CONTROL OVER THE USE OF SPECIAL INTELLIGENCE MEANS: PROBLEMS AND GUIDELINES FOR IMPROVEMENT*

SILVIYA K. KIRILOVA, DONIKA V. DIMANOVA

ABSTRACT: *The use of special intelligence means is associated with the need for effective counteraction against serious and organized crime, while at the same time involving significant interference with the fundamental rights and freedoms of citizens. This makes control over their authorization, application, and use a key element of the system for ensuring legality, necessity, and proportionality. The paper analyzes the main forms of control over the use of special intelligence means in the Republic of Bulgaria, with particular emphasis on judicial and institutional control. It examines issues related to the substantiation of judicial authorizations, the effectiveness of subsequent oversight, accountability, and the protection of citizens' rights. On this basis, guidelines are formulated for improving the existing control mechanisms.*

KEYWORDS: *special intelligence means, control, judicial control, national security, fundamental rights, proportionality*

DOI: https://doi.org/10.46687/MT26SKK

КОНТРОЛЪТ ВЪРХУ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА СПЕЦИАЛНИ РАЗУЗНАВАТЕЛНИ СРЕДСТВА: ПРОБЛЕМИ И НАСОКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

СИЛВИЯ К. КИРИЛОВА, ДОНИКА В. ДИМАНОВА

АБСТРАКТ: *Използването на специални разузнавателни средства е свързано с необходимостта от ефективно противодействие на тежката и организираната престъпност, но същевременно предполага значителна намеса в основни права и свободи на гражданите. Това определя контрола върху тяхното разрешаване, прилагане и използване като ключов елемент от системата за гарантиране на законност, необходимост и пропорционалност. В доклада се анализират основните форми на контрол върху използването на специални разузнавателни средства в Република България, като акцент се поставя върху съдебния и институционалния контрол. Разглеждат се проблеми, свързани с мотивираността на съдебните разрешения, ефективността на последващия контрол, отчетността и защитата на правата на гражданите. На тази основа се формулират насоки за усъвършенстване на действащите контролни механизми.*

1 Въведение

Специалните разузнавателни средства (СРС) заемат специфично място в системата за противодействие на тежката и организираната престъпност. Техният негласен характер позволява събиране на информация и доказателства, които трудно или практически невъзможно могат да бъдат получени чрез открити способи [1, 9, 12]. Същевременно тяхното използване е свързано с временно ограничаване на основни права, сред които неприкосновеността на личния живот, тайната на кореспонденцията и защитата на комуникациите [4, 6]. Поради това ефективното използване на СРС е неразривно свързано с наличието на надеждни механизми за контрол и отчетност.

* Докладът е частично финансиран по проект РД-08-94/03.02.2026 г. „Експериментална и изследователска среда за моделиране, анализ и оптимизация на производствени процеси и технологии“

Действащата нормативна рамка в Република България изгражда многостепенна система за контрол, включваща предварителен съдебен контрол, вътрешноинституционален надзор, парламентарен контрол и специализиран контрол, осъществяван от Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства [3, 5, 8, 13]. Основната функция на тази система е да гарантира, че използването на СРС се осъществява само при наличие на законово основание и при спазване на принципите на необходимост и пропорционалност.

Наличието на нормативно установени механизми обаче само по себе си не гарантира тяхната практическа ефективност. В процеса на разрешаване и използване на СРС възникват въпроси, свързани с качеството на съдебния контрол, мотивираността на разрешенията, възможностите за последваща проверка и защитата на лицата, чиито права са били ограничени. Анализът на тези проблеми е особено важен в условията на динамично развиваща се комуникационна среда и нарастващи изисквания към прозрачността и отчетността на институциите.

Целта на настоящия доклад е да бъдат анализирани основните механизми за контрол върху използването на СРС в Република България, да бъдат откроени проблемите при практическото им прилагане и да бъдат формулирани насоки за тяхното усъвършенстване.

За постигане на поставената цел се използват методите на нормативния анализ, сравнението, системния подход и критичния анализ на съдебната и институционалната практика.

2 Система за контрол върху използването на специални разузнавателни средства

Контролът върху използването на СРС представлява съвкупност от правни, институционални и организационни механизми, предназначени да предотвратят неправомерното или непропорционално ограничаване на основни права. Неговото значение произтича от самия характер на СРС - тайното им прилагане ограничава възможността на засегнатото лице непосредствено да защити своите права в момента на осъществяване на наблюдението [3, 12].

В българската система могат да бъдат разграничени няколко основни равнища на контрол: съдебен, институционален, парламентарен и специализиран независим контрол [5, 13].

2.1. Съдебен контрол

Предварителният съдебен контрол е основната правна гаранция при разрешаването на използването на СРС. Процедурата започва с мотивирано искане от компетентен орган, което следва да съдържа фактическите и правните основания за намесата. Съдебният орган извършва преценка дали са налице законовите предпоставки за използване на СРС и дали исканата мярка съответства на принципите на необходимост и пропорционалност [5, 7].

Особено значение има обстоятелството, че СРС се допускат като субсидиарен способ - когато необходимата информация не може да бъде получена по друг начин или събирането ѝ е свързано със значителни затруднения. Това превръща съдебната преценка не просто в проверка за формално наличие на предпоставки, а в механизъм за оценка дали ограничаването на основни права е действително необходимо в конкретния случай [3, 5].

При тази преценка особено важни са два принципа - необходимостта и пропорционалността. Необходимостта предполага използването на СРС да бъде оправдано

от конкретната оперативна или процесуална цел, докато пропорционалността изисква интензитетът и обхватът на намесата да не надхвърлят необходимото за нейното постигане [3, 4]. Тези принципи представляват основни ограничения срещу прекомерното използване на негласни оперативно-технически способи.

2.2. Институционален и независим контрол

Наред със съдебния контрол важна роля има Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства. То осъществява наблюдение върху процедурите по разрешаване, прилагане и използване на СРС, както и върху съхраняването и унищожаването на получената информация [5, 8]. Сред функциите му са проверки на регистрите и процедурите, изискване на информация от компетентните органи, даване на указания и сезиране на прокуратурата или други компетентни органи при установяване на нарушения.

Съществена гаранция е възможността Бюрото да извършва проверки при сигнали за незаконосъобразно използване на СРС и при определени условия да уведомява граждани, спрямо които такива средства са били използвани неправомерно [3, 5]. Тази функция има особено значение, тъй като компенсира в известна степен ограниченията, произтичащи от тайния характер на производството.

2.3. Парламентарен контрол

Парламентарният контрол се осъществява чрез специализирана постоянна комисия на Народното събрание. Нейните функции включват наблюдение върху дейността на службите за сигурност, разглеждане на техните доклади, извършване на проверки и проследяване на процедурите по разрешаване и използване на СРС [2, 5]. Комисията има възможност да изисква тематични доклади, да организира изслушвания и да сезира компетентните органи при установяване на нарушения.

По този начин българският модел съчетава предварителен съдебен контрол с последващ институционален и парламентарен надзор. Тази многостепенност представлява важна предпоставка за ограничаване на произвола, но реалната ефективност на системата зависи от съдържателното, а не само формалното упражняване на отделните контролни функции [12, 13].

3 Проблеми при осъществяването на съдебния контрол

Съдебният контрол при разрешаването на специални разузнавателни средства има ключово значение, тъй като именно на този етап се извършва преценката дали намесата в основни права е допустима, необходима и пропорционална. Формалното наличие на съдебно разрешение обаче не е достатъчно, ако не е придружено от реална оценка на основанията, обхвата и целите на исканата мярка. В практиката могат да бъдат откроени няколко основни проблема, свързани с мотивираността на съдебните актове, оценката на необходимостта и пропорционалността и възможностите за последващ контрол [3, 14].

3.1. Мотивираност на съдебните разрешения

Един от най-съществените въпроси е степента, в която съдебните актове за разрешаване на СРС следва да бъдат индивидуално мотивирани. Спецификата на производството - неговият таен, едностранен и едноинстанционен характер - поставя особено високи изисквания към съдебната преценка, тъй като засегнатото лице не участва в процедурата и няма възможност да изложи възражения срещу искането [3, 6].

В решението по делото Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria Европейският съд по правата на човека подчертава значението на мотивирането на разрешенията като гаранция срещу произволно или формално одобряване на исканията за наблюдение. Според Съда наличието на мотиви позволява да се установи дали съдията действително е извършил преценка на необходимостта и пропорционалността на намесата [14].

В същото време Решението на Съда на Европейския съюз по дело C-349/21 допуска използването на предварително съставен съдебен акт без подробно индивидуализирани мотиви, когато конкретните основания могат да бъдат ясно установени чрез съвместен прочит на съдебното разрешение и мотивираното искане [11].

Тази позиция поставя въпроса доколко бланковата форма на разрешението осигурява реален съдебен контрол. Националният конституционен стандарт също изисква съдебните актове да бъдат мотивирани, като Конституционният съд приема, че мотивите следва да позволяват да бъдат установени съображенията, въз основа на които съдът е формирал своето решение [10].

При разрешаване на СРС този въпрос има особена тежест, тъй като става дума за ограничаване на конституционно защитени права. Поради това мотивирането на съдебния акт следва да позволява проследяване на връзката между конкретните факти, представените материали и необходимостта от всеки поискан оперативен способ. Подобна практика би ограничила риска от механично одобряване на исканията и би засилила гаранционната функция на предварителния съдебен контрол.

3.2. Оценка на необходимостта и пропорционалността

Друг съществен проблем е свързан с практическото прилагане на принципите на необходимост и пропорционалност. Законодателната рамка допуска използването на СРС само когато необходимата информация не може да бъде събрана по друг начин или това е свързано с изключителни трудности [5, 7].

На практика обаче преценката дали са изчерпани по-малко инвазивните способи съдържа значителен оценъчен елемент. Ако съдът се ограничи единствено до проверка на формалната редовност на представеното искане, съществува риск принципът на субсидиарност да остане само декларативен. Именно затова заявителят следва да представи достатъчно конкретна информация за проведените до момента оперативни действия, постигнатите резултати и причините, поради които използването на СРС се явява необходимо [3, 5].

Пропорционалността изисква допълнителна оценка на обхвата и интензитета на намесата. Не е достатъчно да бъде установено наличие на законово основание; необходимо е конкретният способ и срокът на неговото прилагане да бъдат съразмерни на характера на престъпната дейност и преследваната цел [4, 12].

Особено значение има индивидуализацията на исканите оперативни способи. При комбинирано използване на няколко СРС е целесъобразно за всеки от тях да бъдат изложени отделни мотиви относно очакваната информация и необходимостта от неговото прилагане. Подобен подход създава по-добра проследимост между поставената оперативна цел и конкретното ограничаване на основни права. В практиката са установени примери, при които съдът свързва конкретен факт с определен документ или оперативен материал, което повишава аргументираността на разрешението.

3.3. Ограничения на последващия контрол

Предварителното съдебно разрешение представлява само един от елементите на системата за контрол. Съществено значение има и последващата проверка дали разрешените СРС са били използвани в съответствие с условията, сроковете и целите, посочени в съдебния акт.

Именно в тази област се откриват определени слабости. Последващият контрол е по-ограничен в сравнение с предварителното разрешаване, а тайният характер на производството затруднява възможността засегнатото лице да узнае за извършената спрямо него намеса и при необходимост да защити своите права [3, 14].

Проблемът е особено значим в случаите, когато използването на СРС не води до последващо наказателно производство или до използване на събраната информация като доказателство. В такива ситуации лицето може да остане неуведомено за ограничаването на неговите права, което практически ограничава възможността за последваща съдебна защита. В действащата система тази празнина се компенсира частично от контролните функции на Националното бюро за контрол на СРС, включително възможността при определени условия да уведомява лица, спрямо които СРС са били използвани неправомерно [5].

Ефективният последващ контрол следва да обхваща не само формалната законосъобразност, но и резултатността на използваните средства, спазването на разрешения срок, обработката и съхранението на получената информация, както и нейното своевременно унищожаване, когато липсва законово основание за запазването ѝ. Подобен подход би осигурил по-пълна връзка между предварителната съдебна преценка и реалното прилагане на разрешените мерки.

В обобщение, основният проблем на съдебния контрол върху използването на СРС не се състои в липсата на нормативно установени процедури, а в необходимостта те да бъдат прилагани съдържателно. Индивидуализираното мотивиране на разрешенията, задълбочената преценка на необходимостта и пропорционалността и ефективният последващ контрол представляват взаимно свързани гаранции, чрез които може да бъде ограничен рискът от формализиране на съдебния надзор.

4 Оценка на действащите контролни механизми

Действащата система за контрол върху използването на специални разузнавателни средства в Република България включва няколко взаимно допълващи се равнища - съдебен, институционален, парламентарен и специализиран независим контрол. Наличието на подобна многостепенна структура създава предпоставки за ограничаване на неправомерното използване на СРС и за защита на основните права на гражданите [5, 12, 13].

Сред положителните характеристики на системата могат да бъдат посочени нормативната регламентация на процедурите, наличието на независим специализиран контролен орган, унифицирането на регистрите и развитието на информационни механизми за проследяване на процедурите по искане, разрешаване, прилагане и прекратяване на СРС [5, 8]. Съществено значение има и обстоятелството, че ежегодното публикуване на обобщени данни позволява проследяване на основни тенденции в практиката и създава по-висока степен на институционална отчетност.

Наред с тези положителни характеристики остават и няколко проблемни области. Сред тях се открояват рискът от формализиране на съдебния контрол, ограничените възможности за последваща проверка, трудностите при уведомяването на засегнатите лица и рисковете при съхранението и унищожаването на придобитата чрез СРС информация [3, 14]. Тези характеристики са обобщени и показани в таблица 1.

Таблица 1. Основни силни страни и проблемни области на системата за контрол върху използването на СРС

Силни страни	Проблемни области
Наличие на предварителен съдебен контрол	Риск от формално разглеждане на исканията
Независим специализиран контрол чрез НБКСРС	Ограничени възможности за последващ контрол
Унифициране на регистрите и отчетността	Затруднена защита на неуведомени лица
Парламентарен и институционален надзор	Ограничени преки санкционни правомощия на контролния орган
Правила за съхранение и унищожаване на информацията	Риск при неправилно съхранение или несвоевременно унищожаване на данни

4.1. Статистически показатели за периода 2023–2025 г.

Публичните данни, обобщени в годишните доклади на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, позволяват да се проследят някои показатели за практическата резултатност на системата. За 2025 г. са отчетени 930 искания за изготвяне на веществени доказателствени средства (ВДС), включително 20 искания за разпит на служител под прикритие. За сравнение, през 2024 г. исканията за изготвяне на ВДС са 891, а през 2023 г. - 921 [8].

Съотношението между броя на исканията за изготвяне на ВДС и броя на лицата, чиито основни права са били временно ограничени чрез прилагане на СРС, е 36,25% през 2025 г., при 35,30% през 2024 г. и 36,06% през 2023 г. Тези стойности показват относителна устойчивост на показателя за периода и не очертават съществено изменение в резултатността на използването на СРС [8].

Тук е важно да се отчете, че ефективността на СРС не може да бъде оценявана единствено чрез броя на изготвените веществени доказателствени средства. При дейности, свързани със защитата на националната сигурност, резултатът от използването на СРС може да се изразява и в придобиването на оперативно значима информация, която не достига до наказателния процес под формата на ВДС [8]. Поради това количествените показатели следва да се разглеждат като част от по-широка оценка, включваща законосъобразността, целесъобразността и практическата полезност на придобитата информация.

4.2. Ефективност на контрола

Оценката на контролните механизми не следва да се ограничава до наличието на формално регламентирани процедури. Съществено значение има въпросът дали отделните форми на контрол функционират координирано и дали позволяват своевременно установяване на нарушения.

Предварителният съдебен контрол изпълнява превантивна функция, докато дейността на НБКСРС и парламентарните органи има по-скоро последващ и надзорен характер.

Ефективността на системата зависи именно от връзката между тези етапи - от качеството на първоначалната съдебна преценка до контрола върху начина, по който разрешените способи са приложени, документирани и прекратени [13].

Особено внимание следва да се отдели на контрола върху събраната информация. СРС генерират чувствителни данни, които могат да засягат не само лицето, спрямо което е разрешено използването им, но и трети лица. Поради това защитата, ограничаването на достъпа и своевременното унищожаване на ненужната информация представляват съществен елемент от цялостната система за гарантиране на правата [5, 12, 13].

Общата оценка на действащите контролни механизми показва, че в България е изградена сравнително развита система за контрол върху използването на СРС, включваща нормативни, съдебни и институционални гаранции. Същевременно нейната ефективност зависи в значителна степен от начина, по който тези механизми се прилагат на практика.

Най-съществените проблеми не са свързани толкова с отсъствието на контролни механизми, колкото с риска от формализиране на отделни процедури, недостатъчната дълбочина на последващия контрол и необходимостта от по-добра координация между институциите. Това налага контролът върху СРС да се разглежда като непрекъснат процес - от мотивирането на искането и съдебното разрешение до прилагането, оценката на резултатите и унищожаването на информацията.

5 Насоки за усъвършенстване на контролните механизми

Анализът на действащата система показва, че усъвършенстването на контрола върху използването на специални разузнавателни средства следва да бъде насочено не толкова към създаване на нови контролни структури, колкото към повишаване на ефективността на съществуващите механизми. Основен акцент следва да бъде поставен върху качеството на съдебната преценка, развитието на последващия контрол, институционалната координация и отчетността [3, 13].

На първо място, необходимо е да се повиши стандартът при мотивиране на съдебните разрешения за използване на СРС. Мотивите следва да позволяват ясно проследяване на връзката между фактическите основания, конкретния оперативен способ, очаквания резултат и необходимостта от ограничаване на основни права. Подобен подход би ограничил риска от формализиране на съдебния контрол и би съответствал в по-висока степен на изискванията за ефективна защита срещу произвол [10, 14].

На второ място, следва да бъдат конкретизирани критериите за оценка на необходимостта и пропорционалността. Макар тези принципи да са утвърдени както в националното, така и в европейското право, тяхното практическо прилагане предполага значителен оценъчен елемент. По-ясни стандарти относно изчерпването на по-малко инвазивните способи, обхвата на исканата мярка и продължителността на прилагането ѝ биха допринесли за по-последователна съдебна практика [3, 4, 5].

На трето място, необходимо е засилване на последващия контрол. Предварителното разрешение следва да бъде допълнено от по-системна оценка на това дали СРС са приложени в съответствие с разрешения обхват, срок и цел, както и дали придобитата информация е била обработвана, съхранявана и унищожавана съобразно законовите изисквания [5, 12].

Съществено значение има и подобряването на координацията между органите, участващи в различните етапи на процедурата. По-добрият обмен на информация между

заявителя, съда, прилагащата структура и контролните институции би намалил риска от пропуски и би повишил проследимостта на целия процес [13].

Към възможните насоки следва да се отнесе и развитието на електронни системи за документиране и контрол. Въвеждането на единни информационни механизми за регистриране на исканията, разрешенията, сроковете, прилаганите способи и резултатите би могло да подобри както административната ефективност, така и възможностите за последваща проверка [8].

Отделно внимание следва да се обърне на защитата на лицата, спрямо които СРС са били използвани неправомерно. Развитието на механизмите за последващо уведомяване при отпаднала необходимост от секретност би повишило възможностите за ефективна защита и би засилило отчетността на системата [14].

В обобщение, усъвършенстването на контрола върху използването на СРС изисква комплексен подход, който съчетава по-висок стандарт на съдебно мотивиране, по-ясни критерии за необходимост и пропорционалност, засилен последващ контрол, по-добра институционална координация и по-висока степен на отчетност. Именно съчетаването на тези елементи може да осигури устойчив баланс между ефективността на правоохранителната дейност и защитата на основните права на гражданите.

6 Заключение

Контролът върху използването на специални разузнавателни средства е основна гаранция за законосъобразното ограничаване на основни права при противодействието на тежката и организираната престъпност. Българската система включва съдебен, институционален, парламентарен и специализиран независим контрол, което създава необходимата нормативна и организационна основа за ограничаване на неправомерното използване на СРС.

Наред с това анализът показва, че ефективността на контролните механизми зависи не само от тяхното формално наличие, а от качеството на прилагането им. Особено значение имат мотивираността на съдебните разрешения, реалната преценка на необходимостта и пропорционалността, ефективността на последващия контрол и защитата на лицата, чиито права са били ограничени.

Усъвършенстването на системата следва да бъде насочено към повишаване на стандарта на съдебния контрол, конкретизиране на критериите за необходимост и пропорционалност, по-добра институционална координация и развитие на механизмите за последваща проверка и отчетност. Подобен подход би допринесъл за по-устойчив баланс между ефективността на правоохранителната дейност и защитата на основните права на гражданите.

ЛИТЕРАТУРА:

[1] Бойчев, П. Специални разузнавателни средства. София, 2003.

[2] Вътрешни правила за организацията и дейността на Комисията за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения. Народно събрание на Република България. Достъпно на: https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3606/reports/20022 [посетено на 23.09.2026].

[3] Грозев, П. СРС: незаконосъобразно използване и прилагане. Сиела, София, 2017.

[4] Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Рим, 4 ноември 1950 г. Council of Europe, ETS No. 005. Достъпно на: https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights [посетено на 23.09.2026].

[5] Закон за специалните разузнавателни средства. Обн. ДВ, бр. 95/21.10.1997 г., посл. изм. и доп. ДВ, 2026 г., https://lex.bg/laws/ldoc/2134163459 [посетено на 23.09.2026].

[6] Конституция на Република България. Обн. ДВ, бр. 56/13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 66/06.08.2024 г. Народно събрание на Република България. Достъпно на: https://www.parliament.bg/bg/const?utm_source [посетено на 23.09.2026].

[7] Наказателно-процесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., в сила от 29.04.2006 г., изм. и доп. ДВ, бр. 59 от 30.06.2026 г. Министерство на правосъдието. Достъпно на: https://justice.government.bg/home/normdoc/2135512224?utm_source [посетено на 23.09.2026].

[8] Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства. Доклад на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства за извършената дейност през 2025 г. София, 2026. Достъпно на: https://www.nbksrs.bg/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8/?utm_source [посетено на 23.09.2026].

[9] Радулов, Н. Специални разузнавателни средства. София, 2010.

[10] Решение № 7 от 30.06.2020 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 11/2019 г. Обн. ДВ, бр. 62 от 14.07.2020 г. Конституционен съд на Република България, https://www.constcourt.bg/content/yearbook/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%9D%D0%98%D0%9A-2020.pdf

[11] Съд на Европейския съюз. Решение на Съда (трети състав) от 16 февруари 2023 г., HYA и др., дело C-349/21, ECLI:EU:C:2023:102. EUR-Lex. Достъпно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0349 [посетено на 23.09.2026].

[12] Стоичков, О. Специални разузнавателни средства и служби за сигурност. Сиела, София, 2023.

[13] Христов, В., Савов, И. Управление и функциониране на службите за сигурност. ВУСИ, Пловдив, 2016.

[14] European Court of Human Rights. Ekimdzhiev and Others v. Bulgaria, Application no. 70078/12, Judgment of 11 January 2022, final 11 April 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0111JUD007007812. HUDOC. Достъпно на: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-214673%22]}[посетено на23.09.2026].