Изх. № 15 / 07.11.2026 г.

ДО МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н РУМЕН РАДЕВ
ДО ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н ИВО ХРИСТОВ

СТАНОВИЩЕ

на
ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ОТНОСНО
Проект на Закон за изменение и допълнение 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

Уважаеми господин Радев,

Уважаеми господин Христов,

На 8 октомври 2026 г. на Портала за обществени консултации бе публикуван проект на Закон за изменение и допълнение 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 (ЗДРДОПБГДСРСБНА). С него се предвижда закриването 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 преминаването на нейните функции и правомощия към Държавна агенция „Архиви“ (ДА „Архиви“) и към председателя на агенцията. Според мотивите, промените „са обусловени от необходимостта действащата нормативна уредба да бъде приведена в

съответствие с разпоредбата на § 8 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.“ (ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г.).

Програма Достъп до Информация (ПДИ) работи в продължение на 30 години на национално и международно ниво за способстване упражняването на правото на достъп до обществена информация, включително чрез законодателство, гарантиращо това право и баланс с ограниченията му, съобразен с принципите, заложени в Конституцията. В рамките на дейността ни сме предоставили над 125 становища по проекти за нормативни актове и по въпроси, поставени на разглеждане пред Конституционния съд. Осъществявали сме обучителна дейност по приложението на ЗЗКИ, на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и на Закона за защита на личните данни (ЗЛД), организирали сме и сме участвали в публични форуми, издавали сме множество публикации по темата и сме сътрудничили в редица международни издания в тази област. Правният ни екип е осъществявал процесуална защита във връзка с правото на достъп до информация, защитата на личните данни и защитата на класифицираната информация в производства пред административните съдилища, Комисията за защита на личните данни, Върховния административен съд и Европейския съд по правата на човека.

През 2006 г. Програма Достъп до Информация взе активно участие в обсъждането на законопроекта, приет впоследствие като ЗДРДОПБГДСРСБНА. В становище до Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на Народното събрание, изготвено съвместно с европейската организация *Access Info Europe*,[1] ПДИ посочи, че правото на достъп до документите на бившите служби за сигурност е част от правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, прогласено от чл. 41, ал. 1 от Конституцията, чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права и чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), а свободният достъп до тези архиви е мярка за разрушаване на наследството на бившите комунистически тоталитарни системи (Резолюция 1096 (1996) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа). Сред принципните положения, които ПДИ формулира тогава, бяха правото на всеки на достъп до информацията, съдържаща се в документите, като правило, а ограничаването му – като изключение (*Препоръка R 2000 (13) на Комитета на министрите на Съвета на Европа*); правото на неограничен достъп на

[1] Становище на ПДИ и Access Info Europe, изх. № 120/26.10.2006 г., до председателя и членовете на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред към Народното събрание, достъпно на: https://static.aip-bg.org/stanovishta/2006/10_26_dosieta.pdf

всеки до документите, свързани с него; и **предаването на документите на съхранение и управление на независимия орган, създаден със закона**. ПДИ настоя и изискването никоя партия или коалиция да не може да има мнозинство в Комисията да бъде прецизно установено като „важен принцип на конституирането на Комисията“.

Тези принципи в значителна степен намериха израз в приетия закон и ПДИ продължи да ги отстоява и в следващите години. През 2012 г. ПДИ представи становище пред Конституционния съд по к.д. № 14/2011 г. в подкрепа на конституционосъобразността на чл. 25, т. 3 от закона.[2]

I. Законодателната уредба на достъпа до документите на Държавна сигурност и ролята на Комисията

Достъпът до документите на бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия е един от най-трайно обсъжданите въпроси на прехода от тоталитаризъм към демокрация. Той бе предмет на няколко последователни законодателни опита, част от които бяха подложени и на конституционен контрол.[3] След отмяната през 2002 г. на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб достъпът до тези документи се уреждаше от ЗДОИ, като Върховният административен съд последователно приемаше, че в тях се съдържа обществена информация.[4] Институциите, които съхраняваха документите, обаче отказваха достъп до тях – през 2002 г. МВР отказа достъп до документи,[5] свързани с дейността на писателя Георги Марков[6] (отказът бе отменен от петчленен състав на ВАС),[7] а през 2005 г. Националната разузнавателна

[2] Разпоредбата бе обявена за конституционосъобразна с Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г. Участието на ПДИ в производството е отбелязано и от Европейския съд по правата на човека в решението по делото Анчев срещу България (*Anchev v. Bulgaria*) от 5 декември 2017 г., обединени жалби №№ 38334/08 и 68242/16, § 75.

[3] Вж. напр. Решение № 10 от 22 септември 1997 г. на Конституционния съд по к.д. № 14/1997 г.

[4] Вж. напр. Решение № 4046 от 4.05.2004 г. на ВАС по адм. д. № 8355/2003 г., петчленен състав, с което е отменен отказът на министъра на вътрешните работи по повод документите, свързани с Георги Марков; Решение № 10075 от 2.12.2004 г. на ВАС по адм. д. № 4662/2004 г., петчленен състав; Решение № 11658 от 15.12.2003 г. на ВАС по адм. д. № 7254/2003 г., петчленен състав.

[5] Вж. описание на случая и съдебните инстанции на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/matra/dela/hristo_nrs.htm .

[6] Вж. ролята на ПДИ в защитата по делата, свързани с документите около убийството на българския писател и журналист от ВСС Георги Марков на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/news/40_години_без_Георги_Марков_ролята_на_ПДИ_за_разкриване_на_а/20200909001795/

[7] Решение от 11 юни 2007 г. по адм. д. № 3С-321/2006 г. на ВАС, Петчленен състав. с което е оставено в сила решение на Софийския градски съд, III-Г състав по адм. д. № 687/2005 г.

служба[8] отказа достъп до документи, свързани с атентата срещу папа Йоан Павел II.[9] Както ПДИ посочи в цитираното становище от 2006 г., именно „фактически затрудненият обществен достъп до документите на бившите служби за сигурност, а не липсата на нормативна уредба за достъпа“ бе едната предпоставка за приемането на нов закон, а другата – липсата на уредба за проверка и обявяване на принадлежността на лицата, които заемат или кандидатстват за висши държавни длъжности“.

През декември 2006 г. Народното събрание прие ЗДРДОПБГДСРСБНА (обн., ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г.). Законът въведе два основни елемента: единен, централизиран архив на документите на бившите служби, изваден от ведомствата, които ги създаваха и съхраняваха, и достъпен за гражданите, изследователите и журналистите; и проверка и обявяване на принадлежността на лицата, които заемат или са заемали публични длъжности. И двете функции бяха възложени на специализиран независим орган. Както констатира Конституционният съд през 2012 г., законът е „израз на консенсусната воля на всички парламентарно представени политически партии в 40-ото Народно събрание да се постигне в максимална степен отварянето на всички документи и оповестяване на принадлежността на всички лица, заемали и заемащи публични длъжности или извършвали и извършващи публични дейности по смисъла на този закон“, приет в отговор на препоръките на Парламентарната асамблея на ОССЕ, на Резолюция 1096 (1996) на ПАСЕ и на Препоръка R 2000 (13) на Комитета на министрите на Съвета на Европа“.[10]

Изборът на законодателя за този институционален модел не е случаен. Съгласно чл. 4, ал. 1 от закона Комисията е независим държавен орган. Тя се състои от девет членове, избирани от Народното събрание по предложение на парламентарните групи, като нито една партия или коалиция не може да има мнозинство в нея (чл. 5). За членове не могат да бъдат избирани лица, които са били служители или сътрудници на органите по чл. 1, а кандидатите преминават проверка и изслушване в Народното събрание (чл. 5 и чл. 6). Комисията решава колективно, с мнозинство от общия брой на членовете, при открито гласуване и със стенографски протокол (чл. 8), и се отчита пред Народното събрание два пъти годишно (чл. 4, ал. 6).

Именно тези гаранции бяха определящи при преценката на уредбата от Конституционния съд като конституционосъобразна и от Европейския съд по правата на

[8] Чийто правоприемник е Държавна агенция „Разузнаване“.
[9] Отказът е обявен за нищожен. Описанието на случая е достъпно на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/matra/dela/bogdana_nrs.htm
[10] Решение № 4 от 26 март 2012 г. на Конституционния съд по к.д. № 14/2011 г.

човека като съобразна с Европейската конвенция за правата на човека. Конституционният съд подчертава, че принадлежността се установява и обявява от Комисията като независим държавен орган и че законът предвижда обявяване единствено на факта на принадлежност, а не на конкретната дейност на лицата.[11] Европейският съд по правата на човека, като прие, че уредбата не нарушава чл. 8 от ЕКПЧ, се позова изрично на това, че обявяването е възложено на специална независима комисия, чиито членове се избират от законодателния орган и в която нито една партия не може да доминира, както и на липсата на дискреция при обявяването и на съдебния контрол на две инстанции.[12]

За близо две десетилетия Комисията е проверила над 508 000 лица, установила е принадлежност на над 21 000 от тях и е обявила публично над 16 000, а в нейния архив се съхраняват над 1,5 милиона архивни дела и над 2,5 милиона картона и картотечни единици.[13] Тези данни не дават основание за извода, че Комисията е „изчерпала“ своята функция. Напротив – те показват, че тя изпълнява постоянна функция на обществен контрол, която не е ограничена във времето, доколкото лицата, заемащи публични длъжности, продължават да се сменят.

II. Общи бележки: проектът няма самостоятелна обосновка извън § 8 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., а решението по § 8 е взето по конституционно недопустим начин

1. Разпоредбата на § 8 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. не е и не може да бъде правно основание за закриването на Комисията.

В мотивите, доклада и частичната предварителна оценка на въздействието на проекта на закон като причина за законодателната инициатива се посочва необходимостта нормативната уредба да бъде приведена в съответствие с § 8 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. Според заявеното в оценката на въздействието, нормативните промени „произтичат от нормативни актове от по-висока степен – Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.“ (т. 1.4), а при вариант „Без действие“ „*няма да бъде изпълнено изискването на § 8“* и „*запазва се рискът от осигуряване на*

[11] Пак там; цитирано и в Anchev v. Bulgaria (dec.), § 76.
[12] Анчев срещу България (Anchev v. Bulgaria), Решение от 5 декември 2017 г. по обединени жалби №№ 38334/08 и 68242/16, §§ 98 и 109 – 116.
[13] Данни на Комисията, оповестени по повод 18 години от създаването ѝ, БТА, 9 април 2025 г., https://www.bta.bg/bg/videos/26794

законосъобразното осъществяване на дейността на Комисията […] поради настъпилите нормативни промени, свързани с § 8 […], според които Комисията се закрива и дейността ѝ преминава към Държавна агенция „Архиви“.“

Тези твърдения не отговарят на действителното правно положение.

1.1. Следва да се подчертае, че ЗДБРБ за 2026 г. **не е нормативен акт от по-висока степен** спрямо ЗДРДОПБГДСРСБНА. Твърдението в обратния смисъл буди недоумение. В Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г.[14] Конституционният съд изрично посочва:

> *„Българският конституционен законодател не е установил йерархия между различните по предмета на регулиране закони с изключение на законите за изменение и допълнение на Конституцията. Всички закони, в т.ч. и законът за държавния бюджет, се приемат чрез уредения на конституционно ниво законодателен процес, с едно и също определено в Конституцията мнозинство и имат еднакъв ранг в йерархията на нормативните актове.“*

1.2. Нещо повече, независимо, че всички актове от категорията на законите са от еднаква степен, е очевидна една логическа йерархия, с която законодателната инициатива влиза в противоречие. Законите по правило са с неограничено действие по отношение на времето, територията на държавата и спрямо лицата. Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. обаче очевидно е ограничен като действие във времето, както всеки един закон за бюджета за дадена година. *Правен абсурд* е да се създават задължения с неограничено във времето действие със закон, чието действие във времето е ограничено, и до още месец и половина (вж. и по-долу довода, свързан с Решение № 17/2026 г. на Конституционния съд). Така предложеният подход на обосновка е *безпрецедентен* по своята правна неиздържаност.

1.3. На на последно място, с разпоредбата на § 8 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. не се закрива Комисията и не се изменя ЗДРДОПБГДСРСБНА. Съгласно цитираното в самата оценка на въздействието съдържание, той единствено възлага на заместник министър-председателя по чл. 5, ал. 1, т. 4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация „*в срок до 15 септември 2026 г. да разработи предложение за нормативни промени за закриване на Комисията […] и преминаване на дейността ѝ към Държавна агенция „Архиви“*“. Разпоредбата е адресирана до орган на

[14] Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г. (с присъединени к.д. № 16/2026 г. и к.д. № 18/2026 г.).

изпълнителната власт и има за предмет изготвянето на предложение. Тя не създава задължение за Народното събрание да приеме закон с определено съдържание, нито би могла да създаде такова – Народното събрание упражнява правомощието си по чл. 84, т. 1 от Конституцията свободно. С изготвянето на предложението § 8 е изчерпал своето действие.

Следователно единствената изложена в мотивите причина за проекта – необходимостта от привеждане в съответствие с § 8 – е юридически несъстоятелна. Не съществува правна норма, с която действащата уредба да бъде „приведена в съответствие“, и не съществува задължение, което да бъде „изпълнено“.

2. Решаването на въпроса за съществуването на независим държавен орган чрез закона за държавния бюджет за 2026 г. е несъвместимо с Конституцията (Решение № 17/2026 г. на Конституционния съд)

Още по-съществено е, че самото решение за закриване на Комисията, на което проектът на закон се позовава, е взето по начин, който Конституционният съд в Решение № 17/2026 г. е определил като несъвместим с Основния закон.[15] В раздел II от мотивите на решението Конституционният съд приема, че конституционният законодател е отделил приемането на държавния бюджет като самостоятелно правомощие на Народното събрание (чл. 84, т. 2 от Конституцията), различно от правомощието му да приема закони (чл. 84, т. 1), и е предоставил единствено на Министерския съвет правомощието по изготвянето и внасянето на проекта на бюджета (чл. 87, ал. 2). Поради тази специфика бюджетният законопроект не преминава през обществени консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и не подлежи на оценка на въздействието (§ 1а, ал. 1 ЗНА). Конституционният съд посочва:

> *„Приемането на закона за държавния бюджет е своеобразен вот на доверие на правителството. Това предпоставя възможността обсъждането на значими за правата на гражданите въпроси или на други значими за функционирането на държавата въпроси да бъде пренебрегнато или дори пропуснато или предпоставено от решаването на въпроси, които нямат отношение към тях.“*

По-нататък в същото решение на Конституционния съд се приема:

> *„За да упражни чрез приемане на отделно решение, изрично посоченото в Конституцията свое правомощие, парламентът е длъжен да гласува закона за държавния бюджет отделно, след провеждането на самостоятелно, отделно от*

[15] Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2026 г.

други въпроси, обсъждане. Съдът отчита, че определени изменения на други закони са пряко обвързани с приходите и разходите на съответния годишен държавен бюджет, защото тези промени са нормативно основание именно за включените в закона за бюджета приходи и разходи, поради което приема, че това е конституционен критерий при преценка за свързаността на съответния закон за годишен държавен бюджет със законите, които са изменени или допълнени с неговите преходни и заключителни разпоредби (Решение №10/2012 г. по к.д. №15/2011 г.).“

Прилагайки този критерий, Съдът обяви за противоконституционни измененията на чл. 355 от Кодекса на труда, направени с § 11 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., тъй като те няма да действат през бюджетната 2026 г., а „*Законът за бюджета за 2026 г. обаче няма за предмет приходите и разходите за 2027 г.*“. В раздел IV Съдът обяви за противоконституционно и изменението на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт, като прие, че дори изменение, обвързано с приходите и разходите за годината, „*поради характера му на трайно правило, […] надхвърля рамките на конституционно допустимата обвързаност със закона за държавния бюджет за 2026 г.*“. Съдът потвърди и своята практика, че „*ежегодните бюджетни закони не могат да моделират държавните органи и съотношението помежду им съобразно годишното структуриране на парламентарното мнозинство и малцинство*“ (Решение № 17/1995 г. по к.д. № 13/1995 г.).

Нито един от тези критерии не е изпълнен по отношение на § 8:

- закриването на Комисията няма връзка с приходите и разходите по бюджета за 2026 г. – по собствените мотиви на вносителя проектът „не предвижда влияние върху държавния бюджет за 2026 г.“, а съгласно § 23 от проекта законът влиза в сила три месеца след обнародването му, т.е. на практика не по-рано от 2027 г.;
- закриването на независим орган и прехвърлянето на функциите му към агенция на изпълнителната власт е трайна, структурна промяна, а не мярка, ограничена в рамките на бюджетната година;
- става дума именно за „моделиране на държавните органи и съотношението помежду им“ – независим орган, избиран от Народното събрание при изискване нито една партия да не разполага с мнозинство в него, се заменя с едноличен орган на изпълнителната власт, а уредба, приета с консенсус на всички парламентарно представени партии, се изменява в своята същност по волята на мнозинството, приело бюджета за годината;

- решението е взето без самостоятелен законопроект, без оценка на въздействието и без обществена консултация – тъкмо рискът, срещу който предупреждава Конституционният съд.

Същият извод следва и по аргумент от чл. 81 от Закона за публичните финанси, съгласно който със законопроекта за държавния бюджет Министерският съвет може да предлага изменения и допълнения в други закони само когато те са свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма. Чрез тази разпоредба, както посочи Конституционният съд, законодателят е въвел изрично специалния предмет на закона за държавния бюджет. Закриването на Комисията очевидно е извън този предмет. При приемането на бюджета закриването беше представяно като мярка за икономия на средства,[16] но в проекта вносителят сам признава, че ефект върху бюджета за 2026 г. няма, а служителите на Комисията преминават в ДА „Архиви“.

Проектът е на самостоятелен закон, който би бил приет по общия законодателен ред. Именно поради това обаче той трябва да бъде обоснован самостоятелно – с реални мотиви, с анализ на дейността на Комисията и с оценка на алтернативите, а не чрез позоваване на разпоредба от бюджетния закон, която не съдържа никаква обосновка и чието приемане по този ред е несъвместимо с изведените от Конституционния съд изисквания. В противен случай законодателният процес по ЗДРДОПБГДСРСБНА ще послужи единствено за формално узаконяване на решение, което вече е взето без самостоятелно обсъждане.

3. Липса на мотиви и формална оценка на въздействието (чл. 20 и чл. 28 ЗНА)

3.1. Освен позоваването на § 8, мотивите съдържат единствено общи формулировки за „единен институционален подход“, „оптимизиране“ и „ограничаване на припокриващите се функции“. Не е посочена нито една конкретна функция, която Комисията и ДА „Архиви“ изпълняват едновременно. Основните дейности на Комисията – проверката и обявяването на принадлежност, осигуряването на достъп до документите по реда на чл. 31 от закона и участието в проучванията за надеждност по чл. 45а от Закона за защита на класифицираната информация – не се осъществяват от ДА „Архиви“. Няма припокриване, което да бъде отстранено; има независим орган, който се закрива.

[16] Вж. напр. „Бюджетната комисия одобри прехвърлянето на Комисията по досиетата към ДА „Архиви““, Eurocom, 21 юли 2026 г., https://eurocom.bg/2026/07/21/byudzhetnata-komisiya-odobri-prehvarlyaneto-na-komisiyata-po-dosietata-kam-da-arhivi

3.2. В Оценката на въздействието се съдържа признание, че „*не е извършвана последваща оценка на въздействието на ЗДРДОПБГДСРСБНА в цялост*“. Решението за закриване на орган, функционирал почти две десетилетия, е взето без анализ на резултатите от неговата дейност! Вариантът „Без действие“ е оценен не по същество, а единствено с оглед на „неизпълнението“ на § 8, а в т. 6.5 се твърди, че „*не се установяват потенциални рискове*“ от закриването. Това твърдение е несъстоятелно – рисковете за независимостта на проверките, за непрекъснатостта на достъпа до архива и за неговата цялост са очевидни и са разгледани по-долу. Не е изпълнено и изискването на чл. 28, ал. 2 ЗНА мотивите да съдържат причините, които налагат приемането, целите, финансовите и други средства и очакваните резултати: целите са формулирани като самоцелна организационна промяна, а очакваните резултати – като повторение на целите.

3.3. Следва да се подчертае, че изложените в Оценката на въздействието съображения „за провеждане на административна реформа в страната, насочена към оптимизиране на структурата и функциите на държавните органи“ не може да се извършва частично и „на парче“. Административна реформа означава цялостен преглед и анализ на администрацията, който да обхваща всички органи на изпълнителната власт и тяхната администрация, както и задълбочен анализ на вътрешната структура на всеки един от тези органи – звена и длъжностни позиции, както и задължителен функционален анализ, от който може да се изведе дали съществуват припокриващи се или непокрити от дейността на администрацията функции. Едва на такава основа би могло да се пристъпи към цялостна административна реформа, а не към закриване на звена или институции по субективно усмотрение на някой висш държавен служител.

Следва да се отбележи за пълнота, че реформата в администрацията следва не само да е цялостна, но и да започне от органите на изпълнителната власт. Независимите държавни органи като Комисията за защита на конкуренцията, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за защита на личните данни и комисията, чието закриване се цели с коментирания проект на закон, са създадени и членовете им се избират с акт на Народното събрание. Не е работа на изпълнителната власт да предлага реформиране и оптимизация на малкото органи, които са пряко избирани и под контрола на парламента. С направеното предложение, което не съдържа по същество мотиви, както стана ясно, се допуска непозволена инициатива на Министерския съвет, в **разрез с принципа за разделение на властите**, заложен в чл. 8 от Конституцията.

III. Конкретни бележки

4. По отношение на закриването на Комисията и предоставянето на правомощията ѝ на председателя на ДА „Архиви“ (§ 4, § 5, т. 3, § 18 и § 21 от проекта)

С § 4 от проекта се отменят чл. 4 – 8, с които се уреждат статутът, съставът, изборът и начинът на работа на Комисията, с § 18 тя се закрива и пълномощията на членовете ѝ се прекратяват, а съгласно новия чл. 9, ал. 3 (§ 5, т. 3) индивидуалните административни актове по закона се издават от председателя на ДА „Архиви“.

4.1. Така независим колективен орган, избиран от Народното събрание, се заменя с едноличен орган на изпълнителната власт. ДА „Архиви“ е юридическо лице на бюджетна издръжка към Министерския съвет (чл. 12, ал. 1 от Закона за Националния архивен фонд – ЗНАФ), а назначаването и освобождаването на нейния председател зависи от органите на изпълнителната власт. Преминаването на процеса по проверка, установяване на принадлежност и оповестяването ѝ от независим орган на власт към орган на изпълнителната власт противоречи на Решение № 19 от 21.11.1997 г. по к.д. № 16/1997 г. и на Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г. на Конституционния съд, както и на Решение по делото *Анчев срещу България*.

4.2. Проектът не изменя кръга на лицата, чиято принадлежност се проверява и обявява – по силата на чл. 3, ал. 1 сред тях остават министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите. Променя се единствено органът, който издава актовете: занапред председателят на ДА „Архиви“ ще се произнася относно принадлежността на членовете на правителството, от което правителство зависи неговото назначаване и освобождаване, включително при всяко ново съставяне на Министерски съвет. Този структурен конфликт на интереси е избегнат тъкмо в уредбата на действащия закон, който е възложил проверките на орган, избиран от Народното събрание, в който не може да доминира една партия. Създаването тепърва на един зависим орган на изпълнителната власт, който няма да осъществява дейността си независимо и безпристрастно, е **в нарушение на посочените правни принципи и решения на Конституционния съд** и **Европейския съд по правата на човека**, както и на здравия разум.

4.3. Същото се отнася и за проверките по чл. 45а ЗЗКИ. В § 21 на ДА „Архиви“ и на нейния председател се възлагат и проверките по чл. 45а ЗЗКИ в процедурите по

проучване за надеждност, така че и проверката дали лице, което ще получи достъп до класифицирана информация, е било свързано с бившите служби, ще зависи от орган, подчинен на изпълнителната власт, а не от независим колективен орган.

4.4. Отпадат и всички законови гаранции, на които се основава общественото доверие в обявяването: изборът от Народното събрание след проверка и изслушване; изискването нито една партия да няма мнозинство; забраната за членство на лица, свързани с бившите служби; колективното вземане на решения с мнозинство от общия брой на членовете, при открито гласуване и стенографски протокол. Проектът не предвижда никакво изискване към председателя на ДА „Архиви“ относно евентуална принадлежност към органите по чл. 1.

4.5. Тези гаранции не са формални. Както беше посочено в раздел I, именно на тях Конституционният съд и Европейският съд по правата на човека основаха извода си, че уредбата е съвместима с Конституцията и с ЕКПЧ. Премахването им без каквато и да е равностойна замяна поставя под въпрос съвместимостта на бъдещото прилагане на закона с чл. 8 от ЕКПЧ. Възможността актовете на председателя да се обжалват по реда на Административнопроцесуалния кодекс не компенсира загубата на независимост – съдебен контрол върху решенията на Комисията съществува и сега (чл. 8, ал. 4) и е само една от гаранциите, а не заместител на останалите. Проектът отново поставя архива и обявяването на принадлежност в зависимост от орган, подчинен на изпълнителната власт – положение, което законът от 2006 г. имаше за цел да преодолее.

Предложение: Да отпаднат § 4, § 5, т. 3, § 18 и § 21 от проекта и Комисията да бъде запазена като независим държавен орган. Ако бъде преценено, че организацията на архива се нуждае от промени, необходимостта от такива следва да бъде анализирана, изведена, мотивирана и да бъдат предложени отделно, с надлежни мотиви и оценка на въздействието, без да засягат независимостта на органа, който проверява и обявява принадлежността.

5. По отношение на Централната експертна комисия (§ 9 от проекта – нов чл. 14а)

С новия чл. 14а се създава към председателя на ДА „Архиви“ Централна експертна комисия, като се оставя изцяло на председателя да определя „състава, задачите и правилата за работа“ ѝ. Законът не урежда нито броя на членовете, нито изискванията към тях, нито начина на определянето им, нито техния мандат, нито правомощията на

комисията, нито значението на нейните становища за акта на председателя. Липсва дори действащото днес изискване членовете на органа да не са били служители или сътрудници на органите по чл. 1.

Съществени въпроси от статута на органа, който проверява и обявява принадлежност – дейност с пряко отражение върху доброто име на гражданите (чл. 32, ал. 1 от Конституцията) и върху правото на информация (чл. 41 от Конституцията), се извеждат от обхвата на закона и се предоставят на преценката на едноличен орган, който може да ги променя по всяко време. Това **противоречи на принципа на правовата държава** (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на изискването за предвидимост на уредбата, а помощният характер на комисията означава, че тя не може да служи и като гаранция за независимост. **Противоречи и** на изискванията за защитата и гарантирането на правата по **чл. 32 и чл. 41 от Конституцията**, както и **на правата по чл.. 8 и чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека**.

Предложение: Да отпадне § 9 от проекта. При всички случаи съставът, начинът на определяне, изискванията към членовете и правомощията на всеки орган, участващ в установяването на принадлежност, следва да бъдат уредени в закона.

6. По отношение на отпадането на отчетността пред Народното събрание и на публичността на процеса на вземане на решения (§ 4 и § 8, т. 2 от проекта)

6.1. С отмяната на чл. 4 отпада задължението на органа да се отчита пред Народното събрание два пъти годишно, а с § 8, т. 2 се отменя изречение второ на чл. 14, свързано с тези отчети. Проектът не предвижда никакъв заместващ механизъм за парламентарен контрол и публична отчетност. С отмяната на чл. 8 отпада и изискването решенията да се вземат при открито гласуване и да се води стенографски протокол, от който да е видна позицията на всеки член. Така дейност, чийто смисъл е прозрачността, ще се осъществява при *по-малка прозрачност от днешната*.

6.2. От гледна точка значимостта на регулираните обществени отношения и практиката на Конституционния съд и Европейския съд по правата на човека относно необходимите гаранции при гарантирането на засегнатите права при регламентирането им, предложенията за липса на отчетност и контрол се явява **в противоречие на Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека**.

Предложение: Да бъдат запазени задължението за публично отчитане пред Народното събрание и публичността на процеса на вземане на решения.

7. По отношение на архива и достъпа до документите (§ 14, т. 3, § 18, ал. 4 и § 22 от проекта)

С § 18, ал. 4 се предвижда архивът на Комисията да премине към ДА „Архиви“, а с § 22 се предвижда архивът на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия да се урежда като част от Централния държавен архив (нова т. 3 на чл. 19 и нов чл. 22а ЗНАФ). Проектът не урежда съотношението между режима на достъп по ЗДРДОПБГДСРСБНА и общия режим по ЗНАФ, нито изключва изрично прилагането към тези документи на правилата на ЗНАФ за експертиза на ценността и за унищожаване на документи.

7.1. Специалният режим по ЗДРДОПБГДСРСБНА е създаден *именно* защото тези документи *не са обикновени архивни документи* – те са по определение от *висок обществен интерес* и следва да бъдат съхранявани в цялост и да бъдат достъпни при условията на закона, без преценка на администрацията за тяхната „ценност“. Включването им в общата архивна система без такива гаранции създава риск от тълкувания, ограничаващи достъпа, и – в най-лошия случай – от необратима загуба на документи. Както ПДИ неколкократно е подчертавала и по отношение на класифицираната информация, унищожаването на документи с обществено значение *необратимо* **нарушава** правото на достъп до тях и изключва всякакъв последващ исторически, граждански и съдебен контрол.

7.2. Проектът не урежда и непрекъснатостта на достъпа по време на преминаването от един архив в друг, както и въобще процедурата за това. Предвиденото в мотивите и в оценката на въздействието „временно административно натоварване“ при прехвърлянето на документация, информационни ресурси и персонал не е съпроводено с никакви мерки, които да гарантират, че заявленията на гражданите, изследователите и журналистите ще продължат да бъдат разглеждани в законовите срокове. Същото се отнася и за онлайн достъпа: с § 14, т. 3 решенията занапред ще се публикуват на интернет страницата на ДА „Архиви“, но проектът не урежда съдбата на масива, публикуван досега на интернет страницата на Комисията – включително публикуваните документи на лицата с обявена принадлежност, системата за търсене на проверените лица и справочния апарат към архива. Тоест, съществува риск този ценен и създаван в

продължение на две десетилетия информационен масив от актове, изследвания, публикации и други да бъде унищожен или превърнат в недостъпен за широк достъп да гражданите. Това е при **нарушение на чл. 41 от Конституцията.**

Предложение: Проектът да бъде изрично оттеглен При всички положения следва архивът да се съхранява като неделимо цяло и да бъде ясно регламентирано, че към документите по чл. 1 не се прилагат правилата на ЗНАФ за експертиза на ценността и за унищожаване и че достъпът до тях се осъществява изключително по реда на ЗДРДОПБГДСРСБНА, без прекъсване и при спазване на законовите срокове, както и че публикуваната досега на интернет страницата на Комисията информация остава достъпна онлайн.

8. По отношение на въвеждането на заплащане за копия от документите (§ 15, т. 3 от проекта)

С § 15, т. 3 в чл. 31, ал. 4, т. 2 се добавя, че копията от документите се предоставят „срещу заплащане на разходите, определени по реда на чл. 20, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация“. Предложението не е споменато нито в мотивите, нито в оценката на въздействието, в която дори се твърди, че „не се въвеждат нови по същество задължения“. То няма връзка и с декларираната цел на проекта – закриването на Комисията.

Разпоредбата на чл. 31 от ЗДРДОПБГДСРСБНА урежда не само достъпа за изследователски и журналистически цели, но и правото на всяко лице на достъп до събраната за него информация, както и до информацията за негови починали съпрузи и роднини. Сред тези лица са и хората, които са били обект на наблюдение и преследване от бившите служби. Възлагането на разходи за получаване на копия от собственото им досие не е обосновано с нищо и е стъпка назад спрямо действащата уредба.

Предложение: Да отпадне § 15, т. 3 от проекта. Като минимум да бъде изрично предвидено, че лицата, които искат достъп до информацията, събрана за тях или за техни починали съпрузи и роднини, както и лицата, които искат и получават достъп за целите на журналистическа и изследователска дейност, не заплащат разходи, и че копията в електронна форма се предоставят безплатно.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

9. С оглед на изложеното ПДИ намира, че проектът:

- Засяга без никаква видима необходимост изключително важни обществени отношения и законодателна уредба, приета при консенсус, издържала проверката на Конституционния съд за конституционосъобразност и на Европейския съд по правата на човека за съобразност с Европейската конвенция за правата на човека, и прилагана дълго време;

- Противоречи на чл. 4, чл. 8, чл. 32 и чл. 41 от Конституцията съгласно решенията на Конституционния съд и на чл. 8 и чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека и създава нормативен вакуум, в нарушение на тези разпоредби, възлага задължения на орган на изпълнителната власт, вместо на независим орган, отчитащ се пред Народното събрание, и създава предпоставки за системно нарушаване на правото на достъп до информация с високо обществено значение и на правото на информиран избор, гарантиращ почтеността и некорупмираността на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

- Не съдържа самостоятелна обосновка, основава се на разпоредба от бюджетния закон, ограничен в действието си до 31 декември 2026 г., чието приемане по този ред е несъвместимо с изискванията на Конституцията, изведени от Конституционния съд в Решение № 17/2026 г., и води до премахване на гаранциите за независимост, отчетност и публичност, върху които се основава доверието в процеса по разкриване на документите на бившите служби.

Предложение: Проектът на закон да бъде **оттеглен** и да не бъде внасян в Народното събрание.

С уважение:

Изпълнителен директор на ПДИ: Александър Кашъмов

Филип Марковски, член на правния екип на ПДИ