



Фондация RiskМонитор

2011

МОНИТОРИНГ НА
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ 2010

15



**МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ 2010**

Фондация **RiskMonitor**

Рада Смедовска-Тонева, Стойчо П. Стойчев, Светлана Георгиева

МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ 2010
Автори: Рада Смедовска-Тонева, Стойчо П. Стойчев, Светлана Георгиева
Фондация **РискМонитор** ©
София, 2011, ISBN 978-954-2914-04-4

Фондация **РискМонитор**
България, София 1000, бул. Цар Освободител 29
ел. поща: riskmonitor@riskmonitor.bg
<http://www.riskmonitor.bg/>

Докладът е публикуван със съдействието на



РЕЗЮМЕ	6
ВИЗИЯ ЗА БЪДЕЩЕТО НА ДАНС 3	8
ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ОБРАЗ	9
ЕВОЛЮЦИЯ.....	10
МАНДАТ	12
ПУБЛИЧНОСТ	16
ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ	18
СПЕЦИАЛИЗИРАНА КОМИСИЯ	18
ПАРИТЕТНИЯТ ПРИНЦИП	18
ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО НА ККДАНС	19
ДЕЙНОСТ НА ККДАНС ПРЕЗ 2010 Г.	21
ЕКСПЕРТЕН И АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ	22
ПУБЛИЧНОСТ НА ККДАНС	24
ОБЩА ОЦЕНКА	24
ПУБЛИЧЕН ОБРАЗ	25
АКЦИЯТА „ОКТОПОД“	26
ДАНС РЕШАВА ВСЯКАКВИ ПРОБЛЕМИ	28
ПРОТИВОРЕЧИЯ С ПРОКУРАТУРАТА	31
ИЗВОДИ	31

МОНИТОРИНГ НА
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
НАЦИОНАЛНА
СИГУРНОСТ
2010

Резюме

Настоящият доклад е трето поредно издание на наблюдението на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), което Фондация „РискМонитор“ осъществява всяка година от създаването на Агенцията. Целта на наблюдението е да опише развитието на Агенцията в три основни направления: **институционално развитие, парламентарен контрол и публичен образ**.

През 2010 г. ДАНС се развива като разузнавателна служба и продължава да се разделя с несвойствените си полицейски и разследващи функции от периода на създаването си. ДАНС подобрява отчетността си с представянето на Годишен доклад за дейността си и създава прецедент в практиката на разузнавателните служби. Отчетът обаче набляга предимно на статистически данни, а не на качествени фактори.

Разработената *Стратегия за национална сигурност* разширява мандата на ДАНС. След приемането ѝ възниква необходимост от преразглеждане на законодателната рамка, определяща сфери на действие на ДАНС.

Неясно е отношението между ДАНС и създаващата се служба за превенция и борба с институционалната корупция, БОРКОР. Съществува риск от дублиране на функции, защото и ДАНС, и БОРКОР имат задача да определят причините за възникване на корупцията, а не на последициите от нея.

През 2010 г. се наблюдава публично затваряне на Агенцията. То изиграва положителна роля с оглед функционирането на ДАНС. Засекретяването обаче се осъществява чрез излизане от медийното пространство, а не чрез усъвършенстване на вътрешните регламенти за секретност, лоялност и правила за работа с класифицирана информация.

Въз основа на тези изводи екипът прави следните препоръки:

- ДАНС да се развива като разузнавателна структура, която събира и анализира информация за целите на изпълнителната власт;
- ДАНС да има допълнителни функции на наказателно разузнаване, които обслужват изпълнителната власт, а не Наказателния процес;
- ДАНС да се придържа към законодателния си мандат, като доближи още повече правомощията си по закон и реалното им приложение;
- ДАНС да подобри отчетността си чрез засилване на аналитичния елемент в годишните си доклади;
- ДАНС да бъде обект на регулярна оценка въз основа на строги критерии, по които да се оценява и икономическата ѝ ефективност;
- ДАНС да провежда рационална политика на човешки ресурси, като повиши прозрачността при назначаване на служители.

В парламентарния контрол върху дейността на ДАНС през 2010 г. се констатира определени дефицити. Основният проблем пред Комисията за контрол на ДАНС е изграждането на адекватен експертен и административен апарат. Той е необходим както за осъществяване

на ефективен парламентарен контрол, така и за осигуряване на институционален канал за предоставяне на информация на обществеността. В структурно отношение паритетният принцип на формиране на Комисията доказва, че може да работи и носи единствено ползи. Същевременно към момента ротацията в нейното председателство демонстрира по-скоро слабо лидерство.

Въз основа на тези констатации екипът прави следните препоръки:

- Да се осигури необходимият капацитет за работа на Комисията, като се изгради специализирана административна структура;
- Комисията да поеме активна роля при определянето на целите в сферата на националната сигурност, което трябва да се превърне в една от основните ѝ функции;
- Проверките на Комисията да са фокусирани основно върху стратегически приоритети и цели, а не върху скандали, свързани с отделни лица и случаи;
- Комисията да изработва програма за работата си в началото на мандата, която да бъде подкрепена от всички нейни членове;
- Комисията да осигури институционален канал за предоставяне на информация за своята дейност на обществеността.

Анализът на публичния образ на ДАНС показва, че към момента обществото получава информация за ДАНС най-вече от премиера. Това често дава изкривен образ на дейността на Агенцията и засилва усещането за прекомерна полицейщина в гържавата. Проблемът с кадрите с досиета от бившата Държавна сигурност остава.

Екипът прави следните препоръки:

- ДАНС да има по-активна медийна политика, подчинена на институционалния ѝ профил на разузнавателна агенция;
- ДАНС да провежда политика на публично отваряне до разумния предел особено чрез преосмисляне на концепцията за интернет страница на службата;
- ДАНС да има разработени ясни принципи и правила за работа с медиите – назначаване на говорител или пресцентър, през които да минават всички запитвания и интервюта;
- ДАНС да изпраща ясни послания за своята дейност (идващи от самата Агенция), като информацията да се съсредоточава върху минали действия и политики, а не върху предстоящи събития и прогнози.

Визия за бъдещето на ДАНС 3

I. Профил

ДАНС да продължи да изчиства профила си на разузнаване и да не бъде връщана към хибридната си форма на разузнаване, разследване и полиция от 2008-2009 година.

II. Цели

ДАНС получава широк мандат за работа с рискове и заплахи за националната сигурност. Целите и задачите на Агенцията по специфични области и рискове се обвързват с политиките за национална сигурност, а не със списъци в Закона за ДАНС.

III. Задачи:

Съвременни рискове

Разнообразните съвременни рискове за националната сигурност влизат в портфейла на ДАНС през стратегии за националната сигурност, които се обновяват регулярно чрез наблюдение, анализ и оценка на средата.

IV. Организирана престъпност

ДАНС развива допълнителни функции на криминално разузнаване за противодействие на тежката организирана престъпност. Чрез тях изпълнителната власт мобилизира разузнавателен ресурс за превенция и подпомагане на прокуратурата.

V. Контрол

Контролът над ДАНС и в бъдеще се осъществява от специализирана комисия, на която обаче да се осигури необходимият експертен и административен капацитет.

Допълнение:

Сектор „Сигурност“

Интеграцията на сектора за сигурност да продължи с регулация на НРС и НСО.

Институционален образ

Рада Смедовска-Тонева

Тази част от доклада има за цел да проследи за трета поредна година какъв е образът на ДАНС от институционална гледна точка. Предишните две наблюдения имаха конкретни параметри/поводи за оценка – през 2008 г. ДАНС беше току-що създадена, а в края на 2009 г. агенцията претърпя сериозни законодателни реформи. През изминалата година институционалният образ на агенцията не е обект на изменения. Въпреки това РискМонитор счете за необходимо да продължи наблюдението и на този аспект, тъй като все още остават неизчистени някои ключови въпроси, свързани със същността на ДАНС. Настоящият доклад разглежда агенцията в контекста на новите стратегически документи, начина, по който тя осъществява мандата си, и до каква степен е склонна на откритост и публичност.

Еволюция

През 2010 г. институционалният образ на ДАНС не претърпява законодателни промени. Основните изменения са извършени през 2009 г., когато са изчистени спорните елементи от закона за агенцията, а именно – ограничаване на някои от правомощията на ДАНС и премахването на застъпващите се функции с МВР и опростяване на административната ѝ структура. Самите изменения и последиците от тях са подробно описани в Мониторинговия доклад на РискМонитор от 2009 г.

В началото на декември дългоочакваната *Стратегия за национална сигурност* е одобрена от Министерския съвет. Предстои обаче нейното гласуване от Народното събрание. За разлика от други досегашни стратегии тази е много по-широко отворена и не се ограничава само в областта на вътрешната сигурност и отбраната. Обхваща всички останали елементи на сигурността – енергетиката, финансовата и икономическата сигурност, екологичните заплахи и т.н. Акцентира се и на социалната сигурност, като особено внимание е обърнато на последициите от бедността, проблемите в образованието и здравеопазването, както и на демографския срив. Най-общо са посочени възможните рискове и заплахи във всички тези сфери както във вътрешен, така и в международен план.

С приемането на този документ ще се запълни една дългогодишна празнота – ДАНС ще има актуализиран предмет на действие и актуализирана регулаторна рамка. Въпреки многобройните критики и спекулации около съществуването на агенцията стратегията не предвижда тя да бъде реструктурирана и разформирана, а да остане по-скоро контраразузнавателна институция.

Парадоксален елемент в Стратегията за национална сигурност е, че ясно личи обърнатият процес – вместо ДАНС да бъде създадена

Въз основа на предварително заложена стратегия сега този документ отразява проблемите, с които агенцията се сблъсква месеци след създаването си (свържконцентрация на правомощия и дублиращи функции, дефицити по отношение на управленската структура и звената). Тези елементи са присъщи повече на анализ на проблеми и оценка на функциониране, изградени с цел осъществяване на някакви институционални изменения, отколкото на стратегически документ.

Другият важен документ, свързан с ДАНС, е изработената от ръководството на агенцията в края на 2009 г. концепция за развитието и управлението на ДАНС. На този етап (преди да е окончателно приета Стратегията за национална сигурност) това е единственият стратегически документ, който има за цел да регламентира и усъвършенства присъствието на агенцията в публичното пространство. Наличието на подобна концепция е безспорно положителна практика. Имайки предвид момента, в който е изготвена (когато усилено се разпространява идеята за нейното закриване), тя е строга необходимост – не само за да защити съществуването на разузнавателната структура, но и за да запълни празнотата от липсващата Стратегия за национална сигурност.

Институционалната рамка на агенцията продължава да е формулирана по начин, който създава големи очаквания от нейната дейност. Към момента акцентът е поставен върху оперативно-издирвателните ѝ функции (минимални по закон), които ѝ вменяват изпълняването на конкретни резултати в сферите ѝ на действие. ДАНС обаче не трябва да акцентира върху дейността си по събиране на доказателства и да се занимава с оперативно-издирвателна и разследваща дейност. За периода, в който съществува, тя доказва недостатъчния си капацитет да събира годни доказателства за съдебните органи. Освен това намаляването на бюджетните средства и съкращаването на голям брой служители възпрепятстват неминуемо покриването едновременно на информационни и оперативно-издирвателни функции.

ДАНС трябва да се реализира предимно като класическа информационно-аналитична структура. В качеството си на разузнавателна служба агенцията трябва да има за основни задачи:

- Да предоставя задълбочени анализи в сферите на националната сигурност;
- Да подава изпреварваща информация за предстоящи или назряващи кризи;
- Да осигурява системна информация за нуждите на планирането в областта на националната сигурност.

Обявяването на ДАНС като основен инструмент за борба с организираната престъпност и предоставянето ѝ на разследващи правомощия в тази сфера бе неудачна идея. В този смисъл реформирането на агенцията и превръщането ѝ в разузнавателна структура представлява разумен ход. Самата агенция твърди в концепцията си, че тя трябва да се специализира в отделни области (а не в целия спектър на сигурност), което налага да се преразгледат функциите ѝ по противодействие на организираната престъпност и разследване на икономически престъпления. Трансграничната организирана престъп-

ност също е премахната от сферите на действия на ДАНС. Това най-вероятно е направено с цел премахване на губеща се функции, но трансграничната организирана престъпност е неразривно свързана с националната сигурност. Още повече че в Стратегията за национална сигурност международната тежка престъпност е представена като съществуващ рисков фактор. Освен това тероризмът – една от сферите на действие на агенцията – е тясно свързан с организираната престъпност.

Имайки предвид факта, че организираната престъпност, едновременно национална и трансгранична, е заплаха за националната сигурност, ДАНС трябва да се превърне в структура, която извършва стратегическо криминално разузнаване в тези области. Извършването на наказателно разузнаване изисква добре развит капацитет за стратегически анализ. Информацията, която ще се произвежда, трябва да служи не на правоохранителни и съдебни институции, а на изпълнителната власт. Този тип дейност ще позволи на ДАНС да предвижда какви са тенденциите в определени престъпни сфери, да идентифицира бъдещото развитие на определени престъпления, на основни лидери на организираната престъпност и ключови елементи на криминалните групи, както и да идентифицира силните и слаби страни на организираните престъпни групи. Това ще позволи да се отговори на регионално и национално ниво на въпроси дали определена престъпна сфера представлява сериозен рисков фактор за сигурността, в коя област трябва да се съсредоточат повече ресурси, кое нанася най-голяма щета за сигурността на държавата, какви са предвижданията и т.н. На този етап няма институция, която да произвежда подобен документ.

ДАНС и БОРКОР

Създаването на новия център за борба с организираната престъпност (БОРКОР) създава отново риск от губеща се функции между него и ДАНС, която бе създадена с цел да противодейства на корупцията по високите етажи на властта.

Според концепцията за развитие на ДАНС агенцията се насочва към причините за възникване на корупция, а не към последиците от нея. В същото време задачите на центъра за противодействие на корупцията и организираната престъпност са свързани с анализ, планиране и разработване на мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможността за създаване на корупционни практики и противодействие на корупцията като цяло. Центърът ще подпомага държавните органи и органите на местно самоуправление при разработването на политики за превенция на тези явления и за подобряване на взаимодействието и координацията между държавните органи, гражданското общество медиите и бизнеса. Той ще прилага комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност БОРКОР чрез утвърдените германски стандарти и експертни концепции БОРКОР.

Подобно на ДАНС и този център се създава малко преди предстоящи избори и то без наличието на предварителен анализ, който да заключава за необходимостта от нова структура. Чуждият опит показва, че в страни, в които се изграждат нови институции, причината е лошата координация между отделните органи, разпокъсаност на разследвания

и т.н. В български контекст обаче създаването на нови структури е белязано от стремежа да се избегне проблемът с неефективността в справянето с рискови процеси като организирана престъпност и корупция. Това рискува да не доведе до желаната ефективност, а по-скоро до създаване на институционални конфликти.

Мандат

Въпреки че със законовите изменения от ноември 2009 г. законодателният мандат беше изчистен, т.е. от него бяха премахнати някои нехарактерни за разузнавателна институция сфери на действие, обхватът на правомощията ѝ продължава да е широко дефиниран. Широкият мандат затруднява оперативните действия на агенцията, което е реална предпоставка за съмнения относно статута и институционалния образ на ДАНС. Докато оперативният мандат на агенцията не бъде точно определен (чрез закон или система от вътрешни правила), образът на агенцията ще продължава да бъде оспорван (в медииното пространство например продължава широко да се употребява понятието „разследване“, когато става дума за конкретни действия на агенцията). Освен това проектът за Стратегия за национална сигурност определя широко понятието за национална сигурност, което имплицитно разширява сферите на действие на агенцията.

През 2010 г. практическият мандат на ДАНС продължава да се разграничава от този, който ѝ дефинира законодателят. Т.е. съществува рязко разминаване между законодателните функции на агенцията и действията, които тя предприема на практика. Макар и ДАНС да излиза от медииното пространство и скандалите, свързани с нея, рязко да намаляват, конкретните действия на агенцията създават противоречиви впечатления по отношение на нейния мандат. Примери за действия в сектори, които не са пряко свързани с националната сигурност, са: проверка и изземване на документи от тъканна банка „Остеоцентър – България“, нахлуване в няколко клиентски центъра на електроразпределителното дружество ЕВН, проверка на подписа на партия РЗС за автентичността на документа и т.н. (по-подробно описание на тези и други конкретни дейности има описани в третата част на оценката на ДАНС за 2010 г., свързана с нейния медиен образ).

Мандатът на ДАНС е неясен и според годишните отчетни доклади, които агенцията предоставя. Като цяло може да се каже, че докладите на агенцията показват ниска административна култура – във всеки документ, който представя равностойна от годишната дейност, трябва да има дата и подпис. Чуждата практика дори въвежда неписаното правило докладът да е съпътстван от кратко обръщение от страна на ръководителя на съответната институция. По отношение на доклада на ДАНС не става ясно нито от кого е написан, нито кога е представен.

В закона за ДАНС никъде не се уточнява какво трябва да съдържа годишният доклад на агенцията. Това възпроизвежда една систематична грешка, която се допуска и по отношение на отчетността на други институции. Те се базират основно на статистически данни, които изместват съдържателната част на доклада и в крайна сметка не по-

магат на обществото да разбере доколко ефективна е съответната структура. По отношение на практиката на ДАНС се наблюдава същата тенденция. Докладът на ДАНС за 2009 г. и за първото полугодие на 2010 г. представляват изобилие от статистика, от която не могат да се правят никакви заключения. Това създава усещане повече за удовлетворяване на формални изисквания, отколкото за осъществяване на истинска отчетност.

Положителна тенденция в отчитането на дейността е стремежът към създаване на обща и еднаква рамка за представяне на данните. И двата доклада (двата последни доклада за 2009 г. и за първата половина от 2010 г.) имат почти еднакъв формат. Това гонякъде е свързано с факта, че докладите са изработени съгласно структурата на задължителни указания, издадени от министъра на финансите, с които се определят редът и форматът за изготвяне на отчети за степента на изпълнение на утвърдените им политики и програми за полугодие. Спорен е фактът доколко отчетен доклад на разузнавателна служба трябва да бъде представен във формат, наложен от Министерство на финансите.

За съжаление обаче голяма част от изложената в докладите информация е идентична. От общо 6 точки половината са с еднакво съдържание. Това отново създава чувство за формалност, а не желание за реален отчет. За двете предходни години приоритетите на агенцията са еднакви. Те гонякъде възпроизвеждат законодателния мандат на ДАНС. Редно е обаче приоритетите да не се повтарят. На базата на постигнатото през изминалата година трябва да се анализират дефицитите и да се приоритизира въз основа на нови проблемни зони и рискове. Досегашната практика показва, че ДАНС има тенденция да функционира на базата на повтарящи се приоритети.

Същият проблем се наблюдава и в частта за прегледа на изпълнението на политиката за национална сигурност: усилията на агенцията през 2009 г. и първата половина на 2010 г. отново са насочени срещу едни и същи елементи. Целите на програма „Национална сигурност“, ползите и ефектът за обществото от изпълнението на програма „Национална сигурност“ също са идентични.

Конкретните дейности на агенцията са представени под формата на безкрайна статистическа информация, чиято истинност трудно би могла да бъде оспорвана. Тя обаче остава неразбираема за общественото око и не дава реална картина за това с какво конкретно се занимава агенцията: говори се за близо 700 реализации, чрез които се пресича незаконна дейност, но не се уточнява сферите на тази незаконна дейност. От отчета става ясно, че и в областта на корупцията по високите етажи на властта, прането на пари и терористичната дейност – основни сфери на действие на агенцията – ДАНС не може да се похвали с голяма ефективност. Притеснителен е фактът, че отчетните данни на агенцията рязко се разминават и с годишния доклад на прокуратурата, според който успехите на ДАНС, заложили в нейния доклад, могат да бъдат сериозно оспорвани (според агенцията на прокуратурата са били предадени материали по 400 случая, ала отчетът на държавното обвинение за същия период сочи, че то е образувало 121

преписки. Според доклада на прокуратурата от всички 121 преписки по материали на ДАНС са образувани едва 36 досъдебни производства. Според прокуратурата агенцията и в частност Финансовото разузнаване е предоставило 31 преписки, а по тях са образувани 3 досъдебни производства. Данните на агенцията сочат, че тя е разкрила 13 случая на пране на пари и терористична дейност).

С цел по-добра четивност и разбираемост отчетът за конкретните действия на агенцията трябва да е структуриран и групиран по отделни тематични единици. Освен статистическата информация международният стандарт налага описанието на дейността и през конкретни казуси.

От начина, по който сега са представени резултатите от дейността на агенцията, не могат да се правят изводи за нейната ефективност. По отношение на отчетния доклад на ДАНС се възпроизвежда досегашната практика на други институции (прокуратура, МВР), според която резултатите се онагледяват единствено и само чрез статистически данни.

Ефективността на действията на дадена институция зависи до голяма степен от дефинирането на нейните функции и правомощия. От своя страна измерването на ефективността се определя от това дали съответният орган успява да постигне предварително заложените цели и да отговори на политико-обществените нужди, в името на които е бил създаден. Чуждият опит доказва, че като цяло липсват заложените критерии за оценка на ефективността на органите за борба с корупцията и организираната престъпност. В докладите на институциите се набляга много повече на статистическото оценяване и съпътстващите го количествени индикатори. Борбата с рисков фактори като институционална корупция и организираната престъпност обаче изисква друг вид оценка. Тъй като става въпрос за явления, които нанасят изключително много щети в икономически, политически и социален аспект, ефективността на органите, ангажирани в борбата с нея, трябва да се съсредоточава много повече върху качествените аспекти, оказващи пряко влияние върху обществото като цяло.

Именно поради липсата на утвърдени критерии за ефективност не може да се проследи как агенцията еволюира. Според концепцията на ДАНС *„критериите за успех в дейността на отделните структурни звена в ДАНС следва да бъдат резултативността и ефективността. Резултативността трябва да отразява степента на изпълнение на основните цели и задачи и общия принос към агенцията. Ефективността трябва да отразява степента, в която вложените ресурси съответстват на постигнатите резултати“*. Вследствие на тази дефиниция в отчетните доклади на агенцията ефектът от изпълнението на дейностите ѝ се измерва единствено и само през количествени параметри (предадени на прокуратурата случаи, насочени по компетентност преписки, разкрити случаи на корупция, пране на пари и т.н.). Когато постигнатите резултати съответстват на вложените ресурси, става въпрос по-скоро за ефикасност, отколкото за ефективност. Последната изисква друг вид определение и отчетност, свързани повече с качествени, а не с количествени параметри.

Положителна тенденция в развитието на ДАНС е опитът в доклада да се вложат предварително заложи цели, както и ползи за обществото от извършените действия на агенцията. Тези рубрики обаче са идентични като формулировка за последните две години, което създава усещане повече за формалност, отколкото за реална отчетност. Още повече, че когато става въпрос за разузнавателна служба е трудно да се залагат цели. ДАНС би спечелила много повече, ако отчетността минава през анализ на информацията доколко извършените дейности подпомагат решаването на проблемите от останалите институции, за които е предназначена информацията. В такъв случай, за да се направи извод за ефективността на агенцията, ще се проследи балансът между решени и нерешени проблеми.

ДАНС е единствената разузнавателна структура, за която за 2010 г. е предвидено съкращение на бюджета с около 20 % – близо 97 млн. лв. За предходната година бюджетните ѝ средства са 133 405 млн. лв. След актуализация на държавния бюджет предвидените средства за агенцията се намаляват с още 20 %, което означава, че бюджетът на ДАНС за 2010 г. е с около 40 % по-малко от предходната година. В своите становища Комисията за контрол на агенцията изразява опасенията си за реалния ефект от тези съкращения. Нейните препоръки обаче не са взети предвид от Народното събрание. В резултат на това ДАНС е принудена да съкрати голям брой от своите служители. Подобно намаляване на средствата обаче се прави след задълбочен анализ на последствията от него. В противен случай това означава, че негласно се приема, че тази структура е неефективна. Това съкращение е последицие и от липсата на предварителен анализ за необходимостта от създаването на подобна разузнавателна структура, както и на обосновка за това с колко служители и с какъв бюджет може да функционира подобна структура. Тъй като според статистическите данни за 2009 и 2010 г. няма сериозна разлика (за 2010 г. агенцията дори е преизпълнила предварително заложения план) може да се предположи, че до този момент ДАНС е функционирала едновременно с раздут щат и бюджетни средства.

Мандатът на агенцията е неразривно свързан и съобразен с човешките ресурси. Според докладите на агенцията за двете години, в които ДАНС съществува, са съкратени над 600 служители, което е продиктувано едновременно от оптимизирането на нейната структура, както и от съкращаването на бюджетните средства. От отчета на агенцията обаче не става достатъчно ясно дали ресурсите, с които тя разполага в момента, ѝ позволяват да осъществява ефективно своята дейност. В доклада е споменато само, че намалението на бюджета и налагането на ограничения на разходите довежда до известно намаляване на показателите за натовареност, активност и ефективност на агенцията. Редно е обаче в доклада да има много по-обстоятелствен анализ на това какво е съотношението между натовареност и ефективност на служителите и какво е отражението върху конкретните дейности на ДАНС.

Липсващ елемент от доклада на агенцията е подробно описание на щатното разписание на агенцията. Международната практика показва, че броят на служителите в такива служби може да фигурира или в отчетен доклад или на интернет страницата на съответната структура. Подобна информация за ДАНС няма, но с оглед на повече открити

мост на службата и в съответствие с критериите за допустимост на секретната информация, агенцията може да оповестява какво е щатното ѝ разписание, какво е съотношението между мъже и жени и т.н.

В мандата на ДАНС трябва да бъде заложена и задачата на определен период от време (година или две) да произвежда публикации, свързани с националната сигурност, които да описват оценката на отделните рискове. До този момент агенцията не е била автор на подобни документи. Чуждият опит показва, че този вид публикации са изготвени в услуга на обществото и обикновено са публично достъпни и разбираеми за него (обикновено качени на уеб страниците на съответните институции).

Публичност

За разлика от предходните две години през 2010 г. ДАНС напуска рязко медийното пространство. Агенцията се затваря, засекретявайки изцяло работата си. Политиката на секретност е пряко свързана с избора на новото ръководство на службата в края на 2009 г. В началото на своя мандат новият председател на ДАНС призовава медиите към намаляване на интереса от тяхна страна към агенцията. Когато става въпрос за разузнавателна служба, желанието за секретност е лесно разбираемо. Тази секретност обаче не се постига с декларации и молби към медиите да не насочват вниманието си към ДАНС, а чрез строг вътрешен регламент, лоялност от страна на служителите, конфиденциалност при провеждане на операциите (дори и те да са много успешни). Недопустимо е да се изисква игнориране на дейността на агенцията от страна на медиите. Подобно затваряне рискува да се тълкува като поведение, присъщо на тайните служби през годините на прехода. Медиите трябва да продължават да акцентират върху дейността на ДАНС. Агенцията от своя страна трябва да се стреми към това да присъства усилено в публичното пространство единствено и само по повод на годишния си отчетен доклад.

ДАНС трябва да продължи да работи по отношение на правилата си за секретност с цел намаляване на изтичането на класифицирана информация. Намаляването на нейното щатно разписание чрез съкращаване на част от служителите е потенциален риск за секретността на службата (както установява и Комисията за контрол на ДАНС в становището си по повод намаляването на бюджетните средства за разузнавателната структура).

В сравнение с предишния опит, свързан с разузнавателните служби, положителна тенденция е публичното представяне на резултатите от дейността на ДАНС. Агенцията трябва да акцентира върху оповестяването на конкретното изпълнение на своите правомощия и постигането на определени резултати. Като се изключи строго разузнавателната функция, останалата част от дейността на службата, която е пряко свързана с останалите разследващи и правоохранителни органи, трябва да е публична. Особено в случаите, когато агенцията извършва тактическо разузнаване и подпомага дейността на прокуратурата и след като съответните разследвания преминат във фаза, в която публичността е позволена, ДАНС трябва да се отчита чрез описание на цели казуси.

Интернет страница

Подобряването на публичността/откритостта на ДАНС преминава задължително през преосмисляне на концепцията на интернет страницата на агенцията. Тъй като след избирането на новото ръководство политиката на агенцията е рязко затваряне и скриване от публичното пространство (няма говорител, изявите на председателя са редки агенцията), то тогава следва да се постави акцент върху отваряне чрез интернет страницата.

В доклада си за наблюдението на ДАНС за 2009 г. РискМонитор прави обстоен анализ на уеб страницата на агенцията. Общото впечатление е, че се представя минимум информация в суховат вид. Тъй като в тази сфера не се наблюдава развитие, РискМонитор се придържа отново към отправените препоръки, а именно:

- Информацията на сайта не трябва да е насочена към институциите, а към обществото и организациите, които се интересуват от тази материя и имат необходимостта да я ползват;
- Трябва да има рубрика с годишен доклад за дейността на агенцията, която да е лесно видна, а не да е подрубрика;
- Трябва да има рубрика с основни заплахи;
- Трябва да има рубрика, посветена на възможности за кариерно развитие в ДАНС (какви свободни места, какви са изискванията и т.н.);
- Подаването на сигнали от граждани – да е лесно и достъпно за тях.

Като цяло агенцията успешно би засилила откритостта си в своя полза, ако информацията, която разпространява чрез своята уеб страница, отговори на разбираем и достъпен за обществото език на въпроси като:

- Какви конкретни дейности извършва ДАНС?;
- Какво е нейното значение и приносът ѝ от изпълняването на нейните задачи?;
- Какви са съвременните измерения на националната сигурност?

Парламентарен контрол

Стойчо П. Стойчев

Настоящата част от доклада за наблюдението на ДАНС през 2010 г. е резултат от емпирично изследване, проведено в периода ноември 2010 г. – януари 2011 г. Анализирани са два типа данни: (1) институционална информация, предоставена за публичен достъп от Народното събрание на Република България; (2) експертни мнения на членове на Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ и външни експерти по темите на сигурността и парламентарния контрол. Използваният метод за регистрацията при втория тип информация е полустандартизирано интервю.

Специализирана комисия

Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ККДАНС) може да се определи като първа стъпка за институционализиране на нов тип парламентарен контрол в България. Създаването ѝ е симптоматично за постепенната трансформация на процеса на вземане на решения в посока към по-голяма публичност и обществен надзор върху силовите ресурси в държавата. Така на практика се ограничават дискреционните правомощия на изпълнителната власт и най-вече на нейното ядро в сферата на националната сигурност, в това число борбата с организираната престъпност и корупцията по високите етажи на държавното управление. Устойчивостта на тази тенденция се потвърждава от създаването на друг подобен специализиран орган – постоянната подкомисия за контрол върху използването на специалните разузнавателни средства.

Разширяването на контрола обаче не бива да се припознава като споделяне на власт и оттам да служи като претекст за размиване на отговорността. ККДАНС осъществява контрол върху действията на Агенцията, но трудно би могла да контролира нейното бездействие. Ефективното прилагане на политики в сферата на сигурността остава в пълна степен задължение на изпълнителната власт, а парламентарният контрол е средство за гарантиране на отговорното му изпълнение. Въвеждането на такъв тип контрол несъмнено е полезно и заслужава пълна обществена подкрепа. Същевременно неговото развитие тепърва предстои. Изграждането на достатъчно ефективен специализиран капацитет на парламентарната институция в това отношение среща няколко трудности, върху които ще се спрем в този доклад.

Паритетният принцип

Парламентарната форма на управление предполага функционална зависимост на законодателната от изпълнителната власт в България въпреки конституционно декларираното разделение на властите. Партийното лидерство на партията/коалицията, спечелила мнозинство в парламента обикновено контролира пряко както правителството, така

и излъчилото го парламентарно мнозинство. Тази зависимост компрометира ефективността на парламентарния контрол като средство за публичен надзор над правителствените дела. Проблемът се възпроизвежда и в парламентарните комисии, които обикновено се съставят на пропорционален принцип, като по този начин отразяват надмощието на управляващото мнозинство.

Създаването на комисии на паритетен принцип е решение на този проблем. Паритетността в дадена комисия на практика ограничава максимално възможността на изпълнителната власт да ѝ влияе. Тук, разбира се, следва да уточним, че паритетността не е еднозначно понятие. Равният брой представители от всяка парламентарна група не винаги означава паритет между управляващи и опозиция. При създаването на подобни комисии винаги трябва да се отчита проблемът за баланс.

Успоредно с това паритетността изисква голяма степен на консенсус и липса на драматично противопоставяне по въпросите от компетенцията на комисията. Това от една страна е позитивна характеристика, защото гарантира широка подкрепа за нейните решения и липса на тесен политически субективизъм в преценката. От друга страна паритетността, ако бъде оптимално постигната, би могла да доведе до невъзможност за вземане на решения и блокиране на работата на комисията. Обзорът на дейността на ККДАНС през 2010 г. не показва признаци за подобно блокиране, а по-скоро тенденция към постигане на консенсус при повечето решения. От общо 7 решения, за които има публична информация относно проведеното гласуване, 5 са взети с единодушие, а 2 с мнозинство от 3 срещу 1 гласа. Това ни дава основание да твърдим, че към настоящия момент паритетният принцип на съставянето на комисията носи единствено ползи. Не толкова еднозначно стои въпросът с председателството на комисията.

Председателство на ККДАНС

Принципът на равнопоставеност на парламентарните групи при съставянето на Комисията, освен паритетност, изисква и липса на монопол върху дневния ред. В това отношение въвеждането на ротационно председателство от всички членове с изключение на представителя на най-голямата парламентарна група е изключително позитивна практика. Това мнение се споделя от по-голямата част от респондентите. Основните позитиви на този принцип са: (1) избягването на възможността само една партия да доминира дневния ред през целия парламентарен мандат; (2) ограничаването на възможността председателите на ДАНС и на комисията да развият близки нерегламентирани отношения; (3) ограничаването на възможността слабо председателство да доминира целия мандат; (4) стимулиране на членовете на комисията към по-голяма съпричастност към нейната работа.

Същевременно, както посочихме в изданието доклада за 2009 г., този принцип е предизвикателство за самата комисия. Този аргумент е подкрепен от разликата в активността на комисията при двете председателства през 2010 г. (Таблица 1).

Таблица 1. Брой заседания на ККДАНС в 41-вото НС по месеци

Месец	2009	2010
Януари	-	1
Февруари	-	4
Март	-	3
Април	-	3
Май	-	2
Юни	-	2
Юли	-	2
Август	1	0
Септември	5	2
Октомври	5	1
Ноември	3	2
Декември	1	0

Източник: Народно събрание на Република България (www.parliament.bg)

В периода под председателството на Иван Костов (29.07.2009 – 14.04.2010) комисията провежда общо 24 заседания. С изключение на изпълнените с неработни дни за парламента месеци август, декември и януари, до средата на април 2010 г. тя заседава на практика всяка седмица. Заседанията се провеждат всеки четвъртък, а дневният ред се подготвя и разпраца на членовете 5-6 дни преди заседанието. Месечната честота на заседанията спада наполовина при поемането на комисията от Волен Сидеров. За целия период на неговото председателство тя заседава общо 13 пъти. Липсата на ритмичност в работата се допълва от честата практика дневният ред на заседанията да се определя непосредствено преди тяхното провеждане, което преняства пълноценната подготовка на членовете. Регистрирани са случаи, в които председателят Волен Сидеров прекъсва заседанията на комисията, преди да е изчерпан дневният ред. Съществува и разлика в отсъствията от заседания на двамата председатели. В посочения в Таблица 1 период Иван Костов е отсъствал от едно заседание, а Волен Сидеров от четири.

Основният проблем в ротационното председателство се корени в това, че то предполага слабо лидерство. Краткият период, в който гаден народен представител е председател не предполага възможност за разгръщане на цялостна програма за действие и мерки. Това демотивира членовете на Комисията да проявяват активност при поемане на председателството. Решението на този проблем е постигането на приемственост между различните председателства. За тази цел е необходимо да се изработи програма и стратегия за дейността на ККДАНС в началото на парламентарния мандат, която да бъде подкрепена от всички членове. Това ще гарантира тяхното придържане към нея при поемането на председателството. Разбира се, подобна програма може да подлежи на актуализация всяка година или по-често в зависимост от конкретната обстановка в сектора. Без постигане на консенсус по дългосрочните приоритети на комисията и формализирането им в програма, обвързваща председателите, ротационният принцип е обречено дефектен.

Друг проблем пред ротационното председателство, макар и не толкова фундаментален, е натовареността на членовете на ККДАНС. Иван Костов и Волен Сидеров, успоредно с позицията си в комисията, са и председатели на своите партии и парламентарни групи, а Камен Костадинов е зам.-председател на парламентарната си група и член на висшите изпълнителни органи на своята партия. Волен Сидеров членува в още две важни комисии, в едната от които е зам.-председател. Камен Костадинов също членува в още две важни комисии. Всичко това поражда съмнение в способността на тези депутати да отделят достатъчно време за трудоемката поради своята специфика работа като председатели на ККДАНС. Дали натовареността е фактор за качеството на председателството предстои да се докаже през 2011 г. и 2012 г., когато комисията ще се оглавява последователно от Камен Костадинов и Димитър Дъбов. Последният не членува в други комисии, което дава основание да предположим, че би имал повече време за ККДАНС. Трудно е да се посочи еднозначно решение на проблема с натовареността. От една страна спецификата на комисията предполага парламентарните групи да номинират за членове свои лидери, в които имат голямо доверие. От друга именно те разполагат с изключително ограничено време.

Дейност на ККДАНС през 2010 г.

Когато разглеждаме проблема за ефективността на комисията, не може да не обърнем внимание на свършеното от нея през 2010 г. Оценката на дейността е трудна поради секретния характер на огромна част от документацията на комисията. Наличната публична информация показва, че през годината са проведени общо 22 заседания, на които са обсъдени 50 точки от дневен ред, без да се броят „Разни“ (Таблица 2).

Таблица 2. Темы обсъждани на заседанията на ККДАНС през 2010 г.

Тема	бр.
Бюджетни въпроси	4
Въпроси свързани със ЗДАНС	3
Вътрешни въпроси на ККДАНС	3
Вътрешноведомствени документи на ДАНС	4
Доклади и отчети на ДАНС	7
Отчет на председателя	1
Планиране на дейността на ККДАНС	1
Указания за работа със СРС	2
Доклади на ДКСИ	2
Европейски въпроси	2
Въпроси, свързани с изтичането на информация	1
Въпроси, свързани с ислямски фундаментализъм	1
Случаят „Алексей Петров“	13
Случаят „Галерия“	1
Случаят „Куйович“	2
Случаят „Партия ОТОМАН“	1
Случаят „Рибново“	1
Изнесени данни от РЗС	1
Общо	50

Източник: Народно събрание на Република България (www.parliament.bg)

Данните сочат, че комисията се е занимавала 4 пъти с бюджетни въпроси, свързани със съкращения, с изменението и проекта на Закона за държавния бюджет. В три от заседанията си членовете са обсъждали въпроси, свързани със Закона за ДАНС и промените в него. В общо 18 (36%) от заседанията са обсъждани доклади, отчети и вътрешни документи на ДАНС и на самата комисия, които могат да бъдат определени като структуроопределящи за агенцията и за самата комисия. В тази група впечатление прави високият дял на обсъжданията, посветени на отчетни документи на ДАНС (7 от общо 18). По два пъти са били обсъждани доклади на ДКСИ и европейски въпроси, свързани със сигурността. По въпросите, свързани с предмета на дейност на агенцията като изтичането на информация и разпространението на ислямски фундаментализъм, комисията е провела обсъждания едва два пъти.

За сметка на това нашумелите скандали са занимавали членовете в 19 (38%) от всички обсъждания. Над $\frac{1}{4}$ от всички обсъждания (26%) са били посветени на скандала, свързан с Алексей Петров. Всички те са се състояли по време на председателството на Волен Сидеров, което дава основание да твърдим, че този случай е бил приоритетен за него. Във фокуса на една постоянна парламентарна комисия обаче би следвало да залегнат повече стратегически приоритети, конкретни политики и да бъде търсена експертиза за развитие на сектора, отколкото членовете ѝ да се занимават с *ad hoc* и *ad hominem* разследвания на една или друга операция или отделни лица. Подобна роля е присъща на разследващи органи от различен тип или временни комисии. Институционализацията на парламентарния контрол на ДАНС изисква и изграждането на институционализиран маниер на неговото осъществяване. В това отношение комисията не се представя особено добре в последната година. Вероятно това е и причината, поради която интервюираните експерти определят работата на ККДАНС по време на председателството на Волен Сидеров като незадоволителна.

За съжаление много малка част от обсъжданията могат да бъдат причислени към целепологането в сферата на националната сигурност. По-голямата част от респондентите в изследването са на мнение, че комисията трябва да бъде по-активна в това отношение, без да го монополизира. Формулирането на стратегическите цели на ДАНС не бива да бъде оставяно единствено в ръцете на агенцията, както се случва в момента. Подобна служба за генериране на информация трябва да произвежда продукция, отговаряща на нуждите на управлението, а тяното определяне е работа на институциите, които го осъществяват. В това отношение ККДАНС може да бъде полезна със съвети или чрез свой представител като участник в специализиран консултативен орган, който да формулира стратегическите цели на ДАНС. Така ще се подобри и работата на комисията по отношение на контрола за целесъобразност на действията на агенцията. За съжаление въпросът за целепологането в областта на разузнаването и сигурността все още не намира адекватно решение на национално ниво в България.

Експертен и административен капацитет

Пряко свързана, а вероятно и предпоставка за незадоволителната работа на комисията през 2010 г., е липсата на адекватен административен и експертен капацитет. Нито един от петимата членове

на комисията не разполага с професионален опит в служби като ДАНС. В образователно отношение двамата от членовете са икономисти, други двамата – юристи, а един – журналист. Четирима от тях могат да бъдат определени като професионални политици, чиято политическа биография не е пряко свързана със сектора. Може би единствено Иван Костов притежава експертиза поради седемте му парламентарни мандата след 1990 г. и опита му като министър-председател, който предполага работа със службите за сигурност и познаване на административната системата в цялост.

Същевременно притежаването на конкретен професионален опит не може да бъде поставяно като условие за членство в комисията, тъй като то би имало дискриминационен характер. Парламентарните групи са свободни да номинират когото преценят, като с това носят политическа отговорност за неговото представяне. Подобно съображение обаче не може да обясни липса на какъвто и да е експертен и административен апарат, на който да се облегне комисията. Към настоящия момент ККДАНС разполага с два щата за експерти, от които е зает само един.

В своята работа комисията разчита основно на два вида експертиза. Първият са консултации от външни експерти по гражданско правоотношение. Съкращаването на бюджета на парламентарната администрация прави този вид експертиза все по-трудно достъпен. Освен това секретността на документацията, с която работи комисията, не позволява на външните експерти да предоставят максимално информирани съвети.

Вторият и основен вид експертиза, който черпи комисията, е от ръководители, служители и експерти на ДАНС. Именно тук възниква парадокс, който има ключово отражение върху ефективността на парламентарния контрол на ДАНС. За да осъществяват контрол, контролиращите разчитат на експертната на контролирания. Това на практика означава, че при наличието на желание у ДАНС да заблуди контролиращата я ККДАНС и да прикрие свои фактически действия, то това би се случило относително безпроблемно, особено при наличие на ограничението, че Комисията може да упражнява контрол само по приключили преписки и оперативни дела. Дори най-малката вероятност това да се случи подкопава надеждността на парламентарния контрол, упражняван от комисията и поставя под въпрос смисъла на нейното съществуване.

Макар че във времена на криза и при наличието на нереформиран административен сектор да се говори за създаване на нови административни структури е противоположно, то това е належащо с оглед на ефективния парламентарен контрол. Най-подходящото решение в настоящата ситуация би било използването на експертния капацитет на Постоянно действащата подкомисия към Комисията по правни въпроси, която осъществява предвидения в чл. 34б от Закона за специалните разузнавателни средства и чл. 261б от Закона за електронните съобщения парламентарен контрол и наблюдение.

Кардиналното решение на проблема минава през обединяването на ККДАНС, подкомисията за контрол върху използването на СРС и подкомисията за контрол на НРС, НСО и Служба „Военна информация“ в

една комисия и създаването на специализирана структура от държавни служители в Народното събрание с богат опит в разузнаването, която да подпомага експертно нейните членове. Добра практика би било и въвеждането на изискване членовете на тази комисия да членуват единствено в нея. По този начин те биха имали повече време за тази изключително отговорна работа, защото контролът на специалните служби изисква посвещаването на големи усилия и време.

Публичност на ККДАНС

Освен ефективен парламентарният контрол трябва да бъде в максимално възможна степен публичен. В това отношение от ККДАНС има какво да се желае. Положителна практика е публикуването на дневния ред от заседанията на комисията. Принос в това отношение има и предходният мониторингов доклад на РискМонитор. При председателството на Иван Костов дневният ред се публикуваше след провеждането на съответното заседание. Неговият наследник на поста Волен Сидеров беше по-активен по отношение на публичността. Обикновено дневният ред се публикуваше на уеб страницата на Народното събрание преди заседанията. Направени бяха редица изявления пред медиите от страна на председателя. Въпреки това обаче Комисията не предоставя достатъчно информация на обществото, свързана с други несекретни документи като например становищата, които изготвя. Освен това изявленията на отделни членове не могат по същество да заменят липсващия институционален канал за предоставяне на публична информация. Това оказва влияние на цялостния публичен образ на ДАНС, който е предмет на следващата част от настоящия доклад.

Обща оценка

В обобщение дейността на ККДАНС през 2010 г. не би могла да бъде определена като особено задоволителна. Комисията работи по-скоро на спорадичен отколкото на институционален принцип. Загълбочено се разследват индивидуални казуси, докато контролът върху съществени, структурни проблеми е по-скоро формален. Това до голяма степен е очаквано поради съществуващата липса на административен и експертен капацитет в комисията, който е необходима предпоставка за ефективен парламентарен контрол на сектора за сигурност. За съжаление до момента този проблем остава встрани от вниманието на комисията, което е показателно за степента на неговото съзнаване. Необходимо е по-дълбоко осмисляне на ролята на парламентарния контрол на ДАНС. То би дало и решение на институционалните проблеми пред този несъмнено важен механизъм.

Публичен образ

Светлана Георгиева

Задачата на тази част от доклада е да проследи какво се случи с публичното възприятие на Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС) след гръмките скандали през първите две години от основаването ѝ.

Медийният образ на ДАНС през 2010 г. претърпя сериозна промяна в сравнение с 2009 г. и от скандална и масово иронизирана в пресата службата се сдоби с имидж на най-доверената на премиера Бойко Борисов – нещо като негов отдел „Човешки ресурси“. „Когато не се справя някой, службите идват при мен, обикновено с главния прокурор, сядаме и започват да ми вадят материали“, разясни самият Борисов¹.

Този изненадващ стил на работа, недемонстриран до този момент от български министър-председател така явно, показва основния проблем в управлението – а именно, че все още липсва яснота какъв вид служба трябва да бъде ДАНС – класическа структура, която провежда стратегическо разузнаване за целите на националната сигурност, или нещо като частен детектив на разположение на премиера, който да го снабдява с всякакви материали „когато не се справя някой“.

След като се превърна в лакмуса за надеждност на премиера, която му казваше кой е добър и кой лош, ДАНС продължи да се разминава с публичните очаквания и експертните предписания да се ограничи в законовите си предимно разузнавателни функции и да не иззема правомощия на чисто полицейски структури като криминалната полиция и Главната дирекция за борба с организираната престъпност (ГДБОП). Въпреки това почти всички безпощадни в критиките си през 2009 г. медии максимално смекчиха тона, сякаш обнадеждени, че все пак посоката този път е правилна. Основание за това им даде и работата на Парламентарната комисия за контрол на ДАНС, която започна редовни заседания с идеята да изслушва шефовете на дирекциите в агенцията. Нейният първи председател на ротационен принцип Иван Костов увери гражданите, че „подводницата ДАНС потъна и сега работи“².

„Работи се усилено за стабилизиране на службите – особено в ДАНС. Това е служба, която трябва да бди и в същото време да е тиха и невидима“, формулира новия стил премиерът³. Така и стана. С малки изключения.

¹ Би Ти Ви. Интервю с Бойко Борисов. 2 април 2010 г.

² vsekiden.com. Иван Костов: Подводницата ДАНС потъна и сега работи. 21 януари 2010 г.

³ Труд. Борисов погва и „своите“, търси корумпирани. 16 март 2010 г.

Акцията „Октопог“

Годината започна с госта амбициозната заявка на министър-председателя Бойко Борисов, вътрешния министър Цветан Цветанов и главния прокурор Борис Велчев: за една година да спечелят битката с „300 или дори по-малко – 250, емблематични фигури от престъпния свят, които тормозят страната“, като им противопоставят 70-хилядна „армия от полицаи, прокурори, следователи и агенти от ДАНС“⁴. Включването на ДАНС в тази иронизирана от журналистите акция не намери покритие в случилото се в следващите месеци – срещу организираната престъпност бяха проведени множество акции, но заслугите конкретно на агенцията не бяха изяснени. Все пак въпреки недостатъчната информация (от директора на ДАНС не излезе и дума по въпроса, а службата не разполага с официален говорител), подтекстът на случващото се сякаш имаше за цел да внуши на публиката, че ДАНС върши „невидимата работа“, което би могло да се тълкува като заявка за осъществяване на някакъв вид наказателно разузнаване. И докато доверието в неговата ефективност в началото на годината беше високо, в края сричът му беше драстичен, тъй като заловените при показните акции един по един напуснаха ареста, а обвиненията срещу тях полекнаха.

Една от „най-горещите“ акции – с многозначителното име „Октопог“, предизвика продължителни дебати по един много важен за спецслужбите въпрос – какви хора и как са назначавани в ДАНС. Арестът на знаковия съветник от ДАНС Алексей Петров на 10 февруари като глава на функционираща над 10 години „иерархически изградена престъпна група, съпричастна към изнудвания, силово събиране на дългове и рекет, незаконно използване на лица за платени сексуални услуги, разпространение на наркотични вещества, незаконно придобиване на значителни финансови средства във връзка с дейността на „Кремиковци“ АД в ущърб на българската икономика, търговия с влияние, пране на пари, укриване на доходи, неплащане на данъци и източване на ДДС от държавния бюджет“⁵ вкара в спор бивши високопоставени политически лица. Заредиха се бурни скандали в медиите как „такъв“ човек се е озовал в ДАНС и как въобще са ставали назначенията в спецслужбите. Кое от гледна точка на обществото беше важно и абсолютно необходимо. Информацията, която изплува след като мътилката се утаи, разкри, че:

- Назначенията на ръководни постове (а и не само) по правило стават на политически принцип. Съмненията, че нищо не се е променило в това отношение и при новото ръководство, остават, тъй като нито на сайта на агенцията, нито в интервютата на директора и Цветлин Йовчев има публична информация за това как ДАНС набира кадрите си и на какви минимални изисквания е необходимо да отговарят. Факт е, че в агенцията работят съпруги на висши магистрати, на полицаи, та дори и на вътрешния министър. Това усилва усещането за „клановост“ в държавната власт, която е един от бичовете и на това управление;

⁴ Дневник. МВР и прокуратурата си дадоха една година срок да сложат край на организираната престъпност. 18 януари 2010 г.

⁵ Съобщение на пресцентъра на МВР, цитирано от всички медии. 10 февруари 2010 г.

- Вкарването на Алексей Петров в службите е станало, въпреки че той вече е имал „богата биография в подземния свят“ и е бил „една от най-известните ѝ фигури“⁶. Това предизвика вътрешна проверка на всички операции на ДАНС от 2008 и 2009 г., в които е участвал Петров. Резултатите разкриха ролята му на „сив кардинал“, който според разпитаните десетина агенти от различни нива не бил пряк ръководител на нито една акция, а бил включван „само като експерт, за да се използват неговите оперативни умения, хъс и фантазия“⁷;
- Използването на криминално проявени лица от МВР е било утвърдена практика през последните 20 години. Този притеснителен факт беше разкрит след проверка, предизвикана от медийни публикации, че почти няма „мутра“, която да не е била поне нещатен сътрудник на спецслужбите. За късмет на ДАНС не беше установена съпричастност към структурите ѝ на нещатните сътрудници на МВР: Пантю Пантев, Красимир Маринов, Ангел Христов, Пламен Галев, Иво Карамански и Младен Михалев⁸. Въпреки това „съзателят на ДАНС“ Татяна Дончева продължи да твърди, че „ако ДАНС не функционира, проблемът не е в законопроекта, а в човешкия субстракт“. Според нея реално не е имало престъпници без служебни карти⁹;
- Голяма част от „агентите“ са били наследени от комунистическата Държавна сигурност (ДС), която е имала практиката да вербува криминално проявени, за да ги държи в зависимост. „Алексей Петров е служител отпреди 1989 г. и никога не е преставал да бъде такъв. Организираната престъпност беше създадена от репресивния апарат на комунистическия режим“, заяви бившият директор на контра-разузнаването Атанас Атанасов¹⁰. Това твърдение беше подкрепено от приключилата на 1 декември проверка за принадлежност към ДС, извършена от Комисията по досиетата. Оказа се, че от 1440 проверени служители в ДАНС 157 (немалка част от тях от ръководния състав) са правили кариера и в Държавна сигурност. Новината беше посрещната равнодушно и без коментари дори от ръководството на ДАНС, което на страницата си е акцентирало, че „агенцията непрекъснато развива възможностите си като интегрална част от българската разузнавателна общност, системата за национална сигурност на България и системата за сигурност на демократичната общност от държави членки на ЕС и НАТО“. Не е ясно как наличието на около 11% бивши кадри на ДС се връзва с евроатлантическите амбиции и как службата смята да изгражда доверие у западните си партньори. Още повече че данните на Комисията по досиетата показват, че голяма част от агентите на комунистическите тайни служби са били назначени след 1989 г., като немалка част от тях се сдобиват с постове при правителството на *тройната коалиция* (2005-2009 г.) – факт, който не се нуждае от коментар;
- Присъствието на Алексей Петров и хора като него в службата, ангажирана с националната сигурност, е особено притеснително, предвид

⁶ БНР. Интервю с Татяна Дончева. 14 февруари 2010 г.

⁷ Труд. Проверяват акциите на Петров в ДАНС. 1 март 2010 г.

⁸ 24 часа. Познахме: 80% се трудили за МВР, но за ДАНС – не. 2 март 2010 г.

⁹ Труд. Татяна Дончева: Аз създадох ДАНС. 2 март 2010 г.

¹⁰ Труд. Петров е бил служител отпреди 1989 г. 11 февруари 2010 г.

неизяснените му отношения с бившия главен прокурор Никола Филчев, за чието време ген. Атанас Атанасов (а и не само той) твърди, че „там има много тежки престъпления, които бяха замазани“¹¹. Този скандал беше раздухан за пореден път и припомни на публиката защо всъщност беше създадена ДАНС през 2008 г. – за да се отдели от МВР и от неговия тогавашен министър – Румен Петков.

- Отговорността за назначаването на Алексей Петров е на тези, които най-силно се възмущават от него. Комисията за контрол на ДАНС проучи личното кадрово дело на Алексей Петров. От него се разбра, че е бил назначен за кадрови служител, а не за секретен сътрудник, през 2001 г. от тогавашния МВР шеф Емануил Йорданов по предложение на ген. Атанасов. Аргументът бил „близост с борчески групировки“ по гумите на кадровика в службата в периода 1997-2003 г. Петър Петров. „Беше ми казано, че ръководството на службата е взело решение този човек да бъде назначен за офицер на прикритие. С оглед на това – службата има интереси да работи с хора, които са близки с борческите групировки, със сенчестия бизнес и биха могли да изпълняват задачи. Такъв се счита, че тогава е Алексей Петров“¹². От кадровото досие на Петров стана ясно още, че е имало заповеди за уволнението му, подписани от следващия вътрешен министър Георги Петканов, които не са били изпълнени. Развитието на скандала покрай Алексей Петров очевидно имаше за цел да внуши, че въпросът с „изчистването“ на агенцията от „лошото наследство“ е приключен, а катарзисът – изживян. Дали това наистина се случи, обществото би могло да прецени единствено по липсата на скандали, свързани със службата, в публичното пространство и в Парламентарната комисия за контрол на ДАНС. В това отношение като че ли настъпи спокойствие, особено ако сравним с интригите, които институцията произвеждаше предишните години. Те обаче продължиха да се въртят в публичното пространство главно заради възможността на Алексей Петров да „произвежда“ новини в съдебната зала. От своя страна обаче премиерът сложи точка по въпроса още в навечерието на операция „Октопод“, като обяви, че прокуратурата, МВР и ДАНС действат като „единен организъм“¹³. В това никои не се и съмнява.

ДАНС решава всякакви проблеми

През 2010 г. критичният тон спрямо ДАНС в медиите рязко се смени. Въпреки това, макар и разказани с неутрален тон, в съзнанието на обществото се набиха куп странни случки, в които главна роля игра агенцията. Тя проведе серия акции в най-неочаквани сектори, без пряка връзка с националната сигурност. Това дава база за предположения, че негласно нейният мандат е доста широк и практически надхвърля дефиницията в закона, тъй като понятието „национална сигурност“ очевидно става все по-широкообхватно и следователно – неясно. Най-странните акции, в които биха могли да се търсят корените на институционални и законодателни проблеми, са няколко.

¹¹ Пак там.

¹² Труд. Назначили Алексей в НСС, бил близък с групировките. 3 юни 2010 г.

¹³ Дневник. Борисов наложи мораториум на нападите към съда. 1 февруари 2010 г.

Агентите влязоха в тъканната банка „Остеоцентър – България“ и иззеха документи във връзка с пътуване до САЩ на тогавашния здравен министър Божидар Нанев и зам.-шефа на парламента Лъчезар Иванов. Проверката беше възложена от премиера след съмнения за конфликт на интереси¹⁴. Предвид това, че в България съществува немалък брой структури срещу конфликта на интереси, не стана ясно защо и ДАНС беше замесена. Аргументът „подозрение за корупция по високите етажи“ би имал смисъл, ако публиката не оставаше с впечатление, че това се прави избирателно и ако наистина от тези мероприятия накрая имаше ефект във вид на осъдителна присъда.

Цивилни служители на ДАНС нахлуха в 7 клиентски центъра на австрийската компания EVN. Те търсили доказателства за направени инвестиции, но не представили официален документ за проверката¹⁵. С този акт, граничещ със саморазправа с частна компания, беше достигната кулминацията на войната на правителството с електроразпределителните компании – чужди инвеститори. В публичното пространство претекстът „заплаха за енергийната сигурност на страната“ изглеждаше несъстоятелен, тъй като, докато частните компании бяха нееднократно атакувани – вербално и буквално, управляващите и техните контролни органи демонстрираха пълно нехайство относно качеството на работата на държавната електрическа компания НЕК. Явно за компенсация по-късно през лятото ДАНС провери авария в Бургаско, след като 56 000 абонати останаха без ток заради грешка при монтаж на електрически стълб¹⁶. Хвърлянето на разузнавателни усилия за технически неизправности доказва, че премиерът явно няма доверие на груг и по тази причина ДАНС все повече бива третирана като „отряд за бързо реагиране“. Така публиката взе отново да се обърква в компетентностите на отделните правоохранителни органи.

Агентите проведоха специализирана операция в сградата на на община Садово заради нередности в изпълнението на обществени поръчки¹⁷ и в околната болница в Пловдив заради сигналите, които министър-председателят получил за „икономически интереси“¹⁸. След тези случки се разбира, че традиционният рег за сигнализиране на властите за нарушения и престъпления тотално се е променил – вместо жалби до „компетентните органи“: прокуратура, полиция, държавни контролни комисиони, общински власти и т.н., потокът от сигнали се отправя директно към „Дондуков“ 1 в кабинета на премиера. Той пък от своя страна пое сортирането им и препращането им към прокуратурата и ДАНС. Коемо пък стана повод главният прокурор нееднократно да се възмущава от това. От ДАНС естествено запазиха пълно мълчание.

И ако тези „реализации“ според терминологията на спецслужбите не срещнаха съпротива у наблюдаващите ги, то обществото със сигурност беше разделено заради поредното нахлуване на ДАНС в етнически смесен район. Този път това се случи в Сърница, където

¹⁴ mediapool.bg. Безвъзмездната дейност на „Остеоцентър“ се финансирала от такси на чужди пациенти. 25 февруари 2010 г.

¹⁵ 24 часа. ДАНС влезе в EVN, следват ЧЕЗ и Е.оп. 13 април 2010 г.

¹⁶ Труд. ДАНС се захваща с аварията по Черноморието. 26 юли 2010 г.

¹⁷ 24 часа. ДАНС 6 месеца дебне кмет заради европари. 4 юли 2010 г.

¹⁸ Труд. Борисов дал на ДАНС пловдивската болница. 13 юли 2010 г.

местният имам беше обвинен, че е лидер на българския клон на ислямистката организация „Ал Уакф ал Ислами“ и че проповядва радикален ислям. Според населението обаче акцията е тенденциозна¹⁹ и неговите гуми сякаш натежаха повече, съпоставени с действията на агентите, внушаващи етническа и религиозна саморазправа. Проблемът впрочем стои неизяснен и до днес вероятно поради гържавна тайна. Въпреки това управляващите са длъжни да внесат яснота в казуси като този в Сърница, за да е ясно в какви случаи аргументът за национална сигурност наистина е причина за нарушаването на човешки права и в какви просто служи за претекст за превишаване на права и погазване на правни норми.

Една законодателната инициатива също постави агентите в позицията на *лоши*. Съмненията за „октоподи“ във Висшия съдебен съвет (ВСС) доведоха вътрешния министър Цветан Цветанов до идеята, че „те няма да се изчистят, докато членовете му не минаат задълбочена проверка за допуск до класифицирана информация“²⁰. Така беше лансирана идеята кадровият орган на съдебната власт фактически да бъде подменен чрез абсолютно непрозрачна процедура, извършвана от ДАНС, като резултатът от нея няма да може да се обжалва, нито ще подлежи на граждански контрол.

Намерението ДАНС „да бие печат за годност“ на членовете на ВСС беше облечено юридически в изменение на Закона за съдебната власт, изготвен от Министерството на правосъдието. Според него в тримесечен срок от встъпването им в длъжност „членовете на ВСС приемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация“. Които не получи разрешение, не участва в заседанията, ако се обсъжда класифицирана информация. Тези предложения бяха коментирани в пресата като „отвърщане на удара“ от страна на правителството, след като съдът освободи задържаните при акциите „Килърите“ и „Всичко коз“²¹, с които то толкова се гордееше. В резултат ДАНС без съмнение ще се сдобие с клеймото „политическа полиция“, а Конституционният съд ще бъде сезиран за намеса на изпълнителната власт в съдебната.

Изявленията на вътрешния министър, че главният прокурор преди четири години по свое желание минал през процедурата, а освен това тя важала и за всички министри²², имаха положителен ефект от гледна точка на прозрачността. Така обществото донякъде си изясни един важен властови въпрос – кой съветва премиера дали дадена личност е подходяща да влезе в управлението. Проверката от ДАНС се оказва определяща в накланянето на везните за всеки един кандидат за гържавен пост.

¹⁹ Марица. Сърница пусна декларация срещу ДАНС. 14 октомври 2010 г.

²⁰ Труд. Министър Цветанов: Съдебният съвет да мине през ДАНС. 15 април 2010 г.

²¹ Дневник. „Изпитана“ работа. 5 август 2010 г.

²² Труд. Министър Цветанов: Съдебният съвет да мине през ДАНС. 15 април 2010 г.

Противоречия с прокуратурата

За половин година бяха осъществени над 700 „реализации“, отчете ръководството на агенцията през август. Оповестени бяха 39 случая на разкрита корупция по високите етажи, но не беше посочено кои са те²³. За сметка на това ДАНС стигна до заключението, че е „гове-ла до повишаване на икономическата и финансова сигурност на обществото, ограничаване на трансграничната престъпност, ограничаване на корупционните практики сред хората, заемащи висши държавни длъжности“²⁴. Отчетена беше и структурна реформа с 275 съкратени служители, както и премахване на звеното на съветниците, откъдето тръгвали интригите.

Обществото не би могло да оспори статистиката за осъществени разкрития дори и при съмнение, но се случи нещо друго – месец и половина по-късно прокуратурата излезе с контраотчет, който спуска „балона с реализациите“. Според прокурорите материалите на ДАНС били едва 400, от тях били образувани 121 преписки, от които излезли едва 36 досъдебни производства. Прокурорите дори изчислиха, че делът им е скромнен – 0,8 процента спрямо всички дела за тежки престъпления за същия период²⁵.

Факт е, че ръководството на ДАНС не отговори на тази неочаквана атака по никакъв начин, очевидно придържайки се стриктно към правилото „максимална съержаност и минимум публични изяви“. Общозвестно е и че прокуратурата обикновено търси оправдание за несполуките в работата на другите, но не и в своята. Въпреки това „контрата“ остана в ДАНС, тъй като ефективността ѝ беше силно разколебана, при това от друга държавна институция, която няма задължение да е дискретна и по Конституция е независима от изпълнителната власт и не могат да се очакват санкции спрямо нея дори при разпространяване на невярна информация. Случилото се повдига и още един важен въпрос – че дори наистина да работи съвестно в защита на националния интерес, ДАНС все още не успява „да улучи ваксата“ на медийната си осветеност, чрез която да накара ганькоплатците да разберат с какво точно се занимава и върши ли го добре.

Изводи

Наложително е спецслужбата да има по-адекватно медийно присъствие, а не обществото да разчита да получава информация единствено от „говорителя“ ѝ, утвърдил се през 2010 г. – премиерът. Чрез неговото публично говорене се изгражда по-скоро изкривен образ на дейността ѝ, а в тази си форма годишният доклад на ДАНС очевидно не успява да информира нито за действително свършената работа, нито за реалните постижения и неуспехи.

²³ Дневник. ДАНС се похвали, че е преизпълнила плана си за разкрита корупция по висшите етажи. 11 август 2010 г.

²⁴ Пак там.

²⁵ Сега. ДАНС и прокуратурата спорят кой е работил повече. 27 септември 2010 г.

Необходимо е стриктно придържане към законовите правомощия, тъй като с хвърлянето си в различни акции службата остава у обществото впечатлението, че превишава правомощията си.

Анахроничното превръщане на ДАНС в НР на премиера поражда неприятни асоциации с политическата полиция от времето на комунизма и засилва усещането за прекомерна полицейщина в държавата.

Проблемът с кадрите с досиета от бившата Държавна сигурност остава. Крайно време е спецслужбата да скъса със зависимостите си от тоталитарната държава и да заработи начисто. За целта оставките на бившите агенти на ДС трябва да започнат от най-високото ниво: в случая – от зам.-директора. Това ще предотврати бъдещи интриги и обвинения. Освен това ще се спечели доверието на обществото и ще се засили увереността, че ДАНС се занимава единствено с въпроси на националната сигурност, което, да не забравяме, би трябвало да е същността ѝ.

