

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТ А Н О В И Щ Е**

от Илияна Йотова

Президент на Република България

по конституционни дела № № 14, 16 и 17 от 2025 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определения на Конституционния съд от 16.12.2025 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по к. д. № 14 от 2025 г., к. д. № 16 от 2025 г. и к. д. № 17 от 2025 г. И трите дела са образувани по искане на народни представители от 51-вото Народно събрание. Възползвам се от дадената възможност, в качеството си на заинтересована институция по всяко едно от тях, като изразявам настоящото общо становище, доколкото считам, че аргументирането на противоконституционността на оспорваните от вносителите разпоредби съдържа взаимосвързани въпроси.

**1. Съдържание на разпоредбите, чиято противоконституционност се иска**

1.1. По отношение на разпоредбите на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС) и на отменителното действие на § 2 от Закона за изменение на ЗДАНС (обн. ДВ, бр. 90 от 2025 г.)

Със Закона за изменение на ЗДАНС (обн. ДВ, бр. 90 от 2025 г.) се създава правомощие за Народното събрание да избира и прекратява пълномощията на председателя на агенцията по предложение на Министерския съвет (чл. 8, ал. 1, 5 и 6 ЗДАНС). По силата на същите промени законоустановеният брой на заместник-председателите на ДАНС, които се определят с решение на Министерския съвет се увеличава от двама на трима (чл. 8, ал. 2 ЗДАНС ).

Самостоятелно се оспорва и отменителното действие на § 2 от същия Закон за изменение на ЗДАНС. С § 2 от ЗИ ЗДАНС (обн. ДВ, бр. 90 от 2025 г.) се отменя т. 5 на чл. 7, ал. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на

националната сигурност (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.; изм., бр. 94 от 2018 г., бр. 69 от 2020 г. и бр. 15 от 2022 г.), която предвижда задължение на министър-председателя да внася в Министерския съвет предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на ръководителите на ДАНС, на Държавна агенция „Разузнаване“ (ДАР), на Служба „Военно разузнаване“, както и на главния секретар на Министерството на вътрешните работи.

С Указ № 177 от 14 октомври 2025 г. (обн., ДВ, бр. 87 от 17.10.2025 г.) президентът Румен Радев упражни правото си по чл. 101, ал. 1 от Конституцията като върна за ново обсъждане Закона за изменение на ЗДАНС в частта относно промените, предмет на к. д. № 14 от 2025 г.

1.2. По отношение на оспорваните разпоредби на Закона за специалните разузнавателни средства (ЗСРС)

Със Закона за изменение на ЗСРС (обн. ДВ, бр. 94 от 2025 г.) се създава правомощие на Народното събрание да избира и прекратява пълномощията на председателя на Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО) по предложение на Министерския съвет (чл. 19в, ал. 1, 2, 4, 6, 7, 10 ЗСРС). Законоустановеният брой на заместник-председателите, които се назначават от министър-председателя се увеличава от двама на трима (чл. 19в, ал. 3 ЗСРС).

С Указ № 192 от 22 октомври 2025 г. (обн., ДВ, бр. 89 от 24.10.2025 г.) президентът Румен Радев упражни правото си по чл. 101, ал. 1 от Конституцията като върна за ново обсъждане Закона за изменение на ЗСРС, в частта относно промените, предмет на к. д. № 18 от 2025 г.

1.3. По отношение на разпоредбите на Закона за Държавна агенция „Разузнаване“ (ЗДАР) и на Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност

Със Закона за изменение на ЗДАР (обн. ДВ, бр. 94 от 2025 г.) се създава правомощие на Народното събрание да избира и прекратява пълномощията на председателя на ДАР по предложение на Министерския съвет (чл. 14, ал. 1 и 2; чл. 15, ал. 1; чл. 16 ал. 2, 3 и 4 ЗДАР). Законоустановеният брой на заместник-председателите, които се назначават от Министерския съвет, се увеличава от двама на трима (чл. 14, ал. 3 ЗДАР).

Редакцията на чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, оспорвана от вносителя, е резултат от промяна, направена с § 5, т. 2 от Закона за изменение на ЗДАР (обн. ДВ, бр. 94 от 2025 г.). Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 6 от този закон Министерският съвет прави предложение до Народното събрание за избиране и за освобождаване на ръководителите на ДАНС и ДАР.

С Указ № 191 от 22 октомври 2025 г. (обн., ДВ, бр. 89 от 24.10.2025 г.) президентът Румен Радев упражни правото си по чл. 101, ал. 1 от Конституцията, като върна за ново обсъждане Закона за изменение на ЗДАР в частта относно разпоредбите, предмет на к. д. № 17 от 2025 г.

Поддържам изцяло изложеното в мотивите на Указ № 177, Указ № 191 и Указ № 192 относно противоконституционността на разпоредбите, предмет на трите конституционни дела. Излагам съображения за несъответствие на въпросните разпоредби с Конституцията в три взаимосвързани посоки, които представям в настоящото становище.

## **2. Структура и правомощия на ДАНС, ДАР и ДАТО**

Пропорционалността на въздействието, упражнявано от определен орган и власт върху друг орган и власт, включително посредством правомощието по назначаване и освобождаване на определени длъжности зависи на първо място от това доколко назначаващият е доближен до властта, в която назначените лица ще осъществяват своите функции. Не се спори, че и трите агенции функционално осъществяват изпълнителна власт. Цялата изпълнителна власт е изградена при съблюдаване на няколко основни начала, приложими по отношение на всички нейни части, независимо от формата на структурното им обособяване: непрекъснатост, йерархичност, единство, назначаемост, колегиалност и ресорност (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г.). От този ъгъл, доколкото самият Министерски съвет стои начело на изпълнителната власт, неговата намеса посредством назначенията е легитимна. Участието на държавния глава при определяне на председателите на трите агенции представлява едновременно легитимна намеса като балансър, но и преценка на орган, свързан със самите служби за сигурност, макар и по твърде различен начин за всяка една от тях. Тези положения се доказват най-вече от законово регламентиранията структура и функции на трите агенции.

2.1. ДАНС, ДАР и ДАТО са агенции с особен статут. Те са правоприемници на различни структури, действащи под шапката на орган на изпълнителната власт.

ДАНС е създадена като „специализиран орган към Министерския съвет“ (чл. 2 ЗДАНС) посредством приемането на специален ЗДАНС (обн. ДВ. бр.109 от 20.12.2007 г., в сила от 01.01.2008 г.). Агенцията „е правоприемник на активите, пасивите, архива, личния състав, съответно персонала, и другите права и задължения на“ органи от структурите на Министерството на вътрешните работи (МВР), Министерството на отбраната (МО) и Министерството на финансите (МФ). Става въпрос за Национална служба „Сигурност“ и дирекция „Защита на средствата за връзка“ към МВР, на военното контраразузнаване в служба „Сигурност – Военна полиция и Военно контраразузнаване“ към МО и на Агенцията за финансово разузнаване към МФ (§ 2, ал. 2 от ПЗР на ЗДАНС).

ДАР е „служба за сигурност, непосредствено подчинена на Министерския съвет“ (чл. 2, ал. 1 ЗДАР). Началото на агенцията е поставено също посредством приемането на специален устройствен закон – ЗДАР (Обн. ДВ. бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.11.2015 г.). По естеството си тя „е правоприемник на активите, пасивите, архива и другите права и задължения на Националната разузнавателна служба“ (§ 2, ал. 1 от ПЗР от ЗДАР). Тя е била специализирана служба към министъра на отбраната заедно с Националната служба за охрана съгласно § 1, т. 4, пр. 1 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (отм. ДВ., бр. 35 от 12.05.2009 г.)

ДАТО е учредена като „специализиран орган към Министерския съвет“ (чл. 19а, ал. 1 ЗСРС) посредством приемането на Закон за изменение и допълнение на ЗСРС (обн.

ДВ, бр. 70 от 2013 г., в сила от 09.08.2013 г.). Агенцията е „правоприемник на активите, пасивите, правата и задълженията на специализираната дирекция „Оперативни технически операции“ в Министерството на вътрешните работи“ (§ 30, ал. 1 от ПЗР към споменатия ЗИД на ЗСРС). Преди това ДАТО е част от специализирана дирекция „Оперативни технически операции“ към МВР, чиято дейност и статут са регламентирани в чл. 137а и чл. 137б, вр. с чл. 9, ал. 1, т. 3, чл. 16, ал. 1 и 2, чл. 37а, чл. 37б, чл. 53, ал. 1, чл. 150 и чл. 186 от ЗМВР (отм. ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.).

При приемането на проекта на ЗДАНС в Народното събрание депутатите са водени от две непротиворечиви разбирания: че други институции извън изпълнителната власт нямат правомощия в тази област и че участието на президента при назначаването на председателя на ДАНС е утвърдена практика в нашата страна повече от 17 години.<sup>1</sup> Дебатите по приемането и на трите закона показват ясното намерение на народните представители и трите служби организационно и функционално да продължат да принадлежат към изпълнителната власт. Това положение не се отрича дори от тези народни представители, които се изказват против възприетия модел ръководителите на въпросните агенции да се назначават от президента.

Независимо дали съответната агенция е специализиран орган, който сам по себе си е част от Министерския съвет (ДАНС и ДАТО), или е служба в непосредствено подчинение на Министерския съвет (ДАР), факт е, че трите агенции са зависими от орган на изпълнителната власт както в структурно, така и във функционално отношение. Тяхната принадлежност предполага специфична кадрова политика и методология за назначаване на лица на ръководни длъжности. Тя следва да е продължение на заложения от законодателя баланс между органите, които по един или друг начин са свързани със защитата на националната сигурност. Такъв режим на назначаване гарантира едновременно оставане на службите в изпълнителната власт и политическата им отдалеченост от управляващото мнозинство, което и да е то.

По тази причина законодателят е предвидил при учредяване и на трите агенции процедурата по назначаването, респективно по прекратяването на пълномощията на председателите на агенциите да бъде съгласувана между органи и структури на изпълнителната власт, имащи отношение към кадровата политика в службите в сферата на сигурността и отбраната на страната. Такива са Министерският съвет и президентът на Републиката (виж т. 3).

2.2. ДАНС, ДАР и ДАТО са органи от системата за национална сигурност на Република България (§ 1, т. 1в от ЗОВСРБ, чл. 3, ал. 1 ЗУФСЗНС). Подобен статут имат и въоръжените сили, структурните звена на Министерството на вътрешните работи, Националната служба за охрана, структури на Държавната комисия по сигурността на информацията, определени със заповед на председателя, военните съдилища и прокуратури. Председателят на ДАНС, председателят на ДАР и началникът на НСО „осъществяват дейността си по защита на националната сигурност във взаимодействие с министъра на отбраната, като издават съвместни инструкции“ (чл. 41 ЗОВСРБ).

Законодателят е предвидил роля за председателя на ДАНС и за председателя на ДАР при обявяване на положение на война или военно положение, която обвързва тяхната дейност с упражняването на изключителните правомощия на държавния глава.

<sup>1</sup> Стенограма от обсъждането на първо четене на Законопроект за Национална агенция „Сигурност“, 10 октомври 2007 г., Двеста деветдесет и трето заседание

В горните хипотези председателите на двете агенции, наред с министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи, „предоставят на върховния главнокомандващ пълния обем информация, свързана с изпълнение на задачите по отбраната на страната“ (чл. 125, ал. 1 ЗОВСРБ). В същото време, председателят на ДАНС е предвидено да се включи към „Върховното главнокомандване“, което се формира от президента (чл. 114, ал. 3, вр. с ал. 1 ЗОВСРБ), и което следва да „подпомага върховния главнокомандващ при ръководството на отбраната и въоръжените сили“ (чл. 114, ал. 2 ЗОВСРБ). Дейността на въпросното командване „се осъществява въз основа на процедури, утвърдени с указ от президента на републиката по предложение на Министерския съвет“ (чл. 114, ал. 5 ЗОВСРБ).

Трябва също да бъде взето предвид, че служители, заети в ДАР, „могат да участват в мисии и операции“ извън територията на Република България (чл. 70, ал. 2, вр. с ал. 1 ЗОВСРБ).

Законодателят ясно е посочил органите, с които ДАНС, ДАР и ДАТО си взаимодействат при осъществяване на дейности, свързани с осигуряване сигурността на страната. Това са, от една страна, отделни министри (приоритетна сред които е ролята на министъра на отбраната), а от друга страна – президентът.

Предвид функциите на ДАР, които са от значение за гарантиране на националната сигурност и реализиране на външната политика на страната, на агенцията не се поставят задачи от вътрешнополитически характер (чл. 5 от ЗДАР). Не е случайно, че законът е оторизирал изрично президента и министър-председателя с правомощия да поставят конкретни задачи на службата (чл. 12, т. 1, чл. 13, т. 1 ЗДАР), все пак те са лица, заемащи длъжности, с които по един или друг начин Конституцията свързва представителството на държавата във външните отношения и осъществяването на външната политика.

2.3. ДАНС и ДАТО са натоварени и с правомощия и във връзка с разследването на престъпления, които принципно предполагат отдалеченост от органи на законодателната власт.

Законодателят е сметнал за уместно ДАНС (в лицето на специализирана агенция „Технически операции“), ДАР и ДАТО да осигуряват и да прилагат специални разузнавателни средства (чл. 20, ал. 1, т. 1, т. 2 и ал. 2, пр. 1 ЗСРС). В същото време, ДАР и звена от ДАНС (с изключение на дирекция „Технически операции“) имат право да „искат използване на специални разузнавателни средства и да използват събраните чрез тях данни и веществени доказателствени средства“ (чл. 13, ал. 1, т. 1 и т. 3 ЗСРС). Ръководителят на съответната дирекция от ДАНС и ръководителят на ДАР следва да предоставят искането до председателя на компетентния да се произнесе съд (чл. 15, ал. 1, вр. с чл. 13, ал. 1 ЗСРС). При отделни случаи председателят на ДАНС (при престъпления, осъществени от магистрати – чл. 13, ал. 3 ЗСРС и за предотвратяване на определен кръг от престъпления – чл. 13, ал. 4 ЗСРС) и председателят на ДАР (за предотвратяване на определен кръг от престъпления – чл. 13, ал. 4 ЗСРС) могат да правят самостоятелно искане за използване на специални разузнавателни средства. Председателят на ДАТО от своя страна „дава писмено разпореждане за прилагане на специалните разузнавателни средства“ след получаването на разрешение за това.

Данните, събрани вследствие искане за използване на специални разузнавателни средства, направено от ДАР или дирекции на ДАНС, могат да се използват в рамките на едно наказателно производство с цел доказване на тежко умишлено престъпление по чл. 172, ал. 2 НПК (чл. 177, ал. 3 НПК, вр. с чл. 172, ал. 2 НПК, вр. с чл. 13, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗСРС). В мотивите, приложени към Закона за изменение и допълнение на НПК (обн. ДВ, бр. 32 от 27.04.2010 г.), с който тази възможност е включена, е посочено, че подобно „разширяване на приложното поле на информацията, която да може да се използва като доказателствен материал“, е наложителна, предвид обстоятелството, че повторното събиране по реда на НПК на типа данни, събрани вече по реда на ЗСРС, често е невъзможно. Резултатът от това изменение е, че данни, получени по реда, посредством способите и органите, предвидени в ЗСРС, „преди образуването на наказателното производство или по друго производство“, ще могат да се „ползват като доказателствени материали“ в наказателния процес.

Следва да се има предвид, че председателят на ДАНС и председателят на ДАТО могат да разпоредят използването на специални разузнавателни средства и без да е получено разрешение от съответния съд, когато е налице „непосредствена опасност от извършване на тежко умишлено престъпление [...] или при заплахата за националната сигурност“ (чл. 18, ал. 1 ЗСРС). В тези случаи предварителният съдебен контрол е заменен от последващ такъв, налице е изискване за т.нар. последващо разрешение от съд (Решение № 1 от 10.02.1998 г. по к.д. 17/1997 г.).

2.4. Въпреки колебливата тенденция през годините на ДАНС да бъдат предоставяни правомощия да извършва действия по разследване, очевидно това е част от първоначалния замисъл, който е мотивирал създаването ѝ като структура. При всяко положение законодателят е отредил на ДАНС функции при реализирането на способите за доказване. Дали съответното правомощие е от общ характер (извършване на действия по разследване) или е от специален (в контекста на прилагането на специални разузнавателни средства), то има директно влияние върху движението на едно наказателно производство, събирането на доказателствени материали и изхода на делото. Това е валидно и за ДАТО. В сферата от правомощия на председателите на ДАНС и ДАТО е пряко включване в процеса по събиране на доказателства, неговото способстване или неговото инициране посредством депозирането на искане или разпореждане за съставяне на определени технически средства или за извършване на определени оперативни способности, спадащи към специалните разузнавателни средства.

Функциите по разследване са присъщи на органи на съдебната власт (прокурор, следовател) и органи на изпълнителната власт (служители към МВР, МФ). Намеса в кадровата политика за назначаване на лица с правомощия в тази сфера (каквито са председателите на ДАНС и ДАТО) от страна на други органи винаги следва да е съобразено с принципа за разделение на властите. Подобна институционална отдалеченост се утвърждава и като способ, целящ да гарантира принципната независимост на органите в наказателното производство (чл. 10 НПК вр. с чл. 117, ал. 2 от Конституцията), в рамките на което са използвани специални разузнавателни средства. Целта е препятстване вмешателство при подбора на лица, компетентни не само да изискат събиране на определен вид доказателствен материал, но и да съберат същия материал.

По отменения режим нито президентът, нито Министерският съвет са имали правомощия по непосредствено ръководство на трите структури. В същото време и двата органа съобразно конституционния им статус продължават да имат определени правомощия, свързани със специфичната дейност на всяка една от агенциите. Логично е тези правомощия да са повече за Министерския съвет и министър-председателя. Трите агенции и техните председатели съгласно нормативно възложената им компетентност са част от системата за защита на националната сигурност (арг. чл. 3, ал. 1 от ЗУФСЗНС). Председателите на тези агенции се считат за органи на изпълнителната власт по силата на чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията. Целият правен статус на въпросните структури и техните ръководители на практика гарантира изпълнението на техните функции, включително взаимодействието с останалите органи на изпълнителната власт, както и с тези от съдебната власт.

### **3. Споделените правомощия между президента и Министерския съвет при назначаване на ръководители на служби в областта на националната сигурност като развитие на заложените в Конституцията ангажменти при осъществяване на изпълнителната власт**

3.1. Не се спори, че въпросът за определяне на ръководителите на трите агенции не е изрично регламентиран в Конституцията, а е предмет на законова уредба. Считам обаче, че тя е законово развитие на конституционните правомощия на Министерския съвет и на президента, които са последица от конкретни области на обществени отношения, в които тези органи са конституционно задължени да осъществяват правоприлагане. В случая това са сферите на изпълнителната власт и националната сигурност. Това е и основанието само в тези случаи упражняването на правомощието на президента по чл. 98, т. 7 от Конституцията да бъде поставено от обикновения законодател при условията на предложение на Министерския съвет.

Придобиването на споделена компетентност между независими помежду си органи може да става единствено по нормативен път. Критериите за въвеждане на такъв вид взаимодействие обаче са естеството на въпросите, които се решават – осъществяване на определени политики, назначаване на длъжности и пр., които пък от своя страна са функция на сферата, в която настъпват последиците от актовете, приети при споделена компетентност. Този характер на критериите налага те да бъдат винаги предмет на конституционно регулиране. Поради това и считам, че когато се променят съвместни законови правомощия на конституционни органи, последното е допустимо само ако е съобразено с установените правомощия и цялостния им статус, регламентиран в Основния закон.

Самата Конституция залага редица правомощия на президента да могат да бъдат осъществявани само при наличието на предложение от страна на Министерския съвет (чл. 98, т. 5 и 6, чл. 100, ал. 2 и 4 от Конституцията) или на други органи и лица (чл. 99, ал. 5, чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

В други случаи, подобен режим се урежда от обикновения законодател, което по същество е ограничение на президентско правомощие по чл. 98, т. 3, 8, 9, 13 и пр. от Конституцията. Може да се предположи, че в случаите на чл. 98, т. 7 от Конституцията на законодателя е делегирана преценката да „определя длъжността“ на назначените,

респективно освободените държавни служители, както и условията за нейното заемане и овакантяване. Рамката на това делегиране спрямо обикновения законодател е конституционно установеното.

Съществуват независими органи, в които правомощието на президента да участва в назначаването на персоналия състав е предоставено изключително на неговата преценка. Когато става въпрос за определени органи, част от структурата на изпълнителната власт и с функция да защитават националната сигурност, тази преценка е ограничена, доколкото императивно предоставя инициативата на правителството. По предложение на Министерския съвет президентът назначава главния секретар на МВР съобразно действащата разпоредба на чл. 36, ал. 3 от Закона за Министерство на вътрешните работи. Аналогичен е случаят и с режимите, по които се назначаваха и освобождаваха ръководителите на ДАНС, ДАР и ДАТО. Именно защото Министерският съвет и президентът са независими един от друг органи, споделената компетентност помежду им запазва и обезпечава изричното конституционно правомощие на правителството в областта на обществения ред и националната сигурност (чл. 105, ал. 1-2 от Конституцията). Самостоятелната инициатива на правителството за назначаване и освобождаване на ръководителите е необходимо условие, за да започне да се изпълнява законовият фактически състав, като президентът няма нито институционални, нито политически инструменти да влияе на момента на активирането ѝ.

3.2. Президентът е институционално поставен отвъд трите вида власти, но функционално, с оглед правните последици от реализирането на неговите правомощия – той е съпричастен към упражняването на всяка една от тях в установените от Конституцията случаи. Това обстоятелство изключва той да има титулярна роля в която и да е власт (Решение № 6 от 2012 г. по к. д. № 3/2012 г.). От друга страна, наред с Министерския съвет и министрите, за да изпълнява конституционните си правомощия, неминуемо се признава на държавния глава да бъде носител предимно на изпълнителна власт (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/96 г.).

Основанията за възлагане на правомощия на президента, свързани с отбраната и националната сигурност, е конституционното му качество да бъде държавен глава, олицетворяващ единството на нацията (Решение № 23 от 1998 г. по к. д. № 14/98 г.). В парламентарния модел на управление, той е органът, който е конституционно оторизиран да осъществява баланса между всички органи на властта, което впрочем е и причината неговите правомощия в изпълнителната власт да бъдат номинално най-много, но съдържателно винаги да бъдат поставени под условие. Без съмнение, при реализирането на някои от тях президентът като висш едноличен орган осъществява и регулативни функции по отношение на другите държавни органи (Решение № 25 от 1995 г. по к. д. № 27/95 г.). Това допълващо регулиране не е случайно за президентската институция, доколкото на нея Основният закон поставя в определени случаи задачата да се изправя срещу парламентарното мнозинство.

При парламентарния модел на управление правителството е функция на парламента. Двата органа управляват държавата в система, осъществявайки взаимен контрол. Взаимоотношенията „кабинет-парламент“ не са класически взаимоотношения между самостоятелни органи. На Министерския съвет е конституционно възложено

ръководенето и осъществяването на вътрешната и външната политика, гарантирането на обществения ред и националната сигурност, както и ръководството на държавната администрация и въоръжените сили (чл. 105, ал. 1-2 от Конституцията). В тази Министерския съвет е висш орган на изпълнителната власт с обща компетентност (Решение № 16 от 1993 г. по к. д. № 18/93 г.). Правомощията на правителството в тези сфери са и форма на политическо участие на парламента в тях, доколкото самият той винаги управлява чрез Министерския съвет (Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30/1992 г.).

Министерският съвет и президентът не са деполитизирани органи, но източникът на тяхната власт има различна политическа легитимност. Освен юридически независими един от друг, те са конструирани по съвършено различен начин в рамките на парламентарния модел на управление. Министерският съвет е колективен орган, чиито правомощия по естеството си не могат да бъдат изчерпателно установени. Напротив, президентът като държавен глава е едноличен орган, чиито правомощия в изпълнителната власт са конкретно установени. Тези различия способстват и за постигането на взаимна балансираност при съвместното осъществяване на изпълнителна власт в условията на парламентарен модел на управление.

Споделената компетентност между държавния глава и правителството при назначаването или освобождаването на висши служители в системата на националната сигурност гарантира ясна политическа отговорност. Тя по един или друг начин е продължена в редица други форми – прекият избор на президента, обръщанията и посланията към народа и към Народното събрание, преподписването на указа, с който се реализират тези правомощия в изпълнителната власт. Най-сетне, споделянето на правомощия между президента и Министерския съвет залага ясно отговорността от постигането или непостигането на консенсус при реализирането на съответната държавна функция в изпълнителната власт. За да произведе последици назначаването, респективно освобождаването, е необходимо предварително съгласуване на указа и неговото приподписване (Решение № 13 от 1999 г. по к. д. № 9/1999 г.; Решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2/2002 г.). Това дава както политически възможности за взаимен контрол и споделяне на отговорността между двата органа, така и такива за постигане на оперативност и информирано съгласие. Приподписването също гарантира решаващото участие на изпълнителната власт в процедурата по назначаване. Споделените правомощия между президента и Министерския съвет не гарантират винаги лесно и бързо решение. В парламентарния модел на управление обаче, такъв режим води до балансиране на представителството в управлението, доколкото в общото решение се замесват органи, които имат различен източник. Така се постига по-високата мотивираност, публичност и отчетност. В крайна сметка, във взаимоотношенията „президент-редовно правителство“ парламентът не е неутрален трети. В този смисъл политическото участие на парламента и по отменените режими за назначаване на службите беше гарантирано посредством ролята на правителството в споделената компетентност с президента.

3.3. Като израз на заложената компетентност на правителството в сферата на обществения ред, националната сигурност и отбраната беше и задължението на министър-председателя да внася в Министерския съвет предложението до президента на републиката за назначаване и освобождаване на ръководителите на ДАНС, ДАР, на

Служба „Военно разузнаване“, както и на главния секретар на Министерството на вътрешните работи, като министър-председателят в тези случаи се ангажираше с подписване на мотивите на това предложение (чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (отм)). В този смисъл отменената разпоредба няма само процедурно значение, а гарантира на ниво закон общата компетентност на самия министър-председател да участва в процеса по определяне на ръководителите на тези структури.

Поради тези причини може да се заключи, че подходът на поделяне правомощията между Министерския съвет и президента при назначаване на службите за сигурност не е самоцел, а възможен компромис, който оставя въпросните структури институционално и функционално в изпълнителната власт и същевременно гарантира формално и съдържателно мандатите на техните ръководители. Така се постига конституционното начало на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и се обезпечава компетентността на двата конституционни органа (чл. 105, ал. 1-2 и чл. 92, ал. 1, вр. чл. 98, т. 7 от Конституцията). Не на последно място, тези баланси между компетентността на двата органа при назначаването на ръководителите са в логическа връзка с дейността на трите служби, което е проявление на съдържателния елемент на правовата държава (чл. 4 от Конституцията). Поради тези причини считам, че когато си самовъзлага компетентност, Народното събрание следва да покрие споменатия стандарт, за да може придобиването да бъде конституционно оправдано.

#### **4. Противоконституционност на законовото овластяване на Народното събрание да избира ръководителите на ДАНС, ДАТО и ДАР**

4.1. Народното събрание разполага с определени контролни правомощия спрямо трите структури, които от своя страна са задължени да отчитат пред него дейността си по различен начин. Буквата и духът на трите специални закона показват, че е целено парламентарният контрол спрямо тези служби да бъде ограничен и специфичен за разлика от този, който Народното събрание упражнява върху Министерския съвет и неговите членове. Контролът върху дейността на ДАНС и ДАР се осъществява главно посредством специализирана постоянна комисия на Народното събрание (чл. 132, ал. 1 ЗДАНС и чл. 114, ал. 1, чл. 117 ЗДАР). Министерският съвет ежегодно внася в Народното събрание представения му годишен доклад за дейността на ДАНС (чл. 132, ал. 3 ЗДАНС).

Съгласно чл. 34з, ал. 1 ЗСРС Народното събрание чрез постоянна комисия осъществява парламентарен контрол върху процедурите по разрешаване, прилагане и използване на специалните разузнавателни средства, както и върху съхраняването и унищожаването на получената чрез тях информация.

По силата на ЗСРС Народното събрание разполага с контролни правомощия спрямо дейността на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства (чл. 34б и сл. ЗСРС). То само по себе си е независим държавен орган, чиито членове се избират от законодателния орган (чл. 34в, ал. 1 ЗСРС). Контролните правомощия на Народното събрание в сферата на разрешаване, прилагане и използване на специални разузнавателни средства преобладаващо са насочени към дейността на Националното бюро, а не толкова към ДАТО. В тази връзка, разпоредбата на чл. 19а, ал. 5 ЗСРС предвижда, че върху дейността на ДАТО „се упражнява контрол от

предвидените в този закон органи.“ Този текст обаче е по-вероятно да се отнася до председателя на ДАТО (по аргумент от чл. 34а, ал. 1, т. 1 ЗСРС) и до споменатото Национално бюро (чл. 34б, ал. 1 ЗСРС), а не пряко до Народното събрание, чийто контрол спрямо въпросната агенция е в основната си част опосреден.

При всяко положение ролята на Народното събрание спрямо упражняваните от ДАНС, ДАР и ДАТО функции е доста ограничена, като тя намира проявление предимно в края на процеса, а именно: събраната информация да му бъде предоставена и да получи отчет за дейността на агенциите. Тази функционална и институционална отдалеченост на законодателния орган от същинската дейност на ДАНС, ДАР и ДАТО резонира в специфичния парламентарен контрол и отчетност. Намесата чрез назначението на трите ръководни длъжности логически променя тези положения, като прави контрола същински парламентарен, но същевременно отдалечава и трите агенции от изпълнителната власт.

4.2. Когато Народното събрание се самоовластява с определено правомощие в закон, то следва да има своето ясно конституционно основание (Решение № 17 от 1992 г. по к. д. № 22/92 г.). Това е така, защото от парламента зависи съществуването и компетентността на всички останали органи в изпълнителната власт, учредени в закон, включително самостоятелни административни структури с функции по опазването на обществения ред, националната сигурност и изпълнението на бюджета, които да са извън определени министерства (Решение № 5 от 1994 г. по к. д. № 3/94 г.). Принципите на разделението на властите и правовата държава обаче налагат редица ограничения за парламента да се намесва посредством участие в назначението на ръководители на служби, които самото то е създавало.

Макар неизчерпателно изброени, парламентарните правомощия имат своето основание и ред в Конституцията. Конституционно нетърпимо е, когато Народното събрание упражнява едно свое правомощие чрез своето волеизявление съдържателно и по правен ефект да изпълнява параметрите, които маркират упражняването на друго негово правомощие (Решение № 14 от 2013 г. по к. д. № 17/2013 г.). Новият режим на назначаване и освобождаване (изборът също е форма на назначение, извършено чрез гласуване в представителния орган) формално стъпва на чл. 84, т. 8, предл. последно от Конституцията, но възприема реда на чл. 84, т. 6 от Конституцията.

Конституцията определя различни случаи, в които тя поставя като условие определени правомощия на Народното събрание да бъдат осъществявани единствено по предложение на Министерския съвет, министър-председателя или някакъв друг конституционен орган. По предложение на министър-председателя Народното събрание избира Министерския съвет, извършва промени в правителството, създава, преобразува и закрива министерства (чл. 84, т. 6 и 7 от Конституцията). Народното събрание също така приема държавния бюджет по предложение на Министерския съвет (чл. 84, т. 2, чл. 87, ал. 2 от Конституцията). По предложение на президента или на Министерския съвет законодателният орган обявява военно или друго извънредно положение (чл. 84, т. 12 от Конституцията). Формално погледнато, по предложение на президента парламентът избира министър-председател (чл. 99, ал. 4, вр. чл. 84, т. 6 от Конституцията). Съществуват и други хипотези, в които нормативни актове възлагат определени правомощия на Народното събрание при условията на задължителна инициатива от

други органи. Например, когато дава разрешение за сваляне на имунитета на народен представител по искане на главния прокурор (чл. 136, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). По предложение, направено от субект, овластен със закон, Народното събрание приема решение за произвеждане на национален референдум. Във всички тези случаи парламентът осъществява власт на собствено основание, която по произход и по предназначение е свързана със статуса му на национален представителен орган.

По-различен произход и предназначение има правомощието на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на други институции, определени в закон (чл. 84, т. 8, пр. последно от Конституцията). В практиката си Конституционният съд е имал възможност нееднократно да определи това правомощие като административно по своя характер (Решение № 2 от 1993 г. к.д. № 36/1992 г.; Решение № 15 от 1993 г. по к. д. № 17/93.). Именно защото тези функции на Народното събрание спадат към сферата на друга власт извън законодателната, неговото участие следва да има за ефект внасяне на баланс между разделените власти (Решение № 14 от 2013 г. по к. д. № 17/2013 г.) и да бъде съобразено с конституционните принципи (Решение № 15 от 1993 г. по к. д. № 17/93 г.). В парламентарната република това правомощие може да има за ефект такъв баланс, ако се осъществява самостоятелно. Ако бъде поставяно под условие на предложение на Министерския съвет, то губи характера си на балансиращо. Замесването на самия парламент винаги ще има за резултат *ex lege* изземване на правомощието на правителството и пряко участие на парламента в управлението.

Когато обикновен закон предвиди, че процедурата, която по Конституция е предназначена за определяне на състава на Министерския съвет, ще се използва и за избиране или освобождаване на лица на други длъжности, неизбежно са налице две естествени последици. Първата е, че председателите на тези агенции по своето политическо значение фактически ще бъдат приравнени на министър – член на кабинета. Втората е, че решението на Народното събрание за избор или за освобождаване ще се превърне във форма на доверие към правителството. Всеки отказ на Народното събрание да подкрепи предложение на министър-председателя ще означава на практика блам спрямо кабинета. Така може твърде лесно да се окаже, че за да се запази правителството или за да се утвърди управляващото мнозинство, Народното събрание и Министерският съвет ще правят компромиси по отношение на назначаването или освобождаването на председателите на тези служби.

По този начин новият модел на избиране на ръководителите на ДАНС, ДАР и ДАТО противопоставя конституционно регламентиранията правомощия на Народното събрание по чл. 84, т. 6 и по т. 8 от Конституцията. От една страна, този модел е симетричен на процедурата по формиране на Министерския съвет, но без участието на президента и при едно вече установено подчинено положение на министър-председателя и Министерския съвет. От друга, видоизменя се парламентарният контрол върху трите служби, който по замисъл е напълно различен по функция, обхват и резултат от този върху членовете на правителството.

4.2. За периода 14.6.2013 – 24.2.2015 г. е действал идентичен на нововъведения режим на избиране на ръководителя на ДАНС от Народното събрание. На 14.6.2013 г. Народното събрание е избрало за председател на ДАНС Делян Пеевски. Като конституционно основание в акта на Народното събрание са посочени текстовете на чл.

84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията. На 19.6.2013 г. Народното събрание приема решение за отмяна на Решението за избиране на председател на ДАНС, прието на 14.6.2013 г. Мотивите на проекта са фактическият отказ на председателя на ДАНС да встъпи в длъжност. От друга страна, видно от стенографските протоколи по обсъждането на този проект за решение, вносителят заявява, че *отговорният прочит на ситуацията налага като очевидна необходимост решението от 14 юни 2013 г. за избиране на председател на ДАНС да бъде спешно отменено, за да се отвори възможност министър-председателят да внесе нова кандидатура за председател на Държавна агенция „Национална сигурност”, която след необходимите консултации да се обсъди и приеме по нарочно разписана парламентарна процедура.*<sup>2</sup>

Към началото на февруари 2026 г. е в ход процедура по избор на председател на ДАНС с изготвен доклад на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред и проект на решение за избиране на допуснатия кандидат за председател на ДАНС. Посоченото основание е отново „чл. 84, т. 8“. Народното събрание е приело и решение, с което са утвърдени Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидат за председател на ДАНС. В тези правила се създават задължения, освен за кандидатите, и за самия Министерски съвет в качеството му на вносител на предложението. В тази връзка, Министерският съвет е внесъл в Народното събрание предложение на 5 ноември 2025 г. заедно с мотиви и съпътстващи документи (Решение на Министерски съвет № 750/5.11.2025 г.)

През 2013 г. Народното събрание самоинициативно, мотивирайки се с нуждата от нови политически консултации, предизвиква овакантиране на мандата на председател на ДАНС посредством отмяна на собствения си акт, въпреки липсата на предложение от страна на Министерския съвет. Към настоящия момент, в контекста на изпълнението на обсъжданото изменение на ЗДАНС и при наличие на предложение от страна на Министерския съвет, народните представители продължават да бездействат – вече 3 месеца нито избират, нито отказват да изберат ръководител на службата, нито пък мотивират по какъвто и да е начин едното или другото. В този смисъл, конституционната неоснователност на новите режими е и в потенциала, който създават – да бъдат фактически неизпълними, давайки възможност за бездействия, юридически и политически, без да са скрепени със санкции, което нарушава формалния и материалния компонент на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Примерите са многобройни за това как Народното събрание системно бездейства в нарушение на Конституцията и на законите, които самото то приема, когато то е задължено да избира и освобождава висши служители на различни длъжности. Могат да бъдат посочени и редица примери, при които принципът за мандатност на висшите държавни длъжности, като основна гаранция за демократичния характер на управлението, е системно нарушаван или заобикалян и то по вина на Народното събрание.

Обратно, когато законът овластява държавния глава с правомощия по назначаване или освобождаване на лица на висши държавни длъжности, неговите актове – назначаване, освобождаване, отказ за едното или за другото, винаги ще бъдат явни и персонално мотивирани спрямо конкретното предложение и качествата на определения кандидат. За разлика от тези на парламента, действията и бездействията на президента

<sup>2</sup> Стенограма от пленарно заседание, 19 юни 2013 г., Тринадесето заседание

могат да бъдат обект на конституционен контрол (чл. 149, ал. 1, т. 2, чл. 98, т. 2, чл. 103, ал. 1-4 от Конституцията).

Предназначението на мандата е посредством него да бъдат осъществявани държавнически функции, поверени чрез службата (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 година). Макар Народното събрание, президентът и Министерският съвет да са постоянно действащи органи, този им статут почива на твърде различни основание и предназначение. Показателно е, че за последните 10 години мандатът на парламента е прекратяван предсрочно 8 пъти. На този фон президентът като едноличен орган, чийто мандат е с по-висока степен на конституционна защита и не зависи пряко от парламента и Министерския съвет, е по-надежден пазител на мандата на назначаваните от него органи.

4.3. ДАНС, ДАР и ДАТО са деполитизирани по закон, което намира израз както в изискванията спрямо дейностите им, които следва да са политически неутрални, така и в изискванията спрямо персоналия им състав, включително ръководния (чл. 3, ал. 1, т. 6, чл. 8, ал. 3, т. 7, чл. 35, ал. 1, чл. 45, ал. 1 от ЗДАНС; чл. 4, т. 4 и 6 ЗДАР; чл. 19в, ал. 4, т. 7 от ЗСРС).

Парламентарният модел установява една необходима взаимозависимост – политическа и юридическа между парламента и Министерския съвет. Тя е необходима и задължителна в много области, които са изрична компетентност на самия парламент, каквито са бюджетният процес, законодателството и т.н. Движещите сили на тези взаимоотношения са прякото реализиране на партийните политики и постигането на мнозинства. В други области, каквито са сферата на обществения ред и националната сигурност, такова взаимодействие е конституционно изключено. Това важи и за предсрочните избори, процедурата по съставяне на правителство, определянето на висшия команден състав на армията, назначаването на посланици и пр. Прегледът на предисторията на приемането на конституционните и законовите текстове, които регламентираха споделена компетентност между президента и изпълнителната власт, показва, че предишните законодатели са се стремели да оставят такива въпроси да бъдат заключени отвъд политическата власт, разгръщаща се в самото законодателно тяло. Правителството няма силни политически или юридически лостове спрямо парламента – а парламентът, от друга страна, има правомощие да го разпуска, да го бламира и т.н. Без съмнение споделяне на правомощия между парламента и правителството при избиране на ръководителите на службите ще е равносилно на едностранно изпълнение на волята на управляващото политическо мнозинство. С възлагането на правомощия на НС да назначава ръководителите на службите за сигурност, самите служби стават функция на тези политически правоотношения, което променя заложените конституционни баланси между отделните власти. По-притеснителното обаче е друго, с възлагането на правомощието на парламента Министерският съвет губи реалната инициатива за въпросното кадрово предложение. По този начин, правителството загубва и институционалната и политическата си отговорност в процеса на формиране на конкретното предложение.

4.4. В контекста на правомощията на трите служби в сферата на изпълнителната власт и националната сигурност, част от които са свързани с контраразузнаване и външно разузнаване, забрана за поставянето на задачи от вътрешнополитически характер и пр.,

законодателят предоставя кадрването на техните ръководители на орган, чиито членове могат да бъдат и лица с двойно гражданство (арг. чл. 65, ал. 1 от Конституцията). Не е случайно, че забраната за двойно гражданство има своето собствено значение за органите в изпълнителната власт, като охранява и сферите на националната сигурност и отбраната. Съмнително е доколко решаващата преценка за избирането и освобождаването на ръководителите на такива служби следва да бъде поверена на лица, които дори и хипотетично могат да притежават и чуждо гражданство (Решение № 13 от 2024 г. по к. д. № 1/2024 г.).

Дейността на всяка една от службите за сигурност изисква бързина, тайна, единно ръководство, координация, които рядко може да се постигнат, когато организационни и структурно-определящи решения са резултат от взаимодействието на два колективни органа. В действителност съществуват парламентарни системи, в които парламентът има участие при назначението на ръководни кадри в служби за сигурност, като законодателният орган е натоварен с последващо одобрение, било то пряко на назначението или непряко посредством задълженията за отчетност на службата (Япония, Германия, Великобритания). Актът на законодателното тяло в тези случаи обаче няма характера на назначаване вследствие на процедура, осъществявана в самия парламент. Възложеното правомощие на Народното събрание да назначава или да освобождава от длъжност ръководителите на трите агенции не би могло да се определи и като предварително разрешение или съгласие на парламента, каквито механизми са съществували по Търновската конституция и съществуват в други конституционни модели. Смисълът на участието на парламентите посредством предварително съгласие е да бъдат потенциална спирачка срещу произвол от страна на изпълнителната власт, която обаче в разгледаните модели не е пряко отговорна пред законодателното тяло и се излъчва от държавния глава.

В заключение, законната замяна на президента с Народното събрание при назначаване и освобождаване на ръководителите на ДАНС, ДАР и ДАТО излиза извън конституционната делегация за пропорционална намеса в органите на изпълнителната власт, имащи правомощия в сферата на националната сигурност. Новите режими на назначения, изоставяйки споделената компетентност между президента и Министерския съвет не гарантират балансираност и ясна политическа отговорност. По този начин са нарушени чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 84, т. 6 и т. 8, пр. последно, чл. 105, ал. 1-2 и чл. 92, ал. 1, вр. чл. 98, т. 7 от Конституцията.

## **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По изложените съображения, считам за противоконституционни:

чл. 8, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“, чл. 8, ал. 5 в частта „решение на Народното събрание“, чл. 8, ал. 6 в частта „Народното събрание с решение да избере“ от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, § 2 от Заключителната разпоредба на Закона за изменение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (обн. ДВ, бр. 90 от 2025 г.);

чл. 19в, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“, чл. 19в, ал. 2 в частта „преизбран“, чл.19в, ал.4 в частта „избирани“; чл. 19в, ал. 6 в частта „решение на Народното събрание“; чл. 19в, ал. 7 в частта „Народното събрание с решение да избере“; чл. 19в, ал. 10 в частта „избиращия, съответно назначаващия орган“ от Закона за специалните разузнавателни средства;

чл. 14, ал. 1 в частта „избира с решение на Народното събрание“, чл. 14, ал.2 в частта „преизбран“, чл. 15, ал. 1 в частта „избирани, съответно“, чл. 16, ал. 2 в частта „решение на Народното събрание“, чл. 16, ал. 3 в частта „Народното събрание да избере“; чл. 16, ал. 4 в частта „избиране“ от Закона за Държавна агенция „Разузнаване“; чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност.

**ИЛИЯНА ЙОТОВА**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**