

---

***Контролната функция  
в проектозаконите за управление  
и функциониране на системата  
за защита на националната  
сигурност, за разузнаването,  
военното разузнаване и  
националната служба за охрана***

**Илиан Алипиев**

---

**Илиан Алипиев** – бивш началник на отдел „Военно контраразузнаване“ в ръководството на бившата „Служба Сигурност – Военна полиция и Военно контраразузнаване“ – МО, асоцииран сътрудник на Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната.

Тази публикация се издава, за да подпомогне обсъждането на важни обществени теми. Изразените тук възгледи са на автора и не ангажират Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната, Института по информационни и комуникационни технологии или други юридически лица.



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](#)

*Редактори:* доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,  
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

## **Коментар по темата „контрол“ в предложения за разглеждане пакет от 4 проектозакона, касаещи националната сигурност и част от службите ни за сигурност**

Контролът е част от управленческия процес и има за цел да провери дали определена система е в нужните параметри, за да изпълнява предназначението и функциите си.

В зависимост от гледната точка и функциите си, контролът бива *външен и вътрешен; предварителен, ат-хок и последващ; финансов, одитен, функционален или с цел сертифицирането на дадено звено за определен вид дейности*, и т.н.

Контролът в службите за сигурност се осъществява на няколко нива както следва:

- ръководител на служба за сигурност;
- изпълнителна власт;
- съдебна власт и прокуратура;
- парламентарен контрол;
- контрол от гражданския сектор, осъществяван от граждани и неправителствени организации /НПО/.

Тъй като първите 4 вида контрол са относително добре развити в нормативната ни уредба, основно ще се спра на последния вид контрол – този осъществяван от граждани и НПО, защото е най-трудно приложим и най-болезнено приеман от всяка една секретна организация, каквито са службите за сигурност. Ще използвам опита от проведения преди 6 години в Народното събрание семинар по въпроси за контрола на службите за сигурност, материали от семинарите в Джордж-Маршал център за контрол върху тези служби, където участвах в качеството си на слушател и разбира се ще използвам собствения си опит като бивш ръководен служител в една от службите за сигурност и бивш ръководител на инспектората на държавна агенция с компетенции в областта на сигурността, а впоследствие ръководител и на самата агенция.

Въпросът за контрола над въоръжените сили и службите за сигурност е неразделна част от така наречените *„гражданско-военни отношения“*.

***Кои са трите основни въпроса, стоящи пред тези „гражданско-военни отношения“?***

- могат ли институциите, способни да осъществяват насилие да работят с гражданското общество;
- как да се направи така, че военните и службите за сигурност да не се бъркат в политиката;
- как да се удържи политиката извън структурите за национална сигурност.

Какъв е отговорът? Отговорът е въвеждането на понятието *„военен професионализъм“*.

***Какво означава това?***

- подчинение от военните на гражданските лидери в областта на външната, вътрешната и военната политика;
- гражданските лидери признават военната експертиза и професионалните компетентности на военните;

- минимизиране вмешателството на военните в политиката и на политиката във военната сфера;
- открито обсъждане на документите свързани с националната безопасност;
- уважение правото на малцинството и правата на човека;
- развитие и защита способностите на НПО и СМИ да осветяват и изследват сферите на националната сигурност;
- нетърпимост към неподчинения на гражданските власти от страна на военните.

Да разгледаме по-подробно нивата на контрол в службите за сигурност:

### **1. Контрол, осъществяван от ръководителите на службите за сигурност.**

Този контрол се осъществява основно вътре в системата на службата от всеки пряк началник, от звена с такива правомощия, или от назначени със заповед комисии. Целта е съответният ръководител да се увери в устойчивото състояние на системата, която ръководи и за която отговаря. Това са главно инспекторатите, комисиите за разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси, комисиите създадени с отделна заповед за разследване на произшествия и нарушения, и т.н. Тук няма да се спирам на функциите на инспекторатите, определени от законите. Само ще акцентирам върху необходимостта от такива във всяка една служба за сигурност, подчинени на нейният ръководител за да е наясно самия той с нейното състояние. Същевременно службите за сигурност трябва да бъдат контролирани и на едно по-високо правителствено ниво - за предпазване от възможности за злоупотреби от страна на самите ръководители. Например конфликт на интереси при ръководители или желанието от тяхна страна да се разправят с „непослушни“ служители, да прикрият свои грешки и такива на подчинените и приятелите си, или просто да им предстои повишение, награда, или даже от криворазбрано достойнство. В обхвата на този вид контрол влизат и възможностите за разпореждане на действия, с оглед изпълнение на политически поръчки, корупция или лично облагодетелстване. Ето защо освен инспекторати в службите, е необходимо да има и звено, контролиращо РО и намиращо се извън тези служби – например в Главния инспекторат на МС. Функции на това звено биха могли да се разпростират върху методическото ръководство на инспекторатите от службите, върху неправомерните действия на ръководителите на служби и проявите на конфликт на интереси при тях. То би могло да разследва и оплаквания от служители на службите за оказан върху тях политически натиск от началници или за незаконосъобразно получени разпореждания.

### **2. Контрол, осъществяван от изпълнителната власт.**

Такъв орган, освен законово посочените, би могло да се яви и горепосоченото звено към МС.

Нека преди това да разгледаме някои примери за правителствен контрол над службите за сигурност:

Например в САЩ за правителствен контрол над разузнаването и контраразузнаването /КР/ с Президентски указ № 12333 и Инструкция № МО 5240.1-R е създадена институцията *помощник министър на отбраната по контрола над разузнаването* /ПМОКР/. Той работи по специално утвърдена програма. Този вид контрол създава увереност, че всяка дейност на разузнаването и КР, а също така и провежданите операции и програми се осъществяват в рамките на съществуващите закони и приетите правила. Особено внимание се обръща върху защитата на конституционните права и лични свободи на гражданите на САЩ. Канцеларията на помощник министъра ползва правомощията му и осъществява инспекции и разследвания на всякакво едно ниво, включително и на образователните програми за личния състав. Помощник министъра е различен от длъжността Генерален инспектор на МО, но се ползва от докладите му и се отчита директно на министъра, а чрез него и в Съве-

та по контрол на разузнаването, който съвет се явява постоянен комитет на президентския консултативен съвет по въпросите на външното разузнаване.

В областта на **отговорностите на ПМОКР** влизат следните структури:

- Действията на всички сътрудници на разузнаването, включително и на агентурното;
- Обединеният комитет на началник щабове;
- Командванията на бойните съединения;
- Видовете въоръжени сили;
- Военно-разузнавателното управление;
- Управлението за национална безопасност;
- Националният департамент по рекогносцировка;
- Националната агенция по фоторазузнаване;
- Военното контраразузнаване;

**Контролът от ПМОКР** се осъществява чрез:

- инспекции;
- разследвания;
- беседи и интервюта;
- обучение на личния състав от разузнавателните служби да докладва за съмнителни или неправомерни разпореждания и действия;
- проверка на документи;
- брифинги;
- привличане за участие в проверките и на други експерти от МО;
- съдействие от всички управленски нива в МО;
- съдействие от Генералния инспекторат на МО;
- посещения на вежливост от служителите на канцеларията на високоотговорни служители в МО.

Ето един добър пример как в САЩ се съчетават правата на контрол на министъра на отбраната и на Президента върху разузнавателната общност /РО/ и как се интегрират и споделят способностите в областта на контрола над разузнаването, контраразузнаването и други служби в МО от този спектър.

На семинара, състоял се преди 6 години в Народното събрание с участието на наши и чужди депутати от парламентарните комисии за контрол върху разузнаването на тема: „Най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби”, беше отбелязано, че *контролът, какъвто и да е той, трябва да е регламентиран от законите и подзаконовите нормативни актове.*

Бяха разгледани и следните по-важни въпроси като:

**Форми за контрол върху службите:**

- вътрешно ръководство и контрол на службите;
- контрол, осъществяван от изпълнителната власт;

- контрол, осъществяван от парламента;
- контрол, осъществяван от външни за службите органи;
- разглеждане на жалби от граждани – като някъде това се прави от омбудсман, другаде – от комисиите по надзор над разузнаването, или от съда;
- външно одитиране, което трябва да е регламентирано със закон и да има специални изисквания към одиторите като сертификати за сигурност, подчинение на определени правила и др.

**Мерките за недопускане на политическо вмешателство в дейността на службите, вкарани в закон, биха могли да бъдат следните:**

- мандатност на ръководителя на службата;
- отдаване на писмени заповеди до него от имащите право да му разпореждат;
- орган, задължен по закон да формулира политиките в областта на сигурността;
- контрол върху тайните операции, провеждани от службите;
- правомощията на службите да се определят само от закон;
- забрана върху службите да разследват действия по протести, застъпничество при избори, несъгласия с незаконосъобразни заповеди и други такива случаи, които се явяват част от демократичния процес и са в унисон със закона;
- забрана на службите чрез действията си да прокарват интересите на определена политическа партия;
- създаване на институцията Генерален инспектор, независим от ръководителя на службата, или на друг независим орган за контрол, но правно упълномощен като омбудсман, сметна палата и др.;
- предоставяне на Генералния инспектор от съответния министър на копия от разпорежданията си до ръководителя на съответната служба и др.

## **ИЗВОДИ по точка 2:**

**2.1.** Всичко казано дотук би могло и трябва да намери място в правния мир, регламентиращ управлението и функционирането на защитата на националната ни сигурност и този на службите.

**2.2.** Към Главния инспекторат на МС е необходимо да се създаде Инспекторат на Разузнавателната общност със следните правомощия:

- Проверка на сигнали на граждани за незаконосъобразна дейност извършвана от конкретни Служби за сигурност;
- Проверки по сигнали на служители от службите, съмняващи се в законосъобразността на получените заповеди от своите началници;
- Проверки за законосъобразността на определени дейности и операции на службите за сигурност;
- Разследвания на началниците на служби за прояви на конфликт на интереси, корупция и некомпетентност;
- Проверки на системите за обучение, кадрово израстване и ресурсно осигуряване;
- Проверки на проявени системни грешки в дейността на службите и др.

Дейността на това звено е необходимо да се уреди в правилника, приет от МС за главния инспекторат на МС и да влезе в устройствения правилник на МС, като задължително условие преди това е той да бъде правно регламентиран в проектозакона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

**2.3.** Трябва да се обмисли и необходимостта от създаването на звено за инспекции и за цялата система за национална сигурност, който да следи за слабостите и дисбалансите в нея и да предлага мерки за отстраняването им. То може да бъде обособено структурно като отдел в Главния инспекторат на МС, с развити съответно функции и правомощия и със сектор, занимаващ се с контрола над РО.

**3; 4. На парламентарния и съдебен контрол няма да се спирам,** въпреки необходимостта от доразвиването им, защото са относително добре регламентирани в нашите закони и имат опит в осъществяването му.

Ще се спра по-подробно на най-недоразвятия засега вид контрол - гражданския и този от НПО.

**5. Контрол върху службите, осъществяван от неправителствени организации /НПО/ и граждани.**

По отношение на този вид контрол в документите от гореразгледания семинар се посочи съвсем малко – разглеждането на жалби от граждани, засегнати от дейностите на службите. В нашето законодателство трябва да се регламентира допускането на жалби от граждани, касаещи накърнени права вследствие на действия на службите за сигурност, адресирани до съда, инспекторатите и омбудсмана.

Законите за достъп до обществена информация, за защита на личните данни и ЗЗКИ относително добре са отрегулирали този въпрос. Гражданите и НПО, съгласно законите, нямат достъп до секретни данни, каквито са данните за дейността на службите за сигурност и това е нормално.

Най-важния въпрос е, *как да се реализират демократичните изисквания, правила и норми за осъществяването на действителен граждански контрол, основан върху принципа „необходимост да се знае” и без да се наруши секретния характер в дейността на службите?*

**Ето как би могъл реално да изглежда един такъв модел за граждански и НПО контрол:**

Към ССМС би могъл да бъде създаден контролен орган, наречен Обществен експертен съвет /ОЕС/, състоящ се от представители на НПО. *Обществен*, защото е неправителствен и се състои от външни за системата и за щата на службите и неангажирани с тях лица. *Експертен*, защото тези хора разбират от работата на специалните служби и са готови да предадат своята приемственост, знания и опит в областта на контрола. *Граждански*, защото членовете му вече не са на активна работа и членуват като обикновени граждани в **НПО**, с насочености към националната сигурност. *Контролен орган*, защото ще има правомощия да участва по определен за това ред в осъществяване на контрол върху дейността на службите за сигурност.

Членовете на ОЕС биха могли да са и бивши служители от службите за сигурност, които не са в конфликт на интереси, членуват в съответни НПО и имат или биха могли да получат сертификати за достъп до класифицирана информация, издадени по съответния ред.

**ОЕС би могъл да е със следните правомощия:**

- Обсъждане и внасяне на предложения до ССМС за подобряване на нормативната уредба в дейността на службите за сигурност /СС/;

- Внасяне на сигнали до ССМС, свързани със законосъобразността в дейността на СС;
- Участие в съвместни комисии между ССМС и Главния инспекторат към МС с цел проверки върху дейността на СС и обучението им;
- Участие в разглеждането на случаи, свързани с нарушения в дейността на СС и внасяне на предложения до ССМС за подобряване организацията на дейност на СС;
- Осъществяване на контрол, по ред определен от правилника за дейността на ОЕС и предлагането на мерки за преодоляване на слабостите;
- Достъп до класифицирана информация, съгласно ЗЗКИ и достъп до информация и документи от СС по определен от Правилника ред;
- Участие в дейности на СС по ред, определен от правилника за дейността на ОЕС;

**Членовете на ОЕС трябва да имат имат право:**

- Да удостоверяват принадлежността си към ОЕС със съответен документ, който да е и пропуск до учрежденията на ССМС, СС и други обекти, съгласно Правилника на ОЕС;
- Да бъдат същевременно и съветници на обществени начала на СС и на ССМС, по определен от Правилника на ОЕС ред. На тях би могло да се възлага и изготвянето на становища, извършване на консултации, подпомагане чрез анализи и др.;
- При обсъждането на въпроси от служебен характер, спрямо работата на ОЕС и членовете му се прилагат изискванията на ЗЗКИ;
- Да се излъчват от средите на НПО, но да не ги представляват, да не се отчитат за работата си пред ръководствата им и да са независими от излъчилите ги НПО. В работата си като такива те изпълняват указанията и се отчитат на Председателя и секретаря на ОЕС;
- Да могат да ползват почивната и медицинска база на МО и МВР по определения за това от Правилника ред;
- Да могат да получават парични суми, командировъчни и други удоволствия, включително от МО и МВР във връзка с изпълняваните задължения по ред, определен от Правилника.

Дейността на ОЕС, редът и изискванията за определяне на членовете му както и правомощията им се уреждат с правилник, приет от МС. Председател на ОЕС е Секретаря на ССМС, а административен секретар на ОЕС е назначен за целта член от състава на ОЕС. ОЕС провежда заседания под ръководството на Председателя си и изготвя протокол за внесените предложения, становища и решения, взети с обикновено мнозинство от членовете му.

Представянето на кандидати за членове на ОЕС от съответните НПО не е достатъчно условие те да станат такива. Те стават членове след получаването на сертификат за сигурност по съответния ред и след като бъдат отдадени в заповед на премиера, че са членове на ОЕС. Заповедта е явна, като препис от нея се връчва на лицето, препис остава в ССМС при председателя на ОЕС и преписи се изпращат на съответните служби за сигурност, и съответната НПО.

В Правилника на ОЕС трябва да се утвърди образец за карта на член на ОЕС към ССМС, с надпис на гърба, сочещ правомощията му. Членовете на ОЕС не могат да бъдат замествани от други представители от съответните НПО и могат да бъдат освобождавани само от премиера със заповед, по предложение на Председателя на ОЕС.



Законовите параметри, касаещи ОЕС биха могли да се регламентират в раздел „контрол” в закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност на Р. България.

Членовете на ОЕС ще са длъжни да подписват декларация за неразгласяване на сведения от секретен характер, придобити в качеството им на такива и ще подлежат на съответния контрол, полагащ се за носителите на класифицирана информация. Като такива, при необходимост те ще работят с класифицирана информация, заведена и съхранявана в секретното деловодство на МС.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С въвеждането и правното регламентиране на един такъв модел ще се създаде възможност за осъществяване на демократичен и действен граждански и НПО контрол върху дейността на службите, балансиране на интересите на гражданското общество и тези на службите за сигурност и недопускане изтичането на класифицирана информация или нанасянето на вреди на системата за национална сигурност.

Това ще е и един нов принос в най-добрите практики за граждански и НПО контрол върху дейността на специалните служби.

## **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

1. *Националната отбранителна стратегия* /НОС/ на Република България, приета с Решение № 239 на Министерския съвет от 14 април 2011 г.
2. *Стратегията за национална сигурност* /СНС/ на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 08 март 2011 г.
3. *Военна доктрина* /ВД/ на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 08 април 1999 г.
4. *Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България* /ЗОВСРБ/, обн. *Държавен вестник*, бр. 35 от 12 май 2009 г., ..., изм. и доп. *Държавен вестник*, бр. 23 от 22 март 2011 г.
5. *Закон за Държавна агенция „Национална сигурност”* /ЗДАНС/, обн. *Държавен вестник*, бр. 109 от 20 декември 2007 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр.100 от 20 декември 2011 г.
6. *Закон за защита на класифицираната информация* /ЗЗКИ/, обн. *Държавен вестник*, бр. 45 от 30 април 2002 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр.80 от 14 октомври 2011 г.
7. *Закон за Министерството на вътрешните работи* /ЗМВР/, обн. *Държавен вестник*, бр. 17 от 24 февруари 2006 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 81 от 18 октомври 2011 г.
8. *Закон за консултативния съвет за национална сигурност* /ЗКСНС/, обн. *Държавен вестник*, бр. 13 от 11 февруари 1994 г.
9. *Закон за Държавна агенция „ДР и ВВЗ”*.
10. *Правилник за функциите, задачите и организацията на работа на Съвета по сигурността при Министерския съвет* /ПФЗОРСС/ (загл. изм. - ДВ, бр. 28 от 2002 г.,

изм. - ДВ, бр. 20 от 2003 г.), обн. *Държавен вестник*, бр. 116 от 7 октомври 1998 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 84 от 21 октомври 2005 г.

11. *Правилник за устройството и дейността на Националната служба за охрана при президента на Република България /ПУДНСО/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 66 от 14 август 1992 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 58 от 30 юли 2010 г., в сила от 30 юли 2010 г.
12. *Наредба за планиране на граждански ресурси за отбрана /НПГРО/*, обн. *Държавен вестник*, бр. 93 от 26 ноември 2010 г., ..., изм. *Държавен вестник*, бр. 83 от 25 октомври 2011 г.
13. *Проект на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност на Република България.*
14. Материали от факултативен семинар 6278 на Джордж Маршал център – „Контрол над разузнаването в демократичното общество”.
15. „Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби”- Ханс Борн и Ян Лей, издание Осло, 2005 г., <http://www.procon.bg/node/3930>
16. Тодор Тагарев, "Относно проекта на закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност", *Позиции* 10 (септември 2012 г.) - <http://www.procon.bg/node/3936>

**ЗАБЕЛЕЖКА:** Под термина „Разузнавателни служби” се подразбират всички служби за сигурност.