

**ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**  
**НА**  
**ПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА**  
**ДИПЛОМАТИЧЕСКАТА СЛУЖБА**

доц. д-р Ирена Илиева

**Общи бележки**

На първо място, с предлаганите изменения и допълнения на действащия Закон за дипломатическата служба силно се увеличават едноличните права на министъра на външните работи и се елиминира или принизява ролята на колективните професионални органи в МВнР, като Атестационната комисия или Колегиума, при оценката, атестирането и кариерното развитие на служителите в дипломатическата служба. Сериозно се принизява ролята на Постоянния секретар, като му се придават редица чисто административни функции, а се лишава от правомощия, които му бяха вменени по действащия закон – най-високата професионална длъжност в МВнР, отговаряща за осигуряване на стабилността и професионализма на дипломатическата служба.

Второ, с проектозакона като цяло се отслабва професионалният характер на дипломатическата служба, като се създават възможности министърът единствено по собствена преценка да назначава и издига хора извън службата без ясни изисквания за квалификация и опит. С това масово ще се наложат политически назначения, което ще дестабилизира службата като цяло и силно ще демотивира дипломатическите служители. Разпоредбите относно засилване на независимостта и политическото необвързване на дипломатите не се прокарват последователно в проекто-измененията. Направеното изключение от това задължение за членовете на политическия кабинет на министъра на външните работи оставя съмнението за безпринципност и съобразяване с конюнктурата.

Трето, несъмнен е изводът относно необосновано засилване на дискреционната власт на министъра на външните работи.

Четвърто, проектозаконът съдържа лустрационни текстове, изрично забраняващи на лица с обявена принадлежност към бившите служби, да заемат определени длъжности.

Пето, налице са проекто-разпоредби, нарушаващи основни права на човека. Вж. конкретните бележки по-долу.

На шесто място, но не и на последно, редица текстове от проектозакона закона пряко противоречат на Конституцията и дават на министъра на външните работи права, които са от изключителната компетенция на Президента и Министерски съвет.

## **Конкретни бележки**

1. Предложеното изменение на чл. 2, ал. 1 не променя определението за „дипломатическа служба”, а изключва досегашната формулировка, че тази дейност се осъществява от „служителите”. Измененият текст е безсмислен, защото във всички случаи и МВнР и задграничните представителства имат персонален субстрат и действат чрез назначените в тях служители. Наред с това предложената промяна в самата дефиниция за Дипломатическата служба, акцентът се пренася от служителите, които осъществяват нейната дейност, към институцията като такава, с което по същество се поставя знак за равенство между Дипломатическата служба и Министерство на външните работи. Предвид това, че в Министерство на външните работи работят и служители, чиято дейност няма дипломатически характер, подобна подмяна на дефиницията изглежда най-малкото неуместна.
2. Предложената нова ал. 2 е безпредметна. Ал. 1 вече е уредила, че „дипломатическата служба е специализирана държавна администрация”. Не е необходимо това да се преповтаря чрез същата формулировка: „дипломатическата служба е специален вид държавна служба.”.
3. Проектът за изменение на чл. 3 сочи пълно неразбиране на разликата между външна политика, нейните цели и инструментариума за нейното осъществяване, а именно дипломатическата служба. Външната политика има за цел да защитава правата и интересите на Р България, на българските физически и юридически лица. Освен това е проявена неграмотност: „международноправни” е една дума (задължения на Р България) – т. 4.

### **Предложение: да остане сега действащата разпоредба на чл. 3.**

4. Чл. 3, ал. 2 е пълен *non sense*, защото вменява във функции на дипломатическата служба правомощия на министъра на външните работи, при това неизчерпателно посочени. Проектотекстът сочи непознаване на вътрешноправната нормативна уредба на дипломатическата служба и международното дипломатическо и консулско право. Проектотекстът възпроизвежда, при това непълно, разпоредбата на чл. 5, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерството на външните работи в редакцията му от 2008 г. (ДВ., бр. 64/2008 г.). По-конкретно:
  - **По чл. 3, ал. 2, т. 1:** по Конституция МС ръководи и осъществява външната политика на Р България.
  - **По ал. 2, т. 2:** други държавни институции също представят и защитават българските интереси в международните отношения (Министерство на отбраната, МВР, отраслевите министерства в съответните си компетенции).

**По ал. 2, т. 4:** други държавни институции също осъществяват официални връзки с акредитираните в Република България дипломатически и консулски представителства на други държави и мисии на международни правителствени организации.

**Предложение: Текстът на ал. 2 следва да отпадне.**

5. Не е ясна идеята за изменение на чл. 3, ал. 3. Ако трябва да се тълкува, може би позоваването на „общите принципи на администрацията” обяснява отпадането на „йерархичната подчиненост”. Липсата в проекто-текста на принципа за „прозрачност” не допринася за окачествяването на проекта като особено демократичен.

**Предложение: текстът на чл. 3 от сега действащия Закон за дипломатическата служба да остане непроменен.**

6. В сравнение с действащия закон, в проекто-чл. 6, ал. 2 функциите на министъра са разписани изключително подробно, като е очевидно навлизането в компетенции на други институции, както и „монополизиране” на функции на други институции. В същото време липсват редица правомощия на министъра на външните работи, включително в материята на сключване на международни договори. По-конкретно:

- **По ал. 2, т. 1:** тези функции на министъра се съдържат в чл. 25 и чл. 42, ал. 3 от Закона за администрацията.
- **По ал. 2, т. 2:** по Конституция МС ръководи и осъществява външната политика на Р България.
- **По ал. 2, т. 3:** тази функция се осъществява от цялата дипломатическа служба и от други държавни институции, а не само от министъра.
- **По ал. 2, т. 4:** отново на министъра се вменяват функции, изпълнявани и от други държавни институции.
- **По ал. 2, т. 5 и 6:** това се подразбира от факта, че министърът ръководи цялостната работа на министерството.
- **По ал. 2, т. 12:** има определено дублиране на функциите с постоянния секретар, който „ръководи кариерното развитие и квалификацията на кадровия състав на дипломатическата служба”. От предложението министърът да утвърждава Професионален кодекс на служителите в дипломатическата служба и да

осъществява контрол за спазването му не става ясно естеството на този евентуален подзаконов нормативен акт.

**Предложение: да се възпроизведат правомощията на министъра на външните работи, така, както са уредени в Устройствения правилник на Министерството на външните работи или да остане досегашната формулировка на разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Закона за дипломатическата служба.**

7. Проектно-текстът на чл. 7, ал. 3 дава възможност министърът да делегира на заместник-министрите правомощия във връзка с възникването, изменението и прекратяването на трудовите и служебните правоотношения. Съгласно чл. 42, ал. 5 от Закона за администрацията органът по назначаването на държавните служители в министерството е министърът. Доколкото Законът за дипломатическата служба е специален по отношение на Закона за администрацията, допустими са отклонения от неговите разрешения и евентуално делегиране на правомощията на министъра на външните работи в областта на трудовите и служебните правоотношения със служителите.

**Предложение: да се прецени доколко делегирането на такива правомощия няма да се отрази на стабилността на трудовите и служебни правоотношения със служителите в Министерството на външните работи.**

8. Проектно-измененията на чл. 9 относно функциите на Постоянния секретар имат за цел тяхното разширяване с такива в областта на бюджета, кариерното развитие на дипломатите, нормативната уредба, недопускане на конфликт на интереси и корупция, взаимоотношение със синдикатите и неправителствени организации. Това е следствие от предвижданото премахване на длъжността „административен секретар“. Длъжността „административен секретар“ на Министерството на външните работи е еквивалентна на длъжността на изискваната от чл. 8 на Закона за администрацията „главен секретар“.

**Предложение: да се отстрани противоречието между проекто-предложението и Закона за администрацията.**

9. Проектно-разпоредбите относно назначаването и освобождаването на генералните директори са вътрешно противоречиви. Какъв е смисълът генералният директор да се назначава за срок от 3 години, след като може да бъде освободен по преценка на министъра по всяко време? На практика с предложението проекто-текст министърът на външните работи получава правото да освобождава единствено по своя преценка, без консултация с когото и да било, висшите администратори в МВнР – генералните директори.

**Предложение: да се обсъди доколко разширяването на правомощията на министъра в тази насока е законосъобразно и целесъобразно.**

10. Проектът за изменение на чл. 13 занижава изискванията за назначаването на посланиците за специални поръчения и специалните координатори, както и на директорите и началниците отдели: те следва да имат ранг „съветник”, вместо както в досега действащия закон ранг „посланик”. Същото важи за ръководителя на инспектората: от ранг „посланик” се занижава нивото на ранг „пълномощен министър”.

С предвиждания нов Класификатор на дипломатическите длъжности се допуска служителите с по-нисши рангове да заемат по-висши длъжности и така да имат в подчинение служители с по-висок от началника ранг. Това представлява нарушение на основния принцип на йерархичността, на който се изграждат всички добри примери на дипломатически служби в света, а е валиден и за другите държавни администрации.

**Предложение: да се спазва принципът за йерархична подчиненост в дипломатическата служба.**

11. Проектно-разпоредбите на чл. 13 за освобождаването на посланиците за специални поръчения и специалните координатори затвърждават дискреционната власт на министъра на външните работи.

**Предложение: да се обсъди доколко разширяването на дискреционната власт на министъра е законосъобразно.**

12. Проектно-разпоредбата на чл. 19 относно атестационната комисия на практика премахва атестирането. Проектът за ал. 3 предвижда, че министърът издава Наредба за кариерно развитие на дипломатите и ротация на служителите в дипломатическата служба, съгласувано с постоянния секретар. Предвижда се премахване на консултативните функции на Колегиума на Министерството по въпроси на дипломатическата служба.

**Предложение: прецизиране на правомощията на Атестационната комисия.**

13. Проектно разпоредбите за нови ал. 5 и 6 на чл. 23 предвижда правната фигура на „извънредни и пълномощни посланици със седалище в София”.

**Предложение: Това не е дипломатическа практика на Република България и подлежи на обсъждане в пленарна зала на Народното събрание.**

14. Проектно-изменението на чл. 26 цели премахване на конкурсното начало, което е ясно от предложението да се замести думата „постъпване” с „назначаване”. Още по-съществено е премахването на препратката в чл. 26, ал. 2 към ал. 1 на същия

член и редакцията на алинея първа, което дава възможност конкурсът по ал. 2 да не бъде публично обявен.

**Предложение: да остане сегашната редакция на текста на чл. 26.**

15. Проектно-изменението на чл. 27, ал. 1, т. 3 е проява на пълна некомпетентност относно правото на ЕС. Допълнението, съгласно което дипломатическият служител трябва да знае и „език, работен за Европейския съюз” е най-малкото „техническа грешка”. Всичките 23 официални езици на ЕС са равнопоставени и съответно работни.

**Предложение: текстът да се формулира по следния начин: „владее най-малко два чужди езика, поне единият от които официален за Организацията на обединените нации или официален за Европейския съюз, с изключение на българския език”.**

16. Новата проекто-ал. 4 на чл. 27 е лустрационна и препраща към чл. 3, ал. 1, т. 23, 26 и 28 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА. Проектно-текстът е във връзка с проекта за нова ал. 3 на чл. 31, свързан със съгласието да се извърши проверки по Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА.

Тези текстове показват, че проектът е открито лустрационен и има за цел да отстрани от заемането на определени длъжности лица, за които е установена принадлежност към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА, заемали публични длъжности, в случая в МВнР. Законът за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА не съдържа изрична разпоредба, но на официалния интернет сайт на Комисията е обявено, че законът няма лустрационен характер и смисълът на неговото приложение е морален.

Нещо повече, с Резолюция 1096 приета от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа през 1996 г. относно мерките за разграждане на наследството от бившите комунистически тоталитарни режими се обръща внимание, че: „...отговорността, която в никакъв случай не е колективна, а е само индивидуална, трябва да бъде доказана за всяка отделна личност и по такъв начин да се подчертае необходимостта от индивидуално, а не от колективно прилагане на Закона за лустрация. Второ, трябва да се гарантира правото на защита, презумпцията за невинност до доказване на противното и възможността за обжалване по съдебен ред при всяко едно решение.

*Отмъщението никога не може да бъде цел на тези мерки, както и не би трябвало да се позволи политическото или социално изкривяване на процеса на лустрация. Целта на лустрацията е не да се накажат личности, които по презумпцията се считат виновни – това е задължение на прокурорите на базата на наказателното право – а да се съхрани зараждащата се демокрация.*

*Парламентарната асамблея предлага в резултат на това да се упражни контрол, за да се види дали законите за лустрация и аналогичните мерки са съвместими с изискванията на една правова държава и дали реално са насочени срещу опасностите, заплашващи фундаменталните права на човека и процесите на демократизация. Асамблеята счита, че е добре да се реферират към “Водещи принципи, гарантиращи на законите за лустрация и аналогичните административни мерки, съответствие с изискванията на правовата държава.”*

Доколкото е общоприето, че Законът за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА не е лустрационен, то всички анализирани по-долу разпоредби с такъв характер са незаконосъобразни, а в някои случаи и противоконституционни.

17. Проект-ал. 2 на чл. 29 дава възможност за назначаване без конкурс отново на дипломатическа длъжност за неопределено време на лица, с които правоотношенията са били прекратени и служители, които са били международни чиновници.

**Предложение: Следва да отпадне възможността да се завърнат на работа лица, с които правоотношенията са били прекратени и да се подкрепи възможността международните чиновници да се завърнат на българска дипломатическа служба по пози улеснен ред. По този начин ще се предотврати възможността министърът на външните работи да назначава на дипломатически длъжности лица, които не са израснали в състава на службата и не са притежавали преди това дипломатически ранг.**

18. Проект-измененията на чл. 33 провъзгласяват като цел да се засили независимостта и партийната необвързаност на дипломатите. Като санкция за нарушаване на забраната за партийна обвързаност е предвидена възможност за едностранно прекратяване без предизвестие на трудовото или службно правоотношение на служителя. Същата санкция е предвидена при отказ да бъде издадено или при отнемане на издадено разрешение за достъп до класифицирана информация. Тези изменения целят отново засилване на дискреционната власт на министъра. Идеята да се отстоява независимостта и необвързаността на дипломатическата служба обаче би следвало да се прокара последователно, а не

да се прави изключение за членовете на политическия кабинет на министъра на външните работи, както предвижда проекто-изменението на чл. 49, ал. 1.

Проекто ал. 2 на чл. 33 е лустрационна. Щом се установи принадлежност към държавна сигурност и разузнавателните сружби на БНА, заелите публични длъжности се освобождават от министъра на външните работи. Разпоредбата е противоконституционна на основание практиката на Конституционния съд на Р България.

**С решение № 10 от 22.09.1997 г.** Конституционният съд обявяви за противоконституционни някои разпоредби, свързани с кръга на публичните длъжности и дефиницията на понятието „картотекирани сътрудници” в Закона за достъп до документите на бившата ДС и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, приет от 38-то НС и обнародван през м. август 1997 г. В мотивите към решението се сочи: „Независимо от това, в общественото съзнание отделни форми на такава дейност се считат за несъответни на обществените норми на морал, т. е. за опозоряващи. С оглед на функциите на бившата Държавна сигурност е ноторно преобладаващото обществено мнение за укоримост на такава сътрудничество. Обществено съзнание пренася отрицателното си отношение към органите на бившата Държавна сигурност върху нейните сътрудници без оглед на конкретната им дейност.

Конституционно недопустимо е обаче законодателно да се създава колективна презумпция за укоримост на определени категории правнорегламентирани дейности без установяване на конкретната дейност на определено лице. Създават се условия за накърняване на достойнството и правата на гражданите, които са конституционно защитени ценности. Българската държава е длъжна законово да гарантира достойнството и правата на личността (чл. 4, ал. 2 от Конституцията), като същевременно осигури правото на информация на обществото при спазване на конституционните условия на чл. 41, ал. 1 от Конституцията.”

**Предложение: текстът да отпадне.**

19. Проекто-изменението на чл. 36 предвижда висшите дипломатически рангове: „пълномощен министър” и „посланик” да се дават еднолично от министъра. По сега действащия Закон те се дават на базата на комплексна оценка, извършвана и приета от Атестационната комисия в Министерството на външните работи.

**Предложение: преценка относно допустимостта на разширяване на дискреционната власт на министъра на външните работи.**

20. Проекто-текстът на чл. 41 заменя названията на длъжностите както следва:

Висши- ръководни

Старши-координационни

Младши-експертни

Тази проекто-разпоредба не съответства на чл. 13 на Закона за администрацията, в който длъжностите са уредени като „ръководни“, „експертни“ и „технически“.

**Предложение: да останат сега действащите названия или да се синхронизира уредбата в двата закона.**

21. Изменението на чл. 51, т. 2 дава възможност на служителя да има второ трудово правоотношение, когато става дума за преподавателска, научноизследователска или друга творческа дейност. Но защо трябва да се отнема възможността това да се извършва и по граждански договор? Щом е допустимо по-голямото, защо се отнема по-малкото?

**Предложение: да се допусне възможността преподавателска дейност да се извършва по граждански договор.**

22. Формулировката на изменението в чл. 62, ал. 2 относно срока на задграничния мандат може да се тълкува разширително и така да дава възможност на министъра по собствена преценка да определя продължителността на мандата, което създава неяснота и несигурност за командированите служители.

**Предложение: «Задграничният мандат е четири години».**

23. Необяснимо е защо предлаганите изменения на предсрочното прекратяване на задграничната командировка премахват основанието „обявяване на служителя за *persona non grata*“?

**Предложение: да остане и основанието „обявяване на служителя за *persona non grata*“.**

24. Проекто-изменението на чл. 69 и в четирите алинеи е противоконституционно. То е в пряко нарушение на разпоредата на чл. 98, т. 6 от Конституцията на Р България, който гласи, че ”Президентът на републиката назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представителства на Р България при международни организации по предложение на Министерския съвет и приема акредитивните и отзователни писма на чуждестранните дипломатически представители в страната”. Нещо повече, Конституционният съд вече отдавна се е произнесъл по въпроса с **Решение № 13 от 30 септември 1999 г. по конституционно дело № 9 от 1999 г. (обн. ДВ, бр. 88 от 08.10.1999 г.)**. По това дело Конституционният съд ясно е обосновал, че „Назначаването и освобождаването от длъжност на дипломатически представители са актове на дискреционна преценка на Министерския съвет и президента. Тя произтича от функцията на посланика като ръководител на дипломатическото представителство на Р България и като неин представител пред съответната чужда държава и нейните най-висши органи. Тази

функция предполага преценка за качествата на посланика и за доверието в него. Преценката е от изключителната компетентност на Министерския съвет и президента. Конституционният съд не може да навлиза в контрол на тази преценка, защото подобен контрол би означавал намеса на съда в правомощията на Министерския съвет и президента”...Несъмнено е, че ако се допуснат тези изменения, ще е налице драстично нарушение на Конституцията. В мотивите към Решение № 13 от 30 септември 1999 г. Конституционният съд подчертава: „Указът е издаден на основание чл. 98, т. 6 от Конституцията, което е посочено изрично в него. Това е конституционното основание за възникване, респективно за прекратяване на правоотношението с ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представителства на Р България при международни организации. Няма конституционно задължение за президента да отразява в указите си, издадени на посоченото основание и други правни или фактически основания. Указът е от категорията на административните властнически актове на висши държавни органи. Когато в Конституцията не е установен мандат за съответната длъжност, възникналото по силата на указа на президента правоотношение не е свързано със срок. Назначеното с указа лице в тези случаи винаги може да бъде освободено от длъжност от президента по целесъобразност при спазване на конституционните изисквания (например в случая по чл. 98, т. 6 от Конституцията – по предложение на Министерския съвет, като указът се приподписва от министър-председателя или от съответния министър –чл. 102, ал. 2 от Конституцията). Конституцията не предвижда срок за мандата на ръководители на дипломатическите представителства и постоянните представители на Р България при международни организации за разлика от назначаваните от президента председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, чийто мандат е определен в Конституцията на седем години (чл. 129, ал. 2 от Конституцията), и на съдиите в Конституционния съд от квотата на президента с конституционен мандат девет години (чл. 147, ал. 1 и 2 от Конституцията)”. Следователно проекто-текстовете биха нарушили не само дискреционното правомощие на президента, но и това на министър-председателя, респективно на Министерския съвет.

**Предложение: да остане сега действащият чл. 69.**

25. На същото основание изцяло противоконституционен е и проекто-текстът за нова ал. 4 на чл. 69, която предвижда министърът на външните работи да може да прекрати дългосрочната командировка на ръководител на задгранично представителство за срок от 3 месеца, като само уведоми за това Министерския съвет и президента на Р България.

**Предложение: да остане сега действащият чл. 69.**

26. Проектът – текстът за нова ал. 5 на чл. 71 съгласно който министърът на външните работи може да определи длъжности в задграничните представителства, които да се заемат от служители, непридружени от членове на семействата им противоречи на редица разпоредби от вътрешното ни законодателство, включително Конституцията, на международни задължения на Р България, по-специално на Европейската конвенция за защита на правата за човека и основните свободи (ЕКПЧ). С този проект се нарушават основни права на човека като неприкосновеността на личния живот на гражданите на Р България и защитата срещу незаконна намеса в личния и семейния живот (чл. 32 от Конституцията), правото на зачитане на личния и семеен живот (чл. 7 от Хартата на основните права в ЕС, която е задължителна и има директен ефект с влизането в сила на Лисабоския договор на 1 декември 2009 г.) и на правото на личен и семеен живот така, както е уредено в чл. 8 от ЕКПЧ. В същото време в мотивите към предлаганите изменения и допълнения на Закона за дипломатическата служба е записано, че една от техните цели е професионалният състав да намира повече удовлетворение и стимули в работата си, за да работи успешно за осъществяването на българските национални интереси и външнополитически цели, като отговаря на обществените очаквания.

**Предложение: текстът да отпадне.**

27. Проект-измененията на § 1, т. 2, б. „б” и „в” единствено показват някакви усилия да се допринесе за уеднаквяване на последните изменения в българското законодателство със Закона за дипломатическата служба по отношение на легалното понятие за „членове на семейството”. Все пак авторите на проекто-закона за изменение и допълнение на Закона за дипломатическата служба би следвало да са прочели последните изменения относно понятието „членове на семейството на български гражданин” в чл. 2, ал. 6 (пред. ал. 2 – ДВ, бр. 9 от 2011 г.) на Закона за чужденците в Република България. В мотивите към законопредложението се твърди, че предлаганите промени са в резултат на извършен професионален анализ на нормативната уредба.