

СТАНОВИЩЕ

Становище на БХК по проекта на ЗИД на Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия

Българският хелзински комитет (БХК) изразява отрицателното си становище по проекта на ЗИД на Закона за достъп и разкриване на документи и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателни служби на Българската народна армия (ЗДРДОПБГДСРСБНА/Закона). Настояваме законопроектът да бъде оттеглен в своята цялост и да бъдат прекратени опитите за закриване на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.

Считаме, че предложеният проект противоречи на основополагащите принципи на правовата държава и доброто управление, както и на действащата нормативна уредба. От мотивите е видно, че поводът за законодателната реформа е § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., с който е възложено разработването на предложение за нормативни промени за закриване на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (Комисията) и преминаване на дейността ѝ към Държавна агенция “Архиви” (Агенцията).

Съгласно мотивите на законопроекта реформата се прави с цел, наред с друго, оптимизация на административната работа. Такава административна реформа обаче не следва да се приравнява с премахване на конкретен независим държавен орган, изпълняващ подобна специализирана функция. Под претекст оптимизация на административната дейност се създава затрудняване на достъпа до ключови документи и то чрез промени в бюджетния закон, в нарушение на императивни финансовоправни норми и в разрез с практиката на Конституционния съд.

Предметът на настоящото становище не е самоцелно да оспорва административна реформа, а да отрече схващането, че премахване на независим специализиран орган, и вливането му в орган от системата на изпълнителната власт чрез бюджетния закон, е законоиздържано и обосновано, тъй като предлаганият нов модел не предоставя същите гаранции за прозрачност, независимост, безпристрастност и достъп до информация.

I.Липса на оценка на въздействието и заобикаляне на конституционните ограничения на бюджетния законодателен процес

В нито един от представените актове от вносителя Министерски съвет не може да се заключи със сигурност какви са причините, поради които има необходимост от такава реформа и дали е била направена оценка на въздействието във връзка с нея. Позицията на разпоредбата на § 8 от ПЗР на проекта на Закона за държавния бюджет (ЗДБ) за 2026 г. не е достатъчно основание за избрания модел. Като основен аргумент в мотивите си МС посочва “припокриване на дейности”, “допълнителни административни и финансови ресурси” и нуждата от “оптимизация”. Въпреки че подобни аргументи могат да бъдат отчетени като резонни и необходими, всъщност никъде не е посочено кои функции се припокриват, какви са конкретните разходи от съществуващото устройство, какви конкретни икономии ще бъдат реализирани и как закриване на един орган и фактическото му вливане в друг ще преодолее тези проблеми. Става въпрос единствено за два органа, работещи с документи, чиято датировка и съдържание в индивидуални случаи се припокриват - нещо съвсем обяснимо предвид огромния мащаб на информационния масив, с който работи Агенцията. Изобщо не става ясно дали е анализирано, че заявените цели могат да бъдат постигнати чрез дигитализация и технологично обновяване на дейността на Комисията, без промяна на независимия ѝ статут и съобразно нейната специфична роля.

Особено показателно е противоречието между твърдението за допълнително натоварване на административните и финансовите ресурси при настоящия модел и заключението в мотивите на законопроекта, че същият няма да окаже влияние върху държавния бюджет за 2026 г. Без конкретни финансови данни и оценка на разходите по прехвърлянето на персонал, архиви, информационни ресурси и текущи производства, заявената икономическа обосновка е изцяло несъществуваща. Съгласно разпоредбата на чл. 81 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) измененията и допълненията в други закони, предлагани с бюджетния законопроект, трябва да бъдат свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма. Както и вносителят отбелязва в мотивите към проекта, в настоящия случай такива промени липсват.

В тази връзка следва да бъде отчетена и практиката на Конституционния съд относно особеното предназначение на годишните бюджетни закони и възможността чрез техните преходни и заключителни разпоредби да се изменят други закони. В Решение № 1 от 31 март 2011 г. по к. д. № 22/2010 г. КС разглежда именно границите на подобен законодателен подход и обявява оспорена разпоредба от ПЗР на годишния бюджетен закон за противоконституционна, като наред с друго обсъжда необходимостта от яснота

относно нормативното съдържание, компетентността за изпълнение и по аргумент на противното посочва, че с бюджетния закон *не могат да се променят закони извън материята на финансовото право*. В конкретния случай § 8 от ПЗР на Закона за държавния бюджет не урежда бюджетен показател или непосредствено условие за изпълнението на бюджета, а възлага разработването на предложение за закриване на независим колегиален орган и прехвърляне на специфичните му правомощия към едноличен административен орган. Поради това § 8 не е валидно основание и не може да служи като обосновка на необходимостта от предлаганата реформа.

II. По премахването на институционалната гаранция за независимост

Закриването на Комисията би променило структурата на институционалния и процедурен апарат, предвиден в Закона. Съгласно чл. 4 и чл. 5 от Закона Комисията е независим държавен колегиален орган. Според Закона за националния архивен фонд (ЗНАФ), с който се създава Агенцията, както и според Устройствения ѝ правилник, същата е с едноличен председател - орган на изпълнителната власт.

По-нататък в разпоредбите на настоящата редакция на ЗДРДОПБГДСРСБНА се урежда кворума, начина на вземане на решения и протоколирането на разискванията и гласуването, възлагат се на Комисията специфични функции по издирване, анализиране и оценяване на документите, установяване и обявяване на принадлежност, управление на централизирания архив и публично отчитане.

В този смисъл прехвърлянето на голяма част от тези правомощия към председателя на ДА “Архиви” променя начина, по който се изпълняват законовите функции и се премахват изцяло гаранциите за политическа независимост на органа. С §§ 4 и 7 от законопроекта се отменя стария модел и с редица разпоредби бива създаден нов такъв, делегиращ пълна власт на едноличен орган, избран от изпълнителната власт.

Допълнителен проблем е предвидената Централна експертна комисия, която според мотивите ще бъде помощен орган към председателя на Агенцията, а съставът, задачите и правилата за работата ѝ ще се определят от него. Така според § 9 от проекта лицето, което ще издава крайните актове, ще определя и устройството и начина на работа на експертния орган, който го подпомага. Не са предвидени достатъчно конкретни законови гаранции за самостоятелност на експертната оценка, предотвратяване на конфликт на интереси и прозрачност при формирането на становищата, каквито настоящата редакция на закона гарантира чрез 9-членната независима комисия. Доколкото не са предвидени изисквания към самите експерти стои и въпросът те каква експертиза следва да притежават.

Законопроектът не само не доказва необходимостта от премахване на независимия орган, но и не предлага равностойни институционални гаранции за изпълнение на възложените му функции. Според становище на Конституционния съд,

обективирано в Решение № 4 от 2012 г. по к. д. № 14 от 2011 г. Комисията е независим държавен орган. *Тя е такъв не само по дефиниция на чл. 4, ал. 1 от закона, но и с оглед предвидения в чл. 5, ал. 1 и 2 от закона начин на определяне на състава ѝ – чрез избор от Народното събрание по предложение на парламентарните групи и по начин никоя от представените в Народното събрание политически партии и коалиции да нямат мнозинство.*

В своето решение КС отчита, че съществуването и дейността на Комисията намаляват възможността за укриване или подправяне на документи и позволява по-пълно проучване, съпоставяне и анализ на информацията. Проектът заменя независимата Комисия, избирана от Народното събрание, с председателя на ДА “Архиви” като издател на индивидуалните административни актове и с помощна експертна комисия, чиито състав и правила се определят от него. Новият модел се отклонява от характеристиките на институционалната независимост, които КС изрично е отчел като гаранции за конституционно допустимия баланс между публичността и защитата на личните права.

КС също отчита за съществен момент това, че ЗДРДОПБГДСРСБНА работи с публични документи, до които достъпът е свободен за лицата по чл. 31 от Закона (за риска от ограничаване след промените в § 22 от проекта вж. по-долу). [...] *Оповестяването на лица с принадлежност към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия в качеството им на секретни сътрудници може да се извърши и по други начини, поради което е удачно и правилно принадлежността да се установява от независим държавен орган, заключава КС в посоченото решение.*

Във връзка с институционалните гаранции за независимост на Комисията се е произнасял и Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) в делото *Анчев срещу България* (жалби № 38334/08 и № 68242/16, решение от 5 декември 2017 г.). Като гаранция срещу произвол Съдът в Страсбург в § 98 посочва наличието на *специалната независима комисия, чиито членове се избират от парламента и която не може да бъде доминирана от една политическа партия*. Съвсем различен е подходът в новия законопроект. В него с § 9 се предвижда нов чл. 14а, чрез който се създава Централна експертна комисия, чийто състав, задачи и правила за работа се определят от същия председател, назначен от Министерския съвет. Това е в пряк разрез с представената в позитивна светлина от ЕСПЧ независимост и практическа невъзможност за политическо овладяване на органа, който отговаря за прилагането на ЗДРДОПБГДСРСБНА. Както ЕСПЧ отбелязва в § 104 от горепосоченото решение, законът, предвиждащ това разкриване (б. разкриването на принадлежността на български граждани към ДС и разузнавателните служби на БНА), *е резултат от много дебати и поради това би послужил за доверието в демократичните институции.*

Законът е приет в отговор на препоръките в Декларацията на Пленарната асамблея на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) от 8 юли 1997 г., в

Резолюция 1096 (1996) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за мерките за разрушаване наследството на бившите комунистически тоталитарни системи и в Препоръка R/2000/13 на Комитета на министрите към страните членки относно Европейската политика за достъп до архивите, приета от Комитета на министрите на 31 октомври 2000 г., както бива посочено и в горепосоченото РКС № 4 от 2012 г.

В обсъждания законопроект подобна легитимация на демократичното начало липсва. Вносителят не е избрал “обичайна” законодателна процедура, а предлага промените чрез ПЗР в проектобюджета, в разрез с изразеното отрицателно становище на КС в РКС № 1 от 2011 г. по темата. Провежданото обществено обсъждане не е в състояние да замени политическия дебат относно действителните подбуди за закриване на Комисията, ефекта от това и достъпа до съхраняваните от Комисията документи. Законопроектът премахва гаранцията за независимост, която ЕСПЧ изрично отчита като важна за защитата срещу произвол, без в мотивите да е обосновано с какви равностойни гаранции тя ще бъде заменена.

III. Относно риска от ограничаване на достъпа до документите

В настоящата си редакция разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗДРДОПБГДСРСБНА предвижда достъп до документите за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Чл. 8, т. 2 от ЗДОИ обаче изключва от приложното поле на общия режим информацията, съхранявана в Националния архивен фонд. Като се има предвид, че според § 22 от законопроекта архивът на ДС и разузнавателните служби на БНА се обособява като част от Централните държавни архиви с добавянето на ал. 3 в разпоредбата на чл. 19 от ЗНАФ, се създава особен риск за достъпа до информацията и документите. Проектът не разрешава изрично съотношението между специалния режим по ЗДРДОПБГДСРСБНА и ограничението по чл. 8, т. 2 от ЗДОИ. Това създава неяснота относно приложимия ред, когато граждани, журналисти и изследователи искат достъп до документи, които едновременно попадат в предметния обхват на специалния закон и се съхраняват в системата на Националния архивен фонд. Считаме, че не бива да се разчита единствено на прилагането на специалния закон наместо общия, тъй като в сфера, чиято основна цел е разкриване и публичност, законопроектът следва да гарантира еднозначно приложима процедура и възможност за ефективно упражняване на правото на достъп. Проблемът се задълбочава от факта, че законопроектът прехвърля не само архивни документи, а и информационните ресурси и функциите на Комисията. В мотивите не са посочени конкретни гаранции, че достъпът до електронните регистри, дигитализираните документи и публично достъпните информационни масиви ще остане непрекъснат, че ще бъдат запазени съществуващите възможности за търсене и че прехвърлянето няма да доведе до допълнителни административни пречки.

IV. По рестрикциите за публичността на данните и колизията със ЗДОИ и ЗЕУ

С проекта се прави опит за значително ограничаване на достъпа до данните за наличие на принадлежност към силовите стълбове на тоталитарния режим. Освен изложената в точка III фактическа възможност за цялостно лишаване от достъп до документация, в законопроекта се откриват и други несъответствия със ЗДОИ и Закона за електронното управление (ЗЕУ). Такъв например е проблемът с измененията в § 15 на проекта, редактиращи чл. 31 от специалния закон, с който освен че се променя органът, до който се подават заявленията и който отговаря по тях, се предвижда и заплащане на разходите за копия на относими документи по реда на чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ. Създаването на финансова пречка пред ефективното упражняване на съществуващите права на достъп не е мотивирано и липсва аргументация за създаването на тази бариера.

Въпреки дадения тримесечен срок за *vacatio legis*, към момента изцяло липсва подробно описание на организационните правила на проекта. Проектът не осигурява нужните яснота и гаранции за законосъобразното прехвърляне и последващо управление на информационните ресурси на Комисията. Не са изяснени последиците за вписванията в Административния регистър, електронните административни услуги, непрекъснатостта на обслужването, оперативната съвместимост и сигурността на системите, каквито са изискванията за такъв вид услуги, разпоредени от законодателя в ЗЕУ. Това са съществени недостатъци на законодателната уредба, доколкото самият проект цели обединяване и дигитализация на дейностите, но не урежда необходимите гаранции за изпълнението им.

V. Несъответствие с международноправни актове

В Резолюция 2535 (2024) на ПАСЕ - “Правото на свобода на информацията: гарантиране на достъпа до исторически документи”, приета именно във връзка с достъпа до исторически документи, съхранявани от публичните органи, и съдържаща конкретни препоръки към държавите членки, могат да се открият редица разминавания с предложения законопроект. Съгласно т. 7 от акта промените в правната рамка за достъп до информация и в архивната система следва да се предшества от подходящо информиране на обществеността и обстойни консултации с историци, изследователи, неправителствени организации и гражданското общество, а т. 10 изисква достъпът на изследователи и организации с обществена функция да бъде своевременен и да не е обременен с прекомерни административни процедури. Всички тези препоръки, въпреки че нямат обвързващ ефект, изобщо не са взети предвид в разглеждания проект.

Наред с това проектът би създал рискове за редица нарушения на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). В практиката си ЕСПЧ е признал,

че тази разпоредба може да защитава достъпа до информация, съхранявана от държавните органи, когато са изпълнени установените от Съда критерии, сред които и изпълнението на функцията на “обществен пазител”, каквато биха могли да имат лицата, извършващи научноизследователска, публицистична и проучвателна по чл. 31, ал. 1, т. 3 от настоящата редакция на ЗДРДОПБГДСРСБНА. Поради риска тези лица за загубят достъп до документите, който до момента ЗДОИ предоставя, това несъмнено би нарушило посочения чл. 10 от ЕКПЧ (*вж. Кенеди срещу Унгария (жалба № 31475/05) и Младежка инициатива за правата на човека срещу Сърбия (Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, жалба № 48135/06)*).