

## РЪКОВОДИТЕЛИТЕ НА ДАНС, ДАР И СВР – ИЗБОР ИЛИ НАЗНАЧАВАНЕ

Огнян Стоичков

### THE HEADS OF STATE AGENCY FOR NATIONAL SECURITY, STATE INTELLIGENCE AGENCY AND MILITARY INTELLIGENCE SERVICE – ELECTION OR APPOINTMENT

Ognyan Stoichkov

*Резюме:* В статията, накратко е анализирана организацията на специалните служби във ФРГ и във Франция, както и съгласувателните процедури в САЩ и Русия при назначаване на ръководителите. На основата и на добрия модел на системата за сигурност в Република България, след 2015 г. се предлага при назначаване на ръководители на специалните служби, да се търси по-широко, обществено и институционално съгласие, чрез участие на Народното събрание в тази процедура .

*Ключови думи:* управление на служби за сигурност, разузнаване, парламент, президент, правителство.

*Abstract:* The article briefly analyzes the organization of special services in Germany and France, as well as the coordination procedures in the United States and Russia for the appointment of managers. Based on the good model of the security system in the Republic of Bulgaria after 2015. it is proposed when appointing heads of the special services to seek wider public and institutional consent through the participation of the National Assembly in this procedure .

*Keywords:* management of security services, intelligence, parliament, president, government.

Въпросът кой да ръководи специалните служби, поради обществената си значимост, е съществен и актуален. Въпросът кой да „ръководи“ ръководителите на тези служби, ще бъде актуален, докато има специални служби.

Вероятно интересът е нестихващ и с оглед на втория по важност ресурс, след времето, с който те разполагат. Това е информацията.

Изразът „тримата големи“ се използва в различни области и аспекти, като в сектор „Сигурност“ е подходящ за тримата

ръководители на специалните служби – председателя на Държавна агенция „Национална сигурност“, председателя на Държавна агенция „Разузнаване“ и директора на Служба „Военно разузнаване“.

Защо бихме могли да ги определим по този начин?

Защото действащият нормативен модел на националната сигурност, им отрежда това подобаващо място – с приетия през 2007 г. Закон за ДАНС и с поредицата приети през 2015 г. закони – Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, Закон за Държавна агенция „Разузнаване“, Закон за военното разузнаване и др., а през 2018 г. – и с Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България.

Предходният модел на устройство на службите бе силно фрагментиран – контраразузнаването (Национална служба за защита на Конституцията, в последствие – Национална служба “Сигурност”), бе в системата на МВР<sup>1</sup>, военното контраразузнаване премина от МВР в системата на МО<sup>2</sup>, разузнаването първоначално през 1990 г. се обособява при Държавния съвет,<sup>3</sup> в последствие (Национална разузнавателна служба) към МО.<sup>4</sup>

Частично този предходен модел възприема утвърдената във Федерална република Германия организация на службите.

Трите федерални разузнавателни служби са на различно подчинение: Федералната разузнавателна служба (BND)<sup>5</sup> – към Федералното канцлерство, Службата за военно контраразузнаване (MAD)<sup>6</sup> – към Федералното министерство на отбраната, Федералната служба за защита на конституцията (BfV)<sup>7</sup> – към Федералното министерство на вътрешните работи. Всяка федерална провинция има свой собствен орган – служба за защита на конституцията (LfV), който

<sup>1</sup> Съгласно Закон за МВР (Обн. ДВ. бр.57 от 16 Юли 1991 г. отм. 1997 г.) – НСС е национална служба на МВР. За кратко, по силата на Закона за Националната служба за сигурност (Обн. ДВ. бр.49 от 17 Юни 1994г., отм. ДВ. бр.122 от 19 Декември 1997г.) – НСС е обособена като специализирана контраразузнавателна служба на Министерството на вътрешните работи. Съгласно Закон за МВР (Обн. ДВ. бр.122 от 19 Декември 1997г, отм. 2006г) -Национална служба „Сигурност“ отново е служба в МВР.

<sup>2</sup> Указ на Държавния съвет № 250 от 07.03.1990 г.

<sup>3</sup> С Указ на Държавния съвет № 152 от 05.02. 1990г е създадена Национална разузнавателна служба.

<sup>4</sup> Закон за отбраната и Въоръжените сили на Република България (Обн. ДВ. бр.112 от 27 Декември 1995г., отм. ДВ. бр.35 от 12 Май 2009г.) - § 1, т.4 - „Специализирани служби“ са: Националната разузнавателна служба и Националната служба за охрана; и §6 от ПЗР – за военното разузнаване, за военното контраразузнаване и за военната полиция

<sup>5</sup> Закон за Федералната разузнавателна служба (BND Law – BNDG), <http://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html>

<sup>6</sup> Закон за военното контраразузнаване (MAD Law – MADG), <http://www.gesetze-im-internet.de/madg/BJNR029770990.html>

<sup>7</sup> Федерален закон за защита на конституцията – BVerfSchGq <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/BJNR029700990.html>

работи в тясно сътрудничество с Федералната служба (BfV) в така наречената асоциация за защита на конституцията.<sup>8</sup>

Механичното привнасяне на чужд опит, без отчитане на националната специфика не винаги води до добри резултати. В системата за национална сигурност на ФРГ са предвидени множество механизми за координация и контрол на службите, както на федерално, така и на ниво – федерални провинции. Изключително засилен е *парламентарния контрол* върху дейността на трите специални служби, чрез конституционно уреден орган за контрол на разузнавателните дейности на Федерацията, който се назначава от Бундестага.<sup>9</sup>

В Закона за парламентарния контрол върху дейността на федералното разузнаване (Закон за контролния орган – PKGrG)<sup>10</sup> подробно е регламентирана структурата и правомощията на *Комисията за парламентарен контрол*, както и взаимодействието с останалите контролни органи – Комисията G 10<sup>11</sup>, Независимия контролен съвет и Федералния комисар за защита на данните.<sup>12</sup>

Подобна е организацията на разузнавателната общност и на Франция, състояща се основно от шест специални служби, обособени към съответните министерства<sup>13</sup> – *Главна дирекция „Външна сигурност“ (DGSE)*, *Дирекция „Разузнаване и сигурност на отбраната“ (DRSD)* и *Дирекция „Военно разузнаване“ (DRM)* са към Министерството на отбраната<sup>14</sup>, *Главна дирекция „Вътрешна сигурност“ (DGSI)* е към Министерство на вътрешните работи<sup>15</sup>, *„Национална дирекция за разузнаване и митнически разследвания“*

<sup>8</sup> Службата за защита на конституцията (Landesbehörde für Verfassungsschutz; LfV) – в седем федерални провинции на Германия тя е обособена агенция и се отчита на вътрешното министерство на провинцията. В останалите девет федерални провинции тя е организирана като подразделение във вътрешното министерство на провинцията.

<sup>9</sup> Основен закон на ФРГ, Член 45d – Орган за парламентарен контрол, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

<sup>10</sup> Закон за парламентарния контрол върху дейността на федералното разузнаване, <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/>

<sup>11</sup> Закон за ограничаване на тайната на писмата, пощата и телекомуникациите (Закон – G 10) [http://www.gesetze-im-internet.de/g10\\_2001/BJNR125410001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/g10_2001/BJNR125410001.html)

<sup>12</sup> Виж Dietrich, I., Fahrner, M., Gazeas, N., Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022г, ISBN 978-3-406-78593-1

<sup>13</sup> Кодекс за вътрешна сигурност, чл. R811-1, Към тях се добавят и Националния координационен център за борба с тероризма, Националния координатор по разузнаването и борбата с тероризма, Академията за разузнаване и инспекцията на разузнавателните служби, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000031240605/#LEGISCTA000031255237](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000031240605/#LEGISCTA000031255237)

<sup>14</sup> Кодекс на отбраната, част 3, глава V, чл. D3126-1 до D3126-4, чл. D3126-5 до D3126-9, чл. D3126-10 до D3126-14, , <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071307/> и Заповед от 10 март 2015 г. за организацията на Главна дирекция за външна сигурност, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030375775>

<sup>15</sup> Указ № 2014-445 от 30 април 2014 г. „Вътрешна сигурност“, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019078545>

(DNRED)<sup>16</sup> и Служба за „Обработка на разузнавателна информация и действия срещу нелегални финанси“ (Tracfin)<sup>17</sup>, са към Министерство на икономиката и на финансите.

Съгласно Конституцията на Франция<sup>18</sup>, със закон се определят длъжностите за които поради тяхното значение за гарантирането на права и свободи или икономическия и социален живот на нацията, правомощието за назначаване на президента на републиката се упражнява, след мнение на *компетентните постоянни комисии* на всяко събрание.

Президентът на републиката *не може да назначава*, когато събирането на отрицателните гласове във всяка комисия представлява най-малко три пети от подадените гласове в двете комисии. Законът определя компетентните постоянни комисии, според съответните длъжности или функции.

Тези правомощия на президента и реда за съгласуване с парламентарните комисии са уредени в *Закон относно прилагане на чл. 13 от Конституцията*<sup>19</sup>, като в приложение към закона са изброени ръководните длъжности на 55 институции, които се назначават по този ред – председателя на Националната секретна комисия по отбраната,<sup>20</sup> Национална комисия за контрол на разузнавателните техники<sup>21</sup> и др.

Във Франция е засилен текущия парламентарен контрол, включително и с участие на народни представители в Националната комисия за контрол на разузнавателните техники – двама депутати и двама сенатори, са назначени по такъв начин, че да осигурят плуралистично представителство на Парламента<sup>22</sup>.

Подобни механизми за координация и взаимен контрол не са предвидени в българското законодателство при трансформацията на службите от 90-те години на миналия век – от заварената интегрирана система за сигурност държавата преминава към „ведомствен модел“, на

<sup>16</sup> Заповед от 29 октомври 2007 г. за създаване на служба с национална компетентност "Национална дирекция за разузнаване и митнически разследвания", на министъра на финансите, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006076055>

<sup>17</sup> Валутен и финансов кодекс, Раздел 5: Националното звено за финансово разузнаване (членове R561-33 до R561-36), <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000023416066/2011-01-09>

<sup>18</sup> Конституция на Република Франция, чл.13, § 5, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>

<sup>19</sup> Закон № 2010-837 от 23 юли 2010 г. относно прилагането на член 13, параграф 5 от Конституцията, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000044248675/2021-10-27/>

<sup>20</sup> Кодекс за отбраната, Франция, член L2312-1- Националната секретна комисия по отбраната е независим административен орган, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000033912306>

<sup>21</sup> Виж Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union- Mapping Member States' legal frameworks, 2015, FRA, ISBN 978-92-9491-820-8, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf)

<sup>22</sup> Кодекс за вътрешна сигурност, чл. L831-1 до L833-11, Национална комисия за контрол на разузнавателните техники, <https://www.cnctr.fr/>

подчинение на различни министри – подход, оценяван отрицателно в структурен и функционален аспект<sup>23</sup>.

След като през периода 2008 г. – 2015 г. се възприе и утвърди модела на специалните служби, като организационно обособени субекти, извън структурата на министерства (МВР или МО), съвсем закономерно и назначаването на техните ръководители не се обвързва само с волята на изпълнителната власт.<sup>24</sup>

От изключително значение е личността на ръководителя, с оглед специфичните задачи и отговорности при защита на националната сигурност, йерархичната структура и относителната автономна функционалност на специалните служби, партньорското взаимодействие с чужди структури, всеобхватността и устойчивостта на набелязаните цели.

За това и процедурата за назначаване на ръководителите на службите е специфична – председателя/директора, се назначава с указ на президента на Република България, по предложение на Министерския съвет (МС). За директора на СВР, предложението се внася в МС от министъра на отбраната. Мандатът е 5 години.<sup>25</sup>

За кратък период – от 2013 г. до 2015 г., в ЗДАНС е предвиден друг ред – Държавна агенция „Национална сигурност“ се ръководи от председател, който се избира от Народното събрание (НС) по предложение на министър-председателя за срок 5 години<sup>26</sup>.

Съгласно Закона за военното разузнаване длъжността „директор“ на службата, може да бъде определена за офицер от висшия команден състав на въоръжените сили, а след промяната през 2019 г., или за цивилен служител.

Заместник-председателите, се определят с решение на Министерски Съвет, по предложение на председателя на агенцията. За служба „Военно разузнаване“ – заместник-директорите, когато са военнослужещи се назначават от министъра на отбраната, по предложение на директора, а когато са цивилни лица – се назначават от директора, след съгласуване с министъра на отбраната<sup>27</sup>.

Към момента, след петнадесетгодишно ефективно функциониране на този модел, се поставя въпросът за нов ред за назначаване на ръководителите на службите – само по волята на изпълнителната власт, без санкция от Президента.

<sup>23</sup> Кръстев, Г. (2006). *Разузнавателните служби на България. Възникване, развитие, перспективи*. Военно издателство.

<sup>24</sup> Виж Вучков, В., & Славчев, Б. (2014). *Секторът за сигурност в процес на трансформация*. Феня.

<sup>25</sup> ЗДАР – чл.14 , ЗДАНС – чл.8 ( изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г.), ЗВР – чл.24

<sup>26</sup> ЗДАНС – чл.8 (Изм. - ДВ, бр. 52 от 2013 г., изм. ДВ, бр.14 от 2015г). На това основание и на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от КРБ Народното събрание избира за председател на ДАНС действащ народен представител на 14.06.2013г и на 19.06.2013г. отменя решението си.

<sup>27</sup> ЗВР – чл.25, ал.1

В тази насока се внасят законодателни предложения, с които се изменят и допълват цитираните устройствени закони на трите специални служби, с позоваване на чл. 105 от Конституцията<sup>28</sup>.

Конституцията *не предвижда изключителни правомощия* на премиера в сектор „Сигурност“. Видно от разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от КРБ, липсва правомощието на Министерският съвет да „ръководи“, а само „осигурява“ обществения ред и националната сигурност.

Не би могло да се приеме, че съгласно втората хипотеза на цитираната конституционна норма, след като Министерският съвет осъществява общото ръководство на държавна администрация, ръководителите на специалните служби могат да се назначават, само по волята на министър-председателя, като вносител на подобно предложение в МС.

Систематичното тълкуване на нормата, наред с останалите конституционни разпоредби, води до извода, че Основният закон е предоставил правомощия в сферата на сигурността и на президента. Достатъчно е да се посочи разпоредбата на чл. 100 КРБ – Президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили, той възглавява Консултативния съвет за национална сигурност (КСНС) и др.

Конституцията е делегирала правомощията на Народното събрание да приеме Стратегията за национална сигурност, за изпълнение на която основна отговорност носят „тримата големи“, да изслушва и гласува годишни доклади за дейността на специалните служби и на техните бюджети и т.н.

Във всяка една от цитираните институции нормативно са предвидени структури, с компетентност в областта на националната сигурност – в Народното събрание, това са съответните постоянни комисии по вътрешен ред и сигурност, комисията за контрол на службите за сигурност, комисии по външна политика, отбрана и др.; при Президента – конституционно е предвиден Консултативния съвет за национална сигурност; при Министерски съвет е обособен Съвет по сигурността.

Ръководителите на трите специални служби, са длъжни по закон да дават еднаква по обем и съдържание информация на президента, на председателя на НС и на министър-председателя, и не може да са личен

---

<sup>28</sup> ЗИД на ЗДАНС № 48-254-01-79/30.11.2022г внесен в 48 НС. В мотивите към законопроекта е изложено, че „предложението е провокирано....в светлината на чл.105, ал.2 от Конституцията, според която Министерският съвет осъществява обществения ред и националната сигурност, както и общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили“. Вносителите приемат, че след като МС осъществява общото ръководство на държавната администрация, „...е логично той да разполага с възможността да определя ръководителите на горепосочените институции...“, file:///D:/Downloads/48-254-01-79%20(3).pdf. Представени са становища от ДАНС, ДАР, СВР и др., <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3131>

избор само на последния, без да се ползват с доверието на останалите две институции. Нещо повече, президентът има право на самостоятелно основание на пълна информация за осъществяване на функциите като върховен главнокомандващ<sup>29</sup>.

Съвременното разбиране на националната сигурност, накратко – за целите на настоящата статия, се свързва със системата на всички ценности, без които държавата, обществото и гражданина, не биха съществували<sup>30</sup>. Защитата на тази система не е по силите на който и да е премиер еднолично, без съгласувани волеизявления на останалите власти.

Не случайно в т. 175 от Актуализираната стратегия за национална сигурност е прието, че целите на стратегията могат да бъдат постигнати само при наличие на нормативно регламентиран и институционално организиран *процес на диалог, консултиране и взаимодействие* между законодателната, изпълнителната и съдебната власт, Президента на републиката, гражданите и техните организации. В тази насока е и т. 180 – *Формирането на държавната политика за национална сигурност, е отговорност на Народното събрание, на Министерския съвет и на Президента на републиката.*

Не се допуска свръхконцентриране на правомощия, компетенции и ресурси в една институция. Водещ е принципът на разделяне на компетенциите и постигане на висока степен на координация (т. 188).

Съгласно чл. 5 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, при управлението на системата за защита на националната сигурност, *Народното събрание, Президентът на републиката и Министерският съвет, съобразно тяхната компетентност, определят най – съществените насоки: дефинират националните интереси и приоритети; изготвят и приемат нормативни актове, стратегии, концепции, доктрини и планове за действие; осъществяват и организират стратегическото планиране, взаимодействието, съгласуването и интегрирането на дейностите на компетентните държавните органи и структури; определят техните основните задачи и необходимите ресурси за осъществяване на дейностите; контролират изпълнението на стратегическите цели и приоритети.*

---

<sup>29</sup> Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, ЗУФСЗНС

(Обн. ДВ. бр. 61 от 11 Август 2015 г., последно доп. ДВ. бр.15 от 22 Февруари 2022 г.) – чл. 6.

<sup>30</sup> Пак там – чл. 2. Национална сигурност е динамично състояние на обществото и държавата, при което са защитени териториалната цялост, суверенитетът и конституционно установеният ред на страната, когато са гарантирани демократичното функциониране на институциите и основните права и свободи на гражданите, в резултат на което нацията запазва и увеличава своето благосъстояние и се развива, както и когато страната успешно защитава националните си интереси и реализира националните си приоритети.

Предвид изложеното, не би могло да се приеме, че политиките, гарантиращи националната сигурност на страната, са в прерогативите на Министерския съвет. Това е теза, която не кореспондира с основните положения в Актуализираната стратегия.

Стратегията е приета с решение на Народното събрание<sup>31</sup> и съгласно чл. 86, ал. 2 КРБ, решението има силата на закон, то е задължително за всички.

Разглеждането на законопроект, който противоречи на приетата Стратегия, следва да се предшества от дебати за необходимостта от промяна на основните принципи, формулирани в този стратегически акт.

Да не пропускаме и обстоятелството, че съгласно чл. 1 от Конституцията, България е парламентарна република, от която разпоредба произтича върховенството на Народното събрание, и при организиране на системата за национална сигурност. Конституционният текст повелява, че никоя политическа партия или друга организация, държавна институция не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет<sup>32</sup>.

Известно е, че дейността на разузнаването и контраразузнаването, е деполитизирана.

От друга страна, азбучна истина е, че политическата власт, в моменти на слабост и на кризи, се е „изкушавала“ да посегне към службите за сигурност, за да се опита да се спаси от собствената си несигурност. Достатъчно е да посочим грубото използване на структурите на „Държавна сигурност“ през 50-те и 80-те години на миналия век, когато устоите на Партията – ръководител са компрометирани, и с Укази на Държавния съвет, или със заповеди на министъра на вътрешните работи, без санкция на Народното събрание, са се определяли структурата, функциите и насоките на дейността на службите.

В положителен аспект биха могли да се отбележат предложенията, относно нов институционален подход – *изслушване на предложения за кандидат за ръководител в ресорната комисия*, по въпросите на вътрешната сигурност и обществен ред в Народното събрание, преди да бъде назначен<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Актуализираната стратегия за защита на националната сигурност на Република България. Приета с Решение на НС от 14.03.2018 г., обн., ДВ, бр. 26 от 23.03.2018 г.

<sup>32</sup> В тази връзка, част от мотивите, относно „...необходимостта от поемане на политическа отговорност пред българският народ за вземане на своевременни обосновани решения...“ и за целта „създаване на по-ясна, стройна и функционално обособена йерархия в контекста ... и функциите на МС...“, водят до извода за „политическа подчиненост“, защото без нея не може да има политическа отговорност, както и за йерархична зависимост от волята само на едно лице в държавата – премиера.

<sup>33</sup> Не са изложени доводи защо изслушването е само пред тази комисия, нима комисията за контрол на службите, комисията по отбрана, комисията по външна политика нямат компетентности в сферата на националната сигурност. – Б.а.



Същественият въпрос при предлагане на тази процедура, е относно *правната стойност на изслушването в комисията*.

В края на изслушването приема ли се решение и доклад, които да се внасят за обсъждане в Народното събрание?

Видно от предложението, подобни последващи действия на комисията, не са предвидени.

Тогава изслушването с какъв акт на комисията приключва и в случай на неприемане на предложената кандидатура, какви биха могли да бъдат правните последици? (В цитирания чл. 13 от Конституцията на Франция въпросът е решен еднозначно).

Процедурата по изслушване пред парламентарен орган на кандидатите за ръководители, е новаторски подход в нашето законодателство. Тя следва да се поощри и доразвие в духа на добрите европейски практики.

Още през 2005 г. Комисията за парламентарен надзор върху разузнаването в Норвегия обединява усилията на представители на академичната общност и на неправителствени центрове от няколко държави и представя *правни стандарти за демократичната подотчетност на службите за сигурност и разузнаване*, като систематизират положителния натрупан опит и процедури за надзор<sup>34</sup>.

При назначаване на ръководители на специалните служби, авторите приемат, че е желателно изпълнителната власт да има инициативата за тази процедура като провежда консултации.

*Като минимум е необходимо назначаването да бъде открито за контрол, извън изпълнителната власт.* Конституционните традиции обаче, относно назначенията на ръководни постове в правителството, са различни. Обикновено срещаният случай е *формалното потвърждение или консултативна процедура, която дава възможност на законодателната власт или да наложи вето, или да изрази становището си относно назначението*. Това може да бъде гарантирано от конституционно изискване, според което служебните назначения трябва да бъдат одобрявани от парламента или, алтернативно, те могат да бъдат блокирани с парламентарно гласуване.

*Трябва да се отбележи обаче, че парламентарно решение за несъгласие по предлагания кандидат, може да няма юридическите последици на налагане на вето, но често то има фактически последици.* В изследването са посочени специфични практики в Белгия, Унгария, Австралия и др.<sup>35</sup> Какъвто и да е редът, тези

<sup>34</sup> Борн, Х. и Лей, Я. (2005). Глава 5, Назначаване на директор. В Т. Вецлинг и И. Торбърн (ред.), *Да направим разузнаването отчетно: Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби* (стр. 39-41). Издателство на парламента на Норвегия. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making\\_intelligence\\_bg.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making_intelligence_bg.pdf)

<sup>35</sup> Пак там. В Белгия ръководителя преди да встъпи в длъжност е задължен да положи клетва пред председателя на Постоянния комитет за надзор върху службите за сигурност и разузнаване. В

процедури имат общия белег, че *правителството има инициативата, тъй като само то може да предложи даден кандидат, но Парламентът има проверяваща роля.*

Преди всичко проверяващата роля може да предотврати предлагането на неподходящи кандидати и може да доведе до обсъждания в правителството.

Изводите, които авторите на цитираното изследване формулират са:

- За предпочитане е повече от един член на правителството да участва в процедурата по назначаване на ръководителя, например министър-председател и съответен министър от кабинета;

- Назначението трябва да бъде открито за контрол извън изпълнителната власт, за предпочитане от парламента;

- Препоръчва се опозицията в парламента да има възможност да участва в назначаването на ръководителя;

- Законодателството трябва да съдържа защитни клаузи срещу неправомерен натиск, упражняван върху ръководителя и срещу злоупотреба със служебно положение (например разпоредби за осигуряване на срока за заемане на длъжността, обективни и проверими основанията за отстраняване при неправомерно поведение).

В две от най-развитите системи за защита на националната сигурност – на САЩ и на Руската федерация, голяма част от посочените принципи са нормативно приложени.

Президентът на САЩ назначава и освобождава лица на ръководни длъжности в разузнавателната общност, **след съгласие** на Сената<sup>36</sup>.

Идеята за равнопоставеността на властите в управлението на отбраната и въоръжените сили и възможностите за влияние върху системата за национална сигурност, провокира в САЩ създаването и приемането на Закона Голдуотър-Никълс (Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986)<sup>37</sup>.

Чрез него се структурират отговорностите на различните управленски равнища в процесите на формиране на национално отговорна експертиза, в областта на сигурността и отбраната, при

---

Австралия, министър-председателят трябва да проведе консултации с лидера на опозицията в Камарата на представителите относно предлаганото назначение. Тази разпоредба е насочена към постигане на широка парламентарна подкрепа за назначаването на ръководителя.

<sup>36</sup> Кодекс на САЩ, 50 USC, §3023- за Директора на националното разузнаване, § 3036 – за Директора на ЦРУ, § 3041a и др. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-44/subchapter-I>

<sup>37</sup> Закон Голдуотър-Никълс (Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986) [https://www.law.cornell.edu/topn/goldwater-nichols\\_department\\_of\\_defense\\_reorganization\\_act\\_of\\_1986](https://www.law.cornell.edu/topn/goldwater-nichols_department_of_defense_reorganization_act_of_1986)

генерирането на стратегически решения и при тяхното прилагане на практика<sup>38</sup>.

В Русия президентът назначава и освобождава от длъжност след консултация със Съвета на Федерацията, ръководителите на Службата за външно разузнаване (чл. 12, т. 5 от Закона за външното разузнаване, ред. от 9.11.2020 г.) и на Федералната служба за безопасност (Закон за ФСБ)<sup>39</sup>.

След като в президентската република властта върху специалните служби, включително назначаване и освобождаване на техните ръководители е съсредоточена в президента, като в САЩ и Русия, той „споделя“ своята отговорност със законодателния орган, то в България като парламентарна република, Народното събрание също следва да участва в тези процедури.

Подходите при осъществяване на парламентарен контрол върху дейността на специалните служби, видно от разгледаните законодателни решения, условно могат да се разделят в две направления:

1. първоначални назначения, без санкция от Парламента, при засилен текущ парламентарен контрол от конституционно уредени органи (ФРГ и Франция);

2. първоначални назначения, със санкция на Парламента, при текущ контрол в хода на парламентарните процедури (САЩ и Русия).

В Конституцията на Р България, не са уредени специални органи за контрол на службите за сигурност. Поради това обстоятелство и вторият подход по-лесно би могъл да се приложи.

Относно формата на участие на Народното събрание в процедурата могат да се предложат два варианта – *избиране/неизбиране на съответния ръководител* или *изразяване на становище по приемане/неприемане* на предложения кандидат от Министерски съвет.

При вторият теоретичен вариант, *съгласуването* от НС няма да има задължителен характер за вносителя, но волеизявлението на народното представителство би могло да бъде ясен израз на гласувано доверие или недоверие. Предимството на варианта е, че дава възможност на президента да участва в процедурата – той издава указ за назначаване.

Съществен недостатък обаче е, че към момента този ред *трудно би намерил конституционна опора*.

---

<sup>38</sup> Стойков, С. (Декември 2022). Дилема на (не)сигурността и добавената стойност на образованието за сигурност. *Сигурност и отбрана*, (2), 58-81. <https://institute.nvu.bg/sites/default/files/inline-files/2022-2-04-stoykov.pdf>

<sup>39</sup> Конституция на Руската федерация, приета на 12.12.1993 г., чл.83, б.“д“, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

За директора на Служба „Военно разузнаване“ процедурата следва да отчита факта, че Службата е част от Въръжените сили и Президентът е върховен главнокомандващ, той назначава и освобождава висшия команден състав<sup>40</sup>.

Настоящото предложение не е в колизия с разпоредбата на чл.105, ал.2 от Конституцията и е в съответствие с правомощията на Народното събрание, на основание чл. 84, т. 8 от КРБ – избира и освобождава ръководителите на БНБ и на други институции, определени със закон<sup>41</sup>.

Достатъчна предпоставка, за избор на ръководителите от НС е в съответните устройствени закони – ЗДАНС, ЗДАР и ЗВР, както и в ЗУФСЗНС, да се определи този ред.

На първо място, парламентарната процедура по избор и освобождаване на длъжностните лица е публична, прозрачна и конкурентна.

В дебата „се чува“ и гласа на опозиционните парламентарни групи и на гражданското общество, чрез въпроси и становища от неправителствени организации. Този максимално „открит“ процес в Народното събрание, не може да се осигури в процедурата, протичаща в рамките на Министерски съвет – при освобождаване на ръководител на съответната специална служба, обществото обикновено узнава за него, че е „извършил действия, с които е уронил престижа на службата“.

На следващо място, гражданите в парламентарната демокрация се представляват от Парламента и кои длъжностни лица, ще бранят техните права и свободи и ще съблюдават за спазване на установения конституционен ред в страната, е въпрос от първостепенно значение.

Възраженията срещу подобни предложения биха могли да се отнасят до усложняване на процедурата, до възможността да се „блокират“ взаимно компетентните институции и да не могат своевременно да назначат или освободят съответния ръководител.

Но ако Министерският съвет, Народното събрание и Президента не постигнат съгласие, законът е предвидил решение – *до назначаване*

---

<sup>40</sup> Закон за отбраната и въръжените сили на РБългария - чл.50, ал.1, т.3 , КРБ – чл.100 , Указ № 85 от 28.02.2012 г. за утвърждаване на длъжностите във Въръжените сили на РБългария и НСО изискващи офицерски звания (Обн. ДВ. бр.20 от 9.03. 2012 г.,„последно., доп. ДВ. бр.96 от 02.12. 2022г.) – Прил. към т.1, № 23а. Директор на Служба „Военно разузнаване“ – Бригаден генерал (Флотилен адмирал).

<sup>41</sup> Към момента, в 26 закона е предвидена тази възможност. С решение на Народното събрание се избират Генералния директор на БТА, Управителя на НЗОК, Председателя на Икономическия и социален съвет, Председателя на Фискалния съвети и т.н. Членове на колективни органи, като Комисията по досиетата, Комисията за противодействие на корупцията, членовете на Националното бюро за контрол на СРС, Комисията за защита на лични данни, Надзорния съвет на Агенцията по приватизация и следприватизационен контрол , част от членовете на Съвета за електронни медии, на Комисията за регулиране на съобщенията и редица други. На всички изброени длъжностни лица, поради избора им от Народното събрание , служебен статус е значително по-добре защитен, в сравнение със служебния статус на Председателите на ДАНС и ДАР – Б.а.

на нов председател на ДАНС и ДАР неговите функции се изпълняват от заместник-председател, определен от Министерския съвет<sup>42</sup>, а за директора на СВР – заместник-председателя се определя от министъра на отбраната<sup>43</sup>.

Видно е, че в подобно положение, не се засяга оперативната дейност на специалните служби и изпълнителната власт има превес, в избора на заместващия ръководител.

За възстановяване на баланса институциите ще бъдат мотивирани своевременно да проведат консултации за кандидатура за ръководител, по която има общо съгласие.

Ако се приеме за правило липсата на ефективно взаимодействие между Министър – председателя и Президента на републиката, то цялата система на защита на националната сигурност е пред изпитание – „Липсата на доверие е главното, което носи несигурност и стрес, и превръща взаимните страхове и подозрения в сбъдващо се предсказание“<sup>44</sup>.

Ефективно взаимодействие съвсем не означава, Президентът само да „заверява“ с подписан указ, волята на премиера. Ако не се възприеме и участието на Народното събрание, за да не се усложнява процедурата, последващия логичен развой на процеса е специалните служби да загубят своята правосубектност и да се възстанови статута им в структурите на МВР и МО, т.е. това е връщане 30 години назад.

В съвременните периоди на несигурност, това едва ли е добър резултат. Напротив, повече от всякога ръководителите на службите трябва да са независими в своята работа, без обвързаност с политическата и партийна конюнктура, спокойни и уверени, че за срока на устойчивия им мандат ще ги ръководи само законът, моралът и интересите на нацията.

#### ЛИТЕРАТУРА:

Борн, Х. и Лей, Я. (2005). Глава 5, Назначаване на директор. В Т. Вецлинг и И. Торбърн (ред.), *Да направим разузнаването отчетно: Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби* (стр. 39-41). Издателство на парламента на Норвегия. [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making\\_intelligence\\_bg.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making_intelligence_bg.pdf)

<sup>42</sup> ЗДАНС – чл.8, ал.9, ЗДАР – чл.16, ал.4

<sup>43</sup> ЗВР – чл.25, ал.4

<sup>44</sup> Стойков, С. (Декември 2022). Дилема на (не)сигурността и добавената стойност на образованието за сигурност. *Сигурност и отбрана*, (2), 58-81. <https://institute.nvu.bg/sites/default/files/inline-files/2022-2-04-stoykov.pdf>

- Вучков, В. и Славчев, Б. (2014). Секторът за сигурност в процес на трансформация. Феня.
- Кръстев, Г. (2006). Разузнавателните служби на България. Възникване, развитие, перспективи. Военно издателство.
- Стойков, С. (Декември 2022). Дилема на (не)сигурността и добавената стойност на образованието за сигурност. *Сигурност и отбрана*, (2), 58-81. <https://institute.nvu.bg/sites/default/files/inline-files/2022-2-04-stoykov.pdf>
- Dietrich, I., Fahrner, M., & Gazeas, N. (2022). *Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht*, ISBN 978-3-406-78593-1;
- Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the European Union - Mapping Member States' legal frameworks, 2015, FRA, ISBN 978-92-9491-820-8. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf)