначалната уредба на свободата на информация в Международният пакт за граждански и политически права (обн. ДВ, бр. 43 от 1976 г.). Според чл. 19, т. 2 от пакта "Всяко лице има право на свобода на словото; това право включва свободата да търси, да получава и да разпространява сведения и идеи от всякакъв вид...". Тази свобода обаче не създава задължение за държавата да предоставя достъп до съхранявана от нея информация. Доколкото може да се твърди, че свободата на словото включва задължение на властите да предоставят информация от обществен интерес, то независимо от теоретичните спорове, практиката на Европейския съд категорично се основава върху принципа, че единствено националният законодател е компетентен да прецени коя информация представлява обществен интерес.

Съдът не постигна съгласие по въпроса за характера на информацията, съдържаща се в архивите на бившата Държавна сигурност. Ако тази информация е класифицирана, то очевидно отказът на достъп до нея е предвиден изрично в самата Конституция по съображения за национална сигурност - чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Ако информацията не е

класифицирана, то не е ясно от коя конституционна норма произтича за Народното събрание задължение да приеме (съответно запази) такъв закон. В двата случая основание за противоконституционност на оспорената норма липсва.

Ето защо, въпросът дали и доколко в документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб се съдържа общественозначима информация се решава от Народното събрание. То е единственият орган, компетентен да прецени дали е необходим специален закон, който да осигурява достъп до такава информация.

С оглед на актуалното състояние на правната уредба е уместно да се отбележи, че с Инструкцията за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР (рег. № I-113 от 24. 06. 2002 г.) е предоставено право на достъп до лични данни на лицата, за които такива данни са били събирани и се съхраняват в архивните фондове на МВР. Всеки български гражданин, без посредничеството на специално създаден орган, може да види, съответно да получи копие от своето досие, досието на починал съпруг, роднини по права линия без ограничения, а по съребрена - до втора степен (чл. 3 от инструкцията), ако такова досие е било създадено от органите на бившата Държавна сигурност и се съхранява в архивните фондове на МВР. Отделно е уредено право на достъп за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност по реда предвиден в инструкцията - чл. 4 от инструкцията. Така създадената уредба съответства на правото на информация, представляваща законен интерес за гражданите - чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Дали тази уредба следва да бъде в закон или е достатъчен подзаконов нормативен акт е въпрос от компетентността на Народното събрание.

С оглед на изложеното, въпросът за необходимостта от специален закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб е въпрос от законодателна целесъобразност. Единствено Народното събрание е компетентно да прецени наличието на такава необходимост. С оспорения параграф § 37 от преходните и заключителни разпоредби Народното събрание е упражнило конституционното си правомощие по чл. 84, т. 1 от Конституцията и искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

Според съдиите Христо Данов, Неделчо Беров, Маргарита Златарева, Васил Гоцев, Людмил Нейков и Живан Белчев разпоредбата на § 37 ПЗРЗЗКИ противоречи на Конституцията и искането за нейната отмяна трябва да се уважи по следните съображения:

Параграф 37 ПЗРЗЗКИ отменя Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб /обн. ДВ, бр.63/97 г.; реш. № 10 на КС от 1997 г. /обн. ДВ, бр.89/97 г./; изм. ДВ, бр.69/99 г., бр.24/2001; реш. № 14 на КС от 2001 г. /обн. ДВ, бр. 52/2001 г./; изм. ДВ, бр.28/2002 г.

Още Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност /ЗДДБДС/, обн. ДВ, бр.63/97г., бе атакуван изцяло пред Конституционния съд.

С решение № 10/1997 г. /обн. ДВ, бр.89/97 г./ бяха отменени като противоконституционни разпоредби във връзка с кръга на лица заемащи определени държавни постове, които трябва да бъдат проверявани за сътрудничество със службите на бившата Държавна сигурност и допълнителната разпоредба на закона определяща като "картотекирани сътрудници" тези, "чиито имена и псевдоними фигурират в справочната картотека и в регистрационния дневник на бившата държавна сигурност". В останалата част КС прие, че законът не е в несъответствие с Конституцията.

Отнесен беше пред Конституционния съд изцяло и Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата държавна сигурност ЗИДЗДДБДС /обн. ДВ, бр.24/2001 г./. Сочеха се процедурни изменения при неговото приемане. Заедно и независимо от това искателите искаха да се обявят за противоконституционни и членовете, свързани с формиране състава, избора и назначението на двете комисии за разкриване на документи и установяване на принадлежност към бившата държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб. Атакуваше се и създаването от министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, министъра на правосъдието, министъра на външните работи, директора на националната разузнавателна служба и директора на Националната служба за охрана на работни групи в ръководените от тях административни звена и служби, в които има документи на бившата ДС и на бившето РУГЩ със задача оценка на документите, които се съхраняват в съответната служба или които са им били предадени от физически или юридически лица. Поддържаше се също така, че със закона се злепоставят и накърняват честта, достойнството и доброто име на гражданите. Твърдеше се, че са противоконституционни и текстовете, които създават задължение за предварителна проверка и огласяване за принадлежност към бившите ДС и РУГЩ на някои категории лица, които са заемали, заемат или кандидатстват да заемат някои публични длъжности. Изложени бяха и съображения против огласяването на лица, които са работили в бившите специализирани органи на ДС и военното разузнаване в полза на националната сигурност. В искането бе изтъкнато, че законът не дава гаранции засегнат гражданин да може да се защити.

С решение № 14 от 2001 г. /Обн. ДВ, бр.52/2001 г./ Конституционният съд обяви за противоконституционна единствено разпоредбата на § 5 от ЗИДЗДДБДС с която се изменя чл.3, от ЗДДБДСБРУГЩ в частта на ал.2, буква "е" относно обявяването като сътрудници на лица, срещу които "има или е имало образувано или е прекратено предварително производство", за извършено от тях престъпление, въпреки че съгласно закона те са между тези, чиито имена не би следвало да се разкриват в интерес на националната сигурност.

Искането за противоконституционност на всички останали текстове от ЗИДЗДДБДС бе отхвърлено.

От тук следва, че по основно правените възражения срещу отменения с § 37 ПЗРЗЗКИ Конституционният съд е произнесъл вече две решения, от които няма основание да се отклони.

Народното събрание, което съгласно чл.84, ал.1 от Конституцията е овластено да приема, изменя, допълва и да отменя закони е в правото си разбира се да отмени всеки закон. От тази гледна точка отменяването на ЗДДБДСБРУГЩ е естествено в кръга на правомощията на Народното събрание. От тук не би имало нищо, което да противоречи на Конституцията, ако с отмяната на споменатия закон не се засягат основни и гарантирани от нея права на гражданите, които са вече придобити. Въпросът е обаче, че § 37 ПЗРЗЗКИ отменя закон, който единствено гарантира основно конституционно право, което друг от действащите закони не осигурява.

Когато с отмяната на един закон остане неуредена материя, при което остават без законова защита основни права на гражданите нарушаването на Конституцията е налице. В случая това е правото на информация прокламирано в чл.41, ал.1 от Конституцията. Като едно от основните права на гражданите то е неотменимо съгласно чл.57, ал.1 от нея. Член 41 от Конституцията в който е прокламирано правото на информация е в глава втора озаглавена "Основни права и задължения на гражданите". Временното ограничаване на някои от основните права може да стане само "при обявяване на война, военно или друго извънредно военно положение със закон". В решение № 10 /97 г. по к.д. №14/97 г. КС е казал изрично, че "правото на обществото да получава информация, която представлява интерес за него е основно конституционно право". Според тълкувателно решение № 7/96 г. по к.д. № 1/96 г. на Конституционния съд правото на всеки гражданин по чл.41, ал.1 от Конституцията да търси и получава информация "е гарантирано със задълженията на държавните органи да я предоставят". Конституционният съд изрично е подчертал, че от съдържанието на правото по чл.41, ал.1 на всеки гражданин да търси и получава информация произтича и задължение за осигуряване на достъп до информация като съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. Следователно, освен негативния характер на правото на информация по чл.41, ал.1 от Конституцията, изразяващ се в забраната за държавата да пречи на неговото упражняване, в съдържанието му е включено и задължението на държавата да осигурява достъп до информация. Веднъж определена чрез закон като общественозначима, тази информация в последствие не може да се обяви обратното - за не общественозначима; не може в един последващ период държавата да лиши обществото от достъп до вече огласената по вид информация, защото правото на гражданите да я получават е придобито, а съгласно чл.57, ал.1 от Конституцията недопустимо е отнемане на придобити основни права.

Освен това в цитираното решение Конституционният съд е посочил, че правото по чл.41, ал.1 от Конституцията, традиционно третирано като индивидуално, се "свързва и с образуване на едно общо публично пространство, в което ... се формира и обществено мнение" като средство за осъществяване на демократичен контрол. Затова накърняването на правото да се търси, получава и разпространява информация рефлектира и върху процеса на осъществяване на демократичния контрол.

Отмененият с § 37 ПЗРЗЗКИ закон бе създаден през 1997 г. в съответствие и с декларацията на XXXVIII Народно събрание за национално съгласие. /обн. ДВ, бр.38/97 г./. В точка 5 от нея е заявено, че ще се подкрепи "отварянето на

досиетата на политиците, висшите магистрати и администратори", за да се неутрализира "тяхната зависимост от бившите служби за сигурност".

Различните разпоредби на закона за достъп до документите на бившите държавна сигурност и РУ на ГЩ гарантираха осведомяването на обществото и на отделните граждани за важни факти, произведени в миналото и за обстоятелства, които имат значение за тях:

- издирване, събиране, анализиране и оценка на документи, съдържащи информация за дейността на бившите ДС и РУГЩ;

- разкриване имената на български граждани, които са заемали или заемат публична длъжност, или са извършвали публична дейност посочени в закона, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившите служби или са били благодетелствани от тях;

- осигуряване на достъп на засегнатите лица до съответните документи;

- изготвяне, публикуване и поддържане на постоянен доклад за извършеното в изпълнение на закона дейност в ИНТЕРНЕТ на свободен достъп;

- възможност органите, които назначават или избират лица на изброени в закона публични длъжности да поискат от изградената комисия да бъде извършена предварителна проверка за установяване на принадлежност към бившите ДС или РУГЩ на кандидатите за такава длъжност;

- при насрочване на избори политическите партии и коалиции можеха да поискат преди регистрацията на кандидатите да бъдат проверени за същото;

- всеки български гражданин имаше право да поиска от съответната комисия да му бъде направена справка дали за него е събирана информация от бившата ДС или РУГЩ и да му се даде възможност да се запознае с нея.

Законът съдържаеше някои изключения за разкриване имената на щатни и нещатни сътрудници, когато това би застрашило националната сигурност на страната или ще застраши живота и личната свобода на физическо лице.

Отмененият закон, независимо от подобренията, които биха били полезни създаваше във висока степен възможност отделният гражданин да разбере останали скрити за него в течение на дълги години обстоятелства, заради които е страдал, а в много случаи са унищожили целият му живот. Обществото също така можеше да бъде осведомено за методите , с които бившите тайни служби са действали, за миналото и евентуалните връзки на някои личности осъществяващи и сега публична дейност, както и за тези, за които трябва да изрази своето отношение при предстоящи избори.

С отмяната на ЗДБДСБРУГЩ обществото и отделния гражданин са лишени от тази възможност. Отнето им е едно придобито вече право върху посочената информация. Отнета е и възможността на гражданското общество да упражнява контрол върху развитието на демократичния процес в държавата.

Несъстоятелни са всички доводи, че появилата се информационна празнота може да бъде запълнена от други законови и новосъздадени подзаконови актове.

Отнетата информация не може да бъде получена и чрез Закона за достъп до обществената информация /ЗДОИ/. Преди всичко чл.4, ал.1 от него изключва прилагането му "ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване" на обществена информация. А въз основа на чл.2, ал.3 на същия достъпът до лични данни е изключен. Член 8, ал. 2 ЗДОИ постановява, че законът не се прилага за информация, която се съхранява в Държавния архивен фонд. От тук следва, че ако някои материали се прехвърлят във фонда достъпът до тях не може да се осъществи по реда на ЗДОИ. При това съгласно § 9, ал. 1 ПЗРЗЗКИ изготвените до влизане в сила на закона материали и документи обозначени със съответните степени на секретност се считат за обозначени с ниво на класификация съгласно ЗЗКИ, като сроковете за съхраняване на секретността се изчисляват от датата на създаване материалите и документите съобразно същия закон. ЗДОИ е неприложим, когато достъпът до информация засяга трето лице и няма изрично негово писмено съгласие.

Законът за защита на личните данни също така не може да замести достъпа до информация, който предоставяше отменения с § 37 ПЗРЗЗКИ закон.

Обработването на лични данни за физически лица може да стане само след "свободно и недвусмислено" изразено съгласие на лицето, чийто данни се обработват /чл. 20, ал. 1 във връзка с чл. 19 ЗЗЛД/. Според чл. 20, ал. 2, т. 1 ЗЗЛД съгласието не се изисква, когато "се отнася за лични данни, събрани и обработвани по силата на задължение по закон". По ред определен от закон и съгласно чл. 35, ал. 1, т. 2 може да се получи информация от регистъра или документите, съдържащи обществена информация. Съгласно чл. 25, ал. 1, т. 1 ЗЗЛД след приключването на обработката на личните данни предвиденият в закона администратор /физическо или юридическо лице и държавен орган/, може да ги унищожи.

Както ЗДОИ, така и ЗЗЛД не осигуряват възможността да се получи и съхрани информацията, която позволяваше отменения ЗДДБДСБРУГЩ.

Съгласно чл.125б, ал.1, т.1 от Закона за Министерство на вътрешните работи /ЗМВР/, /Обн.ДВ,бр.122/97 г., изм.бр.70, 73 и 153/98 г.; бр.30 и 110/99 г.; бр.1 и 29/2000 г.; бр.28/2001 и бр.45/2002г./, Дирекция "Информация и архив" е която приема, регистрира и обработва документи създадени от службите и дирекциите на МВР и създава фондове за временно и постоянно запазване. Тя предлага на министъра на вътрешните работи архивни документи за разсекретяване /чл.125б, ал.1, т.2/ и му предлага реда и начина за унищожаване на документите в дирекциите и службите. Съгласно чл.125б, ал.3 ЗМВР министърът е който чрез посочената по-горе дирекция управлява архивния фонд на министерството. В този смисъл е писмото до Конституционният съд на министъра на вътрешните работи /регистър № I 7759 от 3 юли 2002 г./във връзка с изясняване на този въпрос.

С писмо № 1160 от 27 юни 2002 г. министъра на отбраната е осведомил КС, че основната част от архивите на бившето разузнавателно управление на Генералния щаб се съхраняват в служба за информация. Тези които засягат въпроси от общ характер и са с изтекъл срок на съхранение в службата, са предадени в Централния военен архив със същата степен на секретност и срок на съхранение "вечно". Използването според писмото става с разрешение на директора на служба "Военна информация", като въпросът е регламентиран от "Ръководство по архивите в Българската народна армия" утвърдено с министерска заповед № 0440/17.12.1963 г.

Издадената на 24.06.2002 г. инструкция на министъра на вътрешните работи за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, не може да запълни празнотата, която остава след отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ. Преди всичко не подзаконов акт, какъвто е инструкцията, а законът е, който може да гарантира със сигурност конституционното право на гражданите да бъдат информирани /чл.41, ал.2 К/. Заедно с това възможната информация, която може да се получи съгласно инструкцията относно лични данни за интересувания се или за починалия му съпруг, роднини по права линия, без ограничение и по сребрена линия до втора степен, както и достъп до информация от архивни документи за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност не попълват цялата информация, която даваше отменения закон. Липсва възможност:

- да се разкрият имената на българските граждани, които са заемали или заемат публична длъжност или са извършвали публична дейност посочени в отменения закон, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившите служби или са били облагодетелствани от тях;

- органите, които назначават или избират лица на изброени в отменения закон публични длъжности да поискат от съществуващата по същия закон комисия да бъде извършена предварителна проверка за установяване принадлежност към бившата ДС или РУГЩ за кандидатите за такава длъжност;

- при насрочване на избори политическите партии и коалиции да поискат преди регистрацията на кандидатите да бъдат проверени за същото;

- всеки български гражданин да поиска от съответната комисия да му бъде направена справка дали за него е събирана информация от бившата ДС или РУГЩ и да му се даде възможност да се запознае с нея.

Тази инструкция не може да се приложи и към архивите на бившето РУ на ГЩ и на архива на бившето Първо главно управление на ДС, който се съхранява в архива на Националната разузнавателна служба, тъй като министърът на вътрешните работи има право да разпорежда само във връзка със своето ведомство. Инструкцията се отнася единствено до архивните фондове на МВР.

Параграф 37 ЗКИ отнема и възможността да се прилагат членове 26, т.3 и 59, ал.2, т.3 от Закона за радиото и телевизията /ЗРТ/, обн. ДВ, бр.138/98, изм.,бр.81/99, бр.79/2000, бр.96 и 112/2001 г., които са в сила и според които не могат да бъдат членове на Съвета за електронни медии, както и на

управителните съвети на Българската национална телевизия и Българското национално радио лица, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност.

С отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ по силата на § 37, ал.1 от ЗЗКИ се прекратява и дейността на държавните органи, създадени с него. Дълготрайните материални активи на прекратилите действието си държавни органи по отменения закон се предоставят на Държавната комисия по сигурността на информацията /§ 37, ал.2/.

Ако се приеме, което би било неправилно, че сроковете за защита на класифицираната информация, установени в чл.34, ал. 1 и 2 ЗЗКИ, важат и за материалите на бившите служби за сигурност /те не са посочени в § 1, т.1 от допълнителните разпоредби на закона и фактите, които установяват съответните документи не могат да се подведат под нито едно от изброяванията в списъка на категории информация, подлежащи на класификация като държавна тайна по приложение № 1 към чл.25 ЗЗКИ/, то тогава чл.34, ал.3 от този закон, според която след изтичането на тези срокове и премахване нивото на класификацията достъпът до нея се осъществява по реда на ЗДОИ се обезсмисля. Междувременно заинтересуваните лица може да са отдавна починали, а и годините да са изиграли ролята да не съществува повече интерес в обществото към исторически факти, които е полезно да се знаят от бъдните поколения, за да не се повтарят никога.

Член 13 от отменения ЗДДБДСБРУГЩ забраняваше унищожаването на документите на бившите ДС и РУГЩ. След разкриването им по реда на отменения закон, предвидено бе те да се предадат и съхраняват в Централния държавен архив. По този начин от една страна се гарантираше запазването на материалите, а от друга се даваше достъп на всички до документите, които са били вече обявени.

При липса в ЗЗКИ на разпоредба подобна на чл.13 от отменения ЗДДБДСРУГЩ няма никаква гаранция, че архивните документи за дейността на бившите Държавна сигурност и РУГЩ, които не засягат нито сигурността, нито установения ред в Република България, защото се отнасят до отречени в цивилизованото общество методи на миналото комунистическо управление и до посегателства върху десетки хиляди човешки съдби, няма да останат скрити от обществото и от пряко засегнатите лица и че няма да бъдат унищожени.

От друга страна могат да останат засекретени документи, които по същество с нищо не застрашават националните ни интереси, защото са създадени по друго време и друга обстановка, които са отречени и нямат нищо общо с настоящата сигурност и управление на държавата.

Изводът от отмяната на ЗДДБДСРУГЩ с § 37 ПЗРЗЗКИ е, че нито ще има сигурност за съхраняване архивите на бившите ДС и РУГЩ, нито че заинтересуваните лица или обществени организации и средства за масово осведомяване, ще могат да правят справки по тях. Не ще може да се проследят и разкрият и методите и действията на репресивните служби от миналото. Няма да могат да се проверяват и огласяват и лицата заемали или заемащи публични

длъжности или осъществяващи публични действия, както и да се проверява принадлежността към бившите ДС или РУГЩ на тези, които кандидатстват за най-отговорните изборни длъжности. От такава информация обществото несъмнено има нужда и правото да я получи му се дава от Конституцията. Отмяната на ЗДДБДСБРУГЩ несъмнено нарушава правото на всеки да търси и получава информация установено с чл.41, ал.1 от Конституцията.

Това право е прокламирано още на 65-тото пленарно заседание от 14.12.1946 г. на първата сесия на Общото събрание на Организацията на обединените нации в раздела за свикване на една международна конференция за свободата на информацията. Казано е, че "свободата на информация е едно основно човешко право". Според Общото събрание на ООН то е основен камък на всички свободи за защита на които се посвещават Обединените нации. "Свободата на информация включва правото да се предават и публикуват новините навсякъде и без ограничение". То съставлява "един основен елемент на всички сериозни усилия за фаворизиране на мира и прогреса в света".

Член 19 от Всеобщата декларация за правата на човека прогласява, че "всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяване; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници". Правото на информация е утвърдено и в чл.5, т.2 и чл.19, т.2 от Международния пакт за граждански и политически права и в чл.10, т.1 и 2 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 4 ноември 1950 г.

Както в Международния пакт за гражданските и политически права /чл.3/, така и в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи /чл.10, ал.2/ е предвидена възможност за някои ограничения на правото на информация. Те са свързани със задължение за зачитане правата и доброто име на другите, националната сигурност, обществения ред, авторитета на правосъдието, народното здраве и морала. Член 41, ал.1 от Конституцията на Република България съдържа също ограничения на правото да се търси и получава информация, които са в съответствие с горепосочените. Те са изброени: правото не може да бъде насочени срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морал. Съгласно чл.41, ал.2 от Конституцията не може също така да се иска информация за обстоятелства, които съставляват държавна или друга защитена от закона тайна или засягат чужди права.

В решение № 10/1997 г. на КС, което бе вече цитирано като се приема, че правото на обществото да получава информация е основно конституционно право същевременно се казва, че то не е абсолютно. Абсолютни права по своя характер според КС са ограниченията на това право, изрично записани в чл.41, ал.1 от Конституцията. При тълкуването на този текст в Решение № 7/1996 г., КС казва, че при приемането на поставените за тълкуване текстове "конституционният законодател се е ръководил и е принесъл в текста" на глава втора, от Конституцията, отнасяща се за основните права и задължения на гражданите "идеи и разрешения от ратифицираните към този момент и влезли в сила за Република България два международни пакта /договора/ -

Международния пакт за икономическите, социалните и културните права и Международния пакт за гражданските и политическите права". Тълкувателното решение на КС сочи, че изключенията предвидени в чл.41 от Конституцията подлежат на ограничително тълкуване. Правата по чл.39-41 от Конституцията "стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране" се казва в раздел I, ал.3 на диспозитива на решението. Решение № 14/2001 г. по к.д. № 7/2001 г. е съобразено и възприема становищата на КС по решение № 10/1997 г. Прието е, че с оповестяване имената на щатните и нещатни сътрудници на бившите ДС и РУГЩ не се накърняват честта, достойнството и доброто име на лицата. Посочва се, че с установената в § 2а, ал.2 от Допълнителните разпоредби на ЗДЪДСРУГЩ несъвместимост за заемане на някои от най-високо отговорните публични длъжности с извършване на дейност като щатен или нещатен сътрудник на действаща българска служба за разузнаване или сигурност не се нарушава конституционното право на труд, тъй като всеки има право да избере, в коя от двете сфери да вложи своите усилия и да го полага. Конституционният съд също така е приел, че разкриване имената на българските граждани, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата ДС или РУГЩ или са били облагодетелствани лица от тях не противоречи на преамбюла на чл.9 от Конституцията.

Член 25 ЗЗКИ постановява, че държавна тайна е информацията посочена в списъка на приложение № 1 към текста на закона. От изброените в този списък категории информация подлежащи на класифициране като държавна или служебна тайна се вижда, че нито една от точките на този списък не визира и не може да се отнесе към информацията и документите на бившите ДС и РУГЩ, които се оповестяват по силата на отменения закон. Преди всичко в изброяването на службите за сигурност, което прави § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗКИ се вижда, че по смисъла на него службите за сигурност са действащите държавни структури в Република България, а не бившите специални служби. Същият § 1, т.14 сочи интересите на настоящата Република България, а не интересите на бившата Народна република, членка на Варшавския договор. Затова цялата информация, която се изброява в приложение № 1 към чл.25 ЗЗКИ включително и в раздел II, т.5 /данни, които могат да спомогнат за установяване на лица, които не са служители, но сътрудничат или са сътрудничали на службите за сигурност и обществен ред/ не могат да се отнесат към интересите на Република България и на днешните нейни органи за сигурност.

Още с решение от 1994 г. /Обн. ДВ, бр.86/94 г./, което не е отменено със ЗЗКИ, Народното събрание прие, че " Сведенията за организацията, методите и средствата при изпълнението на специфичните задачи на органите на Държавна сигурност, както и агентурната информация на тези органи, отнасящи се или свързани с периода до 13 октомври 1991 г., не се считат съставляващи държавна тайна по смисъла на точки 19 и 20 от Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България /Обн. ДВ, бр.31 от 1990 г.; изм., бр. 90 и 99 от 1992 г./". А и с § 43 ПЗРЗЗКИ също така този списък се отменя.

В точка 9 от своята Резолюция № 1096/96 г. относно мерките за разрушаване наследството на бившите комунистически тоталитарни системи

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа "приветства отварянето на архивите на секретните служби за публична проверка, в някои бивши комунистически тоталитарни страни". Резолюцията съветва всички тези страни "да дадат възможност на засегнатите лица да проверяват при молба от тяхна страна досиетата, които бившите секретни служби са водили за тях". В точка 15 от Резолюцията се препоръчва на властите в поменатите по-горе държави "да проверят дали техните закони, разпоредби и процедури отговарят на принципите съдържащи се в тази резолюция и да ги коригират, ако е необходимо".

В съответствие с всички посочени по-горе актове на международните организации, в които България членува са и приетите на 1 октомври 1995 г. от група експерти по международно право, национална сигурност и човешки права т.н. Йоханесбургски принципи. Следва да се отбележи, че препоръките на Резолюция 1096/1996 г. и съобразяването на законодателствата с изброените по-горе редица международни актове се изпълниха от бившите комунистически страни, които приеха закони за разкриване на досиетата на сътрудниците на репресивните служби от тоталитарния режим. Бившата Чехословакия прие закон още през месец октомври 1991 г. Днес в Чешката Република действа закон от 8 март 2002 г., с който се изменя закон № 140/96 г. за достъпа до досиетата създадени от бившата държавна сигурност и някои други закони. В Унгария е в сила закон XXIII от 1994 г. относно проверяването на лица, заемащи високи държавни и публични длъжности, както и за службата на досиетата. В Полша е приет на 11 април 1997 г. Закон за работата или службата на лица изпълняващи публични функции в органите за държавна безопасност или сътрудничество с тях за периода 1944-1999 г. Румъния има своя закон № 187/99 г. за достъп до личното досие и разкриването на Секуритате като политическа полиция. Във ФРГ този въпрос бе решен още през декември 1991 г. със закон за документите на Службата за държавна сигурност на бившата ГДР /Закон за документите на Щази/.

При тази сравнително правна среда ЗЗКИ отмени с § 37 от ПЗР единствения закон, който позволяваше да се съхранят и разкрият документите за организацията и дейността на бившите ДС и РУГЩ, да се оповестят имената на лица заемащи отговорни публични длъжности и извършващи отговорна публична дейност и то при поредица условия свързани със съображения на национална сигурност, както и да се проверят предварително кандидатите за някои най-високи държавни постове. Отмененият закон даваше и възможност в един полезен все още за заинтересуваните срок да се запознаят с материалите, които бившите репресивни органи са събирали за тях.

С отмяна на ЗДДБДСРУГЩ се посяга пряко, както на интересите на обществото, което има право да знае своето минало и методите на службите, които са го определяли, така и на засегнатите, чиито живот е бил озлочестен, като са били лишени от най-елементарни човешки права и правото на щастлив и спокоен живот. Наред с това историята се лишава от източници на информация, без които тя не може да характеризира правилно и да даде обективна оценка, както за периода през който са действали бившите ДС и РУГЩ, така и за самите тях като институции.

Отнемането на тези възможности нарушава чл.41 и чл.57, ал.1 от Конституцията, поради което § 37 от ПЗРЗЗКИ е противоконституционен.

Въз основа на всичко гореизложено и при липса на постигнато мнозинство от членовете на Конституционния съд да постановят решение по § 37 РЗРЗЗКИ, на основание чл.149, ал.2, т.2 и чл.151, ал.1 от Конституцията Конституционният съд

Реши:

Отхвърля искането на 57 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване на противоконституционността на следните разпоредби от Закона за защита на класифицираната информация /обн. ДВ, бр.45/2002/: чл.35, ал.1 и 5; чл.43, ал.5; чл.57, ал.5; чл.59, ал.5; чл.60, ал.5, и § 37 от Преходните и заключителни разпоредби

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков, Васил Гоцев, Димитър Гочев, Людмил Нейков, Тодор Тодоров, Румен Янков, Неделчо Беров, Живан Белчев, Стефанка Стоянова, Пенка Томчева, Маргарита Златарева

Република България
Конституционен Съд