



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 21 юни 2016 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Стефка Стоева
Румен Ненков
Кети Маркова
Георги Ангелов
Анастас Анастасов

Гроздан Илиев
Мариана Карагъзова-Финкова
Константин Пенчев
Филип Димитров
Таня Райковска

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова, разгледа в закрито заседание на 21 юни 2016 г. конституционно дело № 8 от 2015 г. докладвано от съдията Кети Маркова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на президента на Република България, на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд е сезиран да установи противоконституционност, както и да се произнесе по съответствието им с международни договори, по които Република България е страна, на

разпоредбите на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), (обн. ДВ, бр. 45 от 2002г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 28 от 2016г.), и на чл. 165, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ), (обн. ДВ, бр. 35 от 2009г., посл. доп. ДВ, бр. 17 от 2016г.), в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или“.

Като е мотивирал позицията си за същността на класифицираната информация и нейното значение за гарантиране интересите на Република България в областта на националната сигурност, вносителят поддържа, че нормата чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ е част от установените със закона (чл. 40-42) изисквания за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация. В хипотезата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ проучващият орган не разполага с компетентността да прави каквато и да било преценка на надеждността на лицето, обект на проверка, тъй като сама по себе си констатацията, че срещу него е налице образувано досъдебно или съдебно производство за умишлено престъпление от общ характер, е основание разрешение за достъп да не бъде издадено (чл. 57, ал.1, т. 1 ЗЗКИ), а ако това вече е сторено- то да бъде отнето (чл. 59, ал. 1, т. 1 ЗЗКИ). В тези случаи засегнатото лице търпи неблагоприятни последици, непосредствено свързани с упражняването на неговото право на труд, съобразно спецификата на съответната трудова функция. В искането се изтъква, че оспореното изискване срещу лицето да няма образувано съдебно или досъдебно производство за престъпление от общ характер, е установено наред с това то да не е осъждано за такова престъпление, независимо от реабилитацията (чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗКИ), с което се нарушава презумпцията за невиновност по чл. 31, ал. 3 от Конституцията.

Поддържа се също, че правилото на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ води до ограничаване на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието, като по този начин се нарушава и чл. 31, ал. 4 от Конституцията. Президентът акцентира и върху неблагоприятните

последници, възникващи неизбежно за засегнатото лице, които остават непроменени дори и при постановяване по отношение на него на оправдателна присъда или прекратяване на наказателното производство, тъй като законът не създава ефективни правни механизми за защита. Като е заключил, че макар и при наличието на легитимна цел, с оспорената разпоредба се създава непропорционално ограничаване на основни права, доколкото защитата на националната сигурност успешно би могла да бъде постигната и без оспореното законодателно разрешение, президентът е намерил несъответствие с чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията, както и с чл. 15, чл. 48 и чл. 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл. 6, ал. 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Втората оспорена разпоредба е чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, в частта с която договорот за военна служба се прекратява без предизвестие и военнослужещият се освобождава от военна служба при отказ за издаване и при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация. Вносителят излага съображенията си за правните последици от нейното приложение и счита, че в хипотезата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗККИ нормата регламентира непропорционална мярка, ограничаваща правото на труд и следователно противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 16, чл. 48, ал. 1, чл. 56 от Конституцията и на чл. 4 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, по която Република България е страна.

С определение от 24. 11. 2015г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество. Като заинтересувани страни в производството по делото са конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на отбраната, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Държавната агенция за национална сигурност, Държавната комисия по сигурността на информацията, Висшият адвокатски съвет, Българската офицерска легия „Раковски“, Сдружението на жените военнослужещи, Съюзът на

офицерите и сержантите от запаса и резерва, Съюзът на юристите в България, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, Фондацията „Български адвокати за правата на човека“, Фондацията „Институт отворено общество“ и Институтът за модерна политика.

От постъпилите по делото писмени становища на заинтересуваните страни, мотивирана позиция за цялостната основателност на искането на президента и неговото уважаване са изразили Българската офицерска легия „Раковски“ и Съюзът на офицерите и сержантите от запаса и резерва. Като са подкрепили съображенията в искането, са аргументирали позиция, че оспорените норми на ЗЗКИ и ЗОВСРБ не осигуряват дължимата, задължителна, и съответна на конституционните стандарти съразмерност на ограничаването на правата на обвиняемия и не гарантират правото на защита. Освен това накърняват и презумпцията за невиновност до доказване на вината на всяко лице, обвинено в престъпление в съответствие със закон. Порок на оспореното законодателно разрешение те са намерили и в обстоятелството, че органът, компетентен да издаде (респ. да отнеме) разрешението за достъп до класифицирана информация, действа при условията на обвързана компетентност и не разполага с правомощието да преценява дали конкретното образувано наказателно производство се отразява върху надеждността на лицето и достъпът до класифицирана информация ще доведе до застрашаване на националната сигурност и обществения ред, отнесено към всеки конкретен случай.

Висшият адвокатски съвет е аргументирал становище за основателност на искането, излагайки съображения, че оспореното ограничение, уредено в чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, не съответства на критерия за пропорционалност и не осигурява съблюдаването на презумпцията за невиновност.

Министерският съвет, министърът на отбраната, Държавната агенция „Национална сигурност“ и Сдружението на жените военнослужещи са депозирали писмени становища, че искането на

президента е основателно в частта му, с която се оспорва чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, и неоснователно в останалата- относно разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ. Подкрепели са съображенията в искането, в частта относно разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ- за нарушаване на презумпцията за невиновност, установена с нормата на чл. 31, ал. 3 на основния закон, развита с разпоредбата на чл. 16 от Наказателно- процесуалния кодекс (НПК) и несъобразяване с изискването за пропорционалност при ограничаването на основни права на гражданите. Акцентира се и върху липсата на ефективни механизми за защита срещу неблагоприятните последици в резултат на приложението на оспорената норма.

Посочените заинтересувани страни са изразили и позиция, че искането е неоснователно в частта, отнасяща се до чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, тъй като отказът за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация или неговото отнемане, може да бъде постановен и на множество други основания, различни от това по чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ. Обобщено, според тях установяването на противоконституционност на последната разпоредба, с оглед визираното в нея основание за прекратяване на договора за военна служба и освобождаването на военнослужещия без предизвестие, ще изключи приложението на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ в тази му част, с което практически ще се реши и конституционният проблем, поставен в искането на президента.

Съюзът на юристите в България е изразил становище, че искането на президента е изцяло неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Намерил е корелация в законовите изисквания за липса на осъждане за умишлено престъпление от общ характер (чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗКИ) и оспореното- по чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ. Последното е оценено не като дискриминационно ограничение, а като част от необходимите изискуеми данни, сочещи на липса на подозрение, че проучваното лице се занимава с дейност, която вреди на сигурността на държавата и на цялостния установен в страната правов ред. Предвид съображенията относно чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, е

127

мотивиран и извод за липса на противоконституционност на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ.

Останалите конституирани по делото страни не са депозирали писмени становища по искането в предоставения им срок.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените в него съображения, становищата на страните и релевантната правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

По искането за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал.1, т. 5 ЗЗКИ.

Оспорената разпоредба регламентира едно от изискванията за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация, а именно срещу лицето да няма образувано досъдебно или съдебно производство за извършено престъпление от общ характер. За да се произнесе по съществуващото на конкретния конституционен спор, съдът следва да съобрази същността на класифицираната информация. Изрично следва да се изтъкне, че тя не може да бъде отнесена към обичайната и общодостъпна за гражданите информация, обект на техните конституционно защитени права, установени с чл. 41, ал. 1 и 2 на Основния закон. Отделно, дори и да бяха такива, тези права не са абсолютни. В самите конституционни разпоредби се съдържат изрично формулирани основания за тяхното ограничаване, в случаите, когато осъществяването на това право е насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала (ал. 1), и когато се отнася за държавна или друга защитена от закона тайна, или засягаща чужди права (ал. 2). В този смисъл, именно поради специфичните си особености и характеристики, класифицираната информация, а следователно и нейната законова уредба, е изцяло в обхвата на конституционно установените изключения.

С Решение № 3/ 2002г., по к. д. № 11/ 2002г., произнасяйки се по конституционносъобразността на множество разпоредби на ЗЗКИ, Конституционният съд изрично е заключил, „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 завършване на законова процедура (чл. 43- 69 ЗЗКИ)“. Към настоящия момент Конституционният съд не намира основание да се отклони или да отстъпи от тази позиция, в контекста на която следва да реши поставените в искането правни въпроси.

Предмет на конкретния конституционен спор е същността и обхвата на ограничението, обусловено от защитата на националната и обществена сигурност, и неговата конституционна търпимост. Това е така, защото безусловно регламентираният със закона основания за получаване на достъп до класифицирана информация (издаване на разрешение), отказването на такъв достъп или неговото отнемане, са установени в изпълнение на конституционно прогласена цел- защита на националната сигурност.

Идентично е разрешението, дадено със специалния закон, и на възможността правото на информация да бъде ограничавано, когато това е необходимо за осигуряване и гарантиране на сигурността на информацията, изходяща или отнасяща се до чуждестранните партньори на Република България, в рамките на установените международни ангажименти на страната (чл. 1, ал. 3 и чл. 2 ЗЗКИ).

От самото си създаване до настоящия момент Конституционният съд е установил трайна практика по въпроса за възможността основните права на гражданите да бъдат ограничавани в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е установено със закон, в рамките на

предвиденото в Конституцията ограничение, и е спазен принципът за пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Това принципно положение предпоставя и извода, че е възможно и конституционно оправдано ограничаването на правата на гражданите, когато това е необходимо за гарантиране интересите на страната в областта на националната и международната сигурност.

Според легалната дефиниция на чл. 1, ал. 3 ЗЗКИ, класифицирана информация по смисъла на закона е тази, съдържаща държавна или служебна тайна, както и чуждестранна класифицирана информация. Последната, съгласно чл. 2 на същия закон е предоставената от друга държава или международна организация, доколкото влязъл в сила международен договор, по който Република България е страна, не предвижда друго. Особеното значение на класифицираната информация и нейната защита за националната и международната сигурност, както и за осигуряване на нормалното функциониране на държавните институции и международните организации, в които страната участва, са наложили нормативното регулиране на материята на ниво закон, включително и уреждането на режима на достъп до такава информация, с ясна и прецизна регламентация на органите, основанията и предвидените процедури.

Разпоредбите на чл. 40, ал. 1, т. 1- 7 ЗЗКИ уреждат изискванията, на които трябва да отговаря всеки кандидат, за да получи разрешение за достъп до класифицирана информация. Тези изисквания съвсем не са случайни или произволно установени- всички констатации на разрешаващия достъпа орган, разгледани в своята съвкупност следва да формират фактическите основания, въз основа на които да се направи крайната оценка за надеждност на съответното лице.

От задължителното провеждане на изискуемите по закон процедури за проучване за надеждност са изключени само изрично и лимитативно посочени с разпоредбата на чл. 39, ал. 1, т. 1- 7 ЗЗКИ висши длъжностни лица в сферата на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Принципното разрешение, което законът установява общо за всички тях е, че докато заемат съответната длъжност, те получават право на достъп до класифицирана информация. Докато за председателя на Народното събрание, президента и министър-председателя тя е неограничена, т. е. до всички нива, по отношение на министрите, главния секретар на Министерския съвет, народните представители, съдиите от Конституционния съд, съдиите, прокурорите, следователите и членовете на Висшия съдебен съвет, достъпът до класифицирана информация е ограничен от прилагането на принципа „необходимост да се знае“. Идентично с предвиденото за магистратите е и разрешението по отношение на адвокатите, във връзка с осъществяването от тях на конституционното право на защита на гражданите (чл. 39а ЗЗКИ).

Опазването на националната и международна сигурност несъмнено представлява онази легитимна цел, годна да обоснове конституционносъобразност на предвиденото в закона ограничаване на правото на достъп до класифицирана информация. Обсъжданото ограничение не се отнася за всички граждани, защото те поначало нямат право на достъп до такава информация. То би засегнало само лицата, чиито служебни задължения или конкретно възложени задачи го изискват, и следователно те са възможният обект на проверка за надеждност по предвидените в закона правила.

В искането на президента се оспорва единствено изискването, установено в чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, а именно срещу лицето, кандидатстващо за достъп, да няма образувано досъдебно или съдебно производство за умишлено престъпление от общ характер. Несъмнено в случая е налице ограничение, чиято пропорционалност подлежи на преценка в настоящото конституционно производство. Както вече се изтъкна, органът по проучването съобразява и оценява конкретно установен със закона обем от положителни и отрицателни предпоставки, въз основа на които взема решението си за издаване на разрешение за

достъп, за отказ за издаване, или за отнемане на вече издадено такова разрешение. Доколкото всички изискуеми предпоставки са предвидени кумулативно, очевидно е, че дори и само формалното наличие на образувано досъдебно производство срещу кандидата е напълно достатъчно, за да бъде постановен отказ, дори да са изпълнени всички други условия. Решаващият орган не разполага и с дискрецията да преценява дали и доколко наличието на висящо конкретно наказателно производство срещу лицето би се отразило на неговата надеждност за достъп до класифицирана информация.

Възприетата в закона формулировка на изискванията за издаване на разрешение за достъп поставя знак за равенство между наличието на осъждане за умишлено престъпление от общ характер, независимо от реабилитацията (чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗКИ), и образуваното наказателно производство- досъдебно или съдебно, за такова престъпление (чл. 40, ал.1, т. 5 ЗЗКИ)- те са напълно равностойни. И ако за едно лице с предходна съдимост е напълно законосъобразно да търпи неблагоприятните последици, свързани с осъждането, това положение не би могло да се пренесе механично и към онези кандидати, срещу които само е било образувано наказателно производство, без да са осъдени. По отношение на последните не е налице доказано по изискуемия несъмнен начин извършването на конкретно престъпно деяние (чл. 303, ал. 2 НПК), за да търпят последиците, които законите свързват с осъждането.

Съгласно чл. 207, ал. 1 НПК досъдебно производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни, въз основа на които да може да се направи основателно предположение за извършено престъпление (чл. 211, ал. 1 НПК). Нещо повече, за самото образуване на наказателно производство процесуалният закон не изисква данни за авторството на деянието и неговата правна квалификация (чл. 211, ал. 2 НПК). Казано с други думи, усилията на компетентните органи на разследването в този най- първоначален стадий на наказателния процес, се

концентрират в посока деянието, а не към личността на дееца. Именно поради това законът допуска образуването на наказателното производство да става както с формален акт- постановление на прокурора, с възможност да бъде образувано срещу конкретно поименно визирано в акта лице, или срещу неизвестен извършител (чл. 212, ал. 1 НПК), така и неформално- със съставянето на протокола за първото действие по разследването (чл. 212, ал. 2 НПК). При положение, че основанията за образуване на наказателно производство според процесуалния закон са едни и същи във всички възможни хипотези, не би могла успешно да бъде защитавана тезата, че единствено наличието на формален акт на прокурора с поименно посочен извършител, позволява още на този етап да се прави извод за авторството на съответното престъпление.

Доказателствената обезпеченост на обвинението е с различен обем в различните фази и стадии на наказателния процес. Ако за образуването на наказателното производство е достатъчно да има данни само за извършено престъпление, за привличане в качеството на обвиняем- да са събрани достатъчно доказателства за виновността на определено лице в извършване на престъпление от общ характер (чл. 219, ал. 1 НПК), за съставянето на обвинителен акт, въз основа на който да бъде образувано съдебното производство- прокурорът да има вътрешното убеждение, че са събрани необходимите доказателства за разкриване на обективната истина и за повдигане на обвинение пред съда (чл. 246, ал. 1 НПК), то за да бъде признат деецът за виновен е задължително обвинението да е доказано по несъмнен начин, като дефинитивно е изключена възможността за позоваване на всякакви предположения (чл. 303, ал. 1 и 2 НПК). Освен, че за прокурора като орган по ръководство и решаване на делото в досъдебната фаза на процеса, до образуването на съдебното производство пред първата инстанция остава открита възможността да прекрати наказателното производство, процесуалният закон не установява изискването за безспорна доказаност на всички обстоятелства на

престъплението и неговото авторство, за разлика от регламентираните основания за постановяване на осъдителна присъда срещу конкретно лице.

Един от основните принципи на наказателния процес е конституционно установената презумпция за невиновност (чл. 31, ал. 3), регламентирана и в чл. 16 НПК- обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. Посочената презумпция може да бъде опровергана единствено с влизането в сила на постановена спрямо конкретното лице осъдителна присъда. Следователно, едва от този момент лицето може да търпи неблагоприятните последици в своята правна сфера, които законите свързват с осъждането, включително и специфичните такива, например отнасящи се и до възможността му да получи достъп до класифицирана информация.

Несъмнено, презумпцията за невиновност се прилага по отношение на всички обвинени в извършването на престъпления, без да търпи каквито и да било изключения. На още по- голямо основание тя обхваща лицата, по отношение на които само са налице образувани наказателни производства, но без да са им били повдигнати обвинения.

Същественият конституционен проблем тук е, че оспорената уредба поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане, и това, възникващо вследствие на само образувано, но неприключило наказателно производство. И в двата случая възникващите за засегнатите лица правни последици са едни и същи, без да е налице конституционно оправдано основание за това (Вж. Решение № 5/ 2016г. по к. д. № 2/ 2016г.).

По този начин се оказва, че и без влязла в сила присъда за извършено умишлено престъпление от общ характер, само по себе си образуването на наказателно производство за такова престъпление е достатъчно, за да се постанови отказ за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация, или ако такова вече е било издадено, то да бъде отнето. До изтичане на регламентираните в закона срокове: съответно една година- по

чл. 57, ал. 6 ЗЗКИ, и три години- по чл. 59, ал. 6 ЗЗКИ, лицето няма право да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързани с работа с класифицирана информация, дори и в тези срокове образуваното наказателно производство да е било прекратено, или да е постановена оправдателна присъда. Законът не осигурява действителен и ефективен корекционен механизъм за защита в тези случаи, поради което ограниченията се оказват неотменими до изтичане на съответните срокове, без да е налице доказана вина за извършено престъпление на засегнатите от мярката лица. Положението остава същото дори когато по отношение на засегнатия кандидат е налице влязла в сила присъда, с която същият е признат за невинен и оправдан. Предвидената по чл. 62 ЗЗКИ възможност за обжалване пред ДКСИ на отказа за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация, установява преклузивен 7- дневен срок, считано от уведомяването на лицето, в който обичайно образуваното наказателно производство, послужило като формално основание за постановения отказ, не би могло да приключи.

Проблемът тук не се заключава в това, че законът не предвижда възможност за съдебно оспорване на акта за отказ или отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация, което в случая следва да се третира като конституционносъобразно изключение, налагащо се за защитата на висшите конституционни ценности- опазване на конституционния ред, националната сигурност, отбраната, принципите и целите на външната политика (Вж. Решение № 14/ 2014г., по к. д. № 12/ 2014г.), а защото липсва всякаква възможност за преразглеждане на случая при промяна на релевантните обстоятелства, включително при постановяването на оправдателна присъда или прекратяване на наказателното производство, послужило като основание за постановяването на отказа за издаване на разрешение или за неговото отнемане.

Ограничението е непропорционално и защото целите на закона за защита на класифицираната информация от нерегламентиран достъп, както и защитата на националната и международната сигурност могат да бъдат успешно и ефективно постигнати и без коментираното ограничение. Това е така, защото нормите на чл. 40, ал. 1, т. 6 и 8 ЗЗКИ възлагат на органа, извършващ проучването, да направи оценка на надеждността на лицето от гледна точка на сигурността (т. 6) , както и за опазването на тайна (т. 8), а чл. 41 и чл. 42 ЗЗКИ установяват критериите. При това положение е ясно, че действащата правна уредба не създава правни пречки наличието на висящо наказателно производство да бъде преценявано комплексно, наред с останалите релевантни обстоятелства и съобразно конкретиката на всеки отделен случай- дали и доколко то би се отразило на надеждността на лицето, с оглед посочените по- горе законови критерии. По този начин би се осигурило постигането на преследваната легитимна цел, и то без да се достига до произтичащите от оспорената норма несъразмерни ограничения, които се търпят без да е налице реална и стриктна необходимост от прилагането им.

Казаното се отнася и за следващия особено съществен аспект на обсъжданото ограничение- засягането на правото на труд на определена категория служители. Това право също не е абсолютно. То подлежи на ограничаване, но винаги съобразно критериите, посочени по- горе, приложими при всяко засягане на основни конституционни права.

Конституционният съд е изградил богата и последователна практика в тази насока, която не намира основание да променя и към настоящия момент (Вж. напр. Решение № 14/ 1992 по к. д. № 14/ 1992г., Решение № 7/ 1996г. по к. д. № 1/ 1996г., Решение № 18/ 1997 по к. д. № 12/ 1997г., Решение № 20/ 1998г. по к. д. № 16/ 1998г., Решение № 1/ 2002г. по к. д. № 17/ 2001г., Решение № 4/ 2002 по к. д. № 14/ 2002г., Решение № 5/ 2003г. по к. д. № 5/ 2003г.,Решение № 15/ 2010г. по к. д. № 9/ 2010г.,Решение №

2/ 2011г.по к. д. № 2/ 2011г., Решение № 13/ 2012 по к. д. № 6/ 2012г.,
Решение № 2/ 2015 по к. д. № 8/ 2014г. и др.).

Въпреки наличието на законова установеност и легитимна цел, прилагането на оспорената разпоредба има за резултат и прекратяването на договора за военна служба без предизвестие в хипотезите на отказ за издаване и при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация (чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ), когато основанието е наличието на образувано досъдебно или съдебно производство. В хипотезата на чл. 158, ал. 2 ЗОВСРБ, когато наказателното производство срещу военнослужещия е прекратено, той е оправдан, или е осъден за неумишлено (непредпазливо) престъпление от общ характер, същият се възстановява на длъжността, а времето на отстраняването му се зачита за служебен стаж и се дължи обезщетение за периода на отстраняването. При постановяване на отказ за издаване или отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация обаче, когато предпоставката също е наличие на образувано наказателно производство, настъпилият благоприятен изход от процеса за обвиняемия (подсъдимия) не е предвиден като основание за неговото възстановяване. При тези данни, доколкото съдържа различни, дори в случая противоположни разрешения, при еднакви основания, съществуващата правна уредба противоречи и на принципа за правовата държава, установен в Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Непропорционалността в случая се констатира и съобразно критерия за „необходимото за осъществяване на правосъдието“, съгласно чл. 31, ал. 4 от Конституцията, т. е. с оглед законосъобразно протичане на наказателния процес, респ. за отстраняването на възможните пречки, тъй като правилата на НПК осигуряват достатъчно и надеждни гаранции. Ето защо коментираното ограничение с нищо не допринася за постигането на визираната цел.

Предвид изложеното до тук, Конституционният съд приема, че искането на президента в първата си част е основателно. Разпоредбата на

чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ е в колизия с конституционните норми на чл. 31, ал. 3 и 4 и чл. 48, ал. 1, изр. 1. Това налага съдът да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон, като обяви оспорената разпоредба за противоконституционна. При този изход на конституционния спор, предвид последиците по чл. 151, ал. 2, изр. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 2 ЗКС, е безпредметно обсъждането на оспорената от вносителя норма за съответствието ѝ с международните актове, по които Република България е страна.

По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, в частта „при отказ за издаване, при отнемането на разрешението за достъп до класифицирана информация или“.

Макар с оглед формулировката в искането разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ да се оспорва от вносителя в частта „при отказ за издаване, при отнемането на разрешението за достъп до класифицирана информация или“, предложената аргументация е ограничена до мотивите, обосноваващи противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, с акцент върху правните последици и по-конкретно правото на труд на определена категория служители. Поддържа се, че отказът за издаване или отнемането на разрешение за достъп до класифицирана информация по чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ не оправдава прекратяването на договора за военна служба, без дори да е налице подозрение как конкретното обстоятелство (образувано досъдебно или съдебно производство) се отразява на надеждността на лицето.

Основанията за постановяване на отказ за издаване, или за отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация, обосноваващи приложението на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, не се изчерпват с хипотезата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, тъй като разпоредбите на чл. 40, ал. 1, т. 1- 3 и т. 6- 8

ЗЗКИ съдържат и множество други, за които няма основание да бъдат приети за противоконституционни, а и такива твърдения не се релевират.

Обявяването на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ за противоречаща на Конституцията преустановява нейното прилагане от деня на влизане в сила на решението на съда. Следователно, от този момент тя дефинитивно се изключва и от валидните основания за прекратяване на договора за военна служба по чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ. По този начин се постига и целеният с искането ефект- наличието на образувано досъдебно или съдебно производство да не може самостоятелно да обосновава отказ за издаване или отнемане на разрешение за достъп до класифицирана информация, който пък да предпоставя безусловното прекратяване на договора за военна служба конкретно на посоченото основание.

Извън хипотезата на т. 5 обаче, в останалите случаи по чл. 40, ал. 1 ЗЗКИ, обосноваващи приложението на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, не може да се приеме, че е налице засягане на правото на труд на гражданите, установено по чл. 48, ал. 1 от Конституцията. Това е така, защото надеждността за достъп до класифицирана информация следва да се третира като един вид специфична квалификация, относима към изпълнението на определена категория длъжностни задължения, без която последните не биха могли да се осъществяват. От компетентността на оторизирания държавен орган (ДКСИ) е да преценява надеждността на всяко конкретно лице за работа с класифицирана информация.

Ограничаването на правото на труд ще бъде непропорционално тогава, когато се основава на критерии, противоречащи на основни конституционни принципи. Конкретният случай не е такъв, тъй като основанието е конституционно защитена ценност- интересите на националната сигурност. Обичайно военнослужещите работят с класифицирана информация, както вътрешна, така и в рамките на съюзническите ангажименти на страната с НАТО. Следователно,

осигуряването на достъпа им до такава информация безусловно се подчинява на правилата и предвидените по ЗЗКИ процедури. Отказът за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация или отнемането на разрешението съставлява пречка военнослужещият да продължи да изпълнява службата си.

С изключение на противоречащото на Конституцията основание по чл. 40, ал.1, т. 5 ЗЗКИ, в оспорената си част разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ не противоречи на Конституцията и на международните актове, по които Република България е страна. Според нормата на чл. 4 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите, цитирана в искането, не се смятат за дискриминационни мерките, засягащи лице, което е обект на законно подозрение, че се занимава с дейност, която вреди на сигурността на държавата.

За разлика от акта на ДКСИ, заповедта за прекратяване на договора за военна служба и освобождаване от военна служба подлежи на обжалване по реда на АПК, съгласно чл. 171, ал. 1 ЗОВСРБ. По този начин правото на защита по чл. 56 от Конституцията е осигурено.

В заключение, като съобрази гореизложеното, Конституционният съд намира, че искането на президента е основателно и следва да бъде уважено в първата си част- относно разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5 ЗЗКИ, като оспорената норма следва да бъде обявена за противоконституционна. Искането в останалата си част- за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбата на чл. 165, т. 7 ЗОВСРБ, в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или“, следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННА разпоредбата на чл. 40, ал. 1 т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация, (обн. ДВ, бр. 45 от 2002г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 28 от 2016г.).

ОТХВЪРЛЯ искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбата на чл. 165, т. 7 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, в частта „при отказ за издаване, при отнемане на разрешението за достъп до класифицирана информация или“ (обн. ДВ, бр. 35 от 2009г., посл. доп. ДВ, бр. 17 от 2016г.).

Председател: Борис Велчев

Членове: Стефка Стоева

Гроздан Илиев

Румей Пенков

Мариана Карагьозова-Финкова

Кети Маркова

Константин Пенчев

Георги Ангелов

Филип Димитрова

Анастас Анастасов

Таня Райковска