

ДАНС все още не е възникнала, че да я закриваме

Явор ДАЧКОВ разговаря със Стефан ПОПОВ



Стефан Попов е изпълнителен директор на Фондация „RiskMonitor“, институт за публични политики за противодействие на организираната престъпност и високата институционална корупция. Программен директор в Центъра за либерални стратегии (1996 – 2004). Председател на настояществото на Институт „Отворено общество“ (2000 – 2006).

– След неумоверната експлозия от скандали около ДАНС нека попитам нещо радикално: не е ли по-добре ДАНС да се закрие и да се върне старото положение отпреди закона за ДАНС? Иван Костов в неделя каза, че ДСБ ще направи именно такова предложение.

– Нито опозицията, нито отговорният информиран гражданин имат интерес ДАНС да се закрива и да се връща старото състояние на нещата. По следната проста причина: самата ДАНС не създава проблеми, а дава възможност те да се видят публично. Ако ДАНС се разрази на съставните си части и те се върнат по старите си места, проблемите, които сега виждаме, няма да изчезнат, а само ще се потушат. Ние едва днес невдвусмислено разбрахме нещо, което само някои са знаели, а други смътно сме подозирали – с какво въещиост се занимават т.нар. специални служби, кой и какви сили стоят над тях, как по-точно са свързани с властта, в чий интерес се провеждат прословутите оперативно-издирвателни дейности, какви нива на произвол има вътре в тях и пр. Очевидно НСС винаги е правила това, което сега се разбира, че прави. Но едга сега специалният предмет на дейността ѝ – журналисти, депутати, сайтове – стана ясен и на децата. Ако се затвори ДАНС, скандалът ще утихне, защото службите ще се изхлузят от полето на скандала. Но скандалът е единствения абстрактна форма на политическа публичност, останала в България. Дори само по тази причина не трябва да се мисли сериозно за разграждане на Агенцията. Има, разбира се, и по-специални причини, но това е основната причина от публично и политическо естество.

– Може ли преди създаването на ДАНС да се предположи, че Агенцията ще се оплете в скандали, вместо да заработи като нормална институция?

– Не в такава степен. Фондация „RiskMonitor“, в която работя, има две изследвания за ДАНС. Едното анализира подобни структури извън България, другото е пряко наблюдение и оценка на самата ДАНС. Преди Агенцията да се създаде, експертите ни предупреждаваха за риск в три посоки: първо, че отсъства дебат, в процеса на който да се определи много по-точно мандатът на такава особена структура, второ, че разпределението на функциите изглежда неясно и необосновано, и трето, че контролните механизми са игнорирани по недопустим за демократичната държава начин. На годишната конференция на „RiskMonitor“ през ноември 2007 година имаше много интензивна и просветена дискусия по въпроса. Всичко това го имаше, но станало впоследствие никой не го очаквал. Никой не е очаквал Агенцията да се превърне от проект за институция на сигурността във фойерверк от скандали.

– Защо тези фактори бяха пренебрегнати от законодателя? И ако бяха взети предвид, щеше ли ДАНС да избегне скандалите?

– Ако мандатът и контролът бяха по-ясно определени, скандалите можеха да имат малко по-цивилизован вид. Но създаването на ДАНС е белязано от две условия, които пречат да се направи свестен проект и я обричат на интриги и скандали. Първо, в настоящата конюнктура драстично се разминават реалните политически причини за създаването на ДАНС и заявите от законодателя мотиви. От една страна, ДАНС е агенция за национална сигурност, каквито структури има по цял свят. В България ДАНС е първи етап от интеграцията на сектора за сигурност, задача, която стои пред законодателя от повече от десет години. От друга страна, реалната причина за създаването на ДАНС е поре-

ген конфликт между центрове в БСП и решението на министър-председателя да отнеме ценен ресурс от вътрешния министър. Второ, ДАНС е опит за реинтегриране на сектора за сигурност, след като той бе разпилян в резултат на разпускането на Държавна сигурност. Става така, че интегрирането на сектора за сигурност на демократичната държава на практика, независимо от закона за ДАНС, се осъществява като реинтегриране на елементи от ДС и това създава специфичен проблем.

– Означава ли това зависимост на ДАНС от ДС? Или аналогия между двете? И в какъв смисъл?

– Дали България се управлява от ченгета, е въпрос, който възпалавя въображението, но аз не съм компетентен по него. Може обаче да се направи следното институционално наблюдение. Това, което става след 1990 година, всъщност не е действително ликвидиране на ДС, а снемане на шапката, под която са побрани различните ѝ подразделения и отдели и разпръскането им в разни посоки. Първо главно остава да се рее във вакуум, именува се Национална разузнавателна служба и е подчинено на президента. Второ главно става Национална служба за сигурност, контраразузнаването, и остава в МВР. Трето главно, Военното контраразузнаване, преминава под МО. Четвърто главно, научно-техническото управление, се разбива, някои части попадат в НСС. Пето главно, УБО, става днешната НСО, подчинена на президента. Шесто главно е формално разпуснато, много вероятно останките му да са се втекли също в НСС. И тъй нататък. Това разбягване на отделите на Държавна сигурност на практика постига два ефекта: първо, ликвидира се общата шапка, а оттам и централизираният контрол над тях, и второ, дава се възможност на този ресурс – а това е гигантски властови ресурс – да емигрира в различни ъгли на държавната организация и да се съхрани децентрализирано в нови и по-гъвкави форми. Под шапката на ДС тези специални служби са обект на високоэффективен контрол: те са част от МВР, но се наблюдават директно от Политбюро, всъщност от генералния секретар, който от своя страна може да заобикаля министъра на вътрешните работи, тъй като има пряка връзка със заместника му, който ръководи ДС. След 1990 година изчезва формалната шапка, но съществена разлика е, че се вдига централизираният

контрол. На мястото на централизиран контрол от Политбюро не се формира нов. Всяко от разбягалите се звена се адаптира към спецификата на мястото, в което се оказва. НСС и включените в него останки от отдели – към властта в МВР; НРС и НСО – към президента; Военното контраразузнаване – към властта в МО, и т.н. По този начин изчезват и конкуренцията, и взаимният хоризонтален контрол между отделите в рамките на ДС. Ето така всъщност периодът на т.нар. преход осигурява високи степени на свобода на предприемите управлени в променените условия.

– Как тези трансформации влияят днес на ДАНС? Имат ли те изобщо пряко отражение върху Агенцията? Още повече предвид факта, че само дге от бъдещите управления се изтеглят в ДАНС?

– В периода на междувластие то след 1990 година го днес службите са ресурс и инструмент на отделни сили позиции в държавата. Всяка от тях се контролира от позицията, под която е поместена. Примерно Румен Петков използва НСС по някакъв свой начин. Преди него друг министър ги настроява спрямо своите намерения и приоритети. Същото става в МО, със сигурност става при президента. Но публичен скандал би могъл да се очаква на ниво на шапките, под които са поместени спецслужбите. Преди 1990 година конфликт няма поради централизация контрола; след 1990 година значимите конфликти и скандали няма поради потъването на службите в сянката на по-мощните позиции във властта. И дори между самите тези позиции да има конфликти, те имат интерес да не бъдат чужди в публичен скандал. Между тях изглежда има съгласие да пазят взаимно тези свои ресурси от най-пагубното – публичността, публичния скандал. ДАНС се оказва механизъм за разваляне на този полукриминален консенсус. Изнесени в рамката на ДАНС, спецслужбите, по-специално бившата НСС, изглеждат сами формират политиките си, решават какво да правят, на кого да се подчиняват, към каква група да се доближат, кого да подслушват и пр. Това поведение на разпасаност и произвол само запали прожектора на публичността, който те сами, активно на своята клангестинна природа, насочва към себе си. Този процес трябва да се прихванат от демократичния граждан.

– Но ако ДАНС се сведе до механизъм за скандали, как би

ли те полезни за публичността и демокрацията, това няма да превърне Агенцията в действителна институция?

– ДАНС не е възникнала като действителна институция. С първите си действия тя потъна в скандали и срива репутацията си на модерен, постпреходен проект. Ако надживее опитането си в скандали, предстои тежърва да видим дали и как от нея ще стане институция. Засага скандалът замества двете условия, които в стабилна демократична среда биха доминирали – ясният мандат и силния контрол над изпълнението му.

– Нека тогава почнем оттам: как трябва да се дефинира ясно, точно и невдвусмислено мандатът на тази специална структура? Добре ли е направен законът за ДАНС?

– Не. Всъщност той така е изписан, че не може да се направя преценка дали е изписан добре или зле. И щом не може да се направя преценка, значи е зле. При изграждане на такава структура има и принципи трудности. Поради прескакви действия по отнемане на НСС от МВР те бяха подминати. По самата си идея агенцията за национална сигурност трябва да се занимава само и изключително с екзистенциални рискове и заплахи за държавата, тоест рисковете и заплахи за съществуването ѝ. Но какви и кои са тези рискове и заплахи, не може да се отговори веднъж завинаги. Това е въпрос на постоянно наблюдение и оценка на средата. Следователно не е въпрос на закон. Законът за ДАНС привидно е определил дейността по отделни предмети, но го е направил така широко, че ДАНС може да се занимава с всичко. Законът трябва да определи генералния ѝ мандат, една широка рамка. Но той не може да се произнесе изчерпателно за предмета ѝ, тъй като този предмет се мени, спорен е, определянето му е въпрос на договаряне между политически сили към даден момент и за даден период. Това от една страна. От друга обаче, не може да се остави на самата Агенция да решава какво е екзистенциална заплаха. Нашите изследвания показват, че това води колкото го произвол, толкова и до пречки в дейността на подобни агенции в други страни.

– Но сега не става ли тъкмо това? ДАНС не решава ли сама какво е заплаха за сигурността, по принцип и конкретно?

– В момента именно това става, Агенцията сама решава, защото законът – повтарям привидно, илюзорно – е ограничил дейността ѝ и тя може винаги да се позове на него за оп-

равдание. Тя решава, че боклу-
кът на София е заплаха за на-
ционалната сигурност, после се
насобя към анонимни сайтове,
прави ненужен спектакъл пред
Спортната палата, арестувай-
ки някакъв бюрократ, след това
подслушва когото и хрумне. И
така нататък, тази редица е
безкрайна. Ето в това е първа-
та голяма трудност: как се оп-
ределя мандат на такава необи-
чайна структура. Дотук можем
да кажем, че мандатът ѝ е
неопределен. Съвсем сигурно
е обаче, че задачите е нестандар-
тна. Мандатът и контролът
трябва да са обвързани. Обрат-
но на повечето коментатори,
аз мисля, че определянето на
мандата е по-сложната инсти-
туционална задача. Тъй като
това не може да стане със за-
кон, без да се хвърне Агенцията
в произвол, трябва да се мисли
за формиране на мандат по по-
сложен институционален ме-
ханизъм. Минимумът е да се по-
дготвят стратегии за национал-
на сигурност от Министърския
съвет, да се приемат със ста-
пут на решения от Народното
събрание и да се наблюдава из-
пълнението им. Едва тогава мо-
же да се преценява дали боклу-
кът е екзистенциална заплаха, а
министър-председателят да но-
си отговорност в рамките на
парламентарния контрол, че
Агенцията се занимава с екораз-
унаване и сметища. Сега все-
що е в сферата на произвола. По-
ради неопределения мандат и
контролът ще е произволен:
той на какво ще се опре, как ще
преценява действията на
ДАНС, как ще измерва успех или
неуспех е направено от
ДАНС? Няма как, ще се опира-
та на интуиции, съуберия или лични
интереси и планове. Едва като
се реши този въпрос, може
смислено да се обсъжда дали от-
делна комисия или подкомисия,
или Бог знае какво друго, ще
контролира ДАНС.

– Публичните очаквания бя-
ха, че ДАНС е специалната ин-
ституция, която ще се бори с
организираната престъпност.
Така беше лансирана ДАНС и
пред Европейската комисия.
Това не е ли неопременно част
от мандата ѝ?

– Прякото обвързване на
ДАНС с организираната престъп-
ност е медийно раздухана заблуда.
Корените ѝ са някъде в
свързаната комуникация между
правителството на България и
Европейската комисия. Коми-
сията се подвесе, че България
създава специализирана агенция
за борба с организираната престъп-
ност и корупцията. Българ-
ското правителство не я кори-
зира, а остави и нея, и медиите

да мислят, че става точно то-
ва. След което насочи самата
ДАНС към действия, които да
поддържат това внушение.
След 2001 година България свик-
на да отговаря на очакванията
на ЕС тъкмо по този вреден на-
чин – има проблем, решаваме го,
като създаваме нови институ-
ции, местим старите, разделя-
ме ги, интегрираме ги, изобщо
местим кубчетата напред-назад.
Със същото наивно въдържане
и ДАНС бе преекспонирана у нас
и в ЕС. Всъщност единственото
сигурно намерение на минис-
тер-председателя бе извеждане-
то на НСС от контрола на
външния министър. Извън
конюнктурната интрига обаче,
ДАНС на първо място е проект
за интегриране на сектора за
сигурност. Разузнаванията на
България са разпилени и трябва
да се интегрират по подходящ
начин. Организираната престъп-
ност изобщо не е водещ мо-
тив. И сама по себе си организи-
раната престъпност не е осно-
вание да се интегрира секторът
за сигурност; това трябва да
стане отдавна по съвсем други
причини.

– И все пак не трябваше ли
ДАНС приоритетно да се зае-
ме именно с разследвания на
организираната престъпност?

– Не. ДАНС не е разследваща
структура. Това е друга заблуда,
която конструкторите на
ДАНС и главно правителство-
то тиражират публично. Пре-
миерът лично внушава тази
заблуда, като повтаря, че
ДАНС ще се бори с организи-
раната престъпност. Първо,
ДАНС няма този капацитет,
тя обединява три разузнавания,
а те имат съвсем различни ста-
тутни, задачи, подготовка и пр.
от тези на разследващ орган.
Както вече се изясни от анали-
затори, вменяването на раз-
следващи функции на разузнава-
нето или сливането на двете
функции води до серия абсурди.
Второ, в този възрив от сканда-
ли думи като „разследване“ и
„разследваща функция“ се упо-
ребяват некоректно като сино-
ним на прословутите оператив-
но-технически и издирвателни
действия. Всъщност „разслед-
ване“ е всяко действие в досъ-
дебната фаза, в което се съби-
рат доказателства, валидни
пред съда. Разследването е ре-
гламентирано и ограничено от
Наказателно-процесуален ко-
декс. Нищо подобно няма в
ДАНС, която е разузнавателна
структура и следва да работи в
съвсем друг режим. Трето, ос-
вен голямата ресурс на МВР
България има Национална сле-
дствена служба. Ако организи-
раната престъпност е приорите-

тен проблем, мандат за борба с
нея в рамките на наказателна-
та политика на държавата
трябва да се даде на НСАС. Ако
някой изобщо има ресурси, ста-
пут, подготвеност и пр., това
е тази институция. Четвърто,
отново в контекста на наказа-
телната политика на държавата,
в борбата с организираната
престъпност водеща роля след-
ва да има прокуратурата, но не
в сегашния си вид, а овластена
с реални разследващи права в ра-
мките на процеса. Ако се създава
специална структура за борба с
организираната престъпност,
тя трябва да е обвързана прак-
тично с прокуратурата, може да е
част от нея. С две думи: от
гледна точка на наказателната
политика на държавата ДАНС
няма преки ангажменти с про-
тиводействието на организи-
раната престъпност; това е под-
веждащо внушение. Самата ду-
лема дали ДАНС е разследваща
или разузнавателна структура,
или по някакъв начин и двете, е
подвеждаща.

– И все пак, от една страна,
законодателят е предвидил
роля на ДАНС в противодей-
ствие на организираната
престъпност, от друга, бже-
щите полиции от коали-
цията рекламират ДАНС в така-
ва посока, а и трето, ДАНС
координира действията си с
прокуратурата, прави провер-
ки, предава материали и пр.

– Това са законодателни де-
таили, които вторично насоч-
ват ДАНС към тази критична
област. Но те не могат да на-
правят ДАНС разследващ орган,
а само да поддържат излизания
за такава функция. Всъщност
съществува за профила на
ДАНС не е дилемата разследва-
не и/или разузнаване, а комбини-
рането на разузнавателни с по-
лицейски функции. Това е ново-
то и особеното в Агенцията:
тя е контраразузнаване, на кое-
то са дадени определени поли-
цейски правомощия, нещо като
разузнавателна ГДБОП. Това
създава проблеми от друг пор-
ядък. Публичните скандали, осо-
бено напълно ненужните спек-
такли по улиците на София, са
свързани отчасти с комбина-
цията между тези две групи
функции и злоупотреба с по-
лицейската функция. По-сериоз-
ният проблем обаче е, че от
гледна точка на тази комбина-
ция проектът за ДАНС изглеж-
да като особен дублукат на
МВР. Освен това при случая с
организираната престъпност по-
лицейската функция предполага
разследващата, тоест има
опасност да се завъртим в съ-
щата кръг.

– Не може ли да се твърди,

че ДАНС трябва да се занима-
ва приоритетно с организи-
раната престъпност и коруп-
цията по високите нива на
властта, тъй като те са зап-
лаха за националната сигур-
ност?

– Няма съмнение, че високата
корупция и организираната
престъпност са най-сериоз-
ният риск пред държавността,
тоест пред националната сигу-
рност. Преди обаче да обсъж-
ваме дали институцията като
ДАНС е подходящо решение,
трябва да си зададем въпрос от
по-друг порядък: доколко изоб-
що българската държавност
може да се отдели от организи-
раната криминалност? За да се
провежда мащабна и последователна
акция срещу организи-
раната престъпност, трябва в държавата да се на-
мери здравата точка, на която
да се опре лостът за такава
акция. И предвид сериозността
на проблема тази здравата точка
трябва да се търси не на бю-
рократично, а на политическо
равнище. Коя е тази точка на
категорична държавна воля за
изпълнение на решителна са-
нитарна акция? Типът организи-
рана престъпност в България
не е свързан с етнически мафии
като в Чикаго и Ню Йорк, ни-
то с кланови бюрократи като
в Италия, нищо с милитаризи-
раните улични банди в Лос Ан-
джелес, нищо с обществена зап-
лаха, която идва отвън. Орга-
низираната престъпност тук
се е получила като завземане на
държавата отвътре чрез срещане
на политическа, бизнес и криминалност.
Така че предус-
ловие на всяка кампания срещу
организираната престъпност
е откриването на здрав
политически фундамент,
на който да стъпи усилото.
Такъв фундамент може да се
измисли от развинуто въобра-
жение, но не изглежда да го има
някога. Едно здраво измерение
се набавя от интеграцията на
България в ЕС. Но то не е гос-
патично, тъй като ЕС не е по-
литически, а административен
и икономически съюз. Напис-
кът, който Комисията упраж-
нява над България, ще си оста-
ва половинчат, докато не се
поеме от сили отвътре; имен-
но това истеризира и Комисия-
та.

– Ако все пак, макар и с раз-
винуто въображение, си
представим, че едно бъдещо
управление стъпва на такава
здравата основа, как ще стоят
нещата с ДАНС. Има ли нуж-
да от ДАНС? Има ли и шанс
да се изгради ДАНС като
ефективна работеща инсти-
туция на сигурността? И пак,
особено във връзка с корупция
и организираната престъпност?

– Ако политическите предус-
ловия са налице, самата органи-
зирана престъпност ще смени
формата си и ще стане по-кон-
венционална – наркотици, ав-
томобили, трафик на хора, пране
на пари и пр. В такава си-
туация обаче организираната
престъпност не би била висок
риск за националната сигу-
рност. И тогава няма нужда
структура като ДАНС да се
занимава с нея. А сега, поради
криминализирането на държа-
вата и превземането ѝ отвътре,
организираната престъпност
е екзистенциален риск,

заплаха за националната сигу-
рност, тоест попада в полето,
което се покрива от ДАНС. Но
именно в такава ситуация не е
ясно как специалните служби
могат да бъдат отделени от
проблема, който на хартия и
според медийни прокламации
трябва да решават. Ето това
е парадоксът на ДАНС от
гледна точка на обвързването
ѝ с организираната престъп-
ност: Доколото държавата е
криминализирана, това е зап-
лаха за националната сигурност
и обект на интерес от ДАНС.
Но тогава ДАНС от кого полу-
чава мандата си? От същата
тази криминализирана държава.
А доколото и когато държава-
та отдели себе си от организи-
раната престъпност, с това
ще падне и този нетрадиционен
риск за националната сигу-
рност. Затова по принцип ма-
ндатът на ДАНС да противо-
действа на организираната
престъпност крие противоре-
чия.

– Това означава, че в пер-
спектива ДАНС ще се окаже
излишна?

– Не. Няма да се окаже излиш-
на, а ще се прибере в по-тради-
ционните граници на разузнава-
телен комплекс. Ако ДАНС
има силна политическа подкре-
па, без каквато не може изобщо
да функционира без скандали и
интриги, ръководството ѝ на
първо място ще може да прове-
де лустрация в собствения си
двор. Това, което започна в
последните дни с единични
уволнения, трябва да протече
решително по цялата йерархия
нагоре, за да остане здравата
част, на която да може да се
повери едно бъдещо модерно
контраразузнаване. На второ
място, в такъв междинен пе-
риод ДАНС би могла да е ин-
струмент в борбата срещу ор-
ганизираната престъпност, но
повече като извънредна мярка
в тясна координация с проку-
ратурата. Ако в подобен мандат
се формират полезни практи-
ки и добра координация, може да
се мисли за подновяването му.
Но това не може да се предви-
ди, защото обединени усилия на
прокуратура и разузнаване е
функция с много неизвестни.
На трето място, проектът за
ДАНС е първа фаза в интегра-
цията на сектора за сигурност.
Следващата необходима стъп-
ка е свързана с регламентиране
на НРС. Можем да се надяваме,
че опитът от скандалите с
ДАНС ще се окаже поучителен
при НРС.

– Как гледате на последния
шумен скандал около замес-
тия-председателя на ДАНС
Иван Драшков?

– „Драшков“ не е име на пер-
сона, а име на роля. Днес у нас
такава роля изпълняват ге-
сепки, може би стотици хора.
Фокусът върху конкретния
Драшков е необходим за кон-
венционална – наркотици, ав-
томобили, трафик на хора, пране
на пари и пр. В такава си-
туация обаче организираната
престъпност не би била висок
риск за националната сигу-
рност. И тогава няма нужда
структура като ДАНС да се
занимава с нея. А сега, поради
криминализирането на държа-
вата и превземането ѝ отвътре,
организираната престъпност
е екзистенциален риск,
заплаха за националната сигу-
рност, тоест попада в полето,
което се покрива от ДАНС. Но
именно в такава ситуация не е
ясно как специалните служби
могат да бъдат отделени от
проблема, който на хартия и
според медийни прокламации
трябва да решават. Ето това
е парадоксът на ДАНС от
гледна точка на обвързването
ѝ с организираната престъп-
ност: Доколото държавата е
криминализирана, това е зап-
лаха за националната сигурност
и обект на интерес от ДАНС.
Но тогава ДАНС от кого полу-
чава мандата си? От същата
тази криминализирана държава.
А доколото и когато държава-
та отдели себе си от организи-
раната престъпност, с това
ще падне и този нетрадиционен
риск за националната сигу-
рност. Затова по принцип ма-
ндатът на ДАНС да противо-
действа на организираната
престъпност крие противоре-
чия.

