



Изх. № 120/ 26.10.2006 г.

До Председателя на Комисията по вътрешна  
сигурност и обществен ред към Народното  
събрание

г-н Николай Свиначков

До членовете на Комисията по вътрешна  
сигурност и обществен ред към Народното  
събрание

## СТАНОВИЩЕ

по

Общ Законопроект за достъп и разкриване на документите и за обявяване на  
принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните  
служби на Българската народна армия

Изготвен от Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред към Народното  
събрание

**Уважаеми госпожи и господа народни представители,**

След преглед на получения текст на общия законопроект, любезно предоставен  
ни от Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред към Народното събрание,  
представяме на вниманието на Комисията нашето становище по предложените  
текстове.

### *Общи бележки*

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 гражданските и  
политическите права и чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека. Архивите  
са специфични носители на информация, която е от обществен характер и до която  
следва да има право на достъп всеки, като правото е принцип, а ограничаването му е  
изключение от принципа /Препоръка R 2000 (13) на Комитета на Министрите към  
държавите – членки на Съвета на Европа/. Едновременно с това свободният достъп до  
архивите на бившите секретни служби е мярка за разрушаването на наследството на  
бившите комунистически тоталитарни системи /Резолюция 1096 (1996) на  
Парламентарната асамблея на Съвет на Европа, срв. т.9/. Следователно достъпът до  
тази информация е от повишен обществен интерес.

От правната рамка на достъпа до информация и неговите ограничения в Република България следва, че режимът на достъпа до документите на бившите служби за сигурност трябва да бъде съобразен със следните принципни положения:

1. Право на всеки на достъп до информацията, съдържаща се в тези документи, освен при наличие на ограниченията, които представляват изключения от правилото;
2. Право на неограничен достъп на всеки до документите, свързани с него;
3. Предаване на документите по закона на съхранение и управление на независимия орган, създаден със закона /Комисия/;
4. Изключване на възможността информацията, съдържаща се в тези документи, да бъде класифицирана;
5. Ограничаване на защитата на личните данни единствено до жертвите на бившите служби за сигурност;
6. Обявяване на евентуалната принадлежност към бившите служби за сигурност на публични личности и въобще лица, извършващи публични дейности.

В изготвения общ законопроект повечето от тези принципи присъствуват в една или друга степен. Особено обезпокоително е обаче, че в законопроекта напълно отсъства:

- Правото на всеки на достъп до документите, свързани с Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА.

Обезпокоително е, че в законопроекта присъства:

- Забрана за разгласяване на каквато и да е информация и документи в нарушение на закона /т.е. предписва се как да се ползва една свобода/.

Обезпокоително е, че:

- Не е уредено предаването на документите, свързани с Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА, на създадената със закона Комисия;
- Не е прецизиран начинът на конституиране на Комисията по закона;
- Документите хем се третират като несекретни, хем се разсекретяват /логическо противоречие/.

## Контекстът

---

След отмяната на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб през 2002 г., достъпът до тези документи се урежда от общия закон – Законът за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. Според Върховния административен съд, в тези документи се съдържа обществена информация, *«съхранявана от държавен орган, свързана с общественния живот в Република България, даваща възможност на гражданите на държавата да си създадат собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.»*<sup>1</sup> Относно приложимостта на ЗДОИ по отношение на достъпа до документите на бившата Държавна сигурност е налице абсолютно непротиворечива съдебна практика.<sup>2</sup> Изхождайки също от разбирането, че всеки има

<sup>1</sup> Решение № 4046 от 4.05.2004 г. на ВАС по адм. д. № 8355/2003 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Боян Магдалинчев.

<sup>2</sup> Освен цит. Реш. срв. още: Решение № 10075 от 2.12.2004 г. на ВАС по адм. д. № 4662/2004 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Юлия Ковачева; Решение № 3329 от 15.04.2004 г. на ВАС по адм. д. №

право на достъп до тези документи, на 24 юни 2002 г. министърът на вътрешните работи прие Инstrukция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. В чл.4 от Инstrukцията е предвидено правото на всеки на достъп до архивни документи. Следователно според настоящата нормативна уредба право на достъп до документите на бившите служби за сигурност има всеки, като общодостъпността е принцип, а ограничаването ѝ – изключение.

Чрез изложеното ясно се припомня, че инициативата за приемане на нов закон се поде не за да се уреди тепърва правото на всеки на достъп до документите на бившите служби за сигурност. Основен проблем, видян през практиката от последните години, е нежеланието на институциите, които съхраняват такива документи, и в частност – МВР и Националната разузнавателна служба /НРС/, да предоставят достъп до тях. През декември 2002 г. от МВР бе отказан достъп до документите, свързани с дейността на българския писател Георги Марков, убит в Лондон, в чуждестранните радиостанции.<sup>3</sup> През май 2005 г. от НРС бе отказан достъп до документите, свързани с атентата срещу папа Йоан Павел II, заради наличието на преразгледан документ, маркиран преди 1989г. с гриф «строго секретно от особена важност». Освен отказите на общественозначима информация, МВР и НРС бяха сред институциите, които последни преразгледаха съгласно пар.9 от ПЗР на ЗЗКИ заварените секретни документи от миналото. Общозвестно е, че целта на пар.9 бе да се увеличи обемът на общодостъпната информация чрез максимално разсекретяване. Трето, независимо от премахването на т.нар. “ведомствени архиви за постоянно съхранение” с изменение на ЗДАФ /ДВ бр.12 от 1993 г./, през годините различните ръководства на МВР не предадоха съответните документи на Държавния архивен фонд.

Именно фактически затрудненият обществен достъп до документите на бившите служби за сигурност, а не липсата на нормативна уредба за достъпа, беше едната предпоставка за приемането на нов закон. Втората предпоставка бе настоящата липса на уредба относно проучването и обявяването на принадлежност към бившата Държавна сигурност на лица, които заемат или кандидатстват да заемат висши държавни длъжности и позиции, изискващи обществено доверие.

### Общественият дебат

-----

През 2006 г. се разгоря широк обществен дебат във връзка със затруднения достъп до информация от документите на бившите служби за сигурност, която е от обществен интерес, и с избирателното предоставяне на такава информация. Създадох се редица инициативи, омбудсманът бе сезиран и зае становище за създаването на закон, който да предвижда максимален достъп до документите на бившите служби за сигурност и преминаването им под контрола на специален орган. Проведоха се кръгли маси и конференции, на които се представи и чуждестранният опит. Независимо от това Народното събрание не организира широко обществено обсъждане на внесените законопроекти, с участие както на гражданските инициативи и организации, така и на представители на службите за сигурност и обществен ред. Независимо от положените усилия на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред,<sup>4</sup> общественото участие в

---

4256/2003 г., V о., докладчик председателят Жанета Петрова; Решение № 11658 от 15.12.2003 г. на ВАС по адм. д. № 7254/2003 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Диана Добрева

<sup>3</sup> Отказът бе отменен като незаконосъобразен от Петчленен състав на ВАС с цитираното в бел.1 Решение и министърът бе задължен да предостави поисканата информация.

процеса на създаването на закона остава крайно ограничено и лишено от диалог между застъпниците на противоположни позиции в дебата.

### **Правото на всеки на достъп до документите по чл.1 от законопроекта**

---

Достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо /иманентно/ на гражданското общество.<sup>5</sup> Правото на всеки на достъп до такава информация произтича пряко от Конституцията на Република България. Приложимостта на ЗДОИ спрямо достъпа до документите на бившите служби за сигурност е неизменно призната. Съгласно чл.4 от ЗДОИ всеки има право на достъп до обществена информация, а съгласно чл.4 от цитираната Инструкция на МВР от 2002 г. всеки има право на достъп до информация от архивни документи за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност. Това право е признато без изключение и във всички страни, в които е създадена законова уредба относно достъпа до документи на бившите служби за сигурност. Приемаме липсата на такава норма в предлагания законопроект като случаен пропуск, но ако той бъде приет в този му вид, ще се създаде, в **противоречие с чл.41 от Конституцията**, значително по-лоша нормативна уредба от настоящата.

### **Контрол на Комисията по закона върху документите**

---

За да бъде постигната тази цел на законодателя, посочена ясно в чл.12 от законопроекта, трябва да бъде установено конкретно задължение за предаването на документите под управлението на Комисията по закона. В настоящата редакция на законопроекта това задължение не е конкретно, защото липсва срок за изпълнението му. Нормата на пар.11 от Преходните и заключителни разпоредби /ПЗР/ на закона не създава такова задължение, защото, макар в нея да е упоменат едномесечен срок, тя се отнася единствено до документите, установяващи принадлежност на конкретни лица към органите по чл.1. Друг проблем на разпоредбата е, че ако към изтичането на едномесечния срок от влизането в сила на закона не е създадена Комисията, задължението ще бъде с невъзможен предмет. За да се решат всички тези проблеми, трябва да се създаде отделна норма като част от ПЗР на закона, в която ясно, цялостно и конкретно да се предвиди изпълнение на чл.12 от закона, в това число – с реалистичен срок.

### **Публикация на информация от документите по чл.1**

---

Забраната за разглашаване на документи по чл.18 и § 13 от ПЗР, в частта относно създаването на нов чл.313г от Наказателния кодекс е непропорционална. Правото да се разпространява информация е основно човешко право, прогласено от чл.41, ал.1 от Конституцията, чл.10, ал.1 от Европейската Конвенция за правата на човека и чл.19 от МПГПП. Съгласно чл.10, ал.2 от ЕКПЧ то може да бъде ограничавано единствено:

- Ако това е предвидено в закон;
- С цел защитата на предвидените права и законни интереси;

---

<sup>4</sup> Срещата на ръководството ѝ с представители на инициативата «Чисти гласове», част от която е и ПДИ; предоставения текст на законопроекта; поканата към граждански организации и медии да присъстват на заседанието на 5 октомври 2006 г.

<sup>5</sup> Определение № 3334 от 13.04.2005 г. на ВАС по адм. д. № 3167/2005 г., V о., докладчик председателят Александър Еленков; Определение № 3335 от 13.04.2005 г. на ВАС по адм. д. № 3169/2005 г., V о., докладчик председателят Александър Еленков.

➤ Когато това е необходимо в демократичното общество.

Непропорционалната забрана е недопустима в демократичното общество. Не може да се забрани на един гражданин да обсъжда публично информация за принадлежността към ДС на едно лице по чл.3, когато този факт е официално установен /чл.18/. Също така, не може да се забрани на един член на Комисията по закона да публикува свободно документи, разкриващи функциите, задачите, начина на работа и т.н. на органите на ДС. В законопроекта не е предвидена възможността да се публикуват резултатите от научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност, поради което не е изключено такава публикация да бъде сметната за «нарушение на закона» /§13 от ПЗР, относно създаването на чл.313г от НК/. Самото съществуване на наказателен текст с подобно съдържание вече има «възпиращ ефект» спрямо конституционното право да се разгласява информация. Ето защо нормите на чл.18 и §13 от ПЗР на закона трябва да се прецизират.

### **Документите по чл.1 не са класифицирана информация**

---

ПДИ приветства принципа, заложен в § 14 от ПЗР на законопроекта. Едновременно с това се констатират редица противоречия с него, които могат да създадат проблем при прилагането на закона. В заглавията на глава втора и раздел първи от нея се среща терминът «разсекретяване». Този термин понастоящем не съществува в българското законодателство, тъй като с влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/ се възприе терминът «класифициране». От друга страна, ЗЗКИ е общият закон, уреждащ защитата на интересите, свързани с националната сигурност /чл.25 от ЗЗКИ/. При изричната декларация на § 14 от законопроекта, че информацията по чл.1 не е класифицирана, употребата на термина «разсекретяване», както и на израза «интересите на Република България, свързани с националната сигурност», е явно прилагане на двоен стандарт и създаване на трудноразрешимо или напълно неразрешимо противоречие. По този начин ще бъде съществено затруднено прилагането на закона.

### **Конституиране на Комисията по закона**

---

Функциите и начинът на определяне на Комисията по закона я определят като едно политическо тяло. С това тя се различава от създадените със законите в другите страни институти, които се занимават с научно-изследователска и проучвателна дейност. Такава дейност в законопроекта не е предвидена. По този начин Комисията се отдалечава от идеята за обществена институция, която подпомага правото на гражданите и изследователите на достъп до информацията, свързана с дейността на бившите служби за сигурност, и сама извършва публикации по тези теми. Понастоящем тя е сведена до проверител на принадлежността на лицата по чл.3 от законопроекта към бившите служби за сигурност. Без да оспорваме значимостта на тази й функция, подчертаваме, че свиването на правомощията на Комисията до тази дейност означава, че отново няма да се създаде работеща система за разкриването и осмислянето на фактите, свързани с миналото.

Механизмът на конституиране на Комисията по законопроекта е неясен. Изразът «по предложение на парламентарните групи» оставя неяснота – те общо ли ще правят предложенията, поотделно ли. Остава неясен отговорът и на въпроса «кои парламентарни групи». Изглежда целта на законодателя е това да са всички

парламентарни групи, но това трябва да се прецизира. Неясна е и нормата на чл.5, ал.2 от законопроекта. Очевидно се има предвид, че никоя политическа партия и коалиция не може да има мнозинство в състава на Комисията. Това следва да бъде прецизно установено, тъй като е важен принцип на конституирането на Комисията. Нерешен остава и въпросът как ще се изберат допълнителните двама членове от общо 9-те /тъй като представените в Народното събрание политически сили са 7/. Тези въпроси трябва да бъдат взети предвид и чл.4 и 5 от законопроекта, съответно прецизирани.

Хелън Дарбишър,  
Изпълнителен директор на  
ACCESS INFO EUROPE

Гергана Жулева,  
Изпълнителен директор на ПДИ

Александър Кашъмов,  
Ръководител на правния екип на ПДИ

София  
26.10.2006 г.