



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ЗА ОХРАНА

София 1407, бул. „Черни връх“ № 43,
тел.: 02 862 91 88; факс: 02 868 52 93, ел.поща: nso@nso.bg

Рег. № 1053
София, 11.06.2026 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА
ПО ВЪТРЕШНА СИГУРНОСТ
И ОБЩЕСТВЕН РЕД
В 52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ГОСПОДИН ПЕТЪР ТОДОРОВ

На изх. № КВСОР-52-653-09-4/09.06.2026 г.

СТ А Н О В И Щ Е
от генерал-майор Емил Тонев
началник на Националната служба за охрана

ОТНОСНО: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за Националната служба за охрана, внесен от народния представител Николай Денков и група народни представители, с № 52-654-01-15 на 30.04.2026 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОДОРОВ,

В Националната служба за охрана (НСО) се запознахме с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за Националната служба за охрана (ЗНСО), внесен от народния представител Николай Денков и група народни представители. До настоящия момент при предходни обсъждания на сходни законодателни инициативи НСО е изразявала последователна и аргументирана позиция по отношение на въпроса за охраната на определени лица, извън императивно определените в чл. 20 от ЗНСО, следва да се вземе предвид обстоятелството, че същата се назначава при наличието на усложнена среда за сигурност или конкретна застрашеност за съответното лице. Лицата, посочени в чл. 21 и чл. 22 от ЗНСО, които могат да попаднат в обхвата на преценката и решението на комисията по чл. 23, са изрично определени в закона.

С оглед горното, НСО изразява своето мотивирано становище по отношение на предложението за законопроект, както следва:

I. По отношение на § 1 от вноса за разглеждане и приемане от Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на ЗНСО и по-конкретно относно отмяната на т. 2 и т. 4 в разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от ЗНСО и създаването на нова алинея 2 със следното съдържание: „(2) При конкретна застрашеност на лицето в мирно време по предложение на комисията по чл. 23 и след решение на Народното събрание, взето на закрито заседание, се осигурява охрана на: 1. Народни представители; 2. други лица, свързани с националната сигурност, посегателството спрямо които би подронило, отслабило или създавало затруднения на властта в Републиката.“, НСО счита, че предложението е неоснователно, поради следните мотиви:

НСО е важен елемент от системата за защита на националната сигурност, поради което охраната на определени лица в държавата е изключително важна задача, възложена ѝ във връзка с функционалните ѝ задължения. В случаите, в които кръгът на охраняемите лица не е напълно определен в ЗНСО, то този кръг е строго определяем, по критерии, показатели и ред, регламентирани в закона. В тази връзка, предложението за законопроект не следва да бъде подкрепен, тъй като предлаганите изменения съществено променят действащия модел за защита на конституционно значимите държавни функции и създават предпоставки за намаляване на ефективността на системата за сигурност, изградена в защита на държавните институции и националната сигурност. Предложението заменя действащия превантивен механизъм за обезпечаване на сигурността с модел, основан предимно на наличие на вече установена конкретна заплаха. Подобна законодателна промяна не отчита обстоятелството, че основната цел на охранителната дейност е предотвратяването на рискове и недопускането на посегателства срещу лица, чието нормално функциониране е пряко свързано със стабилността на държавното управление.

Във връзка с това, законодателят е възприел ясен подход при определяне на кръга на лицата, посочени в чл. 21 и чл. 22 от ЗНСО, които могат да попаднат в обхвата на преценката и решението на комисията по чл. 23 от закона, като е посочил конкретни категории лица, по отношение на които е налице обективно обоснована необходимост от специална защита. Посочването именно на тези лица е резултат от нормативна преценка, съобразена с конституционния им статус, публичните функции, които те изпълняват, както и степента на обществена и институционална значимост на заеманите от тях длъжности. По този начин се гарантира, че предоставянето на охрана, на което и да било от тези лица, се основава на законово установени критерии, ясен и определен процедурен ред, а не е резултат от разширително тълкуване или целесъобразност извън рамките и целта на закона. С оглед на обстоятелството, че това са лица, които преобладаващо заемат висши ръководни постове в държавата, посегателството срещу тях може да затрудни функционирането на държавата или определени направления от държавната дейност, да се отрази на националната сигурност и т.н. Предложението за отпадане на възможността за охрана по решение на комисията по чл. 23 от ЗНСО на две от категориите лица, регламентирани в чл. 22, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗНСО и създаването на условността за осигуряването им на охрана „в мирно време по предложение на комисията по чл. 23 и след решение на Народното събрание, взето на закрито заседание“ противоречи на конституционния принцип за гарантиране на живота, достойнството и сигурността на личността, като правото на охрана на тези лица не следва да бъде ограничавано само и единствено „след решение на Народното събрание“. Потенциалните и реални рискове за физическата неприкосновеност на народните

представители и на другите лица, свързани с националната сигурност могат да възникнат, както в мирно време, така и при положение на война или при военно положение. Както беше посочено и по-горе, законодателят не случайно е предвидил в ЗНСО механизъм за преценка на конкретната застрашеност или усложнената среда за сигурност посредством предварителна експертиза и обследване от състава на комисията по чл. 23 от ЗНСО като гарант за пропорционалност и правна сигурност при осигуряването на охрана и не допускане автоматичното или директното прилагане единствено на формални основания. Поради тази причина премахването, на които и да е лица от определения кръг на охранявани лица по чл. 22, ал. 1 от ЗНСО и ограничаване правото им на охрана в мирно време само и единствено „след решение на Народното събрание, взето на закрито заседание“ по предложение на комисията по чл. 23 от ЗНСО, би подкопало системността на правната рамка за национална сигурност и би оставило ключови длъжности и представители на държавата уязвими, без адекватен правен механизъм за защита в мирно време, което е несъвместимо с основните принципи на правовата държава.

На следващо място следва да се вземе предвид обстоятелството, че комисията по чл. 23 от Закона за НСО представлява колегиален орган, създаден със закон, с ясно определена компетентност, състав и процедура на работа. Нейният колективен характер е съзнателно възприет от законодателя като гаранция за обективност, безпристрастност и всеобхватна оценка при вземането на решения, свързани с предоставянето, изменението или прекратяването на охрана по отношение на лицата по чл. 22, ал. 1 от ЗНСО. Решенията на комисията се основават на конкретни факти, анализ на риска и професионална експертиза, като се прилага принципът на колегиалност и институционален баланс между представените в състава ѝ органи. Именно този модел на функциониране на комисията по чл. 23 от ЗНСО минимизира субективния елемент и гарантира прозрачност и предвидимост по отношение на процедурата по предоставяне на охрана на лицата по чл. 22, ал. 1 от закона, в условията на усложнена среда за сигурност или на конкретна застрашеност. Оценката на застрашеността представлява специализирана дейност по националната сигурност, която се извършва въз основа на оперативна, разузнавателна и в значителна част класифицирана информация.

По отношение на предложената законодателна промяна, а именно колективен орган, в лицето на Народното събрание, да взема на закрито заседание решенията за назначаването на охрана от НСО по отношение на народните представители и останалите лица по чл. 22, ал. 1, т. 4 от ЗНСО при конкретна застрашеност в мирно време, следва да се вземат предвид следните обстоятелства и предпоставки за потенциални бъдещи рискове:

- Народното събрание е политически и законодателен орган и като такъв не разполага със съответния експертен капацитет и оперативни възможности за самостоятелно формиране на преценка степента на риска за конкретни лица. Сходна по характер на изложената дейност е присъща и принадлежи на службите за сигурност и защита на националната сигурност;

- Към настоящия момент комисията по чл. 23 от НСО функционира ефективно и изпълнява възложените ѝ правомощия в съответствие със ЗНСО и Правилника за неговото прилагане, без да са налице обективни данни за нормативен дефицит или други затруднения, обуславящи необходимостта от структурно или функционално изменение на действащата нормативна уредба относно кръга и условията за предоставяне на охрана на лицата по чл. 22, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗНСО. Така внесеният законопроект създава предпоставки за политизиране на решенията, свързани със сигурността и в частност по

предоставянето на охрана на висши публични длъжности при наличието на законоустановените за това предпоставки и основания. Предложената законодателна промяна ограничава и възможностите за своевременна реакция при възникване на риск и не отчита спецификата на дейността на комисията по чл. 23 от ЗНСО по оценка на риска и заплахите, която по своя характер представлява специализирана експертна дейност, основаваща се на анализ на оперативна и в значителна част класифицирана информация. С въвеждането на парламентарно решение като задължителен елемент от основанията и процедурата, регламентирани в чл. 22 и чл. 23 от ЗНСО съществува риск въпросите относно сигурността на висши публични длъжности да бъдат поставени в зависимост от политически процеси, което е несъвместимо с принципите на професионална дейност и политически неутралитет на службите за сигурност;

- Разглеждането на подобни въпроси от Народното събрание би наложило предоставянето на информация относно характера и източниците на заплахата, оценката на риска и използваните способности за тяхното установяване. По този начин би възникнал риск от разкриване или компрометиране на класифицирана информация, както и на информация, предоставена от службите за сигурност и обществен ред, което би било предпоставка за възникването на неблагоприятни последици за националната сигурност;

- Предложението за вземане на решение от Народното събрание би довело и до забавяне при предприемането на необходимите мерки за защита на народните представители и другите лица, свързани с националната сигурност, посегателството спрямо които би подронило, отслабило или създавало затруднения на властта в Републиката. Заплахите срещу лица, имащи значение за държавното управление и националната сигурност, в редица случаи възникват динамично и изискват незабавна реакция, в т.ч. и предприемане на мерки по осигуряване на съответната по вид охрана. Обвързването на предоставянето на охрана с парламентарна процедура би ограничило възможността за своевременно прилагане на необходимите мерки и би създавало риск за живота и сигурността на посочените категории лица;

- Предложеният законопроект не съответства и на установения модел на взаимодействие между органите на държавната власт в сферата на националната сигурност. Съгласно действащата правна рамка изпълнението на дейности по защита на националната сигурност се осъществяват от специализираните органи, какъвто е и НСО. Предложеният законопроект ще доведе до смесване на контролните и оперативните функции на държавните органи, което би накърнило принципа за институционално разделение на правомощията.

II. По отношение на § 2 от внесения за разглеждане и приемане от Народното събрание законопроект, предложеният текст не следва да бъде подкрепен, тъй като предвижда потенциалното прекратяване по решение на Народното събрание на вече предоставени мерки за охрана на лицата по чл. 22, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗНСО, без извършване на индивидуална оценка на актуалната степен на застрашеност на тези лица. Подобен подход не отчита възможното наличие на действащи рискове за сигурността, установени въз основа на специализирана информация и необходимата експертиза и анализ на компетентните служби.

В заключение, в мотивите към законопроекта липсва задълбочен анализ на отражението на предлаганите промени върху националната сигурност, върху защитата на конституционно установените органи на държавна власт и върху способността на компетентните служби (и в частност на НСО) да изпълняват възложените им със закон функции. С оглед изложеното, считаме, че предложеният механизъм за вземане на решения от Народното събрание относно охраната на лицата по чл. 22, ал. 1, т. 2 и т. 4 от

ЗНСО е нецелесъобразен, предвид обстоятелството, че създава рискове за ефективността на системата за сигурност, а потенциалното прекратяване на охраната на посочените категории лица от Народното събрание би създадо предпоставки за възникване на риск за сигурността на защитените лица и е в несъответствие с принципа за осигуряване на непрекъснатост, актуалност и адекватност на мерките за сигурност.

**НАЧАЛНИК НА
НАЦИОНАЛНАТА
СЛУЖБА ЗА ОХРАНА:** _

генерал-майор Емил Тонев

